

# 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)  
INES HÄRTEL (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder, Niemcy)  
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Universidad de Jaén, Hiszpania)  
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August-Universität Göttingen, Niemcy)  
NORBERT OLSZAK (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francja)

Adres Redakcji

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

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

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

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

# PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (16)  
2015



POZNAN 2015

Redakcja naukowa  
*Roman Budzinowski*

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,  
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2015

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 978-83-232-2959-9  
ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10  
[www.press.amu.edu.pl](http://www.press.amu.edu.pl)

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

Ark. wyd. 19,75. Ark. druk. 20,5.

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

## SPIS TREŚCI

### I. ARTYKUŁY

#### Studia i materiały z badań

|                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| WALDEMAR CZTERNASTY (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu)                                                                                         |     |
| <i>Dylematy spółdzielczej formy gospodarowania w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich w świetle potrzeb i możliwości jej rozwoju ....</i> | 13  |
| ADAM ZIELIŃSKI (Instytut Nauk Prawnych PAN w Warszawie)                                                                                          |     |
| <i>System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jako forma reglamentacji produkcji rolnej .....</i>                                | 37  |
| IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)                                                                                           |     |
| <i>Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich .....</i>                                                                            | 63  |
| ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu)                                                                                              |     |
| <i>Prawne uwarunkowania uzyskania wsparcia na prowadzenie agroturystyki z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 .....</i>                | 79  |
| ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)                                                                                         |     |
| <i>Wpływ polityki i prawa Unii Europejskiej na rozwój spółdzielni rolniczych w wybranych krajach członkowskich .....</i>                         | 95  |
| JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)                                                                       |     |
| <i>Wsparcie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w świetle Wspólnej Polityki Rolnej UE .....</i>                                      | 121 |
| DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)                                                                                            |     |
| <i>Zaopatrzeniowy czy ubezpieczeniowy charakter rolniczego ubezpieczenia społecznego? .....</i>                                                  | 139 |
| ELŻBIETA GAJEWSKA, PIOTR IWASZKIEWICZ (Agencja Nieruchomości Rolnych w Warszawie)                                                                |     |
| <i>Gospodarstwa rodzinne w systemie obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce .....</i>                                                           | 159 |
| KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)                                                                                 |     |
| <i>Wokół prawnego pojęcia żywności .....</i>                                                                                                     | 179 |
| ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)                                                                            |     |
| <i>O rozwoju regulacji dotyczących nowej żywności .....</i>                                                                                      | 193 |

## Nowości prawa unijnego i Wspólnej Polityki Rolnej

PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie)

- Aktywny rolnik – nowy beneficjent wsparcia bezpośredniego w ramach WPR* ..... 211

## Prawo rolne za granicą

ELOÍSA CARBONELL PORRAS (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania)

- Unidad de mercado y descentralización territorial en el sector agroalimentario español: la incidencia de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre* .. 229

TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania)

- Cuestiones de Derecho mercantil español en el sector agroalimentario. Especial referencia a la publicidad y la competencia desleal* ..... 245

## II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### Recenzje i noty bibliograficzne

Janina Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*,

- Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015 (rec. JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA) ..... 265

### Przegląd czasopism zagranicznych

- „Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI) ..... 268
- „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente (opr. MICHAŁ WYJATEK) ..... 270
- „Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (opr. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI) ..... 272
- „Revue de Droit Rural” (opr. ALEKSANDER GADKOWSKI) ..... 274
- „Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ) ..... 279

## III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

### Tezy orzeczeń w sprawach rolnych

- Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych (opr. DOROTA ŁOBOSZ-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO, KLAUDIA BARTOSZ) ..... 283

#### IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

|                                                                                                                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Międzynarodowa konferencja naukowa „Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej”, Warszawa 23-24 października 2014 r. (PRZEMYSŁAW LITWINIUK) .....                 | 311 |
| Niemiecko-polskie kolokwium „Żywność w nowoczesnym społeczeństwie konsumpcyjnym” („Lebensmittel in der modernen Konsumgesellschaft”), Słubice, 22-23 stycznia 2015 r. (ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI) .....                                        | 316 |
| Hiszpańsko-polska konferencja „Prawo konkurencji i reklamy z perspektywy sektora rolno-żywnościowego” („Derecho de la competencia y publicidad: perspectiva en el sector agroalimentario”), Jaén, 11 lutego 2015 r. (KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI) ..... | 317 |

#### V. BIBLIOGRAFIA

|                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Polska bibliografia prawnorolna za rok 2014 (opr. DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO) ..... | 321 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|





# CONTENTS

## I. PAPERS

### Research and studies

|                                                                                                                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| WALDEMAR CZTERNASTY (Poznań University of Economics, Poland)<br><i>Dilemmas of the cooperative form of management in Polish agriculture and rural areas in light of contemporary needs and the potential of its development</i> ..... | 13  |
| ADAM ZIELIŃSKI (Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences, Warsaw, Poland)<br><i>The greenhouse gas emissions trading system as a form of regulating agricultural production</i> .....                               | 37  |
| IZABELA LIPIŃSKA (University of Life Sciences in Poznań, Poland)<br><i>The legal issues of farm animals welfare</i> .....                                                                                                             | 63  |
| ANNA KAPAŁA (University of Life Sciences in Wrocław, Poland)<br><i>Legal determinants of receiving support for an agritourism business from the Rural Development Programme 2014-2020</i> .....                                       | 79  |
| ANETA SUCHOŃ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)<br><i>Impact of EU policies and European Union Law on the development of agricultural cooperatives in selected EU Member States</i> .....                                 | 95  |
| JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)<br><i>Support for agricultural activity in the Natura 2000 areas in light of the Common Agricultural Policy</i> .....                                   | 121 |
| DAMIAN PUŚLECKI (University of Life Sciences in Poznań, Poland)<br><i>A supply or insurance nature of agricultural social insurance?</i> .....                                                                                        | 139 |
| ELŻBIETA GAJEWSKA, PIOTR IWASZKIEWICZ (Agricultural Property Agency, Warsaw, Poland)<br><i>Family farms in the system of agricultural property trading in Poland</i> .....                                                            | 159 |
| KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)<br><i>The legal concept of food</i> .....                                                                                                                         | 179 |

|                                                                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)                                                                           |     |
| <i>The development of legal regulations on new food</i> .....                                                                                      | 191 |
| <b>New developments in the European Union Law</b>                                                                                                  |     |
| Przemysław Litwiniuk (Warsaw University of Life Sciences, Poland)                                                                                  |     |
| <i>An active farmer – a new beneficiary of the direct support available within the Common Agricultural Policy</i> .....                            | 211 |
| <b>Agricultural law abroad</b>                                                                                                                     |     |
| ELOÍSA CARBONELL PORRAS (University of Jaén, Spain)                                                                                                |     |
| <i>Unity of the market and territorial decentralisation in the agro-food sector in Spain: the meaning of Act No 20/2013 of 9 December 2013 ...</i> | 229 |
| TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (University of Jaén, Spain)                                                                                                 |     |
| <i>Dependencies between commercial law and agro-food sector in Spain special focus on advertising and unfair competition</i> .....                 | 245 |
| <b>II. LITERATURE REVIEW</b> .....                                                                                                                 | 263 |
| <b>III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS</b> .....                                                                                                     | 283 |
| <b>IV. REPORTS AND NOTICES</b> .....                                                                                                               | 311 |
| <b>V. BIBLIOGRAPHY</b> .....                                                                                                                       | 321 |

# INDICE

## I. ARTICOLI

### Studi e ricerche

|                                                                                                                                                                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| WALDEMAR CZTERNASTY (Università di Economia di Poznań, Polonia)<br><i>Dilemmi nella gestione in forma cooperativa in agricoltura polacca e nelle zone rurali alla luce delle esigenze e possibilità del suo sviluppo</i> .....                    | 13  |
| ADAM ZIELIŃSKI (Dipartimento di Scienze Giuridiche, Accademia Polacca delle Scienze di Varsavia, Polonia)<br><i>Il sistema di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra come forma di regolazione della produzione Agricole</i> ..... | 37  |
| IZABELA LIPIŃSKA (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)<br><i>Della problematica giuridica nel benessere del bestiame</i> .....                                                                                                            | 63  |
| ANNA KAPAŁA (Università dell'Ambiente di Wrocław, Polonia)<br><i>La possibilità di ottenere dei finanziamenti per l'apertura di un agriturismo con il Programma di Sviluppo rurale 2014-2020</i> .....                                            | 79  |
| ANETA SUCHOŃ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)<br><i>L'influenza della politica e diritto dell'Unione europea sullo sviluppo della cooperative agricole nei Paesi membri scelti</i> .....                                        | 95  |
| JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)<br><i>Il sostegno all'attività agricola nei siti Natura 2000 alla luce della Politica Agricola Comune</i> .....                                                 | 121 |
| DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)<br><i>Assistenziale oppure assicurativo – qual è il carattere dell'assicurazione sociale per gli agricoltori?</i> .....                                                             | 139 |
| ELŻBIETA GAJEWSKA, PIOTR IWASZKIEWICZ (Agenzia per gli Immobili Agricoli di Varsavia, Polonia)<br><i>L'azienda a conduzione familiare nella mediazione immobiliare agricola in Polonia</i> .....                                                  | 159 |

|                                                                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)                                                                                        |     |
| <i>Intorno al concetto giuridico di alimento</i> .....                                                                                                         | 179 |
| ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)                                                                                   |     |
| <i>Dello sviluppo della regolazione sui nuovi alimenti</i> .....                                                                                               | 191 |
| <br><b>Novità del diritto dell'Unione europea e della politica agricola comune</b>                                                                             |     |
| PRZEMYSLAW LITWINIUK (Scuola Principale Agraria di Varsavia, Polonia)                                                                                          |     |
| <i>Agricoltore attivo – il nuovo beneficiario del sostegno diretto nell'ambito della PAC</i> .....                                                             | 211 |
| <br><b>Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali</b>                                                                                                 |     |
| ELOÍSA CARBONELL PORRAS (Università di Jaén, Spagna)                                                                                                           |     |
| <i>Dell'unicità del mercato e decentramento territoriale nel settore agroalimentare spagnolo: l'incidenza della legge n. 20/2013 del 9 dicembre 2013</i> ..... | 229 |
| TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Università di Jaén, Spagna)                                                                                                            |     |
| <i>I rapporti tra il diritto commerciale e il settore agroalimentare con particolare attenzione alla pubblicità e concorrenza sleale</i> .....                 | 245 |
| <br><b>II. RASSEGNA DI LETTERATURA</b> .....                                                                                                                   | 263 |
| <br><b>III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA</b> .....                                                                                                               | 283 |
| <br><b>IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI</b> .....                                                                                                                  | 311 |
| <br><b>V. BIBLIOGRAFIA</b> .....                                                                                                                               | 321 |

## I. ARTYKUŁY

---

WALDEMAR CZTERNASTY

### **Dylematy spółdzielczej formy gospodarowania w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich w świetle potrzeb i możliwości jej rozwoju**

1. Kilkanaście dekad historii ruchu spółdzielczego wskazuje, że spółdzielnie były i współcześnie są obecne w strukturze podmiotów gospodarczych wielu krajów na całym świecie oraz potrafią funkcjonować w systemach ekonomicznych generowanych przez różne ustroje gospodarcze. Obok podmiotowego wzbogacania gospodarki kraju, spółdzielnie odgrywać mogą znaczącą rolę w wielu sferach życia gospodarczego – szczególnie w rolnictwie, na terenach wiejskich. Tymczasem od początku okresu transformacji ustrojowej w Polsce ma miejsce dość powszechne negowanie dokonań i w konsekwencji zasadności funkcjonowania grupowej formy gospodarowania w obecnych, rynkowych realiach ekonomicznego działania.

Zauważyć należy, że start do gospodarki rynkowej zastał polską spółdzielczość w bardzo niekorzystnej sytuacji. Wynikało to przede wszystkim z regulacji prawnych zawierających istotne błędy, które osłabiająco wpłynęły na potencjał gospodarczy spółdzielczości przez niszcząco-likwidacyjne postanowienia ustawowe i praktyki ich realizacji. Z kolei własność spółdzielczą potraktowano nie jako należącą do członków, czyli opartą na określonej więzi kapitałowej ze spółdzielnią, lecz jako własność społeczną, uznaną za równoznaczną z „upaństwowieniem”. Zarazem

kadrę zarządzającą jednostkami spółdzielczymi potraktowano jako niezdolną do przedstawienia się na myślenie kategoriami rynkowymi i działania w warunkach gospodarki rynkowej.

Wskazane niekorzystne opinie na temat istnienia sektora spółdzielczego w urynkowionej polskiej gospodarce, potrzebę jego marginalizacji, stanowiły wypadkową co najmniej kilku charakteryzujących go kryzysów – tożsamości, odzwierciedlonego w przyjmowaniu przez przedsiębiorstwa spółdzielcze (przede wszystkim duże) cech firm kapitalistycznych lub przedsiębiorstw państwowych. Kolejny z kryzysów – efektywności wiązać należy z niższą efektywnością ekonomiczną jednostek spółdzielczych w porównaniu z innymi formami prawno-organizacyjnymi przedsiębiorstw. Kryzys środowiskowy z kolei stanowi wyraz oddziaływania niesprzyjającego spółdzielniom środowiska politycznego, gospodarczego i społecznego. To ostatnie generować może „poczucie niższości” wśród członków – spółdzielców wobec zatrudnionych w innych przedsiębiorstwach. Tym bardziej że w powszechnym postrzeganiu spółdzielnie uznawane są za małe, lokalne przedsiębiorstwa – co nie zawsze jest zgodne z prawdą. Przeczy temu np. poziom i rozwój grupowych form gospodarowania w skali globalnej, a także w krajach Unii Europejskiej. Stanowiąc to może wyraz doceniania grupowej działalności w ekonomikach różnych państw.

Uzasadnione w kontekście powyższych uwag staje się pytanie o przyszłość polskiej spółdzielczości, szczególnie – zgodnie z tytułem opracowania – funkcjonującej na obszarach wiejskich. Sądzić należy, że w kontekście dalszego pobudzania rozwoju polskiego rolnictwa, znajdowania miejsca w unijnej przestrzeni ekonomicznej spółdzielczość jawi się jako niezbędna forma gospodarowania. Zatem zamiast o jej upadku należy mówić o różnorodnych uwarunkowaniach pobudzania czy szerzej – rozbudowy sektora spółdzielczego na polskiej wsi.

Przedstawiona teza zmusza wprost do postawienia szeregu pytań badawczych, w szczególności: o potrzebę rozwoju spółdzielczości na obszarach wiejskich w kontekście makroekonomicznym, a także korzyści dla poszczególnych rolników i lokalnych społeczności oraz o determinanty pobudzenia sektora spółdzielczego na polskiej wsi – szczególnie związane z uprawnieniami własnościowymi, rozwiązaniami organizacyjnymi czy też kapitałowymi więziami spółdzielni z otoczeniem. Opracowanie stanowi próbę ustosunkowania się do wymienionych kwestii; poprzedzać ją będzie syntetyczna prezentacja zasad i wartości spółdzielczych.

2. Spółdzielczość stanowi złożone zjawisko prawne, gospodarcze, społeczne i historyczne. Jej doktryna po raz pierwszy została sformułowana przez Stowarzyszenie Sprawiedliwych Pionierów w Rochdale w 1844 r. Samą zaś ideę grupowania się ludzi w zamiarze wspólnej realizacji określonych celów gospodarczych znaleźć można już w starożytności<sup>1</sup>.

Obecnie spółdzielczość występuje na całym świecie, zarówno w rozwiniętych krajach kapitalistycznych, państwach rozwijających się, jak i zacofanych ekonomicznie, chociaż ulega niekiedy dość istotnym przeobrażeniom; w wielu krajach szczególnie widoczna jest w sektorze rolnym, na obszarach wiejskich. Jednocześnie zauważyć należy, że przez ponad 160 lat swego rozwoju spółdzielczość była przede wszystkim formą uzupełniającą w relacji do panujących rozwiązań ekonomicznych i społeczno-ustrojowych. Jej zasięg społeczny, a także zakres przedmiotowy zmieniały się pod wpływem rozwoju gospodarek oraz przemian generujących nowe problemy społeczno-ekonomiczne, które mogły być rozwiązywane przez rozwój spółdzielczego działania; uwaga ta szczególnie dotyczy sektora rolnego. Zauważyć przy tym należy, że spółdzielczość charakteryzuje serwomechanizm adaptacyjny do różnych rozwiązań ustrojowych, systemowych i regulacyjnych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że teoria i praktyka spółdzielcza kształtowane były w określonym zakresie przez ideologię i politykę klas oraz warstw społecznych z różnych powodów zainteresowanych spółdzielczością. Efektem ich wpływu były m.in. kontrowersje wokół pojmowania różnych kategorii związanych z grupową formą gospodarowania<sup>2</sup>.

W powszechnie przyjętej interpretacji spółdzielczość określana jest jako ruch społeczny o celach bezpośrednio gospodarczych oraz ideowo-wychowawczych, z drugiej strony zaś jako forma działalności gospodarczej ludzi. W definicji tej wyeksponowana została jedność społeczno-zrzeszeniowego i bezpośrednio gospodarczego charakteru spółdzielczości<sup>3</sup>. Naruszenie tej jedności z reguły oddziałuje ujemnie na sposób działania i rozwój grupowego gospodarowania oraz pozycję spółdzielczości w eko-

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Inglot, A. Galos (red.), *Zarys historii polskiego ruchu spółdzielczego*, cz. 1: *Do 1918 r.*, Zakład Wydawnictw CRS, Warszawa 1971, s. 8-10 oraz *Niekonwencjonalne formy spółdzielczości*, tłum. T. Kowalak, Zakład Wydawnictw CRS, Warszawa 1974, s. 14-15.

<sup>2</sup> W. Czernasty, T. Kujaczyński, *Dostosowania spółdzielczości w różnych ustrojach gospodarczych*, referat na seminarium „Co-operatives Development Strategies”, Spółdzielczy Instytut Badawczy, Kraków 1994.

<sup>3</sup> Ustawa z 16 kwietnia 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo Spółdzielcze (ważniejsze postanowienia), „Kurier Spółdzielczy” 1993, nr 9.

nomice danego kraju, a także w jej ocenach dokonywanych przez społeczeństwo.

Jak już zauważono, szereg zasad i wartości spółdzielczych podlega ewolucyjnym zmianom; odzwierciedleniem tego są kolejne próby ich kodyfikacji. Zmienność charakteru niektórych zasad i wartości spółdzielczych przejawia się przede wszystkim:

- w postaci tzw. zasad roczdelskich (1844),
- w zasadach paryskich (1937),
- w zasadach wiedeńskich (1966),
- w zasadach manchesterskich (1995)<sup>4</sup>.

Ostatnia z kodyfikacji zasad spółdzielczych nastąpiła na Kongresie Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w Manchesterze. Dotyczyła one<sup>5</sup>:

1) dobrowolnego i otwartego członkostwa w spółdzielniach. Są one zatem organizacjami dobrowolnymi, dostępnymi dla wszystkich osób chcących korzystać z usług, a także gotowych realizować obowiązki wynikające z członkostwa. Nie może mieć miejsca żadna dyskryminacja płci, rasy, pozycji społecznej, przekonań politycznych czy religijnych;

2) demokratyzmu spółdzielczego – wskazującego, że omawiane jednostki są organizacjami demokratycznymi, zarządzanymi przez członków; w aktywny sposób kształtują oni politykę spółdzielni i uczestniczą w podejmowaniu decyzji. Spółdzielcy pełniący funkcje z wyboru odpowiadają przed ogółem członków; ci ostatni zaś w spółdzielniach podstawowych mają równe prawo: jeden członek – jeden głos. Również na innych szczeblach spółdzielnie funkcjonują w sposób demokratyczny;

3) udziałów członkowskich – członkowie wnoszą odpowiednie udziały i w demokratyczny sposób zarządzają majątkiem jednostki spółdzielczej. Zarazem część tego majątku jest niepodzielna i jest wspólną własnością spółdzielni. Członkowie w praktyce nie otrzymują lub partycypują w bardzo małej dywidendzie od udziałów stanowiących warunek ich członkostwa. Uzyskane przez spółdzielnię nadwyżki bilansowe członkowie przeznaczają m.in. na następujące cele: rozwój (np. poprzez gromadzenie rezerw, których część będzie niepodzielna), podział pomiędzy członków proporcjonalnie m.in. do wysokości ich obrotów ze spółdzielnią, wspieranie innej, akceptowanej przez członków działalności;

---

<sup>4</sup> Szeroką prezentację ewolucji kolejnych zasad znaleźć można w pracy E. Pudełkiewicz, *Spółdzielczość wiejska*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1999, s. 5-12.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Dyka (red.), *Spółdzielczość we współczesnej gospodarce*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1998, s. 15-22.



4) samorządności spółdzielczej – pozwalającej postrzegać spółdzielnie jako samorządne, samopomocowe organizacje zarządzane przez członków. Nawiazywanie zaś współpracy z innymi organizacjami (w tym rządowymi) oraz pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania odbywa się w warunkach umożliwiających członkom demokratyczny nadzór oraz niezależność spółdzielni;

5) kształcenia, szkolenia i informacji – chodzi tu przede wszystkim o tworzenie możliwości i ułatwianie kształcenia i szkolenia członkom oraz przedstawicielom wybranym do organów spółdzielni, a także kadrze kierowniczej i pozostałym pracownikom w celu podwyższenia ich kwalifikacji, odzwierciedlonych we wzroście efektów pracy i w konsekwencji w rozwoju spółdzielni. Omawiana zasada wiąże się także z informowaniem przez spółdzielnie opinii publicznej, środowisk opiniotwórczych, młodzieży i wszystkich zainteresowanych o celach spółdzielni oraz efektach wynikających z jej działalności i przynależności do niej;

6) współpracy międzyspółdzielczej – wskazującej, że spółdzielnie, służąc w efektywny sposób swoim członkom, powinny dążyć do wzmocnienia ruchu spółdzielczego poprzez współpracę na szczeblu lokalnym, krajowym, regionalnym i międzynarodowym;

7) dbałości o społeczności lokalne – czyli realizację nie tylko ustalonej demokratycznie polityki i podjętych decyzji, lecz także dbanie o rozwój społeczności lokalnych, w których funkcjonują.

Zasady spółdzielcze, co jest zrozumiałe, nie zawierają wszystkich reguł postępowania jednostek o grupowej formie własności. Niezbędne staje się zauważanie podstawowych wartości ruchu spółdzielczego. Powszechnie przyjmuje się, że:

- wynikają one z zasad spółdzielczych i m.in. obejmują związki osób, demokratyczne uczestnictwo w zarządzaniu, niezależność, jedność, sprawiedliwy podział dochodów, zróżnicowane formy współpracy na poszczególnych szczeblach;

- dotyczą ideologicznych zagadnień, takich jak demokracja, równość, dobrowolność, samopomoc;

- eksponują problemy etyczne, głównie uczciwość, troskliwość, pluralizm, wiarę w ducha spółdzielczości.

Zaprezentowane wyżej zasady oraz wartości spółdzielcze wskazują pewne minimum reguł postępowania. Nie zawierają one żadnych konkretnych wskazań co do metody, sposobów postępowania danej jednostki spółdzielczej w ekonomiczno-społecznych realiach gospodarowania kraju.

Demokratyzm spółdzielczy powinien stwarzać możliwość wyboru w odniesieniu do działalności samych członków spółdzielni, a także demokratycznie wybieranego przez nich kierownictwa<sup>6</sup>.

3. Demokratyzacja kraju, rozwój pluralizmu w życiu politycznym i w sferze ideologii oraz funkcjonowanie w ramach gospodarki rynkowej powinny, jak należy sądzić, stwarzać taki układ norm i reguł gospodarowania, który zapewniałyby funkcjonowanie podmiotom o różnych formach własności w obecnej rzeczywistości gospodarczej. Wystąpić zatem powinny korzystne przesłanki dla dalszego rozwoju ruchu spółdzielczego, przywrócenia równowagi między społeczną a gospodarczą stroną spółdzielczości, reaktywowania autentycznej własności spółdzielczej oraz ujawnienia się jej potencjalnych zalet i możliwości, tym bardziej że mieści się to w spółdzielczej polityce Unii Europejskiej. Jej mottem jest bowiem dostrzeganie społeczno-ekonomicznej roli grupowej formy gospodarowania i podejmowanie różnorodnych przedsięwzięć, zmierzających do dalszego rozwoju gospodarki spółdzielczej w ekonomikach krajów unijnych.

Tymczasem w Polsce wciąż istnieje marazm w zakresie przywracania i popularyzacji ekonomicznych i społecznych wartości spółdzielczych, niedostateczna jest także kontrola nad przestrzeganiem zasad spółdzielczych. Dość wyraźna jest tendencja odchodzenia od zasad demokracji spółdzielczej i popieranie ewolucji przedsiębiorstw spółdzielczych w kierunku kapitałowym.

Szczególną barierę rozwojową dla grupowej formy gospodarowania tworzyły rozwiązania prawne odniesione do sektora spółdzielczego w początkowym okresie transformacji ustrojowej, łamiąc zarazem jego autonomię gospodarczą, organizacyjną i ideologiczną<sup>7</sup>. Głównym ich źródłem była realizacja ustawy z 20 stycznia 1990 r. o zmianach organizacji i działalności spółdzielczości. Na jej mocy nastąpiła likwidacja centralnych i terenowych związków spółdzielczych oraz podporządkowanych im zakładów, przy równoczesnym okresowym zawieszeniu lustracji spółdzielni. W trakcie tych działań dopuszczono się wielu niesprawiedliwości

---

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Dyka, P. Grzegorzewski, *Zarządzanie spółdzielnią*, Difin, Warszawa 2000, s. 58-59.

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat zob. W. Czternasty, *Instrumentarium wsparcia przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, w: A. Czyżewski (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej, ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 251 i n.

i nadużyć. Poważna część mienia spółdzielczego przeszła w ręce sektora prywatno-kapitałowego.

Jednakże stratą bardziej dotkliwą i silniej odczuwalną przez podstawowe spółdzielnie było zniszczenie pionowej infrastruktury rynkowej spółdzielczości. Chodzi tu o zakłady gospodarcze, sieć hurtowni, biura projektowo-inwestycyjne, zakłady usługowe, przedsiębiorstwa handlu zagranicznego itp. Ułatwiały one podstawowym spółdzielniom m.in. zaopatrzenie oraz zbyt wytwarzanych przez nie produktów. To właśnie infrastruktura gospodarcza stwarzała podstawowym spółdzielniom możliwości łączenia zasady lokalności z efektami działania na większą skalę, przez co wzmagala zdolności konkurencyjne spółdzielni, działania w interesie członków oraz obsługiwanej ludności. W konsekwencji na dopiero kształtującym się rynku wczesnego okresu transformacji wystąpiły spółdzielnie jako izolowane, drobne jednostki – narażone na wzmożone ryzyko rynkowe i działanie w warunkach dużej niepewności.

Tymczasem w całym świecie spółdzielnie nie funkcjonują jako luźne, wzajemnie od siebie izolujące się jednostki społeczno-gospodarcze. Powszechną zasadą organizacyjną ruchu spółdzielczego jest zasada zrzeszania się spółdzielni oraz przyjęta przez Kongres MZS w Wiedniu w 1966 r. zasada współpracy międzyspółdzielczej na szczeblu regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Jednakże przepisy wskazanej wyżej ustawy (z 20 stycznia 1990 r.) nie tylko zaprzeczały tendencjom światowego ruchu spółdzielczego, zasadom gospodarki rynkowej, lecz także naruszały prawo obowiązujące w Polsce.

Szereg zamieszczonych wyżej uwag wprost prowokuje pytanie: Jakie argumenty przemawiają za szczególną użytecznością rozwoju spółdzielczości rolniczej i innych jej form na terenach wiejskich?<sup>8</sup> W odpowiedzi uwzględnić trzeba trzy najważniejsze. Pierwszy łączyć należy z możliwościami rozwoju i wzrostu konkurencyjności sektora rolnego w gospodarce narodowej, kolejne – z efektami dla gospodarstw rolnych oraz lokalnej społeczności.

Zrzeszanie przedsiębiorstw bądź producentów, którego konsekwencje to koncentracja oraz wzrost podaży w rękach jednej grupy, daje dużą przewagę w stosunku do małych podmiotów. Większe jednostki są często bardziej wiarygodnym partnerem negocjacyjnym i łatwiej mogą się wywiązy-

---

<sup>8</sup> M. G. Brodziński, *Spółdzielczość obsługująca wieś i rolnictwo w okresie przekształceń ustrojowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Warszawa 2007, s. 93-94.

wać z zawieranych kontraktów. Szczególnie wyraźnie widać zróżnicowanie w zakresie wielkości przedsiębiorstw w sektorze rolnym. Producenci rolni są grupą bardzo rozproszoną i rozdrobnioną (kilkumilionową), a ponadto silnie heterogeniczną. W takiej sytuacji, wobec kolejnego ogniwa łańcucha gospodarki żywnościowej, jakim są przetwórcy, przeciętny rolnik nie jawi się jako równorzędny partner. Działając w pojedynkę, będzie zmuszony zgodzić się na zaproponowane mu warunki współpracy w zakresie dostaw czy cen produktów rolnych, natomiast będąc członkiem grupy i reprezentując znacznie większą podaż surowców, mógłby współdecydować o wszystkich parametrach umowy bądź kontraktu.

Spółdzielcza forma gospodarowania, pełniąc rozbudowane funkcje gospodarcze oraz społeczno-wychowawcze, dobrze wpisuje się w funkcjonowanie sektora rolnego. Charakter spółdzielni pozwala nie tylko na ochronę interesów sektora rolnego w konfrontacji z pozostałymi gałęziami, ale także na korzystanie z efektów, jakie wypracowuje. Jak każdy sektor surowcowy, rolnictwo w systemie rynkowym jest deprecjonowane, co wyraża się tym, że nie realizuje ono w pełni nadwyżki ekonomicznej, którą wygenerowało. Odpływa ona do kolejnych sektorów, bliższych konsumentowi finalnemu<sup>9</sup>. Wychodząc naprzeciw temu problemowi, spółdzielnie umożliwiają nie tylko zatrzymanie i podział tej nadwyżki, ale również pomagają w osiągnięciu efektu synergii dzięki kumulacji kapitału.

Jak już wyżej zauważono, użyteczność spółdzielczości na obszarach wiejskich rozpatrywać także można przez pryzmat korzyści dla poszczególnych gospodarstw; determinować je mogą takie działania, jak:

- neutralizacja bezrobocia poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, które powinny powstawać bezpośrednio na wsi;
- niewielkie ryzyko finansowe – zostanie członkiem spółdzielni wymaga często wielokrotnie niższego kapitału w porównaniu z innymi podmiotami małego biznesu, a udziały mogą być wnoszone w różnej postaci (pracy, świadczonych usług, lokalu, sprzętu itp.);
- wskazanie na kierunki produkcji rolnej pod kątem „pewnego zbytu” na lokalnym rynku;
- pobudzenie innowacyjnych zachowań gospodarstw rodzinnych przez propagowanie nowych kultur rolnych oraz organizowanie sprzedaży wytworzonych produktów;

---

<sup>9</sup> A. Czyżewski, *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, w: idem (red.), op. cit., s. 19 oraz B. Czyżewski, *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 129.

– zracjonalizowanie wykorzystania sprzętu rolniczego, polegające na zaangażowaniu się poszczególnych gospodarstw w proces wspólnego zakupu i użytkowania maszyn<sup>10</sup>.

Obok wymienionych wyżej korzyści rozwój spółdzielczości na obszarach rolniczych kształtować może szereg innych ekonomicznych efektów – dla całej lokalnej społeczności, głównie poprzez:

– wykształcenie lokalnego rynku pracy, połączone z racjonalnym wykorzystaniem drobnego kapitału i oszczędności społeczności wiejskiej, prowadzące do pobudzenia lokalnej przedsiębiorczości;

– ochronę podmiotów gospodarczych, których cel działalności nie stanowi maksymalizacja zysku, lecz chęć uzyskania dochodu (np. małe firmy rodzinne);

– wykorzystanie zasobów wytwórczych obszaru wiejskiego, w tym środowiska i jego walorów krajobrazowych;

– sposób działania lokalnych rynków, znajdujący swój wyraz w ograniczeniu niekontrolowanej, wzajemnie wyniszczającej się konkurencji wielu drobnych, dbających jedynie o własne interesy wytwórców i sprzedawców;

– tworzenie warunków (organizacyjnych, kapitałowych itp.) dla zwiększenia konkurencyjności wytwórczej i handlowej społeczności wiejskiej na rynkach zewnętrznych;

– ograniczanie działania bądź wyeliminowanie z lokalnego rynku rozbudowanego układu pośrednictwa na produkty i usługi rolnicze oraz spekulacyjnego kapitału handlowego, oddziałującego destabilizująco na poziom i relacje cen, itp.;

Rozwój spółdzielczości na obszarach rolniczych może również kształtować wiele innych ekonomicznych i społecznych korzyści dla całej lokalnej społeczności, które znajdą m.in. odzwierciedlenie w tzw. społecznej renty spółdzielczej, wyrażającej efekty działalności spółdzielni jako stowarzyszenia. Składają się na nie różnorodne pozaekonomiczne korzyści (wykształcenie się więzi koleżeńskich, towarzyskich, organizowanie rekreacji, wspólnych przedsięwzięć kulturalnych, sportowych, zabaw itp.), a także wartości edukacyjne, realizowane w formie różnotematycznych kursów, szkoleń, fachowego instruktażu itp., z których mogą korzystać nie tylko członkowie, ale i cała lokalna społeczność.

Ważkie, jak należy sądzić, argumenty wskazują na potrzebę rozwoju spółdzielczej formy gospodarowania w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

---

<sup>10</sup> W. Czernasty, B. Czyżewski, *Struktury kierowania agrobiznesu w Polsce. Teoria, analiza i tendencje*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 230.

Tymczasem w realiach gospodarki rynkowej w Polsce wyłania się niejednolity obraz spółdzielczości, na który przede wszystkim składają się:

- quasi-spółdzielnie, o bardzo słabej kondycji ekonomicznej, niedążące do pozyskiwania nowych członków, często realizujące politykę ograniczania działalności gospodarczej. Ma to w rezultacie doprowadzić do uwłaszczenia i w konsekwencji podziału majątku spółdzielczego, pomiędzy nieliczną grupę zainteresowanych;

- grupa relatywnie słabych ekonomicznie spółdzielni, o narastającym zniechęceniu członków do grupowej formy gospodarowania, czekających na nowelizację prawa spółdzielczego w celu przekształcenia jednostki spółdzielczej w inną, przynoszącą większe efekty ekonomiczne, formę prawną;

- grupa spółdzielni dążących do utrzymania i zachowania swego stanu posiadania i powolnie, bez zbędnego ryzyka rozwijających dotychczasową działalność w celu utrzymania pozycji rynkowej, głównie lokalnej. W jednostkach tych występują poprawne więzi pomiędzy członkami i spółdzielnią, osiągane są wystarczająco dobre wyniki finansowe oraz właściwie wykorzystywany spółdzielczy majątek<sup>11</sup>;

- coraz częściej pojawiające się silne ekonomicznie i społecznie organizmy spółdzielcze będące głównie rezultatem konsolidacji poszczególnych spółdzielni, przy zachowaniu miejsc pracy i majątku spółdzielczego. Koncentracja, specjalizacja, istotny wzrost skali produkcji – w połączeniu z rynkowym systemem zarządzania – generują wysokie efekty ekonomiczne dla członków, wzmacniają siłę więzi pomiędzy członkami a spółdzielnią oraz znajdują odzwierciedlenie w działalności społecznej, kulturalnej, wychowawczej w lokalnym środowisku, w którym funkcjonują.

Przykładem w tym względzie może być spółdzielczość mleczarska. Postępująca konsolidacja branży pod względem skupowym, produkcyjnym i dystrybucyjnym znajduje już obecnie odzwierciedlenie w wykształceniu się kilku dużych spółdzielni mleczarskich, dobrze i nowoczesnie zarządzanych, wyposażonych w nowoczesne linie technologiczne, skutecznie zdobywających rynki zagraniczne. Efekt kontynuowanych działań konsolidacyjnych w branży mleczarskiej ma znaleźć odzwierciedlenie w funkcjonowaniu w Polsce kilkunastu dużych spółdzielni mleczarskich, mających ponad 80% udział w rynku mleka, produkujących szeroką gamę produktów standardowych. Drugą grupę stanowić będzie kilkudziesięciu

---

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Brodziński, op. cit., s. 163-164.

mniejszych producentów, koncentrujących się na rynkach regionalnych i lokalnych. Trzecia grupa – mniejsza liczebnie, ale bardziej widoczna – ma obejmować spółdzielnie będące w stanie wykreować unikatowe produkty bądź skutecznie zagospodarować nisze rynkowe.

W działaniach konsolidacyjnych spółdzielni należy się dopatrywać nie tylko szeroko rozumianych efektów ekonomicznych, technologicznych, jakościowych. Ich odzwierciedleniem może być np. jeszcze szersze zaopatrywanie członków-producentów mleka w specjalistyczny sprzęt do produkcji pasz, w dojarki, schładzarki bądź udzielanie kredytu na jego zakup, który jest spłacany mlekiem. Eliminowana będzie także zaciekle rywalizacja małych spółdzielni mleczarskich – działa ich kilka w każdym województwie. Zarazem kilkakrotnie wyższy po połączeniu budżet przeznaczony na cele marketingowe umożliwiałby skuteczniejszą walkę o pozyskanie klientów.

Skoro uznaje się konsolidację spółdzielni za ważny kierunek rozwoju ruchu spółdzielczego w Polsce w wymiarze ekonomicznym i społecznym, szczególnie należy podkreślić, że zmniejszenie liczby spółdzielni nie musi skutkować drastycznym spadkiem zatrudnienia. Konsolidację można oprzeć na strategii wspólnego rozwoju i korzyściach wynikających z synergii. Właśnie spółdzielczość jako grupowa forma gospodarowania stwarza duże możliwości połączeń, niewymagających znacznego kapitału, wynikających z jednej z jej cech – woli współpracy.

Obok konsolidacji uwzględnić należy szereg innych determinant funkcjonowania i rozwoju spółdzielni rolniczych i innych działających na obszarach wiejskich. Wiązać je przede wszystkim należy z potrzebą doskonalenia struktur organizacyjnych, gwarantujących sprawność ekonomiczną jednostek oraz możliwości uzyskiwania nadwyżki bilansowej. W perspektywie społecznej muszą one stanowić wspólnotę solidarną, a członkowie – jak pisze M. G. Brodziński – „będą realizować swoje prawa głównie w zakresie współdecydowania na forum Walnego Zgromadzenia Członków lub Przedstawicieli. Siła takiej spółdzielni tkwić będzie w jej wspólnotcie, jeżeli oczywiście członkowie nie będą jej traktować jednostronnie, tzn. widzieć swoje prawa bez należytej aktywności w zakresie posiadanych wobec niej obowiązków. Stąd tak ważne, aby [...] koncentrowali się na powiązaniach produkcyjno-handlowych ze swoją spółdzielnią”<sup>12</sup>. Ostatnia uwaga dotyczy spółdzielczości rolniczej.

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 164.

4. Współczesne dylematy dotyczące funkcjonowania i rozwoju sektora spółdzielczego w Polsce, kształtowania jego pozycji w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich, jak wyżej wskazano, generowane są w istotnej mierze przez uprawnienia własnościowe i rozwiązania organizacyjne rolniczego sektora spółdzielczego w gospodarce rynkowej, a także przez możliwości zaspokajania potrzeb kapitałowych spółdzielni.

Własność spółdzielcza powstaje i rozwija się w szczególny sposób. Kluczowe znaczenie w jej powstaniu mają, jak już wskazywano, wkłady i udziały grup osób fizycznych, przyszłych współwłaścicieli lub współwłaścicieli-pracowników tworzących spółdzielnie. Wkłady członkowskie mogą występować w postaci rzeczowej (w spółdzielniach wytwórczych), a udziały członkowskie głównie w postaci pieniężnej. Te pierwsze stanowią formę własności indywidualnej połączonej czasowo z własnością zespolową. W związku z tym przedstawiciele liberalnych koncepcji własności spółdzielczej sugerują, że jest ona szczególnym rodzajem własności prywatnej czasowo oddanej we wspólne władanie spółdzielni, a nie odrębną własnością grupową. Podobnie stwierdza ustawa z 16 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze, precyzując, że: „własność spółdzielcza jest prywatną własnością grupową członków spółdzielni”<sup>13</sup>. Według F. R. Chadadda i M. L. Cooka podstawowym kryterium klasyfikacji spółdzielni jest właśnie sposób przypisania uprawnień własnościowych<sup>14</sup>. Do decydujących uprawnień własnościowych zaliczane są udziały w wypracowanej nadwyżce oraz prawo do decydowania o wykorzystaniu aktywów produkcyjnych<sup>15</sup>. Zgodnie z teorią praw własności dopiero posiadanie obu typów uprawnień własnościowych motywuje właściciela do efektywnego wykorzystania zasobów. Tradycyjna struktura spółdzielcza charakteryzuje się następującymi rozwiązaniami w zakresie uprawnień własnościowych:

- prawa własności są zastrzeżone dla członków-użytkowników;
- prawa do nadwyżki bilansowej nie podlegają przenoszeniu, wycenie rynkowej i są zwrotne (wkład pieniężny podlega zwrotowi w przypadku ustania członkostwa);

---

<sup>13</sup> J. Szczepański, *Spółdzielczość w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1994, s. 43.

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat zob. F. R. Chaddad, M. L. Cook, *The Ownership Rights Typology of Cooperative Models*, University of Missouri, Working Paper No. AEWP 2002-06, May 2002, s. 2.

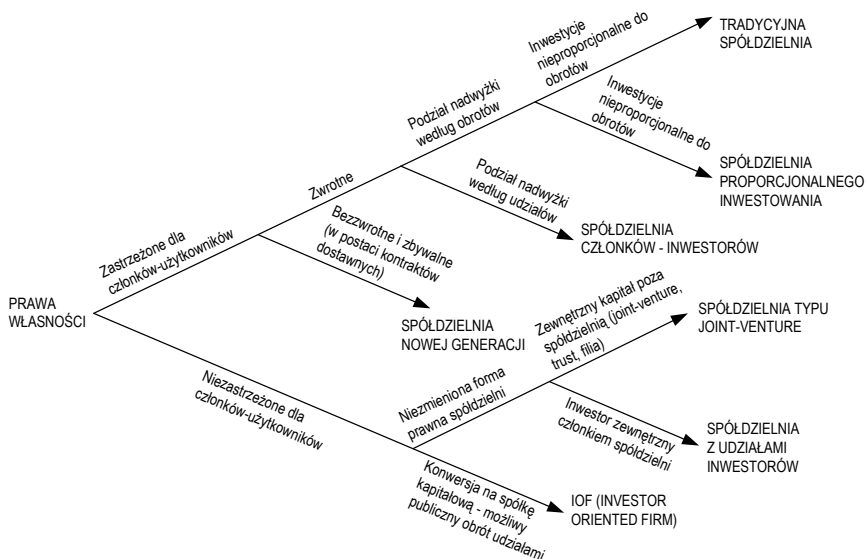
<sup>15</sup> Szerzej na ten temat zob. S. J. Grossman, O. D. Hardt, *The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration*, „Journal of Political Economics” 94, 1986.



– nadwyżka bilansowa jest dzielona według obrotów (zgodnie z zasadami spółdzielczymi ustalonymi w 1995 r. na Kongresie Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w Manchesterze);

– każdy członek ma jeden głos niezależnie od liczby posiadanych udziałów.

Obok struktur tradycyjnych we współczesnej gospodarce rynkowej pojawia się także szereg spółdzielni o charakterze „hybrydowym”, będących połączeniem różnych koncepcji członkostwa i uprawnień własnościowych. Modele tych spółdzielni mogą znaleźć szerokie zastosowanie w sektorze rolnym w Polsce oraz w innych krajach Unii Europejskiej, ze względu na znaczny udział grupowej formy gospodarowania w rolnictwie ich gospodarek<sup>16</sup>. Graficzną prezentację wskazanych modeli zawiera rysunek 1.



Rysunek 1. Alternatywne modele organizacyjne spółdzielni z punktu widzenia alokacji uprawnień własnościowych

Źródło: F. R. Chaddad, M. L. Cook, *The Ownership Rights Typology of Cooperative Models*, University of Missouri, Working Paper, May 2002, s. 2.

W spółdzielniach proporcjonalnego inwestowania dokonuje się pomiaru obrotów każdego członka w wybranym okresie bazowym, po czym szacuje

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat zob. W. Czernasty, *Determinanty rozwoju spółdzielczości w różnych warunkach ekonomiczno-społecznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 195-196.

się na tej podstawie minimalną wysokość wymaganych udziałów. Z kolei cechą charakterystyczną spółdzielni „członków-inwestorów” jest podział nadwyżki bilansowej proporcjonalnie do udziałów, a nie obrotów, jednak z zachowaniem zwrotności wkładów w przypadku ustania członkostwa. Natomiast w „spółdzielniach nowej generacji” wprowadza się zamiast zwrotnych udziałów zbywalne „kontrakty (prawa) dostawne”, przy czym liczba posiadanych kontraktów jest proporcjonalna do obrotów danego producenta ze spółdzielnią. W ten sposób, pod warunkiem występowania trwałego popytu na kontrakty, udziały podlegają wycenie rynkowej, uwzględniającej stopę zwrotu z poczynionych w spółdzielni inwestycji. Jeśli chodzi o drugi kierunek rozwoju, w którym udziały spółdzielni mogą posiadać nie tylko członkowie, jednym z modeli alternatywnych jest powiązanie spółdzielni z inwestorem zewnętrznym w zamian za udziały w nadwyżce. Ma ona na ogół charakter *joint venture*, spółki powierniczej lub filii. Innym rozwiązaniem natomiast jest wprowadzenie oddzielnego rodzaju udziałów dla podmiotów niebędących członkami spółdzielni. Wreszcie pozostaje możliwość przekształcenia spółdzielni w spółkę kapitałową. Bezpieczniejszą drogą wydają się jednak modele organizacyjne, które zastrzegają prawo własności dla członków spółdzielni<sup>17</sup>.

Podział rozwiązań w zakresie członkostwa w zależności od modeli, jakie wykształciły się w ostatniej dekadzie w sektorze rolnym UE, zaprezentowała B. Bouckova (tab. 1).

Tabela 1. Modele organizacji spółdzielczości w UE

| Wyszczególnienie          | Model tradycyjny | Model oparty na udziałach                 | Model oparty na spółdzielni „córce”       | Model oparty na udziałach towarowych (NGC) | Model ograniczonej odpowiedzialności (PCL) |
|---------------------------|------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Członkostwo               | wolne            | wolne                                     | zmieniające się                           | ograniczone                                | zmieniające się                            |
| Odpowiedzialność osobista | nie              | dla inwestorów                            | dla inwestorów                            | tak                                        | tak                                        |
| System głosowania         | równe prawa      | członkowie: wkłady<br>inwestorzy: udziały | członkowie: wkłady<br>inwestorzy: udziały | bazuje na wkładach/<br>inwestycjach        | bazuje na udziałach                        |

<sup>17</sup> W. Czernasty, B. Czyżewski, op. cit., s. 220-223.

|                          |                    |                                        |                                        |                                        |                     |
|--------------------------|--------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|---------------------|
| Uprawnienia decyzyjne    | członkowie         | członkowie                             | członkowie                             | członkowie                             | inwestorzy          |
| Zewnętrzni udziałowcy    | nie                | tak                                    | tak                                    | ograniczony dostęp                     | tak                 |
| Udziały członkowskie     | równe              | równe                                  | równe                                  | bazują na wkładach                     | bazują na udziałach |
| Dochody                  | bazują na wkładach | członkowie: wkłady inwestorzy: udziały | członkowie: wkłady inwestorzy: udziały | członkowie: wkłady inwestorzy: udziały | bazują na udziałach |
| Zarządzanie menedżerskie | nie                | nie zawsze                             | tak                                    | tak                                    | tak                 |

Źródło: B. Bouckova, *Agricultural co-operatives: perspectives for the 21 Century*, „Journal of Agricultural Economics” 2002, nr 4(48), s. 166-170.

Jeśli chodzi o aspekty społeczne, ustawodawstwo w wielu krajach jest restrykcyjne. W większości z nich nadal obowiązuje zasada jeden członek – jeden głos. Tylko Holandia i Belgia są państwami, w których głosowanie udziałami jest rozpowszechnione. Rozwiązania normatywne przewidują, że spółdzielnie powinny być otwarte dla nowych członków, a przepisy muszą umożliwić łatwe wstąpienie do spółdzielni i wystąpienie z niej, nawet jeśli aspekty ekonomiczne dyktują postępowanie odwrotne. Wspomniana zasada jeden członek – jeden głos obowiązuje powszechnie we wszystkich krajach, przynajmniej jeśli chodzi o spółdzielnie podstawowe. Jednak przepisy wprowadzane ostatnio w niektórych państwach dopuszczają bardziej elastyczne podejście. Na przykład prawo może stanowić, że członkowie posiadają do dyspozycji większą liczbę głosów. W siedmiu krajach, w których ustawy o spółdzielczości przyjęto niedawno (Francja, Włochy, Belgia, Portugalia, Dania, Finlandia, Szwecja), dopuszczono także inwestowanie w spółdzielnie przez osoby trzecie niebędące ich członkami. Liczba przyznanych im głosów nie może jednak przekroczyć 1/3 wszystkich głosów na Walnym Zgromadzeniu. Zasada zmienności funduszu udziałowego, umożliwiająca realizację kolejnej z nich – „otwartych drzwi”, obowiązuje w prawodawstwie większości krajów (z wyjątkiem Niemiec)<sup>18</sup>.

Spółdzielnie, szczególnie zlokalizowane na obszarach wiejskich, zmuszane są szukać wciąż „nośników postępu” rynkowego. Dotyczą one

<sup>18</sup> D. Mierzwa, *Przedsiębiorstwo spółdzielcze. Tradycja i współczesność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 62 i 197.

nie tylko produktu we wszystkich jego przejawach, lecz także techniki kontaktów z układem partnerskim rynku, w tym z odbiorcami towarów i usług. Podmioty o grupowej formie gospodarowania chcąc być konkurencyjne muszą poznawać zmiany we wzorcach konsumpcji, a także elastycznie i na bieżąco dostosowywać się do zmieniających się potrzeb wspomnianych odbiorców, w tym także członków spółdzielni. Stanowi to ważny czynnik rozwoju omawianych organizacji funkcjonujących w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Coraz częściej staje się zauważalny trend do skracania łańcuchów dostaw artykułów rolno-żywnościowych, co jest zgodne z wymaganiami konsumentów, polegającymi na dążeniu do wzrostu jakości spożywanej żywności przy jednoczesnym obniżeniu jej cen. Tworzenie lokalnych sklepów z żywnością regionalną, własnych bazarów, czy sprzedaż wysyłkowa produktów żywnościowych bądź ich osobiste dostarczanie do odbiorców przez spółdzielnie ma jeszcze jeden bardzo ważny i zarazem korzystny aspekt. Eliminuje anonimowość pomiędzy odbiorcami i producentami żywności i prowadzi do powstania więzi pomiędzy nimi i nasilenia bezpośrednich powiązań pomiędzy miastem a wsią. Ze względu na określone wymagania o charakterze finansowym, rzeczowym i organizacyjnym wydaje się, że spółdzielnie będą odgrywały w przyszłości kluczową rolę w tego typu działalności. Duże znaczenie w osiąganiu sukcesów przez mniejsze spółdzielnie ma także ich innowacyjność polegająca na wprowadzaniu nowych rozwiązań przyczyniających się do wzrostu wydajności i produktywności, bez ewentualnych ujemnych następstw dla członków i pracowników spółdzielni. Celem innowacyjności jest zdobycie określonego a zarazem trwałego udziału w rynku. Duży wpływ na skuteczność wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w spółdzielni może też mieć współdziałanie z całym jej otoczeniem, a szczególnie z organami administracji państwowej i samorządowej oraz instytucjami kooperującymi, co pozwala np. na umiejętne wygospodarowanie sobie określonej niszy rynkowej. Uniwersalną podstawę wskazanych dostosowań stanowią techniki marketingowe, które umacniają spółdzielnię jako przedsiębiorstwo i pozwalają jej skutecznie działać w warunkach konkurencji. Mogą one opierać się na pozytywnym wizerunku jednostki spółdzielczej, jako podmiotu o charakterze społecznym, a więc bazującym na szczególnej rzetelności, która wynika z zasad i wartości charakteryzujących grupową formę gospodarowania<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Szerzej na ten temat zob. M. G. Brodziński, *Dylematy rozwoju spółdzielczości w Polsce*, Fundacja Rozwoju Szkoły Głównej Gospodarstwie Wiejskiego, Warszawa 1999, s. 98 i n.

5. O miejscu poszczególnych spółdzielni i całego sektora grupowego gospodarowania w gospodarce rynkowej decyduje, w istotnej mierze, prężność kapitałowa jako punkt wyjścia wszelkich działań gospodarczych, łącznie ze wskazanym już wyżej wykorzystaniem elementów integracji gospodarczej i specjalizacji funkcjonalnej.

Głównym źródłem rozwoju własności spółdzielczej jest akumulacja części nadwyżki ekonomicznej. Innym mogą być wkłady rzeczowe i udziały nowo wstępujących członków, a także zwiększenie wysokości udziałów dotychczasowych członków spółdzielni. Źródła te są szczególnie ważne, gdy występują trudności dopływu kapitału z zewnątrz. Konieczność funkcjonowania spółdzielni w warunkach narastającej konkurencyjności otoczenia, co jest immanentną cechą rozwiniętych gospodarek rynkowych, wyzwała potrzebę ich otwarcia się na zewnętrzne źródła finansowania poprzez pozyskanie inwestorów. Strategia rozwoju oparta na zewnętrznych zasobach finansowych może być szczególnie potrzebna w słabszych spółdzielniach – m.in. rolniczych oraz funkcjonujących na obszarach wiejskich – a otwarcie na kapitał zewnętrzny występuje zazwyczaj wtedy, gdy omawiane podmioty przeżywają kryzys finansowy. Najbezpieczniejszą formą wzmocnienia kapitałowego spółdzielni, niezagrażającą jej tożsamości, jest wówczas uzyskanie zgody członków na ograniczenie czy nawet na czasowe zawieszenie wypłat dywidendy i przeznaczenie uzyskanych tą drogą środków na rozwój spółdzielni<sup>20</sup>, co stanowi formę zwiększenia akumulacji wewnętrznej. Jeśli to nie wystarcza, spółdzielnia zmuszona zostaje do skorzystania z innych form pozyskania kapitału, takich jak np.: pożyczki bankowe, czy wprowadzania innowacji organizacyjnych, pozwalających otworzyć się na inwestorów z zewnątrz.

Obok klasycznych pożyczek bankowych narzędziami, które umożliwiają spółdzielniom dostęp do rynków finansowych, są emisje: tytułów udziałowych, świadectw inwestycyjnych, obligacji i stosowanie zamkniętych opcji dogodnościowych. Te pierwsze służą podwyższaniu kapitałów własnych i wchodzą w ich skład, nie zmieniając przy tym władzy w jednostce spółdzielczej, ponieważ nie posiadają mocy głosowania. Niedogodnością tego instrumentu pozyskiwania kapitału jest wymagany wysoki próg emisji, który wyklucza małe i średnie spółdzielnie.

Świadectwa inwestycyjne są papierami wartościowymi bez prawa głosu, zbywalnymi w sposób wolny. Ich posiadanie daje prawo do

---

<sup>20</sup> S. Dyka, P. Grzegorzewski, op. cit., s. 117.

aktywów netto proporcjonalnych do części kapitału, którego dotyczą. Posiadacz świadectw ma wgląd do dokumentów spółdzielni, a korzyści z ich posiadania są podobne jak w przypadku akcji. Świadectwa inwestycyjne mogą być emitowane na okres istnienia spółdzielni. Ich udział w kapitale własnym jednostki spółdzielczej nie może maleć. Świadectwa te nie zmieniają także władzy w spółdzielni. Emisja publiczna jest możliwa jednak tylko przez podmioty, które w ostatnich latach wykazywały wzrost gospodarczy.

Obligacje mogą dotyczyć zarówno emisji na dużą skalę, jak i emisji zamkniętych i dostępnych małym spółdzielniom. Ze względu jednak na zbyt duże koszty i wymagające nakładów procedury administracyjne możliwości korzystania z nich mają zazwyczaj tylko większe jednostki. Z natury obligacje nie podwyższają funduszy własnych, a głównie poprawiają strukturę bilansu.

Zamknięte opcje dogodnościowe to z kolei linia kredytowa uzgodniona pomiędzy przedsiębiorstwem i bankiem. Maksymalna kwota może być różnie ustalana w wyniku negocjacji. Ze względu na fakt, że stanowią one drogi instrument dla banków, są zazwyczaj przeznaczane dla stałych i wiernych klientów, stąd korzystają z nich tylko duże grupy spółdzielcze.

Innowacją organizacyjną może być także wprowadzenie akcji. Większość z nich pozostaje zazwyczaj w rękach dotychczasowych członków spółdzielni, przez co zachowują oni pakiet kontrolny. Formy, które pozwalają otworzyć się spółdzielni na kapitał zewnętrzny, to także filializacja lub holding. Oznacza to poddanie się spółdzielni, która staje się wówczas filią lub częścią holdingu, polityce generalnej ustalonej przez spółdzielnię „matkę”, dysponującą większością udziałów. Do holdingu mogą przystąpić także instytucje finansowe, co może powodować odpływ dochodów w ich kierunku. Z racji swoich statutów filie szybciej asymilują się na rynkach finansowych oraz pozwalają spółdzielni i ich partnerom korzystać z synergii kapitałowej<sup>21</sup>.

Łącząc siły z inwestorami z zewnątrz, spółdzielnie mogą przedłużyć swoje istnienie i wywierać wpływ na rynek w stopniu, jaki wcześniej nie był możliwy ze względu na brak kapitałów. Wyzwała to jednak również pewne zagrożenia, wynikające ze zwiększenia się liczby decydentów w spółdzielni i przenikania się ich interesów. Partnerzy zewnętrzni mogą interweniować w decyzje spółdzielni. Posiadacze kapitału z zewnątrz, postępując racjonalnie, domagają się często wpływów i kontroli. Powoduje

---

<sup>21</sup> D. Mierzwa, op. cit., s. 103-117.

to trudności i niechęć do pozyskiwania kapitału przez spółdzielnie z zewnątrz. Firmy zarządzane przez pracowników nie mogą bowiem w świetle prawa lub nie chcą tej kontroli przekazać, a także założyciele spółdzielni są niechętni do dzielenia się wypracowaną nadwyżką z nowo przyjętymi członkami (w sensie ilościowym, np. majątkiem trwałym, jak też jakościowym, np. renomą). Jednocześnie występują różnice w podejściu do okresu zwrotu zainwestowanego kapitału między inwestorami zewnętrznymi a członkami spółdzielni<sup>22</sup>. Zasady manchesterskie, jak już podkreślano, zakładają samorządność i niezależność spółdzielni, co oznacza, że pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania musi odbywać się w warunkach zapewnienia członkom demokratycznego nadzoru oraz niezależności spółdzielni<sup>23</sup>.

Pewne rozwiązanie w tym zakresie stanowią uregulowania dotyczące tzw. spółdzielni europejskich. Członkowie inwestorzy są w nich dozwoleni jedynie w krajach, w których pozwala na to prawo spółdzielcze. W uregulowaniach tych skorzystano z rozwiązań niemieckich, które przewidują występowanie w spółdzielniach członków „czysto inwestycyjnych”. Oddziaływanie ich na sprawy spółdzielni zostało jednak ograniczone przepisami. Uczestnictwo w głosowaniu członków inwestorów nie może przekraczać bowiem 25% wszystkich głosów, co zapewnia demokratyczny nadzór i niezależność spółdzielni europejskiej i zapobiega konfliktom pomiędzy członkami użytkownikami a inwestorami w spółdzielni<sup>24</sup>. Z założenia pierwsi z nich działają z nastawieniem na interes spółdzielni w długim okresie, drudzy zaś najczęściej dążą do szybkiego osiągnięcia zysków z zainwestowanych kapitałów, co może godzić w długofalowe cele spółdzielni.

W Polsce, szczególnie w odniesieniu do spółdzielni rolniczych i działających na obszarach wiejskich, o przekształceniach kapitałowych według reguł otwartości mówi się z pewną obawą i wskazuje, że mogą być one swoistym zagrożeniem dla istoty spółdzielczości. Ciągłe dominuje model „czystości kapitałowej”, przede wszystkim w środowisku wiejskim, w którym wkłady członkowskie i kredyt powinny wystarczyć do funkcjonowania na konkurencyjnym rynku i rozwoju podmiotów spółdzielczych.

<sup>22</sup> W. Czernasty, B. Czyżewski, op. cit., s. 229.

<sup>23</sup> S. Dyka (red.), op. cit., s. 18.

<sup>24</sup> H. Münkner, *Europäische Genossenschaft (SCE) und europäische Genossenschaftstradition*, Universität Marburg, Wien 2006, s. 18.

Realia gospodarcze przekonują, że spółdzielnie (w tym wiele rolniczych), które trzymały się wskazanego modelu poniosły fiasko i przeszły do historii. Z kolei jednostki o grupowej formie gospodarowania, które przyjęły drogę rozszerzonej formuły kapitałowej, mogły się dostosować do zasad konkurencyjnego rynku i na nim się utrzymać.

Podkreślić należy, że umiejętność współpracy władz spółdzielni z jej członkami przy rozbudowywaniu więzi kapitałowych została w wielu krajach doprowadzona do perfekcji i przynosi pozytywne wyniki. Ogólna zasada, która obowiązuje w tym względzie, bazuje na respektowaniu i rozbudowywaniu korzyści dla członków-spółdzielców. Realność takich programów generuje utrzymanie wielopokoleniowych więzi członkowskich połączonych możliwościami przekazywania zakumulowanych korzyści; skutkuje to w licznych przypadkach utrzymywaniem bądź rozwojem rzeczywistej bazy członkowskiej konkretnych spółdzielni.

**6.** W końcowej części rozważań warto zwrócić uwagę na fakt, że rozwój spółdzielczości stanowi jeden z najważniejszych priorytetów Unii Europejskiej. O interesy spółdzielni zabiegają specjalne organizacje będące wyrazicielami interesów swoich członków, reprezentujących grupową formę gospodarowania z różnych branż i krajów członkowskich UE. Za oficjalnego przedstawiciela europejskiej spółdzielczości Parlament Europejski i Komisja Europejska uznawały do 2006 r. organizację CCACE (Komitet Koordynacyjny Europejskich Stowarzyszeń Spółdzielczych). Łączyła ona sektorowe organizacje spółdzielcze: CECODHAS (spółdzielczość mieszkaniowa), CECOP (spółdzielczość pracy), COGECA (spółdzielczość rolnicza), EURO COOP (spółdzielczość spożywców), EACB (spółdzielczość bankowa). Została ona założona w 1982 r. z inicjatywy europejskich organizacji spółdzielczych. CCACE zapewniała spółdzielniom w Europie<sup>25</sup>:

- techniczne wsparcie, umożliwiające wzmocnienie kwalifikacji zasobów ludzkich,
- ekonomiczne i społeczne wsparcie dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw spółdzielczych, szczególnie umiejscowionych w sektorze rolnym,
- wsparcie polityczne w walce o wpływy w zakresie tworzenia ram funkcjonowania generowanego przez politykę gospodarczą UE.

---

<sup>25</sup> Ibidem, s. 8.



Do 2006 r. funkcjonował także Międzynarodowy Związek Spółdzielczy – Europa, reprezentujący spółdzielczość ze wszystkich krajów europejskich, nie tylko unijnych. W następnych latach podjęto kroki zmierzające do integracji tych, dotąd równolegle istniejących organizacji, co skutkowało podjęciem decyzji o powołaniu nowej wspólnej organizacji dla całej spółdzielczości europejskiej pod nazwą Co-operatives Europe (Spółdzielnie Europy) i zgodnie z wymaganymi procedurami, zarejestrowaniu jej na podstawie prawa belgijskiego (gdyż jej siedzibą jest Bruksela) jako stowarzyszenia bez celu zarobkowego. W art. 1 statutu napisano, że Co-operatives Europe: „stanowi europejską reprezentację spółdzielczego modelu gospodarowania w Europie”<sup>26</sup>. Obecnie organizacja Co-operatives Europe zrzesza 91 organizacji członkowskich z 35 krajów europejskich z różnych sektorów i promuje spółdzielczy model biznesu w Europie. Jej członkowie reprezentują 123 mln indywidualnych współpracowników-członków posiadających 160 tys. przedsiębiorstw spółdzielczych, zapewniających miejsca pracy dla 5,4 mln obywateli Europy<sup>27</sup>.

Artykuł 54 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oficjalnie uznaje wielość form biznesu. Dodatkowo w 2003 r. Komisja Europejska przyjęła rozporządzenie w sprawie statutu spółdzielni europejskiej, w którym określono zasady współpracy spółdzielni chcących rozszerzyć swoje działania poza granicami kraju. Przez przyjęcie statutu spółdzielni europejskiej Unia Europejska oficjalnie przyznała, że istnieją różne sposoby prowadzenia działalności, które ze względu na ich odmienny charakter, trzeba traktować inaczej. Związek Co-operatives Europe domaga się jednak uznawania spółdzielczego modelu biznesowego we wszystkich europejskich programach politycznych, od polityki przedsiębiorczości do konkurencyjności. Jednym z najważniejszych obecnie celów Związku jest uwydatnianie, że przedsiębiorstwa spółdzielcze są idealnie dopasowane do realizacji zadań Strategii Europa 2020. Współcześnie do najważniejszych celów Co-operatives Europe względem spółdzielni należy:

- promowanie zrównoważonych praktyk w rolnictwie i produkcji ekologicznej,
- stymulowanie rozwijania produkcji i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych,
- wspieranie rozwoju technik wytwarzania sprzyjających środowisku naturalnemu,

<sup>26</sup> Krajowa Rada Spółdzielcza, [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl) [dostęp: 10.04.2013].

<sup>27</sup> Cooperative Europe, [www.coopseurope.coop](http://www.coopseurope.coop) [dostęp: 12.04.2013].

- promowanie działań redukujących zużycie energii i emisji dwutlenku węgla do atmosfery,
- rozwijanie świadomości w kwestiach społecznych i środowiskowych,
- rozpowszechnianie najlepszych praktyk działań spółdzielczych,
- promowanie zrównoważonego wykorzystania produktów rolnych i leśnych, co ma stanowić prewencję dla nielegalnych działań w gospodarce zasobami rolnymi i leśnymi oraz zrównoważonego rybołówstwa i wykorzystania akwenów wodnych,
- wspieranie oferowania konsumentom przez spółdzielnie rolnicze produktów bezpiecznych, wysokiej jakości po przystępnych cenach itp.<sup>28</sup>

Powyższe uwagi potwierdzają fakt, że dbanie o rozwój przedsiębiorstw spółdzielczych stało się jednym z głównych wyzwań Unii Europejskiej. Znajduje to odzwierciedlenie w najważniejszych jej programach i świadczy o dostrzeganiu przez instytucje unijne znaczenia spółdzielczości, m.in. funkcjonującej w rolnictwie i na obszarach wiejskich, w osiąganiu priorytetów Strategii Europa 2020, jakimi są obok rozwoju konkurencyjnej, innowacyjnej gospodarki, dostarczanie zdrowej żywności oraz niskoemisyjność energetyczna – aby człowiek znajdował się na pierwszym miejscu.

Na tle poczynionych rozważań zgodzić należy się ze słowami cytowanej już J. Dellheim, iż faktem jest, że na świecie wielu obywateli zostaje członkami spółdzielni, a na obszarach, na których nie występują spółdzielnie, warunki zarówno życia, jak i społeczne są gorsze<sup>29</sup>.

## **DILEMMAS OF THE COOPERATIVE FORM OF MANAGEMENT IN POLISH AGRICULTURE AND RURAL AREAS IN LIGHT OF CONTEMPORARY NEEDS AND THE POTENTIAL OF ITS DEVELOPMENT**

### **S u m m a r y**

The cooperative sector in Poland is currently undergoing advancing marginalisation, resulting in recurring identity, efficiency and environmental crises. The author claims that from the macroeconomic point of view as well as from the point of view of advantages to

---

<sup>28</sup> *Cooperative Europe, CSR Co-operative Social Responsibility*, s. 15, wydanie elektroniczne, [www.coopseurope.coop/about-us](http://www.coopseurope.coop/about-us) [dostęp: 20.03.2013].

<sup>29</sup> J. Dellheim, *Genossenschaften bzw. genossenschaftliche Unternehmen und Organisationen – Herausforderung und Thema für linke Politik in Deutschland und EU-Europa*, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2005, s. 5-11.

agricultural holdings and local communities, it will be absolutely necessary to develop a form of group management focused on the economic and social aspect of the agricultural sector and rural areas. This development must be correlated with an 'update' of certain principles and values of the cooperative movement, which arise from the needs of a developed market economy. The idea of cooperative property, the necessary changes in the concept of cooperative membership, and implementation of a system of better access to equity require particular attention. Cooperatives will have to adopt a more business approach when operating in a market economy to become more competitive and efficient. This change will determine the economic and social function of cooperatives and is in line with the interest of its members.

### **DILEMMI NELLA GESTIONE IN FORMA COOPERATIVA IN AGRICOLTURA POLACCA E NELLE ZONE RURALI ALLA LUCE DELLE ESIGENZE E POSSIBILITÀ DEL SUO SVILUPPO**

#### **R i a s s u n t o**

In Polonia è presente il fenomeno di una crescente emarginazione del settore cooperativo la quale si riflette nelle crisi di identità, efficienza e quella ambientale. Tuttavia, come indica l'autore stesso, del tutto indispensabile dal punto di vista macroeconomico ed anche da quello dei vantaggi per le aziende agricole e comunità locali si rivela lo sviluppo della gestione in forma collettiva nel settore agricolo ed anche nelle zone rurali, sia sotto l'aspetto economico che sociale. Lo sviluppo in oggetto deve essere correlato con "l'aggiornamento" di certi principi e valori cooperativi, il che è dovuto alle richieste di una sviluppata economia di mercato. Si tratta soprattutto di richiamare l'attenzione sulle idee della proprietà cooperativa, sui cambiamenti della concezione di acquisto dello status di membro e sull'estensione della possibilità di soddisfare il fabbisogno del capitale richiesto dalla cooperativa. L'orientamento al business nelle economie di mercato potrebbe diventare la base della competitività per le cooperative e del loro funzionamento efficace. Ciò a sua volta determina le funzioni economiche e sociali da esse svolte e coincide con gli interessi dei membri.



ADAM ZIELIŃSKI

## System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jako forma reglamentacji produkcji rolnej

### 1. Wstęp

Rolnictwo i leśnictwo odpowiadają za około 1/3 emisji gazów cieplarnianych w Polsce (w przypadku podtlenku azotu aż 75%)<sup>1</sup>. Zgodnie z zapowiedziami Ministerstwa Środowiska można spodziewać się włączenia sektora rolnictwa do europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po konferencji klimatycznej w Paryżu w grudniu 2015 r.<sup>2</sup> Modernizacja rolnictwa w kierunku produkcji niskowęglowej została wyznaczona jako jeden z podstawowych celów unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020<sup>3</sup>. W doktrynie podjęto już tematykę klimatycznych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej związanych ze zmianami klimatu<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (15)*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2012, s. 7.

<sup>2</sup> Komunikat Polskiej Agencji Prasowej z 15 stycznia 2015 r., [http://www.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_www.pap.pl&\\_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=193346&filename=&idnews=196657&data=&status=biezace&\\_Checksum=1679215893](http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=193346&filename=&idnews=196657&data=&status=biezace&_Checksum=1679215893).

<sup>3</sup> Zob. 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 uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

<sup>4</sup> Zob. szerzej K. Błażejewska, *Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 137-142.

Obecnie na wszystkich państwach członkowskich ciąży zobowiązania redukcyjne również w wyżej wymienionych sektorach, jednakże bez wyraźnego określenia sposobu ich realizacji. Komisja Europejska przykłada wagę do monitorowania stanu emisji gazów cieplarnianych (ze szczególnym uwzględnieniem podtlenku azotu i metanu) w sektorze rolnictwa. Według danych z 2008 r. emisje gazów cieplarnianych z sektora rolnego stanowiły 9% wszystkich emisji gazów cieplarnianych ówczesnych państw członkowskich<sup>5</sup>. Szczególnie dwa gazy emitowane przy produkcji rolnej (metan w przypadku hodowli zwierząt oraz podtlenek azotu w przypadku upraw roślinnych) wywierają znacznie większy wpływ na zmiany klimatyczne niż dwutlenek węgla. Podtlenek azotu wywiera 298 razy większy niż CO<sub>2</sub> wpływ na ocieplenie atmosfery, natomiast metan wywołuje efekt cieplarniany 25-krotnie większy niż dwutlenek węgla<sup>6</sup>.

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju uzasadnia funkcjonowanie systemu prawnego ograniczającego negatywny wpływ działalności gospodarczej na środowisko. Celem niniejszej pracy jest określenie ram prawnych reglamentacji produkcji rolnej ze względu na przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. Ponadto publikacja stanowi próbę zmierzenia się z licznymi wątpliwościami prawnymi związanymi z charakterem formy działania organów administracji publicznej, jaką jest wprowadzenie obowiązku uczestnictwa w handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Unijne *soft law* oraz polityczne zapowiedzi wskazują na podjęcie przez Polskę kolejnych międzynarodowych zobowiązań redukcji emisji gazów cieplarnianych. Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym będzie w coraz większym stopniu oddziaływało na produkcję rolną.

W związku z celem publikacji konieczne jest dokonanie analizy norm prawnych konstruujących system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z uwzględnieniem porządku prawa międzynarodowego, unijnego oraz krajowego. Punktem wyjścia rozważań dotyczących współczesnych rozwiązań będzie przedstawienie kształtowania się prawnych instrumentów przeciwdziałania zmianom klimatycznym w perspektywie historycznej.

---

<sup>5</sup> Rolnictwo UE EU – *podejmując wyzwanie zmian klimatycznych*, Wspólnoty Europejskie 2008, s. 8.

<sup>6</sup> Zob. szerzej A. Faber, *Bilans węgla i emisji gazów cieplarnianych (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> i N<sub>2</sub>O) w polskim rolnictwie*, w: *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (15)*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2012, s. 18.

## 2. Geneza międzynarodowego systemu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych

Naukowych źródeł limitacji emisji określonych substancji należy doszukiwać się w teorii sformułowanej pod koniec XIX w., gdy szwedzki fizykochemik Svante August Arrhenius stwierdził, że obecność dwutlenku węgla w atmosferze zapewnia na naszej planecie temperatury przyjazne dla życia<sup>7</sup>. Zgodnie z tym założeniem efekt cieplarniany Ziemi można porównać do zjawiska zachodzącego w szklarni – widzialne promienie słoneczne przenikają szybką, a następnie nagrzewają ziemię, która zaczyna wysyłać promieniowanie podczerwone zatrzymujące się na barierze w postaci szkła. Zdaniem wielu naukowców jest wyraźna zależność między stężeniem dwutlenku węgla a średnią temperaturą na naszej planecie. W skali całego globu barierę zatrzymującą promieniowanie podczerwone tworzą gazy cieplarniane – m.in. para wodna, metan, tlenek azotu i właśnie CO<sub>2</sub>. Człowiek w bezpośredni sposób ma nikły wpływ na dynamiczną cyrkulację wody w powietrzu. Zwiększenie koncentracji innych gazów cieplarnianych powoduje wzrost temperatury, a w konsekwencji intensywniejsze parowanie<sup>8</sup>. Społeczność międzynarodowa przyjęła te założenia naukowe za podstawowy kierunek działania w zakresie zwalczania zmian klimatycznych na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro (1992 r.), znaną też pod nazwą Szczytu Ziemi.

Sto pięćdziesiąt cztery państwa podpisały Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, która narzuciła obowiązek stabilizacji koncentracji gazów cieplarnianych, ale bez wyznaczenia daty osiągnięcia tego celu. Kolejnym etapem możemy nazwać przyjęcie Protokołu z Kioto (1997 r.). Akt ten zawiera cele wiążące i ilościowe, związane z ograniczeniem oraz redukcją emisji gazów cieplarnianych – dwutlenku węgla, fluorowęgłowodoru, perfluorowęgłowodoru, sześciofluorku siarki, metanu i podtlenku azotu. Polski ustawodawca przyjął definicję legalną „gazów cieplarnianych” rozumianą jako sześć wyżej wymienionych substancji<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Zob. Svante Arrhenius – Biographical, [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/chemistry/laureates/1903/arrhenius-bio.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/chemistry/laureates/1903/arrhenius-bio.html).

<sup>8</sup> Zob. *Efekt cieplarniany – wprowadzenie*, <http://ziemianarozdrozu.pl/encyklopedia/12/efekt-cieplarniany-wprowadzenie>.

<sup>9</sup> J. Jendrośka (red.), *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2012, s. 48.

Z punktu widzenia produkcji rolnej podstawowe znaczenie ma emisja podtlenku azotu oraz metanu<sup>10</sup>. Powstające w sektorze rolnictwa emisje tych dwóch gazów cieplarnianych objęte są obowiązkiem pomiaru przedstawianego w raportach rządowych dla Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu. W latach ubiegłych największy udział w emisji metanu miała fermentacja jelitowa (ok. 80%), a na jej wielkość wpływa przede wszystkim pogłowie bydła oraz trzody chlewnej. Z kolei zdecydowana większość emisji podtlenku azotu jest konsekwencją produkcji roślinnej (nawozy, resztki po żniwach)<sup>11</sup>.

W obliczu decyzji politycznej o uznaniu przez społeczność międzynarodową koncepcji szwedzkiego fizykochemika za główny kierunek walki o ochronę środowiska w kontekście zmian klimatycznych, polski ustawodawca stanął przed koniecznością stworzenia odpowiednich regulacji zapewniających realizację zobowiązań redukcji emisji. Przyjęto rozwiązania systemowe podążające za instrumentami określonymi przez Protokół z Kioto oraz prawo unijne.

Postanowienia Protokołu z Kioto weszły w życie 16 lutego 2005 r. Sygnatariusze zobowiązali się do redukcji gazów cieplarnianych o 5% w latach 2008-2012 w stosunku do poziomu emisji z 1990 r. Ponadto Protokół wprowadził metody osiągania wyznaczonego poziomu przez trzy mechanizmy:

- a) handel emisjami (Emission Trading, carbon market),
- b) mechanizm czystego rozwoju (Clean Development Mechanism – CDM),
- c) wspólna implementacja (Joint Implementation – JI).

Kolejne konferencje klimatyczne nie przyniosły rezultatu w postaci stworzenia spójnego systemu lub nowych zobowiązań. Na szczycie w Durbanie 8 grudnia 2012 r. podjęto decyzję o przedłużeniu obowiązywania Protokołu z Kioto do 2020 r. oraz powołano tzw. Platformę Durbańską służącą wynegocjowaniu nowego protokołu na konferencji podczas szczytu w Paryżu w 2015 r. Jednakże do drugiego okresu rozliczeniowego nie przystąpiły państwa będące największymi emitentami gazów cieplarnianych. Kolejna konferencja klimatyczna odbyła się w Warszawie w listopadzie

---

<sup>10</sup> Zob. szerzej R. K. Pachauri, A. Reisinger (red.), *Czwarty Raport IPCC 2007: Zmiana klimatu 2007: Raport Syntetyczny. Wkład Grup roboczych I, II i III do Czwartego Raportu Oceniającego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu*, Warszawa 2009.

<sup>11</sup> A. Faber, op. cit., s. 31.



2013 r. Podczas „polskiego” szczytu skoncentrowano się na mechanizmach finansowania adaptacji do zmian klimatycznych i gwałtownych zjawisk pogodowych, m.in. w ramach Warszawskiego Międzynarodowego Mechanizmu Strat i Szkód. Prawdopodobnie kolejne zobowiązania dotyczące limitacji emisji gazów cieplarnianych (włącznie z pochodzącymi z sektora rolnictwa) przyniesie zapowiadana paryska konferencja w grudniu bieżącego roku.

Decyzją Rady<sup>12</sup> Wspólnota Europejska zatwierdziła Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu i postanowiła o wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań. Na tej podstawie Komisja Europejska decyzją z 14 grudnia 2006 r. ustaliła odpowiednie poziomy emisji przyznane Wspólnocie i każdemu z państw członkowskich w ramach Protokołu z Kioto. Jednak Wspólnota Europejska poszła dalej w walce ze zmianami klimatycznymi i przyjęła pakiet energetyczno-klimatyczny (grudzień 2008 r.), będący podstawą europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz ambitnych zobowiązań redukcyjnych dla państw członkowskich (również z sektora rolnictwa). Rada Europejska przyjęła plan obligujący zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych z obszaru Unii Europejskiej o co najmniej 40% (względem danych z 1990 r.) do końca 2030 r.

Przyczyną powstania koncepcji handlu uprawnieniami do korzystania z zasobów środowiska jest konstatacja o ograniczoności zasobów przy wzrastającej populacji ludzkiej. Przyjęto antropocentryczne założenie, że rozwój technologiczny, rozwój organizacyjny i rozwój ekonomiczny nie są dziś w stanie sprostać oczekiwaniom w zakresie zabezpieczenia interesu obecnego i przyszłych pokoleń<sup>13</sup>. Zachowania rynkowe nie dają gwarancji ochrony interesu społecznego, który nie przynosi wymiernych profitów w teraźniejszości<sup>14</sup>. Państwo próbuje urzeczywistniać długofalowy rozwój przede wszystkim za pomocą tradycyjnych instrumentów prawa ochrony środowiska o charakterze władczym. Jednak bezpośrednia ingerencja publiczna jest często co najmniej nieefektywna ekonomicznie<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Decyzja Rady nr 2002/358/WE z 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań, Dz. Urz. L 130 z 15 maja 2002 r.

<sup>13</sup> R. Stober, *Prawo administracyjne gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 135-137.

<sup>14</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 90-91.

<sup>15</sup> J. Rotko, *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wód*, Wrocław 1998, s. 224 i 246.

Przy przyjętym założeniu zdefiniowania globalnego ocieplenia jako światowego problemu spowodowanego nadmierną emisją gazów, konieczne stało się wypracowanie instrumentów, które rozwiązałyby kwestie środowiskowe oraz ekonomiczne w jednolity, efektywny sposób.

Komisja Europejska na przykładzie rolnictwa wskazuje podwójny wymiar przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Z jednej strony są to rozwiązania minimalizujące emisję gazów cieplarnianych przez promowanie przetwarzania odpadów zwierzęcych w biogaz, wzmocnienie funkcji pochłaniania węgla przez akumulację w glebie i finalnie objęcie producentów systemem handlu emisjami. Jednocześnie Wspólna Polityka Rolna powinna wspierać rozwiązania minimalizujące straty rolnicze w wyniku zdarzeń pogodowych będących konsekwencją zmian klimatycznych<sup>16</sup>.

Emisja gazów cieplarnianych z działalności rolniczej stanowiła kość niezgody, która w istotny sposób wpłynęła na światowy system handlu uprawnieniami do emisji. Stany Zjednoczone postulowały odliczenie węgla sekwestrowanego (pochłanianego) w sektorze leśnictwa i rolnictwa od wielkości emisji gazów cieplarnianych. Państwa członkowskie Unii Europejskiej nie zgodziły się na takie rozwiązanie. W efekcie tego dyskursu Stany Zjednoczone nie podpisały Protokołu z Kioto, a sekwestracja węgla zachodząca w leśnictwie i rolnictwie nie może być odliczana od emisji krajowych przedstawianych w raportach rządowych dla Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu. Ma to swoje konsekwencje dla europejskich producentów rolnych. Unia Europejska nie ma formalnych, międzynarodowych podstaw do dodatkowego wynagradzania za stosowanie praktyk rolniczych zwiększających sekwestrację węgla, m.in. przez przyznanie większej liczby uprawnień do emisji<sup>17</sup>.

### **3. EU ETS i non-ETS** **– czyli dwa unijne systemy ograniczania emisji** **gazów cieplarnianych**

Konstrukcja unijnego pakietu energetyczno-klimatycznego powoduje limitację emisji gazów cieplarnianych według trzech międzynarodowych reżimów: zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto, EU ETS (Euro-

---

<sup>16</sup> Rolnictwo UEEU – podejmując wyzwanie zmian klimatycznych, Wspólnoty Europejskie 2008, s. 15.

<sup>17</sup> Zob. szerzej A. Faber, op. cit., s. 31.

pean Union Emissions Trading System – system handlu uprawnieniami do emisji) i non-ETS (non Emissions Trading System, system tzw. wspólnego wysiłku państwa do realizacji redukcji emisji we wskazanych sektorach nieobjętych handlem uprawnieniami)<sup>18</sup>. Tym samym utrudniono precyzyjne wyznaczenie krajowego limitu emisji<sup>19</sup>. Bezwzględny limit emisji w ujęciu krajowym występuje wyłącznie w obszarze non-ETS. Natomiast w obszarze EU ETS mamy do czynienia z jednym limitem dotyczącym podmiotów działających na terenie wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

System ETS-EU opiera się na pojęciu uprawnienia do emisji oraz nabycia prawa majątkowego do ingerencji w środowisku, co zostanie zdefiniowane oraz przedstawione w dalszej części niniejszej pracy. Rolnictwo zostało objęte reżimem non-ETS limitacji emisji gazów cieplarnianych, który akcentuje odpowiedzialność państwową za ekologiczny wpływ działalności danych sektorów gospodarki. Jednocześnie państwa członkowskie o produkcji krajowej brutto poniżej średniej UE wynegocjowały łagodne wdrożenie zobowiązań redukcyjnych. Tym samym polskie rolnictwo zostało zobowiązane do ograniczenia wzrostu emisji do maksymalnie 14% do 2020 r.

Warto jednak dodać, że produkcję rolną dotknęły już tzw. redukcje pośrednie wpływu na zmiany klimatyczne za pomocą systemu EU-ETS. Na przykład producenci maszyn rolniczych oraz nawozów zostali objęci już system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, co musi znajdować swoje przełożenie na rentowność sprzedaży ich towarów. Ponadto funkcjonowanie każdego sektora polskiej gospodarki jest nierozdzielnie związane z wysokoemisyjną produkcją energii elektrycznej, której koszty wzrastają wraz z każdym etapem wdrażania systemu EU-ETS. Według danych agencji Fitch sektor energetyczny RP wydał 1,3 mld zł na zakup uprawnień do emisji gazów cieplarnianych<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> System EU ETS to system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych ustanowiony dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE po zmianach dokonanych dyrektywą 2009/29/WE. System non-ETS-EU został wprowadzony decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/406/WE w celu nałożenia zobowiązania redukcyjnego w wysokości 10% emisji gazów cieplarnianych na wszystkie sektory nieobjęte systemem handlu uprawnieniami (system EU ETS).

<sup>19</sup> Zob. szerzej *Wybrane aspekty wdrażania pakietu energetyczno-klimatycznego (dyrektywa EU ETS i decyzja NON-ETS)*, Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji, Warszawa 2009, s. 5-10.

<sup>20</sup> J. Stochlak, *Podstawy prawne gospodarki niskoemisyjnej*, w: C. T. Szyjko (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Problemy, wyzwania, nadzieje*, Warszawa 2014, s. 156.

W ostatnich latach Komisja Europejska wykazała determinację w limitacji emisji gazów cieplarnianych, co miało swój wyraz w przeforsowaniu tzw. *backloading*, czyli wycofania części uprawnień z rynku w grudniu 2013 r. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w podwyżce kosztów emisyjnej działalności gospodarczej. Aktywna rola Komisji Europejskiej oraz wyniki ostatnich Szczytów Ziemi uprawdopodobniają intensyfikację działań w kierunku dalszego ograniczania wpływu gazów cieplarnianych na zmiany klimatyczne w grudniu 2015 r. Według strategii „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” Unia Europejska chce osiągnąć status najbardziej ekologicznej gospodarki świata opierającej się na długotrwałym i zrównoważonym rozwoju<sup>21</sup>.

Jednocześnie nowa perspektywa finansowania rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 w ramach zasad horyzontalnych<sup>22</sup> zobowiązuje państwa członkowskie oraz instytucje zarządzające do:

- unikania inwestycji, które mogą mieć znacząco negatywne oddziaływanie na środowisko lub klimat;
- wspierania działań łagodzących skutki zmian klimatycznych.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1307/2013<sup>23</sup> akcentuje zobowiązanie rolników uprawnionych do płatności w ramach systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej do przestrzegania praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Postulaty reorientacji Wspólnej Polityki Rolnej wokół tematyki klimatycznej pojawiły się już kilka lat temu w komunikatach Komisji Europejskiej<sup>24</sup>. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w liczbie 30% płatności bezpośrednich przeznaczonych na zrównoważone i przyjazne dla środo-

<sup>21</sup> Ibidem, s. 159.

<sup>22</sup> Zob. 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 uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Załącznik nr I.

<sup>23</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające 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, Rozdział 3, Dz. Urz. L 347/608 z 20 grudnia 2013 r.

<sup>24</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 18 listopada 2010 r., *WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, s. 6 i n.

wiska praktyki. Skonstruowano narzędzie motywacyjne dla rolników do podjęcia działań obniżających emisję gazów cieplarnianych.

W obliczu licznych sygnałów w ramach tzw. unijnego *soft law*<sup>25</sup>, priorytetów europejskiej polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz wskaźników wyznaczając finansowanie w ramach PROW 2014-2020<sup>26</sup>, perspektywa włączenia rolnictwa w kolejny okres rozliczeniowy do systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych nabiera realnych kształtów. W ślad za środkami finansowymi mającymi na celu zmotywowanie rolników do działania na rzecz klimatu może nadejść etap rozliczenia producentów rolnych z omawianego negatywnego wpływu na środowisko.

#### **4. Ewolucja prawa ochrony środowiska w kontekście wpływu na zmiany klimatyczne**

Unia Europejska stała się najaktywniejszym propagatorem koncepcji zbywalnych uprawnień na korzystanie ze środowiska, czy to w formie gospodarczego pozyskiwania zasobów, czy w postaci uprawnień do odprowadzania zanieczyszczeń. Tymczasem ta nowatorska forma reglamentacji działalności powstała ponad pięćdziesiąt lat temu w Ameryce Północnej. Normy prawa międzynarodowego zawarte w Protokole z Kioto bazują na doświadczeniach Johna Harknessa Dalesa, który pod koniec lat sześćdziesiątych XX w. wystąpił z pomysłem stworzenia nowego „towaru” – uprawnień do zanieczyszczania środowiska.

Podstawą koncepcji autorstwa tego kanadyjskiego ekonomisty było władcze określenie wielkości dopuszczalnej emisji wybranych substancji dla określonego obszaru oraz sektora gospodarki. Następnie uprawnione organy wydawały jednostkowe uprawnienia do emisji. Poziom dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń odpowiadał regionalnym potrzebom jej ograniczenia z uwagi na obowiązujące przepisy prawa i politykę ekologiczną

---

<sup>25</sup> Znaczenie *soft law* zob. szerzej A. Jurcewicz, *Soft law w prawie Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4(14), s. 31 i n.

<sup>26</sup> Por. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020). Skrócona wersja programu Warszawa, 12 grudnia 2014, s. 59 i s. 71, dostępna na: [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl). Strategia oraz wskaźniki wykonania uwzględniają grunty rolne i leśne objęte umowami o zarządzanie przyczyniającymi się do pochłaniania CO<sub>2</sub> i ochrony pochłaniaczy CO<sub>2</sub> (ha) oraz grunty rolne objęte umowami o zarządzanie w celu redukcji emisji gazów cieplarnianych lub amoniaku (ha).

administracji. Jednostkowe uprawnienia do emisji były rozdysponowywane według ustalonych zasad pomiędzy podmiotami gospodarczymi objętymi systemem. Część emitentów z różnych przyczyn nie wykorzystywała wszystkich zbywalnych przydziałów. Inne podmioty otrzymywały liczbę uprawnień mniejszą niż ich obecna emisja, a więc stawały się potencjalnym klientem, zainteresowanym kupnem odpowiedniej ilości uprawnień. Sankcja za nierozliczoną emisję była znacznie bardziej dotkliwa niż koszt odkupienia niepotrzebnego „przydziału” konkurenta. Efektem funkcjonowania tego mechanizmu było pojawienie się uprawnienia do emisji zanieczyszczenia jako nowego towaru. Rynek sam zbalansował nadwyżki i deficyty jednostkowych uprawnień do emisji<sup>27</sup>.

Regularnie wszyscy emitenci byli zobowiązani do przedstawienia rozliczenia przed administracją ochrony środowiska, wskazującego posiadanie odpowiedniej ilości uprawnień do emisji w stosunku do faktycznej ilości odprowadzanych zanieczyszczeń. Każdy z podmiotów sam przyjmował optymalną strategię działania w tych warunkach. Przedsiębiorstwa posiadające nadwyżki uprawnień albo sprzedawały je po najkorzystniejszej cenie, albo zachowywały je na kolejny okres rozliczeniowy, np. w przypadku planowanego zwiększenia produkcji. Na rynku pojawiła się także możliwość przechowywania uprawnień w banku i czerpania z tego tytułu takich samych korzyści, jak w przypadku odsetek od przechowywanego kapitału. Podmioty emitujące więcej zanieczyszczeń decydowały się na ograniczenie produkcji albo przeniesienie jej do innego zakładu, albo zmiany technologiczne, albo kupowały odpowiednią ilość uprawnień. Wyboru dokonywały na podstawie własnego rachunku ekonomicznego<sup>28</sup>.

W historii limitacji emisji dwutlenku węgla szczególnie istotne są doświadczenia Stanów Zjednoczonych. Poprawka do Clean Air Act przyjęta w 1977 r. zainicjowała powstanie pierwszego na świecie nowego rynku – handlu uprawnieniami do emisji. Realizacja polityki handlu emisjami została oparta na współistnieniu typowych norm prawa administracyjnego oraz mechanizmów rynkowych. Pierwotną formą systemu handlu uprawnieniami do emisji w USA jest mechanizm klosza. Opiera się on na łącznym rozliczeniu podmiotów działających w ramach jednego Obszaru

---

<sup>27</sup> A. Maszkiewicz-Kobacka, *Zbywalne pozwolenia na korzystanie ze środowiska (handel emisjami gazów cieplarnianych)*, publikacja Polskich Sieci Elektroenergetycznych – WŚCHÓD Sp. z o.o., [b.r.], s. 1-3.

<sup>28</sup> Ibidem.

Kontroli Jakości Powietrza, które są zobowiązane do spełnienia wymogów dotyczących tylko jednego, ściśle określonego rodzaju zanieczyszczenia. Każdy emitent indywidualnie określa wielkość redukcji zanieczyszczenia zgodnie ze swoimi możliwościami finansowymi oraz skalą produkcji tak, aby w ramach klosza osiągnąć zamierzony cel. Mechanizm klosza dawał możliwości handlu emisjami w ramach określonej grupy emitentów i dotyczył tylko istniejących źródeł emisji. Natomiast nowe podmioty, które w ramach polityki handlu emisjami musiały spełnić bardziej restrykcyjne wymogi, mogły skorzystać z rozliczeń netto. Rozwiązanie to dotyczyło jednego podmiotu, który chcąc uruchomić kolejne źródło emisji, musiał zredukować poziom emisji w obecnym źródle<sup>29</sup>.

Kolejnym instrumentem stało się rozwinięcie rozliczeń netto – nazywane mechanizmem kompensat. Rozwiązanie to umożliwiało dwóm różnym podmiotom łączne rozliczanie emisji, przy założeniu spadku zanieczyszczenia po zsumowaniu emisji obydwu zakładów. Ten mechanizm został skierowany do podmiotów wchodzących na rynek na obszarach o wysokich wskaźnikach emisji.

Kompensaty zainicjowały system uznanych redukcji emisji (ang.: *Emission Reduction Credits* – ERCs). Ta forma ma na celu zachęcenie użytkowników poszczególnych urządzeń do dobrowolnej redukcji zanieczyszczeń. Jeśli dany podmiot w sposób trwały redukował emisję poniżej wymaganego poziomu, otrzymywał określoną liczbę kompensat ERCs. Mogły one być użyte przez danego emitenta na własne potrzeby w kolejnym okresie rozliczeniowym lub sprzedane innym podmiotom, które emitują większą ilość zanieczyszczeń, niż określają normy lub rozpoczynają nową działalność na danym terenie. Do systemu ERCs dopuszczono pięć zanieczyszczeń atmosferycznych: dwutlenku siarki, tlenku węgla, tlenku azotu, węglowodorów oraz pyłów<sup>30</sup>.

W 1995 r. rozpoczął się program pod nazwą „Kwaśne deszcze”, który trwał do 2010 r. W wyniku podjętych działań stężenie jonów niebezpiecznych kwasów w wodzie deszczowej spadło o połowę<sup>31</sup>. Program koncentrował się na emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu pochodzenia antropogenicznego. Pozwolenia na emisję udostępniono na aukcji odbywającej się na giełdzie Chicago Board of Trade. Podmioty inwestujące w podno-

---

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Zob. *Regulacja Emisji Gazów w USA*, <http://www.naszaziemia.pl/aktualnosci/regulacja-emisji-gazow-w-usa.html>.

szenie efektywności energetycznej oraz zwiększające udział odnawialnych źródeł energii były premiowane przez EPA dodatkowymi pozwoleniami. Pomimo wprowadzenia tych nowych zezwoleń na rynek ogólna liczba zezwoleń stale się zmniejszała. Amerykański program „Kwaśne deszcze” jest pokazywany w ramach przykładu skuteczności nowego podejścia do prawa ochrony środowiska<sup>32</sup>.

Opierając się na powyżej przedstawionych doświadczeniach amerykańskich, światowa społeczność przyjęła, w ramach Protokołu z Kioto, cele redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach trzech systemów:

- handel emisjami (Emissions Trading – ET),
- wspólne wdrożenia (Joint Implementations – JI),
- mechanizm czystego rozwoju (Clean Development Mechanism – CDM).

## **5. Podwójny system zobowiązań dla polskich emitentów gazów cieplarnianych**

Polska ratyfikowała Protokół z Kioto w 2002 r., przyjmując na siebie zobowiązania międzynarodowe. Jednocześnie Rzeczpospolita powinna realizować obowiązki państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wprowadziła zasadę odpłatnego nabywania uprawnień do emisji. Konieczność uwzględnienia zróżnicowania ekonomicznego państw członkowskich (zwłaszcza pod względem stabilności sektora energetycznego), ograniczania tzw. ucieczki emisji oraz „taniej” jednostki emisyjnej Protokołu z Kioto, doprowadziły do stopniowego wdrażania komercyjnego lub aukcyjnego nabywania uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej. Zgodnie z ustaleniami politycznymi w okresie 2013-2020 wprowadzono możliwość bezpłatnego przydzielenia uprawnień do emisji:

- wytwórcom ciepła i chłodu na sprzedaż na potrzeby komunalnych sieci ciepłowniczych (art. 10a ust. 4);
- „branżom narażonym na znaczące ryzyko ucieczki emisji” (art. 10a ust. 12), czyli takim, które według Decyzji Komisji Europejskiej 2010/2/UE narażone są na ryzyko przenoszenia produkcji poza terytorium

---

<sup>32</sup> Zob. Acid Rain Program, <http://www.epa.gov/airmarkets/programs/arp/index.html>.



Unii Europejskiej w celu uniknięcia wysokich kosztów związanych z koniecznością zakupu uprawnień do emisji;

- instalacjom nowym (art. 10a ust. 7), kwalifikującym się do uczestnictwa w systemie handlu emisjami na mocy załącznika I do dyrektywy oraz uzyskującym po raz pierwszy zezwolenie na uczestnictwo w systemie po 30 czerwca 2011 r. Zgodnie z dyrektywą instalacją nową jest również instalacja istniejąca, która uległa znaczącemu rozszerzeniu po 30 czerwca 2011 r. – w zakresie objętym tym rozszerzeniem. Może ona uzyskać darmowe uprawnienia z tzw. puli rezerwowej, stanowiącej 5% całkowitej puli uprawnień do emisji ustalonej przez Komisję dla całej Unii Europejskiej na kolejne lata III okresu rozliczeniowego (2013-2020);

- wytwórcom energii elektrycznej (art. 10c) – podmiotom, od 1 stycznia 2005 r., zajmującym się produkcją energii elektrycznej na sprzedaż osobom trzecim i nieprowadzącym innej działalności poza spalaniem paliw. Darmowy przydział przysługuje tym wytwórcom, którzy zobowiązują się do przeprowadzenia inwestycji w zakresie modernizacji i poprawy infrastruktury oraz czystych technologii i są ujęte w tzw. Krajowym Planie Inwestycyjnym, przedłożonym przez państwa członkowskie do akceptacji Komisji do końca września 2011 r.

Dodatkowy mechanizm, zapewniający zrównoważone wdrażanie europejskiego systemu, stanowi rozdysponowanie 12% ogólnej puli uprawnień przeznaczonych do sprzedaży wyłącznie dla wybranych państw członkowskich:

- 10% całkowitej liczby uprawnień skierowanych do sprzedaży na aukcji, rozdzielonych między określone państwa członkowskie w interesie solidarności i wzrostu w Unii Europejskiej, zwiększając w ten sposób liczbę uprawnień, które te państwa członkowskie sprzedają na aukcji;

- 2% całkowitej ilości uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji, rozdzielonych między dziewięć nowych państw członkowskich (włącznie z Polską), proporcjonalnie do stopnia redukcji emisji dwutlenku węgla w latach 1990-2005 w ramach wykonania zobowiązań wynikających z ratyfikacji Protokołu z Kioto<sup>33</sup>.

Udział procentowy bezpłatnych uprawnień powinien być stopniowo zmniejszany aż do całkowitej likwidacji bezpłatnych uprawnień w 2020 r. W III okresie rozliczeniowym liczba wydawanych corocznie uprawnień ma być zmniejszana w sposób liniowy, przy zastosowaniu współczynnika

---

<sup>33</sup> Zob. szerzej S. Lizak, *Aukcje uprawnień do emisji w EU ETS w okresie 2013-2020 zgodnie z dyrektywą 2009/29/WE*, KASHUE-KOBIZE, Warszawa 2010, s. 6-7.

liniowego redukcji wynoszącego 1,74%. Za punkt wyjścia przyjęto wielkość średniej rocznej całkowitej liczby uprawnień wydanych przez państwa członkowskie zgodnie z decyzjami Komisji Europejskiej dotyczącymi ich krajowych planów rozdziału uprawnień na lata 2008-2012<sup>34</sup>.

## **6. Limitacja jako realizacja funkcji porządkowo-reglamentacyjnej administracji publicznej**

W handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych rola państwa nie ogranicza się wyłącznie do ustalenia granic obrotu oraz rozsądzania sporów pomiędzy jego uczestnikami. Podstawowym założeniem ochrony środowiska jest władcze przyjmowanie dopuszczalnego pułapu emisyjnego. Strona publiczna określa zakres korzystania z zasobu środowiska, w przypadku emisji gazów cieplarnianych wyznaczając limit przysługujący pojedynczemu podmiotowi gospodarczemu korzystającemu ze środowiska.

Każdy prowadzący instalację objętą systemem zobowiązany jest do uzyskania zezwolenia. Stanowi ono potwierdzenie uczestnictwa danego podmiotu w systemie oraz przejaw zgody państwa na emisję gazów cieplarnianych z instalacji na warunkach określonych ustawą. Podstawy tego rozwiązania prawnego należy doszukiwać się w zasadzie reglamentacji wyrażonej w art. 4 ust. 2 Prawa o ochronie środowiska<sup>35</sup>. Działalność wywierająca wpływ na środowisko, wykraczająca poza ramy korzystania powszechnego, została ustawowo obwarowana obowiązkiem uzyskania pozwolenia – ustalającego w szczególności zakres oraz warunki korzystania ze środowiska. Podstawą tej konstrukcji zezwolenia jest założenie, że zasoby środowiska są ograniczone i z tego powodu wymagają szczególnej ochrony. Artykuł 180 p.o.ś. zawiera zamknięty katalog oddziaływań na środowisko, które wiążą się z obowiązkiem uzyskiwania pozwolenia emisyjnego. Z kolei art. 3 pkt 16 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>36</sup> definiuje wprost zezwolenie jako decyzję administracyjną zezwalającą na emisję gazów cieplarnianych z instalacji objętej systemem oraz określającą obowiązki prowadzącego instalację w zakresie monitorowania oddziaływania na środowisko w tym zakresie.

---

<sup>34</sup> C. Szyjko, *Przydział darmowych uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w UE po 1 stycznia 2013 r.*, „Nowa Energia” nr 6, 2011.

<sup>35</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001, Nr 62, poz. 62 (dalej jako: p.o.ś.).

<sup>36</sup> Ustawa z 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz. U. 2011, Nr 122, poz. 695 (dalej jako: u.h.u.e.g.).

Konstrukcja prawna w postaci rzeczzonego systemu handlu uprawnieniami zawiera dwie nierozdzielnie powiązane ze sobą części: zobowiązań oraz uprawnień. Przeważnie dotyczą one tego samego kręgu podmiotów objętego systemem, szczególnie w fazie pierwotnego nabycia jednostek emisyjnych.

Zgodnie z art. 26 u.h.u.e.g. oraz duchem obecnych regulacji emitenci uzyskują możliwość określonego wpływu na środowisko. Upřednio prawo ochrony środowiska było postrzegane jako zbiór nakazów i zakazów oraz sankcji grożących za naruszenia tych norm. Współcześnie przedstawiciele doktryny jako podstawę prawa ochrony środowiska wskazują koncepcję zrównoważonego rozwoju<sup>37</sup>. W tym kontekście należy wskazać oparcie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na konstrukcji przywileju korzystania z określonego zasobu przyrody na potrzeby gospodarcze. Ustawodawca upoważnia przedsiębiorców do wykorzystywania atmosfery do realizacji celu prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Uprawnienie do emisji gazów cieplarnianych można porównać do czynnika produkcji, który z racji masowego zapotrzebowania wymaga reglamentacji przez państwo.

Organy administracji publicznej udzielają zgody na pewien zakres emisji, uwzględniający działania konkurencji oraz wpływ na interes publiczny. Z tego powodu omawiany przywilej przyjmuje precyzyjny wymiar w postaci uprawnienia do emisji. Podkreślenia wymaga fakt, że rozdział bezpłatnych uprawnień składa się z dwóch elementów: przyznania oraz wydania jednostek emisyjnych. Ten drugi etap sprowadza się do czynności techniczno-materialnych prowadzących do zapisu odpowiedniej liczby uprawnień w wirtualnym rejestrze na rzecz uprawnionego podmiotu. Dopiero w tym momencie powstają zbywalne prawa majątkowe do dyspozycji danego podmiotu. Za ten etap rozdziału uprawnień w każdym przypadku odpowiedzialny jest Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami. Uprawnienia do emisji są wydawane na rachunek instalacji w terminie do 28 lutego każdego roku.

Zgodnie z regulaminem utworzenia, administrowania i utrzymania rachunku w Krajowym Rejestrze Uprawnień do Emisji<sup>38</sup> niezbędne stało się zdefiniowanie:

- posiadacza rachunku jako każdorazowego prowadzącego instalację;

---

<sup>37</sup> Por. W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010, s. 94.

<sup>38</sup> Zob. Regulamin otwierania, administrowania i utrzymywania rachunków w rejestrze UE, [https://dokumenty.kobize.pl/Regulamin\\_REJESTR\\_UE.pdf](https://dokumenty.kobize.pl/Regulamin_REJESTR_UE.pdf).

– rachunku instalacji, przez który należy rozumieć rachunek utrzymywany w rejestrze, przypisany do konkretnej instalacji funkcjonującej na terenie Rzeczypospolitej Polski oraz posiadającej ważne zezwolenie.

Warto podkreślić, że dysponowanie rachunkiem jest związane z dysponowaniem tytułem prawnym do instalacji z nim związanym. W doktrynie zwraca się uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy – wskazywanie z jednej strony na nadrzędne znaczenie emisji gazów cieplarnianych, a jednocześnie w wielu miejscach regulacje są uzależnione od faktu objęcia systemem instalacji<sup>39</sup>.

Polski ustawodawca wskazuje na przyznawanie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych instalacjom zdefiniowanym w art. 3 pkt 6 p.o.ś.<sup>40</sup> Tymczasem prawodawca unijny zdecydował się na akcentowanie roli operatorów jako podmiotów, pomiędzy którymi rozdzielane są uprawnienia (art. 11 dyrektywy 2003/87/WE).

Przyznanie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przejawia charakter pierwotny albo wtórny<sup>41</sup>. W tym drugim przypadku mamy do czynienia ze skutkiem rozporządzania przydziałem przez uprawnionego w postaci przeniesienia prawa do emisji. Oczywiście u źródeł nabycia wtórnego leży nabycie pierwotne wynikające z nadania przez podmiot o charakterze publicznym. Podstawowym skutkiem pierwotnego nabycia jest kreacja uprawnień, które automatycznie stają się potencjalnym przedmiotem czynności rozporządzającej. Możemy mówić o powstaniu praw majątkowych o charakterze prywatnoprawnym, które mogą podlegać swobodnemu obrotowi pomiędzy uczestnikami systemu limitacji emisji gazów cieplarnianych. Jak było już o tym mowa powyżej, nabycie pierwotne oraz napływ jednostek emisyjnych na podstawie mechanizmów Protokołu z Kioto kreują podaż uprawnień na rynku. Należy dodać, że nabywcami pierwotnymi przydziałów z mechanizmów wspólnych wdrożeń oraz czystego rozwoju są państwa, które następnie wydają je krajowym emitentom.

Bezpłatne przyznanie polskiemu uczestnikowi systemu jednostek emisyjnych może przybrać następujące formy:

---

<sup>39</sup> Zob. szerzej L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*. Warszawa 2012, wersja internetowa, komentarz do art. 26 u.h.u.e.g.

<sup>40</sup> Ilekroć w ustawie mowa o instalacji – rozumie się przez to: a) stacjonarne urządzenie techniczne; b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu; c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję.

<sup>41</sup> Zob. szerzej L. Karski, op. cit., komentarz do art. 26 u.h.u.e.g.

- krajowego planu (art. 13 u.h.u.e.g.),
- wykazu instalacji (art. 21 u.h.u.e.g.),
- zezwolenia (art. 43 u.h.u.e.g.).

Różnorodność charakteru źródeł przyznania uprawnień prowadzi do niejednoznacznego określenia ochrony prawnej oraz utrudnia postawienie tezy o przejrzystości systemu.

Krajowy plan oraz wykaz są aktami stanowienia prawa przyjmowanymi w formie rozporządzeń – aktów normatywnych, które powstają w wyniku pracy szeregu organów administracji publicznej. Stanowią źródła przydziału uprawnień odpowiednio II i III okresu rozliczeniowego unijnego systemu.

Natomiast zezwolenia są aktami o charakterze stosowania prawa, które są wydawane przez krajowe organy administracji publicznej. Instalacje zidentyfikowane po 2008 r. oraz pozyskujące dodatkowe uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych z powodu realizacji mechanizmów z Protokołu z Kioto mogą pozyskać bezpłatne uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych z krajowej rezerwy. Emitenci nieobjęci wykazem przyjętym przez Radę Ministrów zostają włączeni do systemu na podstawie zezwolenia wydanego przez odpowiedni organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, o którym mowa w ustawie p.o.s. To źródło przyznania uprawnień kształtuje sytuację prawną instalacji nowych lub zmienionych. Treść zezwolenia w przypadku instalacji nowej musi korespondować z wielkością rezerwy określonej w rozporządzeniu.

Prawodawca unijny wprowadził wyjątek w powyżej przedstawionym systemie, wprowadzając odrębne regulacje dotyczące przewoźników lotniczych. Jednocześnie zrezygnowano z przynależności narodowej operatorów statków powietrznych, system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych musi uwzględniać w tym zakresie unijne źródło przyznania jednostek emisyjnych. Status przewoźnika lotniczego mają wszyscy przewoźnicy posiadający ważną koncesję eksploatacyjną wydaną przez państwo członkowskie. Jednakże aby dany podmiot został uznany za operatora statku powietrznego, w rozumieniu europejskiego systemu limitacji emisji, musi on znaleźć się w unijnym wykazie.

Wyjątek sprowadzający się do innego sposobu włączenia sektora lotnictwa do systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych daje podstawę do stworzenia również „podsystemu” dla rolnictwa. Dorobek Wspólnej Polityki Rolnej oraz społeczne znaczenie produkcji żywności wymagają szczególnych regulacji włączających do systemu EU ETS.

W przypadku emitentów działających w ramach innej branży zasada „zanieczyszczający płaci” znajduje swoje prawne i ekonomiczne uzasadnienie. W przypadku wielu sektorów mamy do czynienia z obywatelami niepartycypującymi w kosztach ingerencji w środowisko, ponieważ nie są oni konsumentami danej branży. W przypadku producentów energii Unia Europejska mogła oczekiwać stopniowego włączania do systemu EU ETS podmiotów zdolnych kapitałowo do modernizacji instalacji lub długofalowego podwyższania ponoszonych kosztów aktywności wysokoemisyjnej. Tymczasem w przypadku rolnictwa każdy jest konsumentem branży spożywczej, ponadto mamy do czynienia z naturalnym rozdrobnieniem produkcji żywności.

U podstaw powyżej opisywanego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych leżała ekonomiczna efektywność administracji publicznej w ramach nowego podejścia do prawa ochrony środowiska. Instytucja „uprawnienia” do emisji zapobiegła rozstrzyganiu wszystkich kwestii dotyczących wpływu na środowisko w administracyjnym trybie. Objęcie każdego rolnika systemem EU ETS doprowadziłoby do drastycznego podwyższenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej.

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju oraz wykorzystanie wspólnego dorobku prawa i nauk ścisłych prowadzi do konstatacji o ewentualnym objęciu systemem EU ETS produkcji rolnej o takim rozmiarze działalności gospodarczej, który mógłby być mierzony minimalną wielkością pogłowia chowu zwierzęcego (wielkość emisji metanu) lub minimalnym obszarze produkcji roślinnej (wielkość emisji podtlenku azotu). Zobowiązanie wszystkich producentów rolnych, włącznie z posiadającymi jedną sztukę bydła lub 1 hektar gruntu przeznaczonego do celów produkcji roślinnej, do rozliczania emisji zgodnie z europejskim systemem uprawnień rodziłoby koszty niewspółmierne do ekologicznej korzyści. Pożądane byłoby również uwzględnienie rolniczych praktyk korzystnych dla klimatu, które redukowałyby zobowiązania emitenta. W doktrynie podkreślono szczególną rolę rolnictwa i leśnictwa w wychwytywaniu oraz magazynowaniu dwutlenku węgla i metanu<sup>42</sup>. W przypadku rozwoju europejskiego prawa rolnego mamy do czynienia z otwartym „placem budowy” reform. W doktrynie mowa o braku stabilności i przewidywalności<sup>43</sup>. Jednakże w ujęciu najnowszej historii prawa

<sup>42</sup> K. Błażejewska, op. cit., s. 141.

<sup>43</sup> F. Albisinni, *Reformy reform Wspólnej Polityki Rolnej a art. 39 i 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 138.

Europejskiego rośnie wartość ochrony klimatu, stąd należy się spodziewać, że „reformy reform” będą dalej prowadziły w kierunku realizacji wizji unijnej gospodarki niskoemisyjnej.

Należy zwrócić uwagę na postępujące zjawisko fragmentaryzacji prawa międzynarodowego prowadzące do rosnącej liczby norm prawa, które koncentrują się wokół realizacji poszczególnych interesów państw sygnatariuszy<sup>44</sup>. Kolejne systemy oraz instytucje prawa międzynarodowego często prowadzą do wzajemnej kolizji przyjętych wartości<sup>45</sup>. Rozwój systemu ograniczania emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie nie powinien stać w sprzeczności z głównymi założeniami Wspólnej Polityki Rolnej oraz ustawami zasadniczymi państw członkowskich, które uwzględniają szczególną rolę gospodarstw rodzinnych<sup>46</sup>.

## 7. Nowa forma prawna działania administracji?

Kluczowym otwartym pytaniem pozostaje kwestia intelektualnego osadzenia czynności przydziału uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych w teorii prawa. Streszczając analizę systemu przedstawioną powyżej, ustawodawca uznał przeciwdziałanie zmianom klimatycznym za jeden z ważnych kierunków ochrony środowiska oraz realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. W konsekwencji przyjęcia tego założenia organom administracji publicznej powierzono, w ramach funkcji porządkowo-reglamentacyjnej, stworzenie zamkniętego systemu dla poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej. Dopuszczenie podmiotu do rynku wysokoemisyjnej aktywności wyraża się w postaci zezwolenia administracyjnego.

---

<sup>44</sup> P. Szewdo, *Educative function of law in the fragmented international legal order: case of right to water v. investment protection*, w: K. Mazur, P. Musiewicz, B. Szlachta (eds.), *Promoting Changes in Times of Transition and Crisis: Reflections on Human Rights Education*, Kraków 2013, s. 210.

<sup>45</sup> W XXI w. międzynarodowa ochrona swobody działalności gospodarczej zagranicznego inwestora wielokrotnie stała w sprzeczności z prawem do adekwatnej żywności. Na przykład prywatyzacja wodociągów w Boliwii szybko doprowadziła do podwyższenia kosztu dostępu do wody o 200%, a w dalszej konsekwencji do masowych niepokojów społecznych. Zob. szerzej: P. Szewdo, op. cit., s. 213-214.

<sup>46</sup> Art. 97 Konstytucji Portugalii, art. 23 Konstytucji RP, art. 44 Konstytucji Włoch; zob. szerzej R. Budzinowski, *Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 27 i n.

Budzi jednak wątpliwości charakter prawny przydziału uprawnień do emisji uczestnikom systemu oraz odpowiedź na pytanie o formę prawną działania administracji publicznej w postaci rozliczenia przedsiębiorców ze stanu posiadanych rzeczonych aktywów niematerialnych.

### **7.1. Rozporządzenie w sprawie przydzielenia bezpłatnych uprawnień**

Rada Ministrów, minister właściwy do spraw środowiska i KOBIZE współdziałają w ustaleniu treści wykazu, zgodnie z którym przydzielane są bezpłatne uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych; następnie wykaz przyjmowany jest w postaci rozporządzenia. Mamy tu zatem do czynienia z regulacją rynku w postaci aktu formalnie normatywnego należącego do klasycznej grupy źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jednocześnie lektura rzeczowego rozporządzenia sprowadza się do zapoznania z listą konkretnych podmiotów oraz liczbą przydzielanych im uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Taka legislacyjna aktywność Rady Ministrów prowadzi do wątpliwości dotyczącej określenia charakteru konkretnej formy prawnej działania administracji publicznej. Mianowicie w tym akcie, pomimo jego formalnie normatywnego charakteru, nie istnieje żadna norma prawna. Tym samym kluczowa kwestia dla funkcjonowania całego systemu limitacji emisji gazów cieplarnianych została uregulowana w formie rozporządzenia skonstruowanego wbrew podstawowym zasadom teorii prawa i legislacji. Z zasad techniki prawodawczej<sup>47</sup> wynika bowiem uniwersalna zasada, że w akcie normatywnym nie zamieszcza się wypowiedzi niewyrażających norm prawnych. Ta dyrektywa określonego postępowania powinna być uwzględniana w pracach nad projektem każdego aktu prawa powszechnie obowiązującego<sup>48</sup>.

W przypadku rozporządzenia ustalającego wykaz przydziału bezpłatnych uprawnień mamy do czynienia z aktem normatywnym, w którym trudno doszukać się jakiegokolwiek wypowiedzi wyrażającej jakąkolwiek normę. Aktywność „legislacyjną” sprowadzającą się do lakonicznej treści samej formy prawnej oraz wskazywania praw i obowiązków konkretnych

---

<sup>47</sup> § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908.

<sup>48</sup> D. Szafrński (red.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, SIP Legalis, 2014.



podmiotów pod postacią obszernego załącznika do rozporządzenia można zaobserwować również w innych przypadkach, np. w sprawie wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie<sup>49</sup>.

Wątpliwe, z punktu widzenia teorii prawa, rozwiązanie dotyczące przydzielania bezpłatnych uprawnień w sektorach aktualnie objętych systemem EU ETS jest niemożliwe do efektywnego zastosowania w przypadku rolnictwa. Zamiast indywidualnego wymieniania podmiotów – producentów rolnych w załączniku do rozporządzenia, akt normatywny powinien sformułować zasady wiążące rozmiary produkcji z ewentualnymi obowiązkami do rozliczania uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

## 7.2. Charakter prawny uprawnienia do emisji gazu cieplarnianego

Prawodawca unijny zdecydował, że uprawnienie do emisji nie ma postaci tradycyjnego dokumentu papierowego. Państwa członkowskie przyjęły założenie jednostki emisyjnej jako zapisu w odpowiednim rejestrze. Można domniemywać, że u podstaw tej koncepcji legła minimalizacja kosztów oraz uniknięcia ryzyka spowodowanego fizycznym wydaniem, a następnie koniecznym przechowaniem praw majątkowych w postaci papierowego dokumentu. Tym samym skuteczność umowy przenoszącej tytuł prawny do uprawnień emisyjnych, nie jest powiązana z przeniesieniem posiadania dokumentów. Zdematerializowany obrót odbywa się przez wyodrębnienie i transfer w rejestrze rachunków poszczególnych uczestników systemu. Zgodnie z wyrokiem w sprawie *EnBW Energie Baden-Württemberg przeciwko Komisji*<sup>50</sup> uprawnienia są aktywami niematerialnymi, ponieważ mogą stanowić przedmiot obrotu na rynku wewnętrznym<sup>51</sup>.

Ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wprost wskazuje konsekwencje nierozliczenia uprawnień do faktycznej emisji dokonanej przez dany podmiot, zarówno z powodu nieumorzenia odpowiedniej liczby uprawnień, nieprzedstawienia raportu i niez uzyskania zezwolenia na uczestnictwo w systemie. Prawo-

<sup>49</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 6 grudnia 2013 r. w sprawie wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie, Dz. U. 2013, poz. 1565.

<sup>50</sup> Postanowienie Sądu Pierwszej Instancji z 30 kwietnia 2007 r. w sprawie *T-387/04 EnBW Energie Baden-Württemberg v. KE*, Dz. Urz. UE C 140 z 23 czerwca 2007 r.

<sup>51</sup> Zob. szerzej L. Karski, op. cit., komentarz do art. 10 u.h.u.e.g.

dawca określił, że kary pieniężne w wyżej określonych stanach faktycznych nakłada, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Zatem mamy do czynienia z precyzyjnym wskazaniem charakteru prawnego sankcji za niepodporządkowanie się obowiązkom umorzenia odpowiedniej liczby uprawnień proporcjonalnej do ilości wyemitowanych gazów cieplarnianych. Jednak niejasna pozostaje kwestia charakteru prawnego samego uprawnienia do emisji gazu cieplarnianego. Ustawa definiuje „uprawnienie do emisji” jako prawo do wprowadzania w określonym czasie ekwiwalentu dwutlenku węgla służącego również rozliczeniu emisji pozostałych gazów cieplarnianych. Sposób wykorzystania oraz obrotu niniejszym zdematerializowanym prawem nie prowadzą do jednoznacznej kwalifikacji nowego instrumentu prawnego do sfery prawa administracyjnego.

Założenie zawarcia praw majątkowych w uprawnieniach do emisji jest podstawą koncepcji całego przyjętego systemu ograniczenia wykorzystywania zasobów środowiska. To właśnie za pośrednictwem zapisu na odpowiednim rachunku przedsiębiorcy następuje przejście własności publicznej na własność prywatną. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, uprawnienia do emisji można określić mianem wirtualnych papierów wartościowych<sup>52</sup>. Jednakże cele obydwu instytucji prawnych zupełnie się rozmiągają. Wpływy publiczne z systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych mają charakter drugoplanowy. Celem wykreowania przez państwo tego aktywa niematerialnego jest przede wszystkim realizacja interesu publicznego – ochrona środowiska i zrównoważony rozwój, w tym sektora rolnego. Ponadto uprawnienie zawarte w tym instrumencie prawnym służy uwolnieniu się od zobowiązań publicznoprawnych związanych z rozliczeniem poziomu emisji. Zarazem powyższe tezy w żaden sposób nie deprymują przyjętej roli danej konstrukcji prawnej w obrocie gospodarczym. Sam fakt występowania słowa „handel” w nazwie kluczowej w tym zakresie ustawy potwierdza istotę swobody rozporządzania przywilejami emitowania gazów cieplarnianych. Oczywiście nie mamy tu do czynienia z prawem absolutnym – nieograniczonym. Jednak ograniczenia i granice rozporządzania uprawnieniami do emisji mają swoją ustawową podstawę<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> M. Górski, *Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji w świetle ustawy z 22 grudnia 2004 r.*, w: *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, Wrocław 2006, s. 177 i n.

<sup>53</sup> L. Karski, op. cit., komentarz do art. 10 u.h.u.e.g.

Uprawnienia do emisji są prawem podmiotowym umożliwiającym ingerencję w środowisko w precyzyjnie określonym przedziale czasowym. Stąd można scharakteryzować ten instrument prawny jako prawo terminowe o ściśle oznaczonym czasie trwania. Wartość danego aktywa niematerialnego określa popyt rynkowy. Po upływie czasu, w którym podmiot mógł użyć danego przydziału do rozliczenia emisji gazów cieplarnianych, prywatnoprawny obrót takim „przeterminowanym” uprawnieniem nie ma racjonalnego uzasadnienia. Z tego powodu prawodawca zdecydował się na umożliwienie tzw. bankingu uprawnień, czyli gromadzenia jednostek emisyjnych na kolejne lata w danym okresie rozliczeniowym (trwającym obecnie osiem lat). Przy czym należy podkreślić, że niewykorzystane w danym okresie rozliczeniowym uprawnienia do emisji nie są przenoszone na następny okres, lecz powinny zostać zastąpione równą im liczbą na nowo wykreowanych uprawnień do emisji.

Warto rozważyć przynależność omawianego aktywa niematerialnego do szczególnej grupy aktów administracyjnoprawnych: koncesji lub zezwoleń. W przypadku pierwszego ze wskazanych powyżej szczególnych zewnętrznych aktów administracyjnych doktryna wyraźnie podkreśla istotę regulowania sfer stanowiących monopol państwowy i czasowo powierzanych poszczególnym podmiotom spoza aparatu administracji publicznej. Cel koncesji również uniemożliwia skuteczne swobodne przenoszenie jej w ramach obrotu prywatnego. Tymczasem istotą uprawnienia do emisji jest powiązanie efektywności tej instytucji z oddziaływaniem na cały rynek wraz z efektywnym przenoszeniem tego aktywa niematerialnego pomiędzy podmiotami.

Podczas analizy ewentualnej przynależności uprawnień do emisji gazów cieplarnianych do grupy zezwoleń administracyjnoprawnych, można przytoczyć analizę analogicznego toku rozumowania przy charakterystyce kwot mlecznych jako formy reglamentacji rolniczej działalności gospodarczej<sup>54</sup>. W doktrynie zwrócono uwagę na istotę porównania przede wszystkim genezy i roli obydwu instytucji. Zezwolenia są przedstawiane jako indywidualne akty prawne uchylające ogólny zakaz prowadzenia działalności gospodarczej ustanowiony z uwagi na ochronę szczególnego dobra (m.in. porządku publicznego, ochrony środowiska). Z prawnej natury zarówno kwot mlecznych, jak i uprawnień do emisji gazów cieplarnianych można wywnioskować, że określanie górnego limitu emisji lub pro-

---

<sup>54</sup> E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 150-160.

dukcji oznacza dopuszczalność wszelkiej działalności gospodarczej poniżej wskazanego progu. Ustawodawstwo unijne oraz krajowe nie wprowadza zakazu produkcji powyżej stanu wynikającego z kwot mlecznych. Przekroczenie przypisanego limitu wiąże się z negatywnymi konsekwencjami finansowymi dla producenta, jednak nie oznacza to bezprawności danej działalności gospodarczej<sup>55</sup>. Analogiczną konstatację można przeprowadzić w przypadku uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (z wyjątkiem operatorów statków powietrznych). Jednak w przypadku jednostek emisyjnych mamy do czynienia z rozbieżnością celów obydwu instytucji prawnych. Poszukiwanie podobieństw ze względu na charakter formy działania administracji publicznej może również prowadzić do zestawienia uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych z kwotami połowowymi – instrumentami prawa rolnego, które również realizują zasadę zrównoważonego rozwoju z uwagi potrzebę ochrony środowiska.

## 8. Podsumowanie

Analiza zagadnień przedstawionych powyżej prowadzi do utwierdzenia się w przekonaniu o realizacji teorii „trzeciego świata” pomiędzy klasycznie rozumianym prawem cywilnym i prawem administracyjnym<sup>56</sup>. Powstają kolejne formy prawne działania administracji publicznej, których wpływ na producentów rolnych będzie coraz większy. Klasyczne definicje zarówno prawa administracyjnego, jak i prawa rolnego ukute w XX w. nie obejmują już wielu nowoczesnych instytucji oraz interakcji pomiędzy podmiotami prawa. Bazowanie na dotychczasowym dorobku poprzez próby kwalifikacji zupełnie nowych prawnych form działania administracji publicznej do utrwalonego schematu wprowadzają intelektualny chaos lub prowadzą do stałego poszerzania kategorii „inne”.

Jednocześnie implementacja przez stronę polską europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wiąże się również z wątpliwą praktyką legislacyjną polegającą na przyjęciu aktów normatywnych (rozporządzeń) niezawierających norm prawnych. Przedstawione powyżej zagadnienia prawne oraz silne powiązanie opisywanego systemu prawnego z dorobkiem nauk ścisłych prowadzą do wątpliwości w zakresie

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Zob. szerzej J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 129 i n.

sprawnej i przejrzystej limitacji emisji gazów cieplarnianych w sektorze rolnictwa.

Zarówno dane dotyczące niekorzystnego wpływu aktywności rolniczej oddziałującego na środowisko i zmiany klimatyczne oraz determinacja Unii Europejskiej zapowiadają konieczność dalszej redukcji emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa oraz możliwość włączenia całego sektora do systemu EU ETS. Opierając się w tej materii na dorobku prawnym instytucji uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych oraz zasadzie zrównoważonego rozwoju, limitacja rolniczej działalności emisyjnej będzie wymagać wdrożenia osobnych regulacji uwzględniających specyfikę produkcji rolnej. Przymusowe objęcie systemem EU ETS sektora rolnictwa powinno uwzględnić podstawowe zasady ustroju rolnego. Zgodnie z ustawami zasadniczymi części państw członkowskich, włącznie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polski, gospodarstwom rodzinnym przyznano szczególny status prawny. Powinien on zostać zagwarantowany również w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

## **THE GREENHOUSE GAS EMISSIONS TRADING SYSTEM AS A FORM OF REGULATING AGRICULTURAL PRODUCTION**

### **S u m m a r y**

The paper aims to establish the legal framework of the regulation of agricultural production implemented to combat climate change. An attempt is also made to settle numerous doubts arising from the implementation by public administration bodies of the obligation of participating in the greenhouse gas emission allowance trading within the EU community. The European Union *soft law* and the political announcements herald further international commitments that Poland will make to reduce greenhouse gases emission. These will certainly have an impact on agricultural production, and will require separate regulations that will account for its specific character. It is postulated that the extension of the European Union Emissions Trading System on the agricultural sector should account for the fundamental principles of the agricultural regime. Pursuant to the provisions of the basic law of a number of EU Member States including Poland, family farms have already been granted a special legal status, and that status should be extended on the greenhouse gas emissions allowance trading system as well.

## **IL SISTEMA DI SCAMBIO DI QUOTE DI EMISSIONE DEI GAS A EFFETTO SERRA COME FORMA DI REGOLAZIONE DELLA PRODUZIONE AGRICOLA**

### **R i a s s u n t o**

L'obiettivo delle considerazioni è di definire il quadro giuridico di regolazione della produzione agricola tenendo conto dell'aspetto volto a contrastare i cambiamenti climatici. L'articolo si pone come un tentativo di risolvere molti dubbi legati al carattere dell'operato della pubblica amministrazione nell'ambito dell'introduzione dell'obbligo di partecipazione allo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra. La *soft law* dell'ambito comunitario e le proposte dei politici mostrano che la Polonia ha assunto ulteriori impegni internazionali concernenti la riduzione dell'emissione dei gas a effetto serra. Il processo finalizzato a contrastare i cambiamenti climatici avrà progressivamente un maggiore impatto sulla produzione agricola. Il contenimento dell'attività agricola richiederà l'attuazione di regolamenti distinti, i quali prendono in considerazione la specificità della produzione agricola. L'inclusione forzata nel sistema EU ETS (The European Union Emissions Trading System) per il settore agricolo dovrebbe tener conto dei principi di base dell'ordinamento agrario. Conformemente alle leggi fondamentali degli Stati membri, tra cui la Costituzione della Repubblica di Polonia, alle aziende a conduzione familiare è stato assegnato lo status giuridico speciale. Esso dovrebbe essere garantito anche per il sistema di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra.

IZABELA LIPIŃSKA

## Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich

### 1. Wprowadzenie

Punktem wyjścia rozważań jest założenie, że każde zwierzę jest zdolne do odczuwania cierpienia i powinno być traktowane przez człowieka we właściwy sposób, zależny od gatunku i rasy. Według Rezolucji z 4 lipca 2012 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015<sup>1</sup> wysoki poziom dobrostanu jest elementem zrównoważonego rozwoju i istotnym czynnikiem ochrony zdrowia zwierząt, a także zdrowia publicznego oraz produktywności i konkurencyjności sektora hodowli w Europie. Z tego powodu jest on cennym dobrem, które powinno podlegać szczególnej ochronie. Są nią otoczone w szczególności te osobniki, które pośrednio bądź bezpośrednio biorą udział w procesie produkcji zwierzęcej.

Problematyka dobrostanu podejmowana jest na płaszczyźnie różnych nauk, jak np. ekonomii, zootechniki, weterynarii, etyki, w tym także prawa. Właściwe warunki bytowania zwierząt są przedmiotem regulacji prawnych o zasięgu zarówno światowym, unijnym, jak i krajowym. Mają one na celu zapewnienie odpowiedniego ich traktowania w toku produkcji. Adresatami norm prawnych są zarówno producenci rolni, podmioty zajmujące się transportem zwierząt, ich ubojem, jak i organy administracji państwowej, którym powierzono funkcje kontrolne w tym zakresie.

Prawna regulacja dotycząca ochrony zwierząt ma pewną tradycję<sup>2</sup>. Na szczeblu międzynarodowym była podejmowana już na początku XX w.,

---

<sup>1</sup> P7\_TA(2012)0290.

<sup>2</sup> Piszą na ten temat np. J. Białocerkiewicz, *Prawny status zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Toruń 2005; I. Lazarii-Pawłowska, *Zwierzę nie jest rzeczą*, w: P. J. Smoczyński

czego przykładem może być Konwencja o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa z 1902 r.<sup>3</sup> Przewiduje ona m.in. obowiązek sygnatariuszy do wdrożenia do krajowych porządków prawnych regulacji mających na celu zakaz ich chwytania, zabijania i obrotu żywymi okazami, jak i ich gniazdanami oraz pisklętami.

Istotne znaczenie dla podjęcia kwestii dobrostanu zwierząt ma raport opracowany przez komisję Brambella w 1965 r. Autorzy zawarli w nim postulat, że zwierzętom udomowionym przez człowieka pod względem warunków utrzymania powinno przysługiwać „pięć wolności” (*five freedoms*), tj.:

- wolność od głodu, pragnienia i niedożywienia przez zapewnienie dostępu do świeżej wody i pokarmu, który utrzyma zwierzęta w zdrowiu i sile,
- wolność od urazów psychicznych i bólu przez zapewnienie odpowiedniego schronienia i miejsca odpoczynku,
- wolność od bólu, ran i chorób dzięki zapobieganiu, szybkiej diagnozie i leczeniu,
- wolność do wyrażania naturalnego zachowania przez zapewnienie odpowiedniej przestrzeni, warunków i towarzystwa innych zwierząt tego samego gatunku,
- wolność od strachu i stresu przez zapewnienie opieki i traktowanie, które nie powoduje psychicznego cierpienia zwierząt<sup>4</sup>.

Wskazane wolności, które jednocześnie należy rozumieć jako wartości, stały się powszechnie akceptowaną podstawą oceny dobrostanu. Stanowią one fundament rozwiązań legislacyjnych i ciągłych badań nad doskonaleniem warunków utrzymania zwierząt gospodarskich z punktu widzenia ich potrzeb.

Wydaje się, że sformułowane w raporcie treści „pobudziły” działania prawodawcze w Europie. Ich efektem było m.in. sformułowanie rekomendacji w zakresie transportu poszczególnych gatunków zwierząt ze szczegól-

---

(red.), *Etyka. Pisma wybrane*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992; A. Breczko, *Od rzeczy do podmiotu, czyli praktyczne implikacje etyki ochrony zwierząt*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z. 14.

<sup>3</sup> Oświadczenie rządowe z 21 lipca 1932 r. w sprawie przystąpienia Polski do konwencji o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa, podpisanej w Paryżu dnia 19 marca 1902 r., Dz. U. 1932, Nr 67, poz. 625.

<sup>4</sup> Tak np. S. P. McCulloch, *A critique of FAWC's five freedoms as a framework for the fnalysis of animal welfare*, „Journal of Agricultural and Environmental Ethics” 26, 2013, s. 959-975; I. Veissier et al., *European approaches to ensure good animal welfare*, „Applied Animal Behavior Science” 113, 2008, s. 279-297; M. Lipiński, *Bioinżynieria produkcji mleka surowego*, Poznań 2012, s. 31 i n.



nym uwzględnieniem ich biologicznej charakterystyki, a także przyjęcie Europejskiej konwencji o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich w 1976 r.<sup>5</sup> Jej sygnatariusze zobowiązali się do ustanowienia wspólnych norm prawnych odnośnie do pomieszczeń, żywienia i opieki zgodnych z potrzebami zwierząt oraz mających zapewnić im ochronę w warunkach nowoczesnych systemów intensywnego chowu. Konwencja wskazała ponadto konieczność uwzględniania wymagań bytowych zwierząt podczas opracowywania i wdrażania przepisów europejskich. Jej doniosłość, jak i postulaty w niej wyrażone zostały zawarte w wydanej przez Radę Europejską decyzji nr 78/923/EWG<sup>6</sup>. Wynika z jej treści, że ochrona zwierząt nie jest sama w sobie jednym z celów Wspólnoty. Jednakże Rada dostrzegła pewną zależność między ochroną zwierząt hodowlanych i gospodarskich a funkcjonowaniem wspólnego rynku w aspekcie nierównych warunków konkurencji. Na te ostatnie wpływ miało niejednolite podejście legislacyjne państw członkowskich, które skutkowało rozbieżnymi normami prawnymi.

Na poziomie wspólnotowym kwestia dobrostanu zwierząt jako „wartość” została podjęta także w traktacie amsterdamskim w 1997 r., do którego przyjęto Protokół dodatkowy o ochronie i dobrym traktowaniu zwierząt<sup>7</sup>. Miał on znamienity wpływ na późniejszy proces legislacyjny. Ranga omawianej problematyki została także dostrzeżona przez Parlament Europejski, który w 2006 r. przyjął Wspólnotowy plan działań na rzecz ochrony i dobrostanu zwierząt<sup>8</sup>. Wyraził w nim swe przekonanie, że ochrona zwierząt jest wyrazem człowieczeństwa oraz wyzwaniem dla europejskiej cywilizacji i kultury<sup>9</sup>. Stwierdzenie to zostało wielokrotnie powtórzone w innych urzędowych dokumentach.

Podjęta problematyka wydaje się niezmiennie istotna, chociażby ze względu na możliwość zastosowania wielu podejść badawczych. Traktowanie zwierzęcia jako istoty żywej implikuje jednocześnie konieczność stworzenia dla niej określonej ochrony prawnej. Staje się ono zatem

---

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 104, poz. 665.

<sup>6</sup> Decyzja Rady z 19 czerwca 1978 r. dotycząca zawarcia Europejskiej Konwencji o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich (78/923/EWG), Dz. Urz. L 323 z 17 listopada 1978 r., s. 12-13.

<sup>7</sup> Zob. <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-573.htm> [dostęp: 18.05.2015].

<sup>8</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnotowego planu działań dotyczącego ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010, Bruksela, 23.1.2006, KOM (2006).

<sup>9</sup> Pisze na ten temat J. Wojciechowski, *Ochrona zwierząt w UE – w dobrym kierunku zbyt małymi krokami*, w: T. Gardocka, A. Gruszczyńska (red.), *Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne*, Toruń 2012, s. 291-294.

szczególnym przedmiotem prawa. Dodatkowo jeżeli potraktujemy je jako część środowiska naturalnego, to nabywa ono pewnej wartości.

Celem artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu regulacja prawna zapewnia dobrostan zwierząt. By na nie odpowiedzieć, należy w pierwszej kolejności określić pojęcie i zakres dobrostanu zwierząt. Z uwagi na to, że zagadnienia te są podejmowane na wielu poziomach, konieczne jest przedstawienie unijnych ram prawnych o charakterze ogólnym, a następnie wskazanie zakres regulacji, który został pozostawiony jurysdykcji państw członkowskich.

Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na uwzględnienie wszystkich aspektów związanych z poruszaną problematyką, dlatego analizie zostaną poddane tylko wybrane akty normatywne.

## 2. Pojęcie dobrostanu zwierząt

Zakres dobrostanu zwierząt jest bardzo szeroki. Jego materia powoduje, że trudno jest sprecyzować jednolitą definicję. W szczególności może ona być wypadkową zarówno cech danego zwierzęcia, jak i celów, jakie ma ono spełnić w stosunku do oczekiwań człowieka. Przede wszystkim jego przedmiotem są zwierzęta trzymane w celu produkcji żywności, produktów pochodnych, jak np. futer, wełny, skór, a także wykorzystywane do innych celów w rolnictwie. Ponadto zalicza się do tej grupy także zwierzęta hodowlane przeznaczone do reprodukcji. Chodzi tu o zwierzęta gospodarskie o szczególnych walorach użytkowych trzymanych jako materiał zarodowy.

Zgodnie z Europejską konwencją o ochronie zwierząt gospodarskich i hodowlanych z 1976 r. dobrostan jest spełnieniem specyficznych gatunkowych potrzeb zwierząt z zakresu fizjologii, etologii i zdrowia. Warto dodać, że tak rozumiany w latach siedemdziesiątych dobrostan nadal odzwierciedla światowe kierunki w kształtowaniu warunków życia zwierząt gospodarskich. Jednakże nie doczekał się on jednolitej legalnej definicji. Bardzo często prawodawca posługuje się tym terminem, traktując go w sposób potoczny, jako pewien „stan”. Przykładem może być podejście wskazane w art. 12g pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>10</sup> w zakresie kontroli humanitarnego traktowania dokonywanej przez urzędowego lekarza weterynarii. Ustawodawca zakłada, że dobrostan mo-

---

<sup>10</sup> T.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 856 ze zm.

że mieć niski bądź wysoki poziom, ale nie podejmuje próby sformułowania jego zakresu. Takie podejście może wielokrotnie prowadzić do niepożądanego zachowania człowieka względem zwierzęcia. Ponadto w omawianym akcie prawnym ustawodawca, pomijając definicję dobrostanu, wskazuje jednak pewien zbiór czynności, jakie powinien podejmować producent rolny. Należy do nich przede wszystkim zapewnienie opieki i właściwych warunków bytowania zwierzętom gospodarskim. Rozumie się przez nie takie warunki, które nie będą powodowały urazów i uszkodzeń ciała lub innych cierpień (art. 12 ustawy pkt 1).

Jednoznacznego podejścia do dobrostanu nie wniosło także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2014 r. w sprawie uboju rytualnego<sup>11</sup>. Trybunał potraktował dobrostan jako „rację” ekonomiczną i odmówił jego uznania za kategorię moralną, dopuszczając tym samym stosowanie praktyk, które przysparzają zbędnego cierpienia zwierzętom. Z dokonanej przez niego wykładni wynika także, że ochrona zwierząt nie ma waloru etycznego, a mieści się jedynie w ramach ochrony środowiska naturalnego.

Zupełnie inne podejście reprezentuje J. Mroczek. Otóż uważa on, że punktem wyjścia w pojmowaniu definicji dobrostanu jest prawo zwierząt do humanitarnego traktowania, zgodnego z ich naturą, ponieważ zwierzęta również doświadczają emocje<sup>12</sup>. Takie stanowisko zostało chociażby przyjęte we wspomnianej ustawie o ochronie zwierząt. Otóż zgodnie z art. 1 tejże ustawy zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę<sup>13</sup>.

Dobrostan może być także postrzegany jako jeden z elementów właściwego zarządzania produkcją rolną, obok ochrony środowiska naturalnego oraz szeroko rozumianego zdrowia publicznego. Należy go traktować jako zespół warunków określających potrzeby biologiczne i behawioralne zwierząt, które umożliwiają „objawianie” w pełni ich możliwości genetycznych.

Z kolei za *Zootechnicznym niezbędnikiem terminologicznym* przez dobrostan należy rozumieć zapewnienie zwierzętom optymalnych warunków bytowania, na które składają się prawidłowe rozwiązania techniczne pomieszczeń i stanowisk, ich właściwy mikroklimat (temperatura, wilgotność i ruch powietrza)<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> K 52/13.

<sup>12</sup> Zob. J. Mroczek, *Dobrostan zwierząt jako element retardacji przekształcania zasobów w produkcji zwierzęcej*, „Inżynieria Ekologiczna” nr 34, 2013, s. 182.

<sup>13</sup> Na ten temat pisze A. Breczko, op. cit., s. 17-28.

<sup>14</sup> Tak H. Pawlak, M. Lipiński, *Zootechniczny niezbędnik terminologiczny*, Poznań 2011, s. 37.

Dobrostan ma znaczący wpływ na samopoczucie zwierząt ich długowieczność oraz wydajność, składa się nań bowiem przede wszystkim prawidłowy stan zdrowia fizycznego i psychicznego przejawiający się właściwymi mu zachowaniami behawioralnymi, co zapewnia harmonijne osadzenie go w przyjaznym środowisku. Zwierzęta gospodarskie powinny być tak żywione, otoczone fachową opieką i utrzymywane w pomieszczeniach inwentarskich, aby były zaspokojone ich potrzeby.

Dobrostan oznacza również taki stan, w którym zwierzę odczuwa pozytywne emocje, to jest przyjemność i zadowolenie, a nie tylko negatywne, takie jak strach i frustracja. Z tego względu istotnym jego elementem jest zapewnienie zwierzętom towarzystwa innych osobników oraz właściwej przestrzeni życiowej. Z kolei J. Zegar traktuje dobrostan jako stan harmonii między zwierzęciem a środowiskiem, w którym ono przebywa, dlatego podstawowe znaczenie ma jakość środowiska hodowlanego<sup>15</sup>.

Do wymienionych powyżej atrybutów dobrostanu Światowa Organizacja Zdrowia Zwierząt zalicza także odpowiednią opiekę weterynaryjną, zarządzanie produkcją i chowem zwierząt oraz humanitarne metody ich zabijania<sup>16</sup>.

Nieco inne podejście do dobrostanu przedstawia D. Broom. Otóż uważa on, że przez pojęcie to należy rozumieć sposób „sprostania” warunkom bytowym i środowisku, w jakich zwierzę przebywa. Jest to więc stan prawidłowej dynamiki organizmu zwierzęcia, a oddziałują nań czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, w którym ono się znajduje. Zatem dobrostan jest zawsze, ale może on mieć różny zakres i wpływ na jednostkę<sup>17</sup>.

Warto podkreślić, że dobrostan ma znaczący wpływ nie tylko na samopoczucie zwierząt bądź ich długowieczność, ale również wydajność, co jest niezmiernie istotne w ekonomice produkcji. Zapewnienie zwierzętom jego odpowiedniego poziomu jest warunkiem *sine qua non* osiągnięcia oczekiwanej opłacalności chowu. Można zatem stwierdzić, że w tym ujęciu dobrostan zwierząt jest instrumentem ekonomicznym, dla którego sformułowane zostały normy prawne. Z analizy przepisów w odniesieniu do poszczególnych gatunków zwierząt wynika bowiem, że ustanowione

---

<sup>15</sup> Tak J. Zegar, *Zrównoważenie polskiego rolnictwa. Powszechny Spis Rolny*, Warszawa 2013, s. 17.

<sup>16</sup> Zob. *A new definition for the Terrestrial Animal Health Code: 'animal welfare'*, Terrestrial Animal Health Code. OIE. Retrieved 20 December 2013, s. 18.

<sup>17</sup> Zob. D. M. Broom, *Animal welfare defined in terms of attempts to cope with the environment*, „Acta Agriculturae Scandinavica. Section A, Animal Science” 1996, nr 27, s. 22-28.

w nich normy nie tylko pozwalają poszczególnym osobnikom na ich racjonalny i zgodny z fizjologią byt, ale umożliwiają pozyskiwanie najbardziej oczekiwanych wyników ekonomicznych (np. maksymalnego przyrostu trzody chlewnej czy zawartości tłuszczu i białka w mleku). Dobrostan zwierząt gospodarskich „mieści” się w granicach uzasadnionych ekonomicznie dla danej jednostki wytwórczej. Ponadto metody produkcji z zachowaniem reguł dobrostanu, tym różnią się od powszechnie stosowanych, że silnie eksponują samopoczucie zwierząt w ich środowisku hodowlanym.

Jak zauważa J. Zegar, wielkotowarowa hodowla i chów zwierząt mają trudności ze spełnieniem wymogów dobrostanu zwierząt, które najłatwiej spełniają system półintensywny, rolnictwo ekologiczne, integrowane i biodynamiczne<sup>18</sup>. Wielofunkcyjność rolnictwa, uznawana obecnie za podstawową cechę nowej strategii rozwoju, zdecydowanie wzmacnia mechanizmy rozwoju zrównoważonego i sprzyja dostarczaniu dóbr publicznych przez rolnictwo i obszary wiejskie. Do tych dóbr zalicza się dobra środowiskowe oraz dobra społeczne, czyli dobrostan zwierząt.

### 3. Dobrostan zwierząt w prawie Unii Europejskiej

Problematyka dobrostanu zwierząt w Unii Europejskiej została podjęta 40 lat temu. Pierwszym aktem wydanym w tym zakresie była dyrektywa 74/577/EWG z 18 listopada 1974 r. w sprawie przedubojowego oszalałowania zwierząt<sup>19</sup>. Na jej podstawie prawodawca nałożył na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia odpowiednich norm prawnych, które będą prowadziły do ograniczenia cierpienia zwierząt w czasie uboju. Jednakże zwrócenie uwagi na problematykę dobrostanu miało wówczas jedynie charakter incydentalny. Jak zaznaczono wcześniej, zainteresowanie prawodawcy omawianą problematyką zostało pobudzone dopiero przez przyjmowane zobowiązania na arenie międzynarodowej. Wówczas ustalone zostały ogólne zagadnienia dotyczące trzymania zwierząt gospodarskich (decyzja Rady nr 78/923)<sup>20</sup>, zasady transportu oraz regulacje odnoszące się do poszczególnych typów produkcji, jak np. cieląt (dyrektywa

<sup>18</sup> Tak J. Zegar, op. cit., s. 18.

<sup>19</sup> Dz. Urz. L 316 z 26 listopada 1974 r., s. 10.

<sup>20</sup> Decyzja Rady z 19 czerwca 1978 r. dotycząca zawarcia Europejskiej konwencji o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich, Dz. Urz. L 323 z 17 listopada 1978 r., s. 12-13.

Rady nr 91/629)<sup>21</sup>, świń (dyrektywa Rady nr 91/630)<sup>22</sup> czy kur niosek (dyrektywa Rady nr 88/166)<sup>23</sup>.

Istotny wpływ na szersze podejście do dobrostanu zwierząt i rozwój jego prawodawstwa miał dokonany w 2002 r. średniookresowy przegląd WPR<sup>24</sup> oraz wdrażana od 2005 r. reforma rolna. Wprowadziła ona m.in. powiązanie otrzymywania płatności bezpośrednich i płatności specyficznych dla określonych kierunków produkcji z obowiązkiem spełniania określonych standardów przez gospodarstwo zwanych minimalnymi wymogami wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), których jednym z elementów było przestrzeganie dobrostanu zwierząt.

W prawie pierwotnym omawiana problematyka została ujęta dopiero w treści Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Na podstawie art. 13 TfUE przy formułowaniu i wykonywaniu wspólnej polityki rolnej, rybołówstwa i transportu, państwa członkowskie w pełni zobowiązują się do uwzględniania wymagań w zakresie dobrostanu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania, przy równoczesnym przestrzeganiu przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów państw członkowskich związanych w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym.

Jednakże praktyka państw członkowskich daleka była od jednolitego podejścia do problemu dobrostanu zwierząt. Występowało wiele różnic co do spełniania jego podstawowych zasad<sup>25</sup>. Wynikało to m.in. z kilku względów. Przede wszystkim w obszarze UE występowała i nadal występuje duża niejednorodność środowisk rolniczych poszczególnych państw, które różnią się od siebie zarówno sytuacją społeczną, jak i ekonomiczną. Dodatkowo istnieją także aspekty kulturowe w podejściu do dobrostanu, jak chociażby kwestia uboju rytualnego dla niektórych wyznań. Z tego powodu wiele elementów dobrostanu w ogóle nie było realizowanych. Niektóre państwa członkowskie nie egzekwowały norm unijnych, w tym niedostatecznie przekazywały informacje konsumentom w kwestiach metod produkcji i jej wpływu na dobrostan zwierząt. Z tego powodu Komisja

---

<sup>21</sup> Dyrektywa Rady z 19 listopada 1991 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony cieląt, Dz. Urz. UE L 340 z 11 grudnia 1991 r., s. 28.

<sup>22</sup> Dyrektywa Rady z 19 listopada 1991 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony świń, Dz. Urz. UE L 340 z 11 grudnia 1991 r., s. 33-38.

<sup>23</sup> Dyrektywa Rady nr 88/166 z 7 marca 1988 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony kur niosek, Dz. Urz. UE L 74 z 19 marca 1988 r., s. 83-87.

<sup>24</sup> Pisze na ten temat D. Stankiewicz, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej UE*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, 2003, s. 1 i n.

<sup>25</sup> Por. I. Veissier et al., op. cit., s. 283.

rozpoczęła prace nad jego poprawą i udoskonaleniem, czego efektem było sformułowanie tzw. Planu działań na rzecz dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010<sup>26</sup>. Plan przewidywał dość przejrzyste określenie unijnych norm prawnych i zawierał propozycje w obszarach, w których są one niewystarczające. W ramach podstawowych obszarów działań uwzględniono m.in. podnoszenie wymogów minimalnych, wprowadzenie wskaźników dobrostanu, lepsze informowanie profesjonalistów i opinii publicznej oraz wsparcie inicjatyw międzynarodowych na rzecz ochrony zwierząt<sup>27</sup>.

Dokonując ewaluacji wykonania planu, Parlament Europejski uznał jego realizację za satysfakcjonującą<sup>28</sup>. Niemniej zabrakło w nim niezbędnych rozwiązań co do transportu zwierząt oraz powiązanej z nim kwestii rozwoju satelitarnego systemu monitorowania ich przewozu, a także zagadnień nieprzestrzegania przez wielu hodowców trzody chlewnej dyrektywy 2008/120/WE ustanawiającej minimalne normy ochrony świń<sup>29</sup>. Ponadto Parlament zwrócił szczególną uwagę na fakt, że zdrowie zwierząt i dobra gospodarka hodowlana mają duże znaczenie dla rozwoju rolnictwa, jego konkurencyjności oraz „marki” europejskich producentów rolnych, o ile przestrzegane są przepisy prawne.

Kontynuacją prac w zakresie stosowania norm dobrostanu zwierząt jest Strategia na lata 2012-2015<sup>30</sup>. Do jej fundamentalnych założeń należy wprowadzenie bardziej precyzyjnych, ale i uproszczonych rozwiązań w zakresie dobrostanu zwierząt<sup>31</sup>. Dotyczą one m.in. zagwarantowania stosowania wskaźników dobrostanu zwierząt opartych na wynikach badań naukowych, zmiany zasad informowania konsumentów o dobrostanie zwierząt, ze szczególnym uwzględnieniem przejrzystości i naukowej wiarygodności jego oświadczeń. Ponadto strategia przewiduje wspieranie

---

<sup>26</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 stycznia 2006 r. w sprawie wspólnotowego planu działań dotyczącego ochrony i dobrostanu zwierząt w latach 2006-2010, KOM (2006) 13, Dz. Urz. UE C 49 z 28 lutego 2006 r.

<sup>27</sup> Zob. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/food\\_safety/animal\\_welfare/f82003\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/food_safety/animal_welfare/f82003_pl.htm) [dostęp: 14.04.2015].

<sup>28</sup> Ocena i podsumowanie wspólnotowego planu działań dotyczącego dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 5 maja 2010 r. w sprawie ewaluacji i oceny Wspólnotowego planu działań dotyczącego dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010 (2009/2202 (INI)), P7\_TA(2010)0130.

<sup>29</sup> Dyrektywa Rady 2008/120/WE z 18 grudnia 2008 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony świń, Dz. Urz. UE L 47 z 18 lutego 2009 r., s. 5-13.

<sup>30</sup> Strategia w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 4 lipca 2012 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015, (2012/2043(INI)) P7\_TA(2012)0290.

<sup>31</sup> Zob. Strategia UE w zakresie dobrostanu zwierząt 2012-2015, [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/docs/brochure\\_aw\\_strategy\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/docs/brochure_aw_strategy_pl.pdf) [dostęp: 20.03.2015].

państw członkowskich w poprawie przestrzegania prawa, przekazywanie konsumentom i opinii publicznej odpowiednich informacji o sposobach postępowania ze zwierzętami gospodarskimi, a także optymalizację tzw. efektów synergii Wspólnej Polityki Rolnej, które dotyczą zasad wzajemnej zgodności, rozwoju obszarów wiejskich, działań promocyjnych, polityki jakości i rolnictwa ekologicznego<sup>32</sup>.

Szczególne zasady dobrostanu zostały ujęte całościowo i obejmują wymogi ogólne dotyczące wszystkich trzymanyh zwierząt gospodarskich bez względu na gatunek i ilość zwierząt w gospodarstwie. Należą do nich: konieczność stosowania dozwolonych technologii chowu i hodowli zwierząt, odpowiednie przygotowanie personelu obsługującego zwierzęta, dozór i kontrola nad nimi, odpowiednie przygotowanie i utrzymanie budynków oraz pomieszczeń inwentarskich, swoboda ruchu zwierząt, a także właściwe postępowanie ze zwierzętami chorymi (jak np. wykonywanie zabiegów)<sup>33</sup>. Prawodawca ustanowił także normy sektorowe dla poszczególnych gatunków, jak np. cieląt oraz świń.

Warto podkreślić, że dobrostan zwierząt jest jednym z priorytetów realizowanej Wspólnej Polityki Rolnej. Wpływa on bowiem na zapewnienie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. W rozporządzeniu nr 1305/2013<sup>34</sup> prawodawca podkreśla konieczność zachęcania producentów rolnych do przyjmowania wysokich norm w zakresie dobrostanu zwierząt – nawet takich, które wykraczają poza normy obowiązkowe – przez udzielanie wsparcia finansowego. W szczególności jego promowanie ma pośrednio przyczyniać się do wspierania organizacji łańcucha dostaw żywności.

Odpowiednio na mocy art. 33 rozporządzenia nr 1305/2013 przewidziane są płatności z tytułu dobrostanu zwierząt. W ramach tego działania wsparcia udziela się rolnikom, którzy dobrowolnie podejmują się przyjęcia jednego lub większej liczby zobowiązań dotyczących dobrostanu zwierząt<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Zob. A. Bartkowiak, Ł. Namysłak, P. Mielcarek, *Działania strategiczne w zakresie dobrostanu zwierząt jako element zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, „Problemy Inżynierii Rolniczej” 2012, z. 1, s. 99-104.

<sup>33</sup> Zob. Broszura informacyjna MRiRW w zakresie wymogów wzajemnej zgodności. <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-ezposrednie/Archiwum/Normy-i-Wymogi-Wzajemnej-Zgodnosci-cross-compliance/Nowe-wymogi-wzajemnej-zgodnosci-obowiazujace-od-2013-roku>.

<sup>34</sup> 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 1698/2005, Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 487.

<sup>35</sup> Adresatami wsparcia są tylko rolnicy aktywnymi zawodowo w rozumieniu art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013.



Oczywiście omawiane płatności obejmują jedynie te zobowiązania, które wykraczają poza odpowiednie obowiązkowe normy, a są one podejmowane na okres od jednego do siedmiu lat z możliwością przedłużenia.

Omawiane płatności przyznawane są corocznie. Ich celem jest rekompensata rolnikom całość lub część dodatkowych kosztów i dochodów utraconych w wyniku podjętego zobowiązania. W razie konieczności płatności te mogą również obejmować koszty transakcyjne do wartości maksymalnie 20% premii wypłaconej z tytułu zobowiązań dotyczących dobrostanu zwierząt.

Wsparcie ogranicza się do wysokości maksymalnej kwoty 500 euro na dużą jednostkę przeliczeniową inwentarza (Załącznik II rozporządzenia nr 1305/2013). Ponadto na mocy art. 83 omawianego rozporządzenia Komisja Europejska jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych, które mogą przewidywać bardziej rygorystyczne normy w zakresie metod produkcji w odniesieniu do dobrostanu zwierząt.

W utrzymywaniu dobrostanu zwierząt, które jest zależne od woli człowieka, niezmiernie ważnym aspektem jest jego weryfikacja i nadzór. Zagadnienia te zostały zawarte w rozporządzeniu 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<sup>36</sup>. U podstaw tego aktu normatywnego leży założenie, że zdrowie zwierząt i ich dobrostan są istotnymi czynnikami, które przyczyniają się do podniesienia jakości i bezpieczeństwa żywności. Z tego względu na państwach członkowskich leży obowiązek zarówno egzekwowania reguł dotyczących zdrowia zwierząt, ich dobrostanu, jak i monitorowania ich spełniania przez podmioty gospodarcze na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Dlatego zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 882/2004 w każdym państwie powinny być organizowane kontrole urzędowe<sup>37</sup>. Zasady ich przeprowadzania i przede wszystkim powoływania właściwych organów zostały pozostawione ustawodawcy krajowemu.

<sup>36</sup> Dz. Urz. UE L 165 z 30 kwietnia 2004 r., s. 1.

<sup>37</sup> W 2010 r. Komisja Europejska przyjęła sprawozdanie w sprawie skuteczności i spójności kontroli sanitarnych i fitosanitarnych w odniesieniu do przywozu żywności, paszy, zwierząt i roślin. Jego efektem było zaproponowanie przez Komisję nowego aktu normatywnego. Jego treść nadal jest przedmiotem prac. Zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skuteczności i spójności sanitarnych i fitosanitarnych kontroli przywozu żywności, paszy, zwierząt i roślin, Bruksela, 21.12.2010, KOM (2010), 785, wersja ostateczna.

#### 4. Dobrostan zwierząt gospodarskich w świetle prawa polskiego

Podstawowym aktem prawnym regulującym byt zwierząt gospodarskich w Polsce jest ustawa o ochronie zwierząt z 20 sierpnia 1997 r.<sup>38</sup> Kształtuje ona zarówno zasady ich trzymania, kwestie wdrażania nowych technik i technologii produkcji, jak i kompetencje organów administracji publicznej w zakresie czynności kontrolnych, a także ich współdziałania z odpowiednimi instytucjami i organizacjami krajowymi oraz międzynarodowymi. Kontrole, o których mowa, przeprowadza Inspekcja Weterynaryjna.

W dużej mierze zagadnienia związane z dobrostanem zwierząt w Polsce poddane zostały oddziaływaniu regulacji unijnej. Przykładem może być rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej<sup>39</sup>. Określa ono wymagania i sposób postępowania przy chowie cieląt, świń i kur niosek. Kolejnym aktem wykonawczym jest rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 28 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej<sup>40</sup>. Odnosi się ono do minimalnych warunków bytowania bydła z wyjątkiem cieląt, koni, owiec, kóz, strusi, przepiórek, perlic, lisów polarnych, lisów pospolitych, jeno-tów, norek, tchórzy, królików, szynszyli, nutrii, jeleni, danieli oraz indyków, gęsi i kaczek. Oba akty wykonawcze kształtują wymogi dobrostanu uzależnione od gatunku zwierzęcia w zakresie: kwalifikacji osób obsługujących zwierzęta, opieki i kontroli zwierząt, przechowywania dokumentacji dotyczącej leczenia oraz hodowlanej, rejestru upadków, zapewnienia swobody ruchu zwierzętom, jakości budynków i pomieszczeń, w których przebywają zwierzęta (dostępna powierzchnia, pomieszczenia), zapewnienia zwierzętom właściwych warunków środowiskowych, karmienia i pojenia, postępowania ze zwierzętami chorymi, zranionymi oraz wykonywania zabiegów lekarsko-weterynaryjnych, sposobu ich przemieszczania oraz technologii stosowanych w chowie i hodowli zwierząt.

---

<sup>38</sup> T.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 856.

<sup>39</sup> Dz. U. 2010, Nr 56, poz. 344 ze zm.

<sup>40</sup> Dz. U. 2010, Nr 116, poz. 778.

## 5. Podsumowanie

Regulacja prawna z zakresu dobrostanu zwierząt jest bardzo rozległa i od strony instytucjonalnej kompletna. Obejmuje ona w sposób kompleksowy wszystkie zagadnienia, począwszy od utrzymania zwierząt w obrębie gospodarstwa rolnego, przez ich transport, po warunki uboju. W dużej mierze oddziałuje także na bezpieczeństwo żywności w odniesieniu chociażby do prawa paszowego oraz obowiązku przekazywania informacji konsumentom o produkcie. Chodzi tu o rzetelne informowanie o stosowanych metodach produkcji i ich wpływie na dobrostan<sup>41</sup>. Na poziomie unijnym prawodawca podjął próbę ujednolicenia rozproszonych standardów krajowych, tworząc jednolity rynek. Skutkuje to koniecznością dostosowania legislacji krajowej do licznych dyrektyw unijnych.

Przegląd ustawodawstwa unijnego i krajowego pozwala stwierdzić, że regulacja prawna zapewnia dobrostan zwierząt, niemniej jej stosowanie daje dużo do życzenia.

Po pierwsze, istnieje zbyt duża liczba aktów normatywnych, które powinny być stosowane przez ich adresatów. Ulokowanie omawianej problematyki dwu biegunowo – przez prawodawcę zarówno unijnego, jak i polskiego powoduje, że producenci rolni mają problemy z ich ustaleniem. Czego przykładem mogą być cytowane wcześniej dwa rodzime rozporządzenia kształtujące wymagania i sposoby postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich. Chodzi w szczególności o podział gatunków zwierząt na te, dla których normy ochrony zostały ustalone przepisami UE, i gatunków pozostałych. W obu przypadkach odnoszą się one np. do bydła, ale stosuje się jedno z nich w zależności od wieku zwierzęcia. Powoduje to małą przejrzystość regulacji, czego efektem mogą być zaniedbania po stronie adresatów. Z tego względu konieczne jest dalsze uproszczenie i ujednolicenie norm w zakresie dobrostanu zwierząt. Uzasadnione wydaje się pozostawienie jurysdykcji państw członkowskich jedynie funkcji kontrolnych, przenosząc wszystkie zasady chowu i hodowli na poziom unijny. Umożliwi to zastosowanie jednolitego podejścia do omawianej problematyki, tak jak to zostało dokonane w przypadku transportu zwierząt.

Po drugie, producenci rolni nie zawsze dostrzegają potrzebę stosowania zasad dobrostanu zwierząt, skoro i tak osiągają pożądany wynik eko-

---

<sup>41</sup> Zob. np. J. Książkiewicz, *Historia tuczu przymusowego drobiu wodnego na stłuszczone wątroby – aspekty badawcze i technologiczne*, „Wiadomości Zootechniczne” 2006, nr 3, s. 82-87.

nomiczny z prowadzonej produkcji. Dlatego konieczne wydaje się wprowadzenie jasnych zasad wspierania tych, którzy zapewniają podstawowe wymogi dobrostanu, oraz tych rolników, którzy utrzymują lepsze warunki bytowania, aniżeli wymaga prawodawca. Ogromną rolę odgrywa tu realizacja przyjętych celów Wspólnej Polityki Rolnej, instrumenty prawno-ekonomiczne bowiem, w szczególności finansowe w postaci wsparcia dla producentów rolnych, pozytywnie oddziałują na jego zabezpieczenie. Z drugiej strony powinien być również skuteczny system wykrywania i sankcjonowania podmiotów niestosujących się do przyjętych wymogów.

Po trzecie, obrót zwierzętami i żywnością pochodzenia zwierzęcego w warunkach otwartych granic w UE uzasadnił konieczność przeniesienia norm prawnych dobrostanu na poziom unijny. Jednakże pojawia się nowe zagrożenie w obliczu zawarcia Transatlantyckiego Porozumienia Handlowo-Inwestycyjnego – TTIP pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej a Unią Europejską. Mianowicie chodzi tu o zasadnicze różnice w pojęciu dobrostanu zwierząt, szczególnie ich zdrowia, jak i w sposobach jego mierzalności oraz oceny. Przykładem tego może być chociażby kwestia wykorzystywania w USA techniki klonowania zwierząt w produkcji żywności<sup>42</sup>. Ponadto poszczególne stany mogą swobodnie tworzyć normy chroniące dobrostan zwierząt, jednakże państwa członkowskie UE nie mają instrumentów prawnych, które zakazują importu produktów pochodzących od krzywdzonych zwierząt. Zawarcie tego porozumienia w przyszłości może rodzić wiele problemów, dlatego konieczne jest określenie jednolitych i spójnych rozwiązań legislacyjnych, które będą zapewniały dobrostan zwierząt gospodarskich.

Po czwarte, bytowanie zwierząt jest przede wszystkim uzależnione od człowieka, jego świadomości i przygotowania. Odpowiednio upraszczanie unijnych norm prawnych dotyczących dobrostanu zwierząt powinno służyć jednocześnie podnoszeniu kompetencji osób zajmujących się zwierzętami.

Po piąte, dobrostan zwierząt ma wieloaspektowy wymiar pod względem naukowym, technicznym, etycznym, ekonomicznym i prawnym. Miara jego oceny są różne wskaźniki, takie jak: zdrowie i parametry fizjologiczne, samopoczucie oraz – jak podkreślono wcześniej – uzyskiwane wyniki produkcyjne. Z tego też względu – co jest uwzględniane w bieżą-

---

<sup>42</sup> Pisz na ten temat K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty klonowania zwierząt i wprowadzania do obrotu klonów oraz żywności pochodzącej od klonów*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1, s. 199 i n.

cej polityce UE – niezbędne jest opieranie przepisów prawnych, czy też standardów na najnowszych osiągnięciach technologicznych i naukowych. Dodatkowo przy formułowaniu nowych wytycznych dobrostanu konieczne będzie uwzględnienie kosztów dostosowawczych, operacyjnych, finansowych oraz administracyjnych, które są ponoszone przez rolników podczas dostosowywania produkcji do stawianych im wymogów.

## THE LEGAL ISSUES OF FARM ANIMALS WELFARE

### Summary

The article tackles the issue of farm animals welfare as a constituent factor of animal health protection and an important element of proper management of agricultural production. The starting point for the deliberations is an assumption that each animal is capable of the feeling of suffering and should therefore be treated in a proper way, relevant to its species and race. In the authoress' opinion the current legislation ensures animal welfare and covers in a comprehensive manner all respective issues starting from animal maintenance at a farm, through the transporting of animals, to the conditions of their slaughter. Further simplification and harmonisation of the existing legislative norms is nevertheless necessary, as well as formulation of clear principles of support to farmers who satisfy the basic requirements of animal welfare, and to those who maintain standards even higher than prescribed.

## DELLA PROBLEMATICA GIURIDICA NEL BENESSERE DEL BESTIAME

### Riassunto

L'oggetto dell'articolo è il benessere del bestiame, il quale costituisce un fattore importante per la protezione della loro salute ed è uno degli elementi per servono a gestire la produzione agricola in modo corretto. Il punto di partenza per le considerazioni è costituito dal presupposto che ogni animale è capace di provare dolore e che l'uomo dovrebbe trattarlo in modo appropriato, a seconda della specie e razza. A parere dell'autrice, le norme di legge vigenti garantiscono il benessere degli animali. Esse abbracciano in maniera completa tutte le questioni a partire dal mantenimento del bestiame all'interno dell'azienda e il loro trasporto fino alla macellazione. Tuttavia, si rivela tuttora necessario apportare ulteriori semplificazioni e armonizzare le norme al riguardo, ma anche formulare chiare regole di sostegno agli agricoltori che stanno già garantendo il rispetto delle esigenze essenziali in materia di benessere ed anche a quelli che stanno già assicurando al bestiame le condizioni di vita migliori di quelle richieste dal legislatore.



ANNA KAPAŁA

## **Prawne uwarunkowania uzyskania wsparcia na prowadzenie agroturystyki z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020**

1. Proces integracji Polski z Unią Europejską odegrał istotną rolę w umocnieniu znaczenia działalności przyjmowania i gościnności na obszarach wiejskich, przede wszystkim dzięki regulacjom europejskim wspierającym ekonomicznie wymienione inicjatywy i wymagającym od państw członkowskich dostosowania krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich do wytycznych wspólnotowych oraz do opracowania planów rozdziału środków finansowych pomiędzy różne inicjatywy i instrumenty, obejmujących także turystykę wiejską<sup>1</sup>.

Niniejsze rozważania dotyczą możliwości uzyskania przez rolników dofinansowania na podejmowanie i prowadzenie działalności agroturystycznej z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Wsparcie z funduszy unijnych konkretnie na rzecz agroturystyki nie było dotychczas przedmiotem badań prawnika agrarysty. Temat ma ważny wymiar praktyczny z uwagi na zainteresowanie rolników uzyskaniem dofinansowania na tę działalność, a także teoretyczny w zakresie ustalenia, czy kryteria podmiotowe i przedmiotowe określone w PROW dla działań objętych wsparciem przystają do agroturystyki, a zatem czy ten rodzaj działalności został uwzględniony jako instrument rozwoju obszarów wiejskich.

Dlatego celem rozważań jest ustalenie, czy i w jakim zakresie PROW 2014-2020 przewiduje wsparcie dla rolników podejmujących lub prowa-

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat agroturystyki w prawie wspólnotowym zob. A. Kapała, *Agroturystyka w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 147-161.

dzących agroturystykę. Pod tym kątem analizie zostaną poddane określone w Programie działania dotyczące różnicowania działalności. Poprzedzać ją będzie krótkie omówienie sposobu uwzględnienia agroturystyki we wcześniejszych programach określających rozdział środków unijnych na rozwój obszarów wiejskich w Polsce.

Dla celów niniejszych rozważań przyjmuje się definicję pojęcia „agroturystyka” wyprowadzoną z art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>2</sup>. Chodzi zatem o działalność wynajmu pokoi, sprzedaży posiłków domowych i innych usług związanych z pobytem turystów, oferowanych przez rolnika w prowadzonym przez niego gospodarstwie rolnym. Usługi turystyczne świadczone na obszarach wiejskich, które nie spełniają kryteriów wymienionych w art. 3 u.s.d.g., zaliczane są do szerszej kategorii – tzw. turystyki wiejskiej<sup>3</sup>.

2. Polski rząd po raz pierwszy w dokumencie politycznym przyjętym w 1997 r. „Strategia integracji w sektorze rolnym i w gospodarce żywnościowej” użył pojęć wielofunkcyjności oraz alternatywnych źródeł dochodów. W kolejnym programie SAPARD<sup>4</sup> w ramach działania „różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” zostało przewidziane wsparcie na „usługi wiejskie, łącznie z agroturystyką”<sup>5</sup>. W ten sposób termin „agroturystyka” (bez wyjaśnienia jej definicji) pojawił się po raz pierwszy w dokumencie o charakterze politycznym, a nie prawnym.

Możliwości rozwoju agroturystyki znacznie wzrosły w wyniku wprowadzenia programów rozwoju obszarów wiejskich, a także Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwoju obszarów wiejskich” (dalej jako: SPO Rol.) stanowią-

---

<sup>2</sup> Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004, Nr 173 poz. 1807 ze zm. (dalej jako: u.s.d.g.).

<sup>3</sup> Szerzej na temat pojęcia agroturystyki zob. A. Kapala, *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 100-115.

<sup>4</sup> Specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) powstał jako instrument pomocy dla dziesięciu krajów starających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Wdrażanie programu rozpoczęło się w 2002 r., a zakończyło w 2004. Podstawę prawną Programu stanowiły akty prawne UE: rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 z 21 czerwca 1999 w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym, Dz. Urz. WE L 161 z 26 czerwca 1999 r., oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 2222/2000 z 7 czerwca 2000 r. ustanawiające zasady finansowe dla stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1268/1999, Dz. Urz. WE L 253 z 7 października 2000 r.

<sup>5</sup> Punkt 4.1. SAPARD.



cych element Narodowego Programu Rozwoju<sup>6</sup>. Wsparcie na działania w ramach agroturystyki i usług związanych z turystyką i wypoczynkiem nie było przewidziane w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, który wcale nie przeznaczał pomocy na różnicowanie działalności. Natomiast w SPO Rol. określono środki na „różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów”<sup>7</sup>. Działanie skierowane było na wspieranie projektów w zakresie m.in. agroturystyki i usług związanych z turystyką i wypoczynkiem, którego beneficjentem mogły być osoby fizyczne – rolnicy oraz domownicy, a także osoby prawne, których celem było prowadzenie działalności rolniczej i które taką działalność prowadziły. Warto zwrócić uwagę na sposób zdefiniowania w SPO Rol. wspieranej działalności, podkreślający, że jest to „dodatkowa działalność, wykorzystująca istniejące zasoby gospodarstwa rolnego” i stwarzająca „warunki do rozwoju wielofunkcyjnych i trwałych ekonomicznie gospodarstw rolnych”<sup>8</sup>.

PROW 2007-2013, na podstawie art. 52-53 rozporządzenia WE 1698/2005<sup>9</sup> i art. 35 rozporządzenia WE 1974/2006<sup>10</sup>, wprowadził środki w ramach osi 3: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczych”<sup>11</sup>, ukierunkowanych na zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny przez udzielenie pomocy z tytułu podjęcia przez rolników, domowników lub małżonka rolnika działalności nierolniczych

<sup>6</sup> Opracowany przez rząd polski na podstawie rozporządzenia WE nr 1260/1999 Rady z 21 czerwca 1999 r., wprowadzającego ogólne wytyczne w zakresie funduszy strukturalnych Dz. Urz. WE L 161 z 26 czerwca 1999 r. Zob. Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” opracowany na podstawie załącznika do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 3 września 2004 r. (Dz. U. Nr 197, poz. 2032) w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”.

<sup>7</sup> Wprowadzone na podstawie art. 33 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz. Urz. WE L 160 z 26 czerwca 1999 r.

<sup>8</sup> Zob. s. 101 SPO Rol. (Działanie 2.4.).

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. WE L 277/1 z 21 października 2005 r.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1974/2006 z 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. WE L 368/15 z 23 grudnia 2006 r.

<sup>11</sup> Zob. pkt 5.3.3 PROW 2007-2013.

lub związanych z rolnictwem w zakresie produkcji i usług. Ustawa z 2007 r. o rozwoju obszarów wiejskich<sup>12</sup> – w ramach działań wymienionych w art. 5, wspieranych przez Europejski Fundusz Rolniczy na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – nie przewidywała wprost ani turystyki wiejskiej, ani agroturystyki, ale ogólną kategorię inicjatyw z zakresu różnicowania w kierunku działalności nierolniczych. Natomiast rozporządzenie<sup>13</sup> stanowiło, że do wsparcia uprawniony był rolnik lub jego domownik lub małżonek rolnika (§ 2) i wyraźnie przeznaczało pomoc na prowadzenie działalności nierolniczych w zakresie wynajmu pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia innych usług związanych z pobytem turystów w gospodarstwie rolnym (§ 3 ust. 1 lit. b).

PROW 2007-2013, podobnie jak SPO Rol., dawał rolnikom możliwość poprawy dochodowości gospodarstw rolnych poprzez podejmowanie określonych działalności nierolniczych (turystyki, rzemiosła), realizujących wielofunkcyjny model rozwoju sektora rolnego i obszarów wiejskich.

**3. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020** został zatwierdzony przez Komisję Europejską 12 grudnia 2014 r. Będzie realizował wszystkie sześć priorytetów wyznaczonych w nowym okresie programowania dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich<sup>14</sup>.

Program nie wskazuje wprost agroturystyki jako elementu rozwoju obszarów wiejskich. Jednak w świetle szans, określonych w analizie SWOT, rozwoju tych obszarów, takich jak wzrost zainteresowania nimi jako miejscem zamieszkania i odpoczynku, można upatrywać znaczącą rolę do odegrania właśnie dla agroturystyki. Wydaje się ona odpowiednim instrumentem wykorzystania określonych w Programie mocnych stron wsi, takich jak „Duże zasoby pracy i jej relatywnie niskie koszty, wysokie walory kulturowe, przyrodnicze i turystyczne”, stanowiących „potencjał

---

<sup>12</sup> Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, Nr 64 poz. 427 ze zm.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 48, poz. 388 ze zm.).

<sup>14</sup> Priorytety unijne w zakresie rozwoju obszarów wiejskich określone są w art. 5 rozporządzenia 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 1698/2005, Dz. Urz. UE L 347/487 z 20 grudnia 2013 r.

dla rozwoju kraju i rozwoju lokalnego”<sup>15</sup>. Ten rodzaj działalności daje również możliwość zatrudnienia poza rolnictwem bez zmiany miejsca zamieszkania bezrobotnym mieszkańcom wsi, których wysoka liczba jest „zasadniczym problemem rozwojowym obszarów wiejskich”<sup>16</sup>. Ponadto można stwierdzić, że agroturystyka, ze względu na jej powiązanie z obszarami wiejskimi i rolnictwem, a także relatywnie niewysokie wymagania w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych do jej wykonywania, może być rozwiązaniem problemu „niskich i niedopasowanych do potrzeb rynku pracy kwalifikacji mieszkańców obszarów wiejskich, ograniczających możliwość znalezienia zatrudnienia poza rolnictwem”<sup>17</sup>.

Jeżeli chodzi o wsparcie agroturystyki, w PROW 2014-2020 nie ma środków przeznaczonych specjalnie na ten rodzaj działalności. Są przewidziane działania, takie jak „premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” oraz „płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa”, skierowane na podejmowanie pozarolniczej działalności gospodarczej<sup>18</sup>. Wpisują się one w realizację priorytetu 6: „zwiększania włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i promowania rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich”, a dokładniej – celu szczegółowego 6a: „ułatwiania różnicowania działalności, zakładania i rozwoju małych przedsiębiorstw, a także tworzenia miejsc pracy”<sup>19</sup>.

Nie zostały jeszcze wydane rozporządzenia wykonawcze, dlatego rozważania ograniczą się do analizy działań opisanych w Programie. Rozporządzenia określą dokładnie rodzaje pozarolniczej działalności gospodarczej objętej działaniami.

W ramach działania „premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” przewidziano pomoc na podejmowanie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Wsparcie nie dotyczy działalności już prowadzonej. Płatność w wysokości 100 tys. złotych, jako pomoc *de minimis*, będzie wypłacana w dwóch ratach: 80% w pierwszej racie i 20% – w drugiej.

Beneficjentem działania może być rolnik, małżonek rolnika lub domownik, ubezpieczony na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników z mocy ustawy i w pełnym zakresie<sup>20</sup>. Zakres podmiotowy

<sup>15</sup> PROW 2014-2020, s. 46.

<sup>16</sup> Analiza SWOT PROW 2014-2020.

<sup>17</sup> Analiza SWOT PROW 2014-2020.

<sup>18</sup> Działania zostały określone na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

<sup>19</sup> Zob. art. 4 ust. 6 rozporządzenia UE 1305/2013.

<sup>20</sup> Należy dodać, że z omawianego działania „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” nie będą mogli skorzystać beneficjenci programów: Różnicowanie w kierunku działań

nie jest zatem ograniczony jedynie do osoby rolnika, co umożliwia mu kontynuowanie prowadzenia gospodarstwa rolnego, a małżonce lub innym domownikom – uzupełnianie dochodów gospodarstwa. Z jednej strony jest to sytuacja korzystna właśnie dla agroturystyki, cechującej się powiązaniem usług turystycznych z działalnością rolniczą, przez ich świadczenie w „czynnym” gospodarstwie rolnym, w którym faktycznie prowadzona jest uprawa lub hodowla zwierząt. Z drugiej strony agroturystyka w rozumieniu art. 3 u.s.d.g. powinna być wykonywana przez rolnika, przy ewentualnej pomocy małżonka i domowników.

Kryteria wyboru przyznają szczególną preferencję dla wnioskodawcy, który jest beneficjentem działania „Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa”. Taka konstrukcja warunków stanowi dodatkową zachętę dla rolników do rezygnacji z prowadzenia gospodarstwa rolnego, objętego systemem wsparcia małych gospodarstw i przekazania go innym rolnikom, chcącym powiększyć swoje gospodarstwa, aby poprawić jego dochodowość. Jest odpowiedzią na zbyt rozdrobnioną strukturę agrarną i niską dochodowość gospodarstw rolnych.

Pomoc przeznaczona jest dla gospodarstw o niskiej produktywności, tj. takich, których wielkość ekonomiczna jest nie większa niż 15 tys. euro<sup>21</sup>, w celu poprawy jego dochodowości przez dywersyfikację w kierunku działalności pozarolniczej. Działanie jest jednym z dwóch kierunków realizacji założenia PROW „reorientacji gospodarstw”<sup>22</sup>, w myśl którego gospodarstwa powinny zwiększać produkcję na bardziej dochodową lub rozpocząć działalność pozarolniczą.

Kolejnym warunkiem udzielenia płatności jest przyznanie za rok poprzedzający rok złożenia wniosku o przyznanie pomocy płatności do gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, w którym pracuje wnioskodawca<sup>23</sup>. Z powyższego wynika, że samo istnienie gospodarstwa rolnego nie jest wystarczającym warunkiem. Działanie odnosi się bowiem do gospodarstw, w których faktycznie jest prowadzona działal-

---

ności nierolniczej – PROW 2007-2013; Premia dla młodych rolników – PROW 2014-2020; Restrukturyzacja małych gospodarstw – PROW 2014-2020.

<sup>21</sup> Wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego to całkowita roczna standardowa produkcja gospodarstwa, wyrażona w euro. Wielkość ekonomiczna jest liczona zgodnie z metodologią UE zawartą w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1242/2008 z 8 grudnia 2008 r. ustanawiającym wspólnotową typologię gospodarstw rolnych. Zob. PROW, s. 144.

<sup>22</sup> Zob. PROW 2014-2020, s. 74.

<sup>23</sup> Zob. ustawę z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz. U. Nr 0, poz. 308 oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, Dz. U. Nr 0, poz. 351.

ność rolnicza, tzn. ich grunty utrzymywane są w odpowiednim stanie kwalifikującym do otrzymania płatności do gruntów rolnych<sup>24</sup>.

Wskazany warunek wyklucza podmioty posiadające grunty rolne w celach inwestycyjnych lub innych pozarolniczych<sup>25</sup>. Wymóg utrzymywania gruntów w odpowiednim stanie nie jest rozciągnięty na kolejne lata po uzyskaniu płatności, z czego wynika, że nie ma obowiązku kontynuowania w gospodarstwie rolnym działalności rolniczej.

Gospodarstwo rolne, w którym pracuje wnioskodawca, powinno być położone w miejscowościach poniżej 5 tys. mieszkańców<sup>26</sup>. Chodzi zapewne o skierowanie wsparcia na obszary wiejskie, na których ze względu na małe zaludnienie trudniej jest znaleźć pracę poza rolnictwem. Wnioskodawca musi przedłożyć biznesplan planowanej działalności pozarolniczej, zakładający jej prowadzenie na obszarze powyżej zdefiniowanym.

Kryteria wyboru mogą w szczególności preferować operacje realizowane przez osoby, zamieszkujące na terenie powiatów o najwyższym poziomie bezrobocia w województwie i które mają odpowiednie kwalifikacje z zakresu prowadzenia działalności pozarolniczej przewidzianej w biznesplanie. Przez kryterium „odpowiednich kwalifikacji”, które zapewne zostanie bliżej scharakteryzowane w rozporządzeniu, prawdopodobnie będzie można rozumieć posiadanie doświadczenia w danej branży lub certyfikatów ukończenia szkoleń, kursów lub studiów.

W wyniku uruchomienia działalności powinno nastąpić utworzenie co najmniej jednego miejsca pracy w przeliczeniu średniorocznym (również samozatrudnienie). Przy czym mogą być preferowane operacje zakładające utworzenie dodatkowych, poza samozatrudnieniem, miejsc pracy

---

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 32 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. UE L 347/608 z 20 grudnia 2013 r.) grunty kwalifikujące się do płatności to każda powierzchnia użytków rolnych (grunty orne, trwałe użytki zielone, pastwiska trwałe lub uprawy trwałe, w tym szkółki i zagajniki o krótkiej rotacji) wykorzystywana przez cały rok kalendarzowy (z wyjątkiem przypadków działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych) do prowadzenia działalności rolniczej lub wykorzystywana głównie do prowadzenia działalności rolniczej, w tym obszary, które w dniu 30 czerwca 2003 r. nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej. Definicja działalności rolniczej określona jest w art. 4 rozporządzenia UE nr 1307/2013.

<sup>25</sup> Wyłączone ze wsparcia będą obszary wykorzystywane jako lotniska, boiska sportowe lub pola golfowe (zob. § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu).

<sup>26</sup> W miejscowości należącej do: o gminy wiejskiej lub o gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców, lub o gminy miejskiej z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców.

w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne. Jest to odpowiedź na drugą zdefiniowaną w PROW potrzebę „tworzenia możliwości zatrudnienia poza rolnictwem bez zmiany miejsca zamieszkania”<sup>27</sup>. Nowością w aktualnym PROW jest szczególna preferencja dla operacji o charakterze innowacyjnym<sup>28</sup> (trudność w weryfikacji w związku z brakiem definicji innowacji.).

Jak wspomniano, omawiane działanie zachęca do dywersyfikacji działalności, nie wymagając *expressis verbis* ani rezygnacji z prowadzenia gospodarstwa rolnego, ani kontynuowania działalności rolniczej. Należy jednak zwrócić uwagę na istotny i brzemienny w skutkach warunek zobowiązania się beneficjenta do podlegania ubezpieczeniu społecznemu na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych oraz rezygnacji z ubezpieczenia emerytalno-rentowego na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników do dnia upływu okresu związania celem.

Nie jest jasne, co należy rozumieć przez dzień upływu okresu związania celem. Zapewne wyjaśni to rozporządzenie. W PROW 2007-2013 okres ten wynosił 5 lat. W każdym razie przez kilkuletni okres prowadzenia działalności gospodarczej beneficjent Programu będzie musiał opłacać składki na ubezpieczenie społeczne i emerytalno-rentowe w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i nie wolno mu podlegać ubezpieczeniu w Krajowym Systemie Ubezpieczeń Społecznych Rolników (KRUS).

Należy zauważyć, że powyższy warunek nie wpisuje się w art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>29</sup>. Pozbawia osoby rozpoczynające prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, które podlegały ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata, możliwości dalszego podlegania temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

Ponadto jeżeli beneficjent omawianego działania, urodzony po 31 grudnia 1948 r., który nie miał ustalonego prawa do emerytury rolniczej, po upływie okresu związania celem byłby zainteresowany powrotem do

---

<sup>27</sup> PROW 2014-2020, s. 70.

<sup>28</sup> Innowacje – zastosowanie lub wprowadzenie nowych lub ulepszonych produktów, procesów (technologii), metod organizacji lub marketingu przez praktyczne wykorzystanie (PROW, s. 144). Wsparcie innowacji jest kluczowym priorytetem dla rozwoju obszarów wiejskich w nowej WPR i powinno być włączone do wszystkich priorytetów przyjętych przez państwa członkowskie w PROW. Zob. priorytety unijne w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w art. 5 rozporządzenia UE 1305/2013.

<sup>29</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991, Nr 7 poz. 24 ze zm. (dalej jako: u.u.s.r.).

systemu ubezpieczenia społecznego rolników dla wypracowania potrzebnych lat do emerytury rolniczej, okres, przez który podlegał ubezpieczeniu w ZUS, w myśl art. 20 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznych rolników nie zostanie doliczony do okresu ubezpieczenia w KRUS<sup>30</sup>. W takim przypadku okresy opłacania składek na ubezpieczenie rolnicze zostaną uwzględnione do ustalenia prawa do emerytury oraz jej wysokości z systemu powszechnego (ZUS)<sup>31</sup>. Można zauważyć, że działania zachęcające rolników do podejmowania działalności gospodarczej i przejścia do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych wpisują się w zalecenia Rady Unii Europejskiej w sprawie likwidacji KRUS i objęcia rolników powszechnym ubezpieczeniem społecznym<sup>32</sup>.

Poza powyższymi kwestiami związanymi z zaliczaniem okresów składkowych do obliczenia wysokości świadczenia emerytalnego niekorzystnie wypada również kalkulacja wysokości składek ubezpieczenia, o których mowa w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych – są one o wiele wyższe od tych na ubezpieczenie społeczne rolników. Jak wspomniano, w myśl omawianego działania rolnicy prowadzący, obok rolniczej, również pozarolniczą działalność gospodarczą nie mogliby skorzystać z możliwości pozostawania w systemie ubezpieczeń społecznych rolników (w myśl art. 5a u.u.s.r.) i opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w podwójnym wymiarze (na podstawie art. 17 ust. 2 u.u.s.r.). Kalkulacja dwukrotności składek dla gospodarstwa rolnego do 50 ha, (działanie dotyczy bowiem małych gospodarstw), wypada korzystniej w porównaniu z wysokością składek opłacanych w ZUS, nawet przy uwzględnieniu 50% obniżki składek w pierwszych dwóch latach prowadzenia działalności gospodarczej<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> W wyniku nowelizacji przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w drodze ustawy z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. 2008, Nr 228, poz. 1507 ze zm.), rolnicy urodzeni po 31 grudnia 1948 r. nie mają prawa doliczać do stażu w KRUS okresów, w których podlegali ubezpieczeniom w ZUS (z tytułu pracy poza rolnictwem). Taka osoba, aby uzyskać prawo do emerytury rolniczej, musi przez co najmniej 25 lat podlegać wyłącznie rolniczemu ubezpieczeniu emerytalnemu. Okresy składkowe w ZUS mogą natomiast być uwzględniane do ustalenia prawa i wysokości renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy.

<sup>31</sup> Zgodność art. 20 ust. 3 u.u.s.r. z Konstytucją potwierdził SN w wyroku z 9 marca 2011 r., III UK 83/10.

<sup>32</sup> Zob. Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r. Bruksela, 13 maja 2015 r., COM (2015), 270 final.

<sup>33</sup> Obecnie (tj. w II kwartale 2015 r.) składka na ubezpieczenie społeczne rolników dla rolnika prowadzącego jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą i gospodarstwo rolne wynosi 654 zł kwartalnie. Zob. <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/wymiar-kwartalnych>

Pomoc w wysokości 100 tys. zł może nie zrekompensować wskazanych niekorzystnych skutków. W celu opłacania wysokich składek i wyrównania ewentualnej utraty emerytury z KRUS agroturystyka musiałaby stać się działalnością wystarczająco dochodową, a więc być może dominującą w stosunku do działalności rolniczej prowadzonej w małym gospodarstwie. Jednak pojawia się wątpliwość, czy agroturystyka ze względu na swoją specyfikę (zwłaszcza jej sezonowy charakter) mogłaby przynosić odpowiednio wysokie zyski<sup>34</sup>.

Ponadto warto zauważyć, że prowadzenie agroturystyki w większych rozmiarach, polegającej na wynajmie ponad 5 pokoi lub wynajmie domków turystycznych lub odpłatnym świadczeniu dodatkowych usług, spowoduje obowiązek zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych od przychodu uzyskanego z tej działalności<sup>35</sup> oraz podatku od nieruchomości związanej z wykonywaniem działalności gospodarczej. Budynki mieszkalne, w których prowadzony jest wynajem turystom do 5 pokoi gościnnych, nie są uważane za budynki przeznaczone na prowadzenie działalności gospodarczej<sup>36</sup>. W przypadku przekroczenia powyższej liczby powierzch-

---

składek-na-ubezpieczenie-społeczne-rolników/. Natomiast minimalne składki ZUS dla osób prowadzących działalność gospodarczą za miesiące od kwietnia do grudnia 2015 r. wynoszą 1092,28 zł miesięcznie, a dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą – 446,20 zł miesięcznie przez okres 24 miesięcy od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej. Zob. na <http://zus.pox.pl/skladki-zus-2015-dzialalnosc-gospodarcza.htm>.

<sup>34</sup> Na temat dochodowości gospodarstw agroturystycznych zob. np. A. Wiśniewska, *Dochodowość usług agroturystycznych w gospodarstwach kaszubskiej gminy Brusy*, „Śląskie Prace Geograficzne” 2008, nr 5, s. 65-74; J. Cichowska, *Sytuacja ekonomiczna badanych gospodarstw agroturystycznych, infrastruktura i ekologia terenów wiejskich*, „Infrastructure and Ecology of Rural Areas” 2010, nr 2, s. 85-95; I. Kurtyka, *Uwarunkowania rozwoju turystyki wiejskiej na terenie Dolnego Śląska ze szczególnym uwzględnieniem obszarów górzystych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, z. 29, s. 202-211; idem, *Ekonomiczne aspekty turystyki wiejskiej na przykładzie Parku Krajobrazowego Dolina Baryczy*, „Roczniki Naukowe SERiA” 7, 2010, z. 2, s. 164-168; idem, *Turystyka wiejska i agroturystyka szansą poprawy dochodowości gospodarstw indywidualnych na Dolnym Śląsku*, Monografie – Prace zbiorowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Edukacji we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 87-98.

<sup>35</sup> Zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych są jedynie, w myśl art. 21 ust. 1 pkt 43 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 1991, Nr 80, poz. 350 ze zm. (dalej jako: u.p.d.o.f.): „dochody uzyskane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5”. Na temat prawnopodatkowych aspektów agroturystyki zob. A. Kapała, *Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 73-96.

<sup>36</sup> W myśl art. 1a ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991, Nr 9, poz. 31) w rozumieniu ustawy za działalność gospodarczą nie uważa się „wynajmu turystom pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych znajdujących się na obszarach wiejskich przez osoby ze



nia wszystkich wynajmowanych pokoi podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości jako część budynku mieszkalnego zajętego na prowadzenie działalności gospodarczej. Wskazany obowiązek w zakresie podatku od nieruchomości powstanie również w odniesieniu do tej części budynku mieszkalnego, w którym prowadzone są sprzedaż posiłków domowych lub inne usługi. Warto dodać, że podatek od nieruchomości przeznaczony na działalność gospodarczą jest znacznie wyższy od podatku od budynków mieszkalnych<sup>37</sup>.

W kwestii rozmiaru prowadzonej działalności agroturystycznej względem działalności rolniczej art. 3 u.s.d.g. nie wprowadza warunku przewagi tej drugiej względem pierwszej. Co więcej, nie określa wprost wymogu jednoczesnego prowadzenia działalności rolniczej lub wytwórczej w rolnictwie, posługując się jedynie kryterium podmiotowym, określając rolnika jako podmiot prowadzący agroturystykę, oraz przedmiotowym, wskazując na gospodarstwo rolne jako miejsca prowadzenia agroturystyki.

Ustawa nie wyjaśnia, jak należy rozumieć użyte terminy. Nie jest jasne, czy gospodarstwo rolne należy w tym przypadku pojmować w sensie funkcjonalnym, czy wystarczy ujęcie przedmiotowe. Przyjęcie tego drugiego rozumienia powoduje, że do wykonywania agroturystyki wystarczy posiadanie gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha<sup>38</sup>. Jednak odwołanie się w zakresie pojęcia rolnika do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i zawartej w niej definicji rolnika indywidualnego, który – zgodnie z jej art. 6 – prowadzi osobiście gospodarstwo rolne, daje podstawy do stwierdzenia, że wykonywanie działalności rolniczej jest warunkiem kwalifikacji agroturystyki. Przez prowadzenie gospodarstwa rolnego według doktryny należy bowiem rozumieć prowadzenie działalności rolniczej<sup>39</sup>. Odwołanie się do pojęcia rolnika z ustawy o ubezpieczeniu

---

stałym miejscem pobytu w gminie położonej na tym terenie, jeżeli liczba pokoi przeznaczonych do wynajęcia nie przekracza 5”.

<sup>37</sup> Zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a także Obwieszczenie Ministra Finansów z 7 sierpnia 2014 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2015 r., *Monitor Polski* 2014, poz. 718.

<sup>38</sup> Zob. definicję gospodarstwa rolnego w art. 2 ust. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. 1984, Nr 52, poz. 268).

<sup>39</sup> Według R. Budzinowskiego gospodarstwo rolne można ująć z funkcjonalnego punktu widzenia, które obejmuje określoną działalność, zob. idem, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według według k.c. (rozważania na tle art. 55<sup>3</sup> k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 3, s. 65. Zob. także idem, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1992, s. 150; idem, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2005, s. 64.

społecznym rolników również pozwala na przyjęcie takiej interpretacji, art. 6 pkt 1 u.u.s.r. wyraźnie bowiem definiuje rolnika jako osobę prowadzącą „osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym”.

Można zatem przyjąć, że usługi przyjmowania i gościnności prowadzone przez rolnika w gospodarstwie rolnym, w którym wykonywana jest choćby minimalna działalność rolnicza, mogą się kwalifikować jako agroturystyka w rozumieniu art. 3 u.s.d.g., bez względu na jej rozmiar i dochodowość. Limit 5 pokoi został wprowadzony art. 21 ust. 1 pkt 43 u.p.d.o.f. jedynie dla celów zwolnienia z podatku dochodowego. *A contrario*, jeżeli w gospodarstwie rolnym nie jest prowadzona żadna działalność rolnicza, usługi w nim świadczone nie są agroturystyką w rozumieniu art. 3 u.s.d.g.

Dla celów rozważań teoretycznoprawnych warto dodać, że według włoskiego ustawodawstwa i doktryny agroturystyka powinna być rozumiana jako działalność nieprzeważająca wobec podstawowej działalności rolniczej. Przewidziane w prawie włoskim kryteria przewagi działalności rolniczej względem agroturystyki uzasadniają możliwość zachowania przez rolnika (przedsiębiorcę rolnego) swojego uprzywilejowanego statusu prawnego przy prowadzeniu obu działalności.

4. Drugim działaniem przewidującym dofinansowanie na uruchomienie działalności gospodarczej są „Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa” (poddziałanie: „Płatności na rzecz rolników kwalifikujących się do systemu dla małych gospodarstw, którzy trwale przekazali swoje gospodarstwo rolne innemu rolnikowi”). Pomoc przyznawana jest tym rolnikom, którzy kwalifikują się do systemu dla małych gospodarstw<sup>40</sup>, ustanowionego w rozporządzeniu w sprawie płatności bezpośrednich i trwale przekazują (w drodze sprzedaży lub darowizny) swoje gospodarstwo rolne innemu rolnikowi.

Gospodarstwo przejmujące grunty od beneficjenta musi posiadać lub osiągnąć po przejęciu gruntów od beneficjenta działania co najmniej wielkość odpowiadającą średniej wielkości gospodarstwa w Polsce lub średniej wielkości gospodarstwa w danym województwie, jeśli średnia powierzchnia gospodarstw w danym województwie jest większa niż średnia wielkość gospodarstwa w Polsce. Działanie ma być zatem instrumentem poprawy struktury agrarnej.

---

<sup>40</sup> Określenie systemu dla małych gospodarstw, o których mowa w art. 19 ust. 1 lit. a ppkt (iii) rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

Po przekazaniu gospodarstwa beneficjent nie będzie podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Pojawia się tu ten sam problem utraty składek emerytalno-rentowych zasygnalizowany wyżej przy omawianiu poprzedniego działania.

Roczna stawka pomocy odpowiada 120% rocznej płatności, do której otrzymania beneficjent kwalifikuje się w ramach systemu dla małych gospodarstw. Opisana wyżej stawka pomocy przysługuje za rok, w którym beneficjent trwale przekazuje swoje gospodarstwo, i lata następne, do roku 2020 włącznie. Pomoc wypłaca się jednorazowo. Jak wspomniano wyżej, beneficjentom powyższego działania szczególne preferencje wyboru przyznaje działanie „Pomoc na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”. A zatem rolnicy trwale przekazujący swoje gospodarstwa mogą otrzymać płatności z obu omawianych działań.

Chociaż beneficjentem działania jest rolnik, to w celu uzyskania wsparcia musi ten status utracić oraz wyzbyć się gospodarstwa rolnego, czyli miejsca, w którym agroturystyka powinna być prowadzona. Z uwagi na ten warunek należy stwierdzić, że powyższe działanie nie jest odpowiednim źródłem wsparcia dla agroturystyki, będącej aktywnością powiązaną z działalnością rolniczą i gospodarstwem rolnym.

5. Opisane działania przyznają płatności na uruchomienie działalności gospodarczej i niewątpliwie stanowią instrument wsparcia rozwoju gospodarczego i strukturalnego rolnictwa i obszarów wiejskich. Jednakże rola agroturystyki w rozwoju obszarów wiejskich, rozumianej zgodnie z art. 3 u.s.d.g., czyli działalności wykonywanej obok działalności rolniczej, zwolnionej z podlegania przepisom ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nie została uwzględniona. Rolnik zainteresowany otrzymaniem z PROW płatności na jej rozpoczęcie będzie musiał taką działalność zarejestrować. Co więcej, chociaż pomoc skierowana jest do podmiotów ubezpieczonych w KRUS, jej uzyskanie w przypadku omówionych działań wiąże się z obowiązkiem rezygnacji ze społecznego ubezpieczenia rolników i podlegania wyłącznie ubezpieczeniu społecznemu. Beneficjenci tracą w ten sposób swój uprzywilejowany status w zakresie ubezpieczenia społecznego i możliwość skorzystania z uprawnienia wskazanego w art. 5 lit. a u.u.s.r. Widoczny jest zatem brak spójności warunków PROW z przywilejami przewidzianymi przez wymienione powyżej przepisy prawa (art. 3 u.s.d.g. i art. 5 lit. a u.u.s.r.).

Omawiane działania bardziej zachęcają podmioty prowadzące nieren-towne małe gospodarstwa rolne do podjęcia działalności gospodarczej niż do utrzymywania i uzupełniania działalności rolniczej. W przypadku działania „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” rolnik zachowuje gospodarstwo rolne i może (ale nie musi) nadal prowadzić w nim działalność rolniczą. Jak jednak wspomniano, obowiązek rezygnacji z ubezpieczenia w KRUS może skłaniać rolników do zaangażowania się na cały etat w pozarolniczą działalność gospodarczą w celu wypracowania odpowiednich dochodów, pozwalających na pokrycie wyższych składek w ZUS i rekompensujących ewentualną niższą emeryturę. W przypadku drugiego działania, z powodu wyzbycia się gospodarstwa rolnego rolnik traci swój status zarówno formalnie, jak i w praktyce. W takich sytuacjach prowadzona działalność przyjmowania turystów i gościnności nie może kwalifikować się jako agroturystyka.

Kryteria określania agroturystyki, a co za tym idzie – wymogi uzyskania płatności rzutujące na sposób jej prowadzenia, powinny uwzględniać warunki ustanowione w art. 3 u.s.d.g. Warto ponadto mieć na uwadze poglądy wybitnych prawników agrarystów, którzy twierdzą, że „prowadzący działalność agroturystyczną powinni być i powinni pozostać rolnikami”<sup>41</sup> oraz że warto „torować drogę rolniczo-komplementarnej turystyce”<sup>42</sup>.

Oczywiście kształt PROW 2014-2020 określony jest przepisami rozporządzenia 1305/2013, które nie przewidują odrębnego wsparcia specjalnie na agroturystykę, lecz pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej (art. 19 ust. 1 pkt a) lub pomoc na inwestycje w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej (art. 19 ust. 1 pkt b). Do państw członkowskich jednak należy określenie szczegółowych kryteriów uzyskania pomocy, na które wpływ może mieć wewnętrzne ustawodawstwo, pod warunkiem że nie będą sprzeczne z przepisami UE.

Dla porównania warto wskazać, że we Włoszech w regionalnych programach rozwoju obszarów wiejskich przewidziane jest wsparcie w ramach działania „różnicowanie w kierunku działalności pozarolniczych” na agroturystykę rozumianą zgodnie z obowiązującym tam prawem,

---

<sup>41</sup> Tę opinię A. Carozzy przytacza N. Ferrucci, *L'agriturismo: icona della trasversalità dell'agricoltura tra impresa, alimentazione, ambiente e paesaggio*, „Rivista di Diritto Agrario” 2007, z. 8, s. 680.

<sup>42</sup> Tak M. Błażejczyk, *Prawno-rolne aspekty rozwoju wiejskiej turystyki*, „Prawo Rolne” 1993, nr 3, s. 81.

tj. art. 2135 wł. k.c.<sup>43</sup>, czyli działalność wykonywaną w ramach rolnego reżimu prawnego<sup>44</sup>. Nie ma zatem wymogu rejestrowania działalności gospodarczej i opłacania z tego tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Wskazanego warunku nie wprowadza też art. 19 ust. 1 rozporządzenia UE 1305/2013 w odniesieniu do działania określonego w pkt b. Podmiotowa sytuacja prawna włoskiego przedsiębiorcy rolnego korzystającego ze wsparcia na agroturystykę pozostaje zatem bez zmian. Ponadto pomoc przewidziana jest nie tylko na uruchamianie działalności agroturystycznej, ale też i na rozwój działalności już prowadzonej<sup>45</sup>. Jest to zgodne z wyżej wymienionym art. 19 ust. 1 lit. b rozporządzenia UE 1302/2013.

Tak skonstruowane działania mogą stanowić przykład dla Polski. Zachęcają rolników do podejmowania i rozwijania agroturystyki jako aktywności pozarolniczej, uzupełniającej działalność rolniczą, a w szerszej perspektywie – wzmacniającej rolę rolnictwa i gospodarstw rolnych z punktu widzenia ekonomicznego, a także ochrony obszarów wiejskich, rolniczego krajobrazu i środowiska.

## LEGAL DETERMINANTS OF RECEIVING SUPPORT FOR AN AGRITOURISM BUSINESS FROM THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME 2014-2020

### Summary

The deliberations presented in the paper aim to establish whether and to what extent support can be offered under the Rural Development Programme 2014-2020 to farmers planning or already engaged in agritourism. The categorisation of different types of agritourist activity provided in the Programme has been analysed. Regulation (EU)1305/2013 does not provide for any special support for agritourism, but only a business start-up aid (Article 19.1.a) or for investments and creation of non-agricultural activities (Article 19.1.b). It leaves the decision of detailed criteria qualifying for the support to Member States, but makes no mention of the role of agritourism in the development of rural areas, as business conducted alongside ordinary agricultural activity, excluded from the scope of the Act on Freedom of Business Activity.

<sup>43</sup> Dekret królewski z 16 marca 1942 r., nr 262, Przyjęcie tekstu kodeksu cywilnego, „Gazzetta Ufficiale” nr 79 z 4 kwietnia 1942 r.

<sup>44</sup> Szerzej na temat prawnej regulacji agroturystyki we Włoszech zob. A. Kapała, *Prawne pojęcie...*, oraz eadem, *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203-218.

<sup>45</sup> Zob. np. PROW 2014-2020 Regionu Marche (poddziałanie 6.4, Azione A), PROW 2014-2020 Regionu Sycylia (poddziałanie 6.4) oraz PROW 2014-2020 Regionu Campania (poddziałanie 6.4.1).

**LA POSSIBILITÀ DI OTTENERE DEI FINANZIAMENTI  
PER L'APERTURA DI UN AGRITURISMO CON IL PROGRAMMA  
DI SVILUPPO RURALE 2014-2020**

**R i a s s u n t o**

L'obiettivo della discussione è di determinare se e in quale misura il Programma di Sviluppo rurale 2014-2020 preveda il sostegno agli agricoltori che stanno per avviare oppure stanno già esercitando l'attività agroturistica. Ad analisi sono state sottoposte le misure definite nel Programma nell'ambito della diversificazione dell'attività. Il Regolamento 1305/2013 non prevede sostegno separato all'agriturismo, ma aiuti all'avviamento di imprese (art. 19 paragrafo 1 lettera a) oppure aiuti agli investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole (art. 19 paragrafo 1 lettera b). Spetta agli Stati membri definire i criteri specifici per concedere l'aiuto. Tuttavia, il ruolo dell'agriturismo per lo sviluppo rurale, inteso come attività che affianca l'attività agricola, esente dall'essere soggetta alle disposizioni di legge sulla libertà di iniziativa economica, non è stato preso in considerazione.

ANETA SUCHOŃ

## Wpływ polityki i prawa Unii Europejskiej na rozwój spółdzielni rolniczych w wybranych krajach członkowskich

Spółdzielnie rolnicze jako zrzeszenia producentów rolnych przyczyniają się nie tylko do wzrostu ich dochodów, ale także dywersyfikacji działalności oraz wzmocnienia znaczenia w łańcuchu dostaw żywności<sup>1</sup>. W państwach Unii Europejskiej funkcjonuje około 22 tys. takich podmiotów spółdzielczych, a całkowity ich obrót przekracza 347 mld euro. Mają więcej niż 50% udziału w dostawach środków do produkcji rolniczej, a ponad 60% w skupie, przetwórstwie i marketingu produktów rolnych<sup>2</sup>. Na prowadzenie działalności przez spółdzielnie wpływa nie tylko Wspólna Polityka Rolna<sup>3</sup>, lecz także inne unijne programy i prawo związane choćby

---

<sup>1</sup> J. Bijman, R. Muradian, A. Cechin, *Agricultural cooperatives and value chain coordination*, w: B. Helmsing, S. Vellema (red.), *Value Chains, Inclusion and Endogenous Development: Contrasting Theories and Realities*, Routledge, New York 2011, s. 82 i n.; R. Fanfani, E. Ricci Maccarini (red.), *The Role of Cooperatives in the European Agri-Food System*, Bolonia 2009.

<sup>2</sup> W poprzednim sprawozdaniu COGECA (za 2010) zostało podanych 38 tys. spółdzielni, a taka zmiana spowodowana jest wyłączeniem z tej liczby francuskich CUMA (Les Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole, czyli małych spółdzielni użytkowania sprzętu rolniczego), redukcją liczby spółdzielni w Grecji z uwagi na zmiany przepisów o rejestracji, a także konsolidacją spółdzielni. Tak COGECA, *Development of Agricultural Cooperatives in the EU*, Brussels 2014, s. 6 i n. Zob. też COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Brussels 2010, s. 5 i n.; W. Boguta, Z. Gumowski, K. Lachowski, *Organizacja mazowieckiego rynku rolnego poprzez tworzenie grup producentów rolnych na bazie prawa spółdzielczego*, Wyd. KRS, Warszawa 2007, s. 27.

<sup>3</sup> A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, *Prawne podstawy wspólnej polityki rolnej*, w: A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 14-15; A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012.

z ekonomią społeczną, ochroną środowiska, energią odnawialną, rozwojem regionalnym czy bezpieczeństwem żywności<sup>4</sup>.

Celem artykułu jest podjęcie próby wskazania kierunków rozwoju spółdzielni rolniczych w wybranych państwach członkowskich, z uwzględnieniem właśnie programów oraz prawa Unii Europejskiej. Tak sformułowany cel determinuje konieczność nawiązania do polityki rolnej, społecznej, regionalnej, ochrony środowiska i energetycznej. Zaprezentowane zostaną także dane statystyczne obrazujące znaczenie spółdzielni rolniczych w gospodarce europejskiej, zwłaszcza na rynkach rolnych. W dalszej kolejności rozważania będą się koncentrowały na spółdzielniach rolniczych w wybranych krajach członkowskich, tj. Francji, Włoszech i Niemczech. W tych państwach jednej strony występują interesujące rozwiązania prawne w zakresie spółdzielni, z drugiej – podmioty te mają duże znaczenie praktyczne i przyczyniają się do rozwoju wsi i rolnictwa.

## 1. Polityka i prawo Unii Europejskiej a spółdzielnie rolnicze

Według traktatu rzymskiego z 1957 r., a obecnie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>5</sup> główne cele Wspólnej Polityki Rolnej to: zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej; zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie; stabilizacja rynków; zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw; zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów (art. 39)<sup>6</sup>. Należy nadmienić, że zwiększenie dochodowości w rolnictwie jest niezmiernie trudno osiągnąć. Bezsprzecznie niestabilność dochodów i cen oraz różnego rodzaju ryzyko naturalne są w rolnictwie bardziej wyraźne niż w innych sektorach gospodarki, a także dochody rolników i stopa rentowności są średnio niższe<sup>7</sup>. Europejscy rol-

---

<sup>4</sup> COPA, COGECA, *Promowanie pozycjonowania rolników i spółdzielni w łańcuchu dostaw żywności*, file:///C:/Users/Dell/Downloads/902\_v\_P.pdf [dostęp: 5.10.2014].

<sup>5</sup> Wersja skonsolidowana Dz. U. UE C 115 z 9 maja 2008 r., s. 1 i n.; Dz. Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r., s. 1 i n. Zgodnie z traktatem lizbońskim (art. 2) Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską został zmieniony na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>6</sup> A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, op. cit., s. 14-15; M. Szweczyk, *Administracyjnoprawne aspekty realizacji Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*, Lublin 2009, s. 19 i n.

<sup>7</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR PR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przy-



nicy muszą zmierzyć się z konkurencją ze strony światowych rynków i równocześnie przestrzegać wysokich norm w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności czy dobrostanu zwierząt, których wymagają mieszkańcy Europy<sup>8</sup>.

Dlatego niezmiennie istotne jest zrzeszanie się producentów rolnych. Mimo że przepisy nie narzucają spółdzielni jako formy współpracy, zasadna wydaje się teza, iż jest to struktura najkorzystniej wpisująca się w rozwój agrobiznesu. Spółdzielnie co do zasady to rozwiązanie dla małych i średnich gospodarstw rolnych, czyli rodzinnych. Są one elastyczną formą prowadzenia działalności gospodarczej tworzoną przez niejednolite podmioty, która dają szansę rozwoju właśnie gospodarstw rolnym, bardzo przecież zróżnicowanym pod względem zarówno powierzchni, jak i stopnia modernizacji. Jedno z założeń WPR stanowi, że podstawową jednostką produkcyjną w rolnictwie Unii Europejskiej jest gospodarstwo rodzinne<sup>9</sup>. Taka jednostka niezależnie od swej wielkości jest podmiotem małym<sup>10</sup>. Członkostwo w spółdzielni umożliwia jej rozwój i zwiększa konkurencyjność na rynku europejskim.

Ogromna różnica w sile ekonomicznej pomiędzy rolnikami i detalistami jest dowodem braku równowagi w łańcuchu dostaw żywności<sup>11</sup>. Skutkiem takiego stanu jest obniżanie cen płaconych rolnikom. Dlatego słusznym rozwiązaniem jest promowanie rozwoju spółdzielni. Podkreśla to często Komisja Europejska, a odpowiednie działania także legislacyjne zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym powinny zmierzać do zwiększanie wpływu i siły negocjacyjnej spółdzielni rolniczych. Główny problem polega na tym, że rolnicy otrzymują coraz mniejszą część wartości

szłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi <https://webapi.cor.europa.eu/> [dostęp: 1.02.2015].

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Zob. A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, op. cit., s. 10 i n.

<sup>10</sup> Zob. <http://krs.org.pl> [dostęp: 5.08.2014]. Zob. A. Suchoń, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój spółdzielczości rolniczej*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej, Finanse i Marketing” 2012, nr 8, s. 438-452.

<sup>11</sup> Łańcuch dostaw żywności obejmuje rolników, spółdzielnie rolnicze, organizacje producentów, przetwórców spożywczych, hurtowników i sprzedawców detalicznych, sieci supermarketów, gastronomię, restauracje oraz bezpośrednią produkcję na własne potrzeby, produkcję prywatną i konsumentów, a także podmioty gospodarcze spoza łańcucha dostaw żywności, takie jak przedsiębiorstwa komunikacji i promocji, dostawców usług transportowych i logistycznych, energii i innych usług, opakowań, środków technicznych, dodatków, technologii i usług konsultacyjnych. (Tak rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie).

dodanej wytworzonej w łańcuchu dostaw żywności, natomiast ta, z której korzysta przemysł spożywczy, wzrasta<sup>12</sup>.

Przepisy unijne zachęcają producentów rolnych do współpracy i budowania stabilnej struktury organizacyjnej. Przede wszystkim wspomnieć należy o regulacjach dotyczących rynków rolnych, szczególnie mleka oraz owoców i warzyw. Na tym pierwszym spółdzielnie występują jako podmioty skupujące i przetwórcze, grupy oraz organizacje producentów rolnych. Natomiast na tym drugim – jako organizacje producentów owoców i warzyw, a w nowych państwach Unii Europejskiej także jako wstępnie uznane organizacje producentów owoców i warzyw. Do zrzeszania się rolników zachęcają regulacje unijne odnoszące się nie tylko do rynków rolnych, lecz także finansowania oraz rozwoju obszarów wiejskich.

Dane statystyczne potwierdzają, że spółdzielnie rolnicze odgrywają znaczącą rolę na europejskich rynkach rolnych w zakresie ich stabilizacji, wpisują się zatem w traktatowy cel Wspólnej Polityki Rolnej. W wielu regionach Unii Europejskiej odnotować należy stosunkowo wysoki udział spółdzielni w rynku mleka, wynoszący ponad 90%. Odnosi się to przede wszystkim do terytorium Austrii, Danii, Szwecji czy Finlandii<sup>13</sup>. Od kilku lat zauważyć można konsolidację spółdzielni mleczarskich. Działanie to ma na celu zwiększenie konkurencyjności podmiotów spółdzielczych. W wyniku takiego procesu podmioty te z reguły przeobrażają się w duże przedsiębiorstwa, czasami o charakterze międzynarodowym. Przykładem jest chociażby Arla Foods – szwedzko-duńska spółdzielnia z siedzibą w Aarhus, w Danii. Jest ona jednym z największych producentów wyrobów mlecznych na świecie. Powstała w 2000 r. w wyniku fuzji szwedzkiej Spółdzielni Mleczarskiej Arla Ekonomisk Förening i duńskich spółdzielni mleczarskich (Danish MD Foods)<sup>14</sup>.

Dla rolnictwa unijnego ważny jest rynek trzody chlewnej. Również w tej branży w niektórych krajach spółdzielczość ma charakter dominujący. Chodzi mianowicie o Danię (86%), Finlandię (71%), Szwecję (51%), Maltę (100%) i Francję (94%). Spośród innych państw również w Belgii, Czechach, Niemczech, Hiszpanii, Austrii, na Węgrzech i we Włoszech spółdzielnie

---

<sup>12</sup> COPA, COGECA, *Promowanie pozycji rolników i spółdzielni w łańcuchu dostaw żywności*, [http://www.copa-cogeca.be/img/user/file/902\\_v\\_P.pdf](http://www.copa-cogeca.be/img/user/file/902_v_P.pdf) [dostęp: 5.08.2014].

<sup>13</sup> M. Hanisch, M. Müller, J. Rommel, *Support for Farmers' Cooperatives; Sector Report Dairy*, Wageningen UR, Wageningen 2012, s. 15 i n.

<sup>14</sup> Federation of Danish Cooperatives, *The Agricultural Cooperatives in Denmark*, <http://krs.uwcc.wisc.edu/icic/orgs/ica/mem/country/denmark> [dostęp: maj 2012].

mają duży udział w tym rynku<sup>15</sup>. Na europejskim rynku owoców i warzyw duże znaczenie odgrywają spółdzielnie. Przykładowo w Holandii, Belgii i Szwecji mają pozycję dominującą. Ich udział w rynku wynosi ponad 70%. Stosunkowo silne znaczenie mają również w Austrii, Danii, Niemczech, Grecji, Finlandii, Hiszpanii, Francji, Czechach, Włoszech, Portugalii i Wielkiej Brytanii, z wkładem w analizowany rynek ponad 30%<sup>16</sup>. W tych krajach większość spółdzielni to zarazem organizacje producentów owoców i warzyw, które spełniają wymagania wynikające z rozporządzeń Unii Europejskiej. Szczególnie duże jest ich znaczenie w Holandii, w której już w 2000 r. do 14 oficjalnie zarejestrowanych organizacji producentów członkowie dostarczali ponad 70% wszystkich owoców i warzyw tego kraju. W kolejnych latach udział ten zwiększył się do około 95%. Również giełdy ogrodnicze w tym państwie prowadzone są w formie spółdzielni<sup>17</sup>.

Spółdzielnie rolnicze działające w wielu krajach „starej” Unii Europejskiej z uwagi na rozbudowaną strukturę oraz przedmiot działalności wpisują się właśnie w unijną zasadę wielofunkcyjności rolnictwa i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Ta ostatnia przewiduje wspieranie na tych terenach zróżnicowanej działalności gospodarczej, tworzenie nowych miejsc pracy, poprawę warunków życia oraz zapewnienie obywatelom dostępu do szerokiego katalogu usług i nowoczesnej infrastruktury, czego konsekwencją będzie kompleksowe zwiększanie atrakcyjności terenów wiejskich jako miejsc pracy i zamieszkania<sup>18</sup>. Ogólnie można określić, że w przypadku zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jako równie ważne i równorzędnie traktowane są przez politykę gospodarczą problemy ekonomiczne, społeczne i środowiskowe (ekologiczne)<sup>19</sup>.

W dalszej części warto nawiązać do Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020 i jej powiązania z działalnością spółdzielni. Skupia się ona na trzech celach. Po pierwsze – na efektywnej produkcji żywności, czyli zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, poprawie zdolności produkcyjnej rolnictwa unijnego i jego konkurencyjności oraz zwiększe-

<sup>15</sup> P. Pyykkönen, S. Bäckman, P. Ollila, *Support for Farmers' Cooperatives; Sector Report: Pig Meat*, Wageningen UR, Wageningen 2012, s. 18 i n.

<sup>16</sup> J. Bijman, *Support for Farmers' Cooperatives; Sector Report Fruit and Vegetables*, Wageningen UR, Wageningen 2012, s. 17 i n.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> M. Adamowicz, M. Zwolińska-Ligaj, *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2009, nr 2 (51), s. 11-38.

<sup>19</sup> R. Baum, *Kryteria oceny zrównoważonego rozwoju w gospodarstwach rolniczych*, „Roczniki AR Poznań CCCLVIII, Ekon.” 2003, nr 2, s. 3-10.

niu dochodów rolników; po drugie – na zrównoważonym zarządzaniu zasobami naturalnymi, czyli wspieraniu działalności rolniczej prowadzonej metodami przyjaznymi środowisku, zabezpieczeniu dostarczania środowiskowych dóbr publicznych, promowaniu ekologicznego wzrostu przez innowacje, kontynuacji działań mających na celu łagodzenie skutków zmiany klimatu; po trzecie – zrównoważonym rozwoju terytorialnym, czyli wspieraniu zatrudnienia na terenach wiejskich, zachowaniu sfery społecznej obszarów wiejskich i promowaniu dywersyfikacji, aby umożliwić wykorzystanie potencjału przez podmioty lokalne<sup>20</sup>.

Spółdzielnie z jednej strony mogą pomóc w realizacji tych trzech celów, z drugiej zaś – można wysunąć hipotezę, że nowe zadania przyczynią się do rozwoju i poszerzenia przedmiotu działalności przez niektóre spółdzielnie czy zakładania nowych podmiotów. Do poprawy zdolności produkcyjnej i konkurencyjności sektora rolnego oraz zwiększenia jego udziału wartościowego w łańcuchu żywnościowym producentów rolnych bezsprzecznie może przyczynić się spółdzielczość branżowa. Angażowanie się zrzeszeń rolników w negocjowanie cen produktów rolnych, zakup tańszych produkcji oraz przetwórstwo mogą wpłynąć na zwiększenie dochodów rolników. Tym działającym w spółdzielniach łatwiej także osiągnąć drugi cel związany z prowadzeniem działalności rolniczej metodami ukierunkowanymi na dbałość o ochronę środowiska, rozwój rolnictwa zrównoważonego oraz wzrost gospodarczy przyjazny środowisku poprzez innowacje, wprowadzenie nowych technologii czy produktów, zmiany procesów produkcyjnych<sup>21</sup>.

Unia Europejska w wielu dokumentach podkreślała, jak istotne znaczenie w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym odgrywa spółdzielczość. Przykładem jest dokument konsultacyjny Unii Europejskiej *Biała księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych*<sup>22</sup> oraz Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *O promowaniu spółdzielni w Europie*<sup>23</sup>. W tym pierwszym zaakcentowano, że w większości

---

<sup>20</sup> Zob. szerzej np. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, <http://eur-lex.europa.eu> [dostęp: 5.02.2015].

<sup>21</sup> A. Suchoń, op. cit., s. 438-452.

<sup>22</sup> Komisja Europejska, *Biała księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych. Dokument konsultacyjny Unii Europejskiej*, Bruksela 2001, s. 5 i n.

<sup>23</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *O promowaniu spółdzielni w Europie*, Warszawa 2004.

państw członkowskich powstają nowe, małe spółdzielnie, szczególnie w sektorze socjalnym, opieki zdrowotnej, usług, rozwoju lokalnego i regionalnego, które są źródłem pracy na podupadających obszarach przemysłowych i miejskich, w rzadko zaludnionych regionach, jak też dla osób zagrożonych wykluczeniem<sup>24</sup>.

Europejska Strategia Lizbońska kładzie duży nacisk na tworzenie miejsc pracy i rozwój gospodarczy. Realizacji tych celów służyć ma promocja zatrudnienia, modernizacja polityki opieki społecznej opartej na transferach pieniężnych, wspieranie zdolności adaptacyjnych pracowników, zapewnienie elastyczności rynków pracy<sup>25</sup>. Do podmiotów ekonomii społecznej zaliczone zostały m.in. spółdzielnie pracy, spółdzielnie socjalne, spółdzielnie inwalidów i niewidomych<sup>26</sup> oraz fundacje, stowarzyszenia, towarzystwa pomocy wzajemnej, organizacje pozarządowe.

Spółdzielnie wpisują się także w realizację polityki regionalnej<sup>27</sup> oraz energetycznej Unii Europejskiej. Ta pierwsza skupia się na zwiększaniu spójności ekonomicznej i społecznej UE. Jak podkreśla się w literaturze – europejska polityka regionalna zmierza do harmonijnego rozwoju Unii Europejskiej, niwelowania różnic, czyli osiągania spójności pomiędzy różnymi obszarami pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>28</sup>. Polityka regionalna zakłada: wsparcie rozwoju gospodarczego regionów zacofanych ekonomicznie, restrukturyzację regionów i obszarów przygranicznych, zwalczanie bezrobocia i stymulowanie rozwoju wsi, a także pomoc regionom w wykorzystaniu ich potencjału oraz poprawieniu konkurencyjności<sup>29</sup>. Spółdzielnie co do zasady związane są z danym terytorium, znają jego specyfikę, często mają za sobą długą tradycję. Spółdzielnie rolnicze przyczyniają się do rozwoju wsi. Warto podkreślić, że VII zasada spółdzielcza przyjęta na XXXI Kongresie Międzynarodowego

<sup>24</sup> Komisja Europejska, *Biała księga...*, s. 5 i n.

<sup>25</sup> A. Sienicka, A. Van den Bogaert, *Modele przedsiębiorstwa społecznego: Polska i Belgia*, 2009, <http://romowie.com/equal/mps.pdf> [dostęp: marzec 2013].

<sup>26</sup> Zob. też np. R. Szarfenberg, *Spółdzielczość, gospodarka społeczna a polityka społeczna*, <http://problemyps.pl/pps20/PPS20spoldzielczosc.pdf> [dostęp: marzec 2014].

<sup>27</sup> Zob. np. K. Kokocińska, *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 14 i n.; S. Pastuszka, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Cele, narzędzia, efekty*, Warszawa 2012.

<sup>28</sup> T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000, s. 7 i n.

<sup>29</sup> Zob. <http://www.uniaeuropejska.info.pl/polityka-regionalna-ue> [dostęp: marzec 2015].

Związku Spółdzielczego w Manchesterze w 1995 r. – to właśnie troska o społeczność lokalną<sup>30</sup>.

Z kolei polityka energetyczna ma na celu zachowanie bezpieczeństwa energetycznego<sup>31</sup>. Wynika z niej zwiększanie udziału energii odnawialnej. Do 2020 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto we Wspólnocie ma wynosić co do zasady 20%<sup>32</sup>. Takie wymagania wynikają z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywy 2001/77/WE i 2003/30/WE<sup>33</sup>. Okazuje się, że spółdzielnie angażują się w osiągnięcie tego celu. Odnotować należy bowiem spory udział tychże podmiotów w realizacji inwestycji związanych z budową biogazowni, elektrowni wiatrowych czy fotowoltaiki<sup>34</sup>.

W Komunikacie 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<sup>35</sup> zaakcentowano, że konieczne jest podkreślenie szczególnej roli rolnictwa w przeciwdziałaniu zmianie klimatu. Może ono przyczynić się do zrównoważonego zaopatrzenia w energię oraz do rozwoju chemii przyjaznej dla środowiska w oparciu o zasoby odnawialne. Szczególna rola przypada również władzom lokalnym i regionalnym, które wspierają innowacyjne, również oparte na biomasie, koncepcje produkcji energii<sup>36</sup>.

Spółdzielnie są także aktywnym podmiotem angażującym się w realizację unijnej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego. Cele tej polityki to: zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego; ochrona zdrowia ludzkiego; rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasó-

<sup>30</sup> Zob. [http://ozrss.promotion.org.pl/pliki/deklaracja\\_spoldzielczosci.pdf](http://ozrss.promotion.org.pl/pliki/deklaracja_spoldzielczosci.pdf) [dostęp: styczeń 2014].

<sup>31</sup> M. Tatarzyński, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, file:///C:/Users/LAPTOP/Downloads/rap6\_polityka\_energetyczna\_ue.pdf [dostęp: marzec 2015].

<sup>32</sup> Załącznik do dyrektywy 2009/28/WE wskazuje docelowe udziały energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. dla poszczególnych krajów członkowskich UE. Np. dla Polski wynosi 15%, Szwecji – 49%, Francji – 23%, Łotwy – 40%.

<sup>33</sup> Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 16.

<sup>34</sup> S. Naumann, A. Frelih-Larsen, *Klimaschutz in der Landwirtschaft. Ziele und Anforderungen zur Senkung von Treibhausgasemissionen*, Berlin 2010.

<sup>35</sup> Zob. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/european\\_energy\\_policy/l27067\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/l27067_pl.htm) [dostęp: marzec 2015].

<sup>36</sup> Szerzej <http://eur-lex.europa.eu> [dostęp: luty 2015].

bów naturalnych; promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu<sup>37</sup>. Spółdzielnie nie tylko działają na rzecz produkcji energii odnawialnej<sup>38</sup>, lecz także zajmują się rolnictwem ekologicznym<sup>39</sup> albo przetwórstwem jego produktów. Wspierają rolników w prowadzeniu działalności metodami przyjaznymi środowisku, oferując doradztwo czy odpowiedni sprzęt.

Mimo że Komisja Europejska w wielu dokumentach podkreślała, że ekonomia społeczna i spółdzielnie przyczyniają się do realizacji kluczowych celów Unii Europejskiej, takich jak polityka społeczna i zatrudnienie, rozwój regionalny oraz rolnictwo, nie ma ogólnego unijnego aktu prawnego dotyczącego zakładania oraz spraw organizacyjnych spółdzielni<sup>40</sup>. Zagadnienia te są przedmiotem regulacji krajowych każdego państwa członkowskiego. Wyjątkiem jest spółdzielnia europejska, której ogólne zasady działania zawiera rozporządzenie Rady nr 1435/2003/WE z 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej<sup>41</sup>, uzupełnione przez dyrektywę Rady 2003/72/WE z 22 lipca 2003 r.<sup>42</sup>, formułujące zasady dotyczące zaangażowania pracowników spółdzielni europejskiej.

Uchwalenie rozporządzenia o statucie spółdzielni poprzedzone było szeregiem dokumentów popierających spółdzielczość. W 1978 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w przygotowanym przez siebie studium podkreślił rolę spółdzielni w polityce regionalnej i promowaniu demokracji. Doprowadziło to m.in. do przyjęcia w 1980 r. uchwały Parlamentu Europejskiego apelującej do Komisji Europejskiej o lepsze rozumienie spółdzielczości i rozpoczęcie prac nad statutem spółdzielni europejskiej. Zagadnienia spółdzielczości powracały w kolejnych rezolucjach z 1983 i 1987 r. Do działań tych włączył się również Europejski Komitet

<sup>37</sup> Zob. Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; C. Schröder, H. Walk (Hrsg.), *Genossenschaften und Klimaschutz. Akteure für zukunftsfähige, solidarische Städte*, Wiesbaden 2014.

<sup>38</sup> E. Viardot, *The role of cooperatives in overcoming the barriers to adoption of renewable energy*, „Energy Policy” 63, 2013, s. 756-764; Ö. Yildiz et al., *Renewable energy cooperatives as gatekeepers or facilitators? Recent developments in Germany and a multidisciplinary research agenda*, „Energy Research & Social Science” 6, 2015, s. 59-73.

<sup>39</sup> Organization for Economic Co-operation and Development, *Co-operative Approaches to Sustainable Agriculture*, Paris 1998, s. 61 i n.

<sup>40</sup> Komisja Europejska, *Biała księga...*, s. 5 i n.

<sup>41</sup> Dz. Urz. WE nr L 207 z 18 sierpnia 2003 r., s. 1.

<sup>42</sup> Dz. Urz. WE nr L 207 z 18 sierpnia 2003 r., s. 25.

Ekonomiczno-Społeczny<sup>43</sup>. Parlament Europejski podjął uchwały: 13 kwietnia 1983 r. – w sprawie spółdzielni we Wspólnocie Europejskiej<sup>44</sup>, 9 lipca 1987 r. – w sprawie wkładu spółdzielni w rozwój regionalny<sup>45</sup> oraz 18 września 1998 r. – w sprawie roli spółdzielni w popieraniu zatrudnienia kobiet<sup>46</sup>. Należy także wyjaśnić, że już 6 marca 1992 r. Komisja przekazała Radzie swój wstępny projekt dotyczący spółdzielni europejskiej. 6 lipca 1993 r. Komisja przyjęła swój zmieniony wniosek i przekazała go Radzie<sup>47</sup>. Po uchwaleniu rozporządzenia każde państwo członkowskie wprowadziło niezbędne wewnętrzne przepisy prawne dotyczące spółdzielni europejskiej. Niektóre z nich dodatkowo dokonały zmian regulacji dotyczących zakładania i funkcjonowania innych spółdzielni.

Niewątpliwie na rozwój spółdzielczości mają wpływ także wspomniane już organizacje spółdzielcze związane z Unią Europejską<sup>48</sup>. Przede wszystkim chodzi o COGECA. Już we wrześniu 1959 r. krajowe organizacje spółdzielcze sektora rolnego utworzyły Generalny Komitet Spółdzielni Rolniczych Unii Europejskiej z siedzibą w Brukseli; jest on przedstawicielem spółdzielni rolniczych, leśnych i rybackich, reprezentuje ich interesy w instytucjach publicznych Unii Europejskiej, organizacjach europejskich i międzynarodowych. Organizacja ta reprezentuje interesy ok. 40 tys. spółdzielni rolniczych, zatrudniających ok. 660 tys. osób i generujących roczny obrót w wysokości ponad 300 mld euro<sup>49</sup>. Z kolei CCACE to Komitet Koordynacyjny Europejskich Stowarzyszeń Spółdzielczych, grupujący europejskie branżowe organizacje spółdzielcze (COGECA – spółdzielczość rolnicza, CECOP – spółdzielczość pracy,

---

<sup>43</sup> A. Piechowski, *Spółdzielczość w Unii Europejskiej*, w: *Rola i przyszłość spółdzielczości: gospodarka konkurencyjnej Polski*. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2012, nr 19, s. 54-66

<sup>44</sup> Dz. Urz. UE C 128 z 16 maja 1983 r., s. 51.

<sup>45</sup> Dz. Urz. UE C 246 z 14 września 1987 r., s. 94.

<sup>46</sup> Dz. Urz. UE C 313 z 12 października 1998 r., s. 234.

<sup>47</sup> Zob. np. A. Piechowski, *Spółdzielczość w Europie i dotychczasowe doświadczenia w tworzeniu spółdzielni ponadgranicznych*, w: *Spółdzielnia Europejska – szansa integracji i rozwoju spółdzielczości w Europie. Materiały z ogólnopolskiej konferencji Krajowej Rady Spółdzielczej i Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Wyszyńskiego*, Warszawa 2008, s. 97 i n.

<sup>48</sup> Na temat organizacji oraz ich udziale w roli w kształtowaniu mechanizmów WPR zob. S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 77 i n.

<sup>49</sup> Zob. <http://copa-cogeca.be/CogecaHistory.aspx> [dostęp: wrzesień 2012]. Na temat COGECA zob. E. Tomkiewicz, *Legitymizacja organizacji rolników w UE i ich wpływ na regulacje unijnego prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011, s. 271 i n.



CECODHAS – spółdzielczość mieszkaniowa itp.) powstała w 1983 r. (początkowo jako CCACC) pełni funkcję oficjalnego reprezentanta europejskich organizacji spółdzielczych wobec władz Unii Europejskiej<sup>50</sup>.

## 2. Spółdzielnie rolnicze we Francji

We Francji działa obecnie ponad 3500 spółdzielni rolniczych, związków spółdzielczych, SICA<sup>51</sup> oraz ok. 1500 oddziałów (bez CUMA). Ich łączny obrót w 2004 r. wynosił ponad 77 mld euro. O ich dużej popularności niech świadczy fakt, że dziewięciu spośród dziesięciu francuskich rolników to członkowie spółdzielni. Stanowią one także istotne miejsce pracy dla ponad 150 tys. pracowników, przyczyniając się do wzrostu zatrudnienia na obszarach wiejskich i ich rozwoju<sup>52</sup>. Prowadzenie działalności rolniczej na wsi wpływa pozytywnie na lokalny rozwój gospodarczy. Spółdzielnie aktywnie wspierają francuskich rolników w rozwijaniu ich gospodarstw rolnych w sposób zrównoważony. Poza tym od kilku lat zaobserwować można przejęcie wielu ważnych przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego przez spółdzielnie i tworzenie oddziałów zajmujących się marketingiem i przetwórstwem. Rolnicy za pośrednictwem swoich spółdzielni i ich spółek zależnych kontrolują już ponad połowę przemysłu przetwórczego produktów rolnych we Francji. Członkami francuskich spółdzielni rolniczych mogą być producenci rolni z danego regionu. Dlatego istotni są lokalni liderzy, którzy motywują, inspirują spółdzielców do poszerzania i rozwijania działalności<sup>53</sup>.

Francja – co warto odnotować – ma bogate prawodawstwo dotyczące spółdzielni. Podstawowy akt prawny to ustawa nr 47-1775 z 10 września

<sup>50</sup> Zob. <http://krs.org.pl> [dostęp: marzec 2015].

<sup>51</sup> We Francji występują także SICA (spółdzielnie rolnicze wspólnego interesu), które zostały utworzone w celu podjęcia współpracy w interesie wsi, np. elektryfikacji, przetwórstwa trzody chlewnej (rzeźnie) itp. Są one tworzone przez rolników i inne podmioty. SICA są spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością, z tym że po uzyskaniu zatwierdzenia przez właściwy organ, otrzymują status quasi-spółdzielni. Główną zaletą tego podmiotu jest łączenie różnego typu partnerów działających na wsi. Tak French Ministry of Agriculture and Fisheries, *Agricultural Cooperation in France*, Paris, Wersje uaktualniona i przetłumaczona z jęz. francuskiego na jęz. angielski przez Coop de France, lipiec 2005, s. 16; zob. też <http://www.coopdefrance.coop/fr/index.html> [dostęp: marzec 2015].

<sup>52</sup> French Ministry of Agriculture and Fisheries Edited, *Agricultural Cooperation...*, s. 3 i n.

<sup>53</sup> Ibidem.

1947 r. o statusie spółdzielni<sup>54</sup>. Została ona ostatnio zmieniona na podstawie ustawy z 31 lipca 2014 r. o społecznej i solidarnej ekonomii (gospodarki)<sup>55</sup>. Definicja spółdzielni po nowelizacji określa, że jest ona zrzeszeniem (spółką) utworzonym przez kilka osób zebranych dobrowolnie w celu zaspokajania swoich potrzeb gospodarczych (ekonomicznych) i społecznych przez postawienie do dyspozycji wspólnych środków. Co więcej, jej oddziaływanie obejmuje wszystkie dziedziny działalności człowieka i – co równie ważne – wiąże się z przestrzeganiem następujących zasad: dobrowolne i otwarte przystępowanie dla wszystkich, demokratyczne zarządzanie, udział ekonomiczny swoich członków, szkolenia członków oraz współpraca z innymi spółdzielniami. Z wyjątkiem klauzul specjalnych odnoszących się do pewnych kategorii spółdzielni każdy spółdzielca posiada jeden głos na walnym zgromadzeniu. Natomiast nadwyżki osiąmane w spółdzielni są w pierwszym rzędzie przeznaczone na zapewnienie rozwoju spółdzielni i jej członków. Ustawodawca francuski wprowadził zatem bezpośrednio do ustawy odwołanie do zasad spółdzielczych.

Artykuł 2 ustawy nr 47-1775 z 10 września 1947 r. stwierdza, że „spółdzielnie podlegają ustawie, chyba że zostały ustanowione przepisy szczególne, które regulują dany rodzaj spółdzielni”. Warto wyjaśnić, że początkowo planowano stworzenie jednego rozbudowanego aktu prawnego, mianowicie Kodeksu Spółdzielczego. Jednakże nigdy nie został on uchwalony. Ostatnie tendencje w prawodawstwie koncentrują się raczej na regulacjach sektorowych według działalności, jaką prowadzą spółdzielnie. Szczegółowe rozwiązania dotyczące spółdzielni rolniczych zawarte zostały w Kodeksie Rolnym (Code rural)<sup>56</sup>.

Artykuł L 521-1 Code rural określa, że celem spółdzielni rolniczych jest wspólne stosowanie przez rolników wszystkich właściwych środków zmierzających do ułatwienia lub rozwoju ich działalności gospodarczej, polepsze-

---

<sup>54</sup> Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000684004> [dostęp: marzec 2015]. JORF n°0214 du 11 septembre 1947 page 9088 ze zm.

<sup>55</sup> Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, JORF n°0176 du 1 août 2014 page 12666, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id> [dostęp: marzec 2015].

<sup>56</sup> Rozdział III francuskiego Code rural et de la pêche maritime (Kodeksu rolnego i rybactwa, dalej jako: Code rural albo Kodeks rolny) dotyczy spółdzielni rolniczych „Les sociétés coopératives Agricoles”. Zob. np. *Code rural et de la pêche maritime, code forestier, commenté*, La Rochelle 2014.

nia lub zwiększenia wyników tej działalności<sup>57</sup>. Natomiast według R. 521-1 Code rural zadaniem spółdzielni rolniczych określonym w ich statutach jest prowadzenie, niezależnie od sposobu i technik przez nie stosowanych, jednego lub wielu rodzajów działalności określonych poniżej: a) zapewnianie lub ułatwianie produkcji, sprzedaż (w szczególności na eksport) produktów rolnych i leśnych pochodzących z gospodarstw członków spółdzielni bezpośrednio po ich zebraniu bądź po przechowywaniu, opakowaniu lub przetworzeniu, jak również wszystkie działania zmierzające do stworzenia, poprawy produkcji, przechowywania i zarządzania jednym lub wieloma terenami leśnymi na rzecz członków spółdzielni; b) zapewnianie i dostarczanie swoim spółdzielcom produktów, urządzeń, narzędzi i zwierząt niezbędnych do prowadzenia działalności, pod warunkiem że przyczyniają się one do wytwarzania i przygotowywania niezbędnych produktów (w szczególności pasz dla zwierząt lub nawozów) oraz uczestniczenie w naprawie i konserwacji maszyn i narzędzi rolniczych; c) dostarczanie członkom spółdzielni i na wyłączny użytek ich gospodarstw rolnych i leśnych wszystkich usług niezbędnych w ich gospodarstwach, zwłaszcza przez udostępnianie im sprzętu, maszyn rolniczych, środków utrzymywania i naprawy, zwierząt, środków służących wprowadzaniu udoskonaleń technicznych i kształceniu zawodowemu, a także wspieranie placówek badawczych przeprowadzających eksperymenty i analizy, jak również odpowiednio wyspecjalizowanego personelu; d) prowadzenie na rzecz członków spółdzielni działań i prac właściwych dla zawodów rolniczych. Zdefiniowane powyżej działania mogą być również prowadzone przez spółdzielnie na rzecz gospodarstw, które do nich należą albo które dzierżawią, albo które zostały im przyznane. Co istotne, związki spółdzielni rolniczych mogą wykonywać takie same czynności jak spółdzielnie rolnicze<sup>58</sup>.

Regulacje dotyczące spółdzielni rolniczych są rozbudowane i ustawodawca francuski stara się uwzględnić różnorodność podejmowanej działalności związanej z sektorem rolno-spożywczym. Spółdzielnie korzystają także z przywilejów podatkowych i innych udogodnień<sup>59</sup>. Wspomnieć należy również o zaangażowaniu spółdzielni w produkcję i rozpowszechnia-

---

<sup>57</sup> Szerzej na temat spółdzielczości rolniczej we Francji np. R. Mellerio, B. Gréteau, *Les coopératives agricoles à l'heure des rapprochements capitalistiques*, „La Semaine Juridique Entreprise et Affaires” 2012, nr 46, s. 18 i n.; D. Hiez, *Poursuite de la lente évolution des coopératives agricoles*, „Revue des Sociétés” 2008, nr 2, s. 305 i n.

<sup>58</sup> Ch. Chomel, *Le cadre juridique et la gouvernance des coopératives agricoles*, w: Ch. Chomel et al., *Les coopératives agricoles. Identité, gouvernance et stratégies*, Paris 2013, s. 66 i n.

<sup>59</sup> Ibidem.

nie produktów regionalnych i tradycyjnych. Przykładem jest spółdzielnia wytwarzająca fasolkę z Tarbes posiadającą znak Chronione Oznaczenie Geograficzne, działająca jako grupa w świetle przepisów unijnych<sup>60</sup>. Spółdzielcy korzystają ze wspólnego punktu przyjmowania towaru i sortowni, jak również usług księgowych, technicznych i innych. W ramach spółdzielni funkcjonują również producenci sera Beaufort posiadającego znak Chroniona Nazwa Pochodzenia. Warto podkreślić, że wznowienie produkcji tego sera w górskim rejonie Francji – Sabaudii (*Savoie*) było podstawą utrzymania nieopłacalnej w tym rejonie hodowli bydła mlecznego. Jest to rejon górski o niekorzystnych warunkach gospodarowania<sup>61</sup>. Hodowcy bydła założyli spółdzielnię i w jej ramach wspólnie transportowali mleko z doliny wyciągami narciarskimi. Ser ten został zarejestrowany w systemie europejskim w 2003 r., po wcześniejszym uzyskaniu Nazwy Znanego Pochodzenia na poziomie krajowym. Wytwarzanie sera Beaufort zapewnia obecnie opłacalność hodowli bydła w tym rejonie, co jednocześnie przyczynia się do zachowania krajobrazu i rozwoju turystyki<sup>62</sup>.

### 3. Spółdzielnie rolnicze we Włoszech

W 2008 r. Włoszech funkcjonowało ponad 5,7 tys. spółdzielni rolniczych, w tym: ponad 1,4 tys. usługowych, 978 mleczarskich oraz producentów mleka, 1155 owocowo-warzywnych, 502 spółdzielnie producentów mięsa, 583 winiarskie i 341 spółdzielni oliwek. Innych działających w rolnictwie spółdzielni jest ponad 780<sup>63</sup>. Łączne ich obroty w 2010 r. wyniosły ponad 30 mld euro. Do największych spółdzielni w sektorze rolno-spożywczym zaliczyć należy Agricola Tre Valli (z obrotem ponad 2,332 mld), Gesco, Gruppo Conserve Italia<sup>64</sup>. Z kolei o sukcesie spółdzielni socjalnych

---

<sup>60</sup> Rozporządzenie Komisji Europejskiej i Parlamentu (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 343 z 14 grudnia 2012 r., s. 1) określa, że „grupa” oznacza dowolne stowarzyszenie, niezależnie od jego formy prawnej, skupiające głównie producentów lub przetwórców, których działalność związana jest z tym samym produktem.

<sup>61</sup> Z. Winawer, H. Wujec, *Produkty regionalne i tradycyjne we Wspólnej Polityce Rolnej*, Warszawa 2013.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Brussels 2010, s. 61.

<sup>64</sup> Ibidem. C. Borzaga et al., *Cooperation in Italy in 2008*, „Euricse Working Papers” 2012, nr 26, s. 3 i n.

we Włoszech świadczy systematyczny wzrost ich liczby od 650 w 1985 r. do 7,4 tys. w 2003 r.<sup>65</sup> Na dzień 31 grudnia 2008 r. we Włoszech działało ponad 13,9 tys. spółdzielni socjalnych, najwięcej w regionach północnych (35,8%) i południowych (27,7%)<sup>66</sup>. Ponadto we Włoszech – jednym z nielicznych państw Unii Europejskiej – już w 2008 r. zarejestrowano kilka spółdzielni europejskich, m.in.: Nova SCE, Società Cooperativa Europea a responsabilità limitata, AgriSocialCoop, Cooperativa Sociale – Società Cooperativa Europea, ESCOOP SCE European Social Cooperative – Cooperativa Sociale Europea, Cooperazione Euro-Mediterranea SCE a responsabilità limitat, Fondo salute SCE<sup>67</sup>.

We Włoszech podstawową regulację prawną dotyczącą organizacji i funkcjonowania spółdzielni, w tym rolniczych, zawiera włoski kodeks cywilny (art. 2511 i n.)<sup>68</sup>. Poza tym zagadnienia związane ze spółdzielczością znajdują się, np. w dekrete z 14 grudnia 1947 r. n. 1577<sup>69</sup>, ustawie z 31 grudnia 1992 r. nr 59<sup>70</sup>; dekrete z 2 sierpnia 2002 r. nr 220<sup>71</sup>. Natomiast problematykę prawną dotyczącą niektórych rodzajów spółdzielni, np. socjalnych, reguluje ustawa z 8 listopada 1991 r. nr 381<sup>72</sup>. O tym, że spółdzielczość jest niezwykle istotna w tym kraju, świadczy art. 45 Kon-

<sup>65</sup> A. Gacki, *Model współpracy samorządu lokalnego ze spółdzielniami socjalnymi – „dobre praktyki” i rozwiązania prawne na bazie doświadczeń włoskich spółdzielni socjalnych*, [http://spoldzielnia-ul.pl/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=5&Itemid=19](http://spoldzielnia-ul.pl/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5&Itemid=19) [dostęp: styczeń 2014].

<sup>66</sup> C. Borzaga, A. Santuar, *Social enterprises in Italy. The experience of social co-operatives*, „Working Paper” nr 15, s. 5 i n.

<sup>67</sup> A. Fici, Ch. Strano, *Italy*, w: *Study on the Implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE)*, Part II, National Report, Brussels 2009, s. 682 i n.

<sup>68</sup> Zob. szerzej G. Giuffrida, *Le cooperative agricole (natura giuridica)*, Milano 1981, s. 125 i n. Zob. też A. Suchoń, *Spółdzielnie w rolnictwie i na terenach wiejskich we Włoszech*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2013, nr 4, s. 891-920.

<sup>69</sup> Decreto legislativo del capo provvisorio dello stato 14 dicembre 1947, n. 1577: Provvedimenti per la cooperazione, „Gazzetta Ufficiale” n. 17 del 22-1-1948 (Dekret legislacyjny tymczasowego szefa państwa z 14 grudnia 1947, n. 1577: Działania w zakresie współpracy).

<sup>70</sup> Legge 31 gennaio 1992, n. 59 Nuove norme in materia di società cooperative, „Gazzetta Ufficiale” Serie Generale n. 31 del 7-2-1992 – Suppl. Ordinario n. 25 (ustawa z 31 stycznia 1992 r., 59 Nowe przepisy dotyczące spółdzielni).

<sup>71</sup> Decreto Legislativo 2 agosto 2002, n. 220 „Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell’articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142 (Dekret z mocą ustawy z 2 sierpnia 2002, n. 220, Rozporządzenie w sprawie reorganizacji nadzoru nad pomiotami spółdzielczymi).

<sup>72</sup> Legge 8 novembre 1991, n. 381 „Disciplina delle cooperative sociali”, „Gazzetta Ufficiale” 3 dicembre 1991, n. 283 ze zm.; A. Fici, Ch. Strano, op. cit., s. 682 i n.

stytucji Włoch, określający, że „Republika uznaje społeczną funkcję spółdzielczości o charakterze samopomocowym, niemającej na celu prywatnej spekulacji. Ustawa wspiera spółdzielczość i wspomaga jej rozwój stosownymi środkami i zapewnia, przy użyciu stosownych środków kontroli, jej charakter i cele”<sup>73</sup>.

Przechodząc do definicji spółdzielni w prawie włoskim, wyjaśnić należy, że podaje ją art. 2511 wł. k.c. Zgodnie z nim spółdzielnia jest „zrzeszeniem (spółką) o zmiennym kapitale, realizującym zadania samopomocowe, zarejestrowanym w rejestrze odpowiednim dla spółdzielni”<sup>74</sup>. W rozumieniu prawa włoskiego samopomoc, jakiej powinna udzielać spółdzielnia, oznacza działalność na rzecz i w interesie członków w celu zaspokajania ich potrzeb ekonomicznych czy społecznych. Celem spółdzielni jest bowiem co do zasady zapewnienie pracy lub wymiana towarów i usług między jej członkami dzięki zawieraniu umów, które są możliwie jak najkorzystniejsze dla spółdzielców. Takie działanie można określić samopomocą w rozumieniu prawa włoskiego. Jednocześnie spółdzielnie socjalne w rozumieniu ustawy 381/1991 nie muszą pełnić tej funkcji. Dążą one bowiem do realizowania ogólnego celu – wspólnego działania, promują wartości międzyludzkie oraz społeczną integrację przez zarządzanie zdrowiem społecznym i usługami edukacyjnymi, świadczeniem usług w takich dziedzinach, jak: rolnictwo, przemysł, handel, czy na rzecz ludzi wykluczonych<sup>75</sup>.

Jak zostało już zaznaczone, w 2003 r. nastąpiły znaczne zmiany przepisów kodeksu cywilnego poświęconych spółdzielniom. Weszły one w życie w 2004 r. i wprowadziły uproszczenia odnośnie do założenia i funkcjonowania spółdzielni oraz rozróżnienie między spółdzielniami o przeważającej wzajemności (*cooperativa a mutualità prevalente*) i nieposiadającymi takiego charakteru (art. 2512, 2513, 2514 wł. k.c.)<sup>76</sup>. Podział ten niesie z sobą poważne konsekwencje finansowe. Niektóre ulgi podatkowe odnoszą się tylko do *cooperativa a mutualità prevalente*, które charakteryzują się tym, że prowadzą działalność przede wszystkim ze swoimi członkami, podczas gdy inne nie muszą spełniać tego warunku. Według art. 2522 wł. k.c. – *cooperativa a mutualità prevalente* są to te, które prowadzą swoją działalność głównie na rzecz członków, konsumentów lub użytkowników towarów lub usług; w prowadzeniu swojej działalności opierają się przede wszystkim na

<sup>73</sup> *Konstytucja Włoch*, tłum. Z. Witkowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

<sup>74</sup> A. Trabucchi, G. Cian, *Commentario breve al Codice civile*, Padova 2011, s. 2511 i n.

<sup>75</sup> A. Fici, Ch. Strano, op. cit., s. 681 i n.

<sup>76</sup> A. Fici, *Italian co-operative law reform and co-operative principles*, „Euricse Working Papers” 2010, nr 10, s. 3 i n.

świadczeniu pracy przez członków bądź na wkładach dóbr lub usług wniesionych przez nich. Ponadto podmioty muszą być wpisane w odrębną sekcję rejestru spółdzielni i poddane ograniczeniom z uwagi na aktywa.

Kodeks cywilny w art. 2513 wł. k.c. nawiązuje do pojęcia spółdzielni rolniczej, określając, że warunek przewagi w tego rodzaju podmiotach występuje wtedy, kiedy wielkość lub wartość produktów wniesionych przez członków jest wyższa niż 50% wielkości lub wartości całkowitej produktów<sup>77</sup>. Zachodzi pytanie o definicję oraz cechy wyróżniające spółdzielnie rolnicze. Należy podkreślić, że kodeks cywilny nie zawiera definicji spółdzielni rolniczej. Wskazuje tylko kryterium zaliczenia tego rodzaju podmiotów do *cooperativa a mutualità prevalente*.

Niemniej w literaturze, nawiązując do definicji przedsiębiorcy rolnego z art. 2135 wł. k.c. oraz działalności rolniczej określonej w pkt 2 art. 29 dekretu prezydenckiego 917/86<sup>78</sup>, zalicza się do nich te, które wykonują jedną z następujących funkcji: 1) uprawa roli i leśnictwo; 2) hodowla zwierząt paszą otrzymaną z co najmniej jednej czwartej ziemi i działalność skierowana na produkcję roślinną przez zastosowanie stałych struktur lub prowizorycznych; 3) obróbka, przetwarzanie i sprzedaż produktów rolnych oraz zwierząt gospodarskich, chociaż nieprowadzona na ziemi, która mieści się w normalnej praktyce rolnictwa i która ma za przedmiot produkty uzyskane z co najmniej połowy powierzchni gruntów rolnych i ze zwierząt hodowlanych; 4) działalność dotycząca świadczenia usług na rzecz członków przedsiębiorców rolnych<sup>79</sup>.

Podkreślić także warto aktywność spółdzielni i ich konsorcjów na terenie Włoch na rzecz produktów zarejestrowanych jako Chronione Nazwy Pochodzenia, Chronione Oznaczenia Geograficzne i Gwarantowane Tradycyjne Specjalności. Zmiana przepisów unijnych i wejście w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spowodowała wydanie we Włoszech nowego aktu wykonawczego, którym był dekret z 14 października 2013 r. dotyczący przepisów krajowych w zakresie wdrażania wspomnianego rozporządzenia (UE)<sup>80</sup>. We-

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917 e successive modificazioni ed integrazioni, „Gazzetta Ufficiale” n. 302 z 31/12/1986 ze zm.

<sup>79</sup> Zob. <http://confcooperative.va.it/Associati/Agricola.htm>; M. Benni et al., *Cooperative. Guida operativa. Adempimenti fiscali, contabili, civilistici*, 2008, s. 335; <http://universocoop.it/contentfree.asp?contentid=312> [dostęp: lipiec 2014].

<sup>80</sup> Decreto 14 ottobre 2013 Disposizioni nazionali per l'attuazione del regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, sui regimi di quali-

dług tego aktu prawnego konsorcja stanowią grupy określone w art. 5 i 45 rozporządzenia (UE) nr 1151/2012, o ile zatwierdzone zostały przez włoskie Ministerstwo Rolnictwa, Żywności i Leśnictwa zgodnie z ustawodawstwem krajowym w sprawie uznawania zrzeszeń na rzecz ochrony produktów regionalnych. Konsorcja tworzone są na podstawie art. 2602 i następnych wł. k.c. Mają one chronić produkcję, informować konsumentów i promować nabywanie produktów chronionych, jak również doradzać producentom danego produktu. Mogą tworzyć programy mające na celu poprawę jakości produkcji w zakresie bezpieczeństwa zdrowia i higieny, a także chemicznych, fizycznych, organoleptycznych i odżywczych wartości produktu. Należy podkreślić, że liderem na rynku produktów regionalnych i tradycyjnych, zarówno pod względem wartości, jak i ilości zarejestrowanych produktów, są właśnie Włochy. Obroty włoskimi produktami chronionymi w 2010 r. wyniosły blisko 5,7 mld euro, co stanowiło 36% wartości sprzedaży tych produktów w UE-27<sup>81</sup>.

#### 4. Spółdzielnie rolnicze w Niemczech

Na niemieckiej wsi popularne są spółdzielnie typu Raiffeisen. Według danych statystycznych na koniec 2013 r. do regionalnych związków spółdzielczych związanych z rolnictwem (*Genossenschaftsverbände*) należały następujące spółdzielnie: 241 mleczarskich, 95 producentów bydła i mięsa, 173 plantatorów wina, 91 owoców i warzyw, 300 zakupu i sprzedaży produktów rolnych (zaopatrzenia i zbytu), 129 kredytowe, 773 produkcji rolnej oraz 577 innych działających na wsi (np. związane z bioenergią, gorzelnie, leśnictwem)<sup>82</sup>. W systemie niemieckim występują także tzw. centrale spółdzielni, które działają wyłącznie w dziedzinie przetwórstwa, m.in. centrale spółdzielni mleczarskich (mleczarni), ubojnie, spółdzielnie przetwórstwa owocowo-warzywnego oraz spółdzielnie winne (winnice).

---

tá deiprodottiagricoli e alimentari in materia di DOP, IGP e STG, „Gazzetta Ufficiale” n. 251 z 25/10/2013, <http://politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6798> [dostęp: lipiec 2014].

<sup>81</sup> T. Chever et al., *Value of production of agricultural products and foodstuffs, wines, aromatised wines and spirits protected by a geographical indication (GI), Final report October 2012* oraz danych Eurostatu 2014; A. Baer-Nawrocka, A. Suchoń, *Ochrona produktów regionalnych i tradycyjnych w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia ekonomiczne i prawne*, „Więś i Rolnictwo” 2014, nr 4(165), s. 115 i n.

<sup>82</sup> Deutscher Raiffeisenverband e.V., *Aktueller Geschäftsbericht, Rückblick 2013 – Ausblick 2014*, s. 11 i 64.



Są to spółdzielnie, których członkami nie są producenci rolni, lecz spółdzielnie podstawowe, które tworzą rolnicy. Centrale uzupełniają i wspierają działalność miejscowych, podstawowych spółdzielni przetwórczych – dają i gwarantują im konieczny zbyt wykraczający poza zasięg terytorialny spółdzielni oraz przejmują ważne mechanizmy i funkcje regulujące rynek i ceny<sup>83</sup>.

Warto także wskazać na branżę spółdzielczości, które nie występują w Polsce, np. spółdzielnie łowieckie czy zajmujące się melioracjami i sprawami z zakresu wód. Spółdzielnie podstawowe należą do związków regionalnych, których w Niemczech obecnie jest sześć oraz związku sprawdzającego (audytu). Z kolei te ostatnie są członkiem Der Deutsche Raiffeisenverband e.V. (DRV), czyli niemieckiego związku spółdzielni Raiffeisen<sup>84</sup>. W Niemczech jako jednym kraju „starej” Unii Europejskiej w części wschodniej działają także rolnicze spółdzielnie produkcyjne (zwane dawniej LPG). Jest ich obecnie ok. 773 (609 w związku regionalnym Frankfurt oraz Drezno oraz 164 Halle)<sup>85</sup>. Są to podmioty prowadzące działalność rolniczą z wykorzystaniem coraz nowszych technologii, ochrony uprawy roślin i nawozów. Poza tym starają się uwzględniać aspekty ochrony środowiska w rolnictwie. Spółdzielnie produkcyjne prowadzą działalność w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, energii wiatrowej, słonecznej i biogazu. W celu zapewnienia efektywnego wykorzystania energii z biogazu są inicjatorami budowy sieci ciepłowniczych, biogazowi w celu dostarczenia energii do wsi i lokalnych. W ten sposób przyczyniają się do ochrony klimatu<sup>86</sup>.

W tym miejscu warto dodać, że Niemcy są przykładem kraju, w którym występuje coraz większy wpływ spółdzielni na rynek energii. Działa tam ponad 800 spółdzielni energetycznych (przedmiotem ich działalności jest produkcja i sprzedaż/dystrybucja energii ze źródeł odnawialnych). Od 2006 r. do 2014 r. zostało utworzonych 716 takich podmiotów zajmujących

<sup>83</sup> M. Helios, *Ertragsbesteuerung der Genossenschaft und ihrer Mitglieder*, w: M. Helios, Th. Strieder (Hrsg.), *Beck'sches Handbuch der Genossenschaft*, München 2009, s. 408 i n.; A. Suchoń, *Spółdzielczość rolnicza w Niemczech*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 239-266.

<sup>84</sup> Zob. szerzej Deutscher Raiffeisenverband e.V., *Ausblick 2011, Geschäftsbericht 2010*, s. 9 i n., opracowanie dostępne na: [www.raiffeisen.de](http://www.raiffeisen.de) [dostęp: 5.02.2015].

<sup>85</sup> Deutscher Raiffeisenverband e.V., *Aktueller Geschäftsbericht*, Rückblick 2013, s. 64.

<sup>86</sup> Deutscher Raiffeisenverband e.V., *20 Jahre Agrargenossenschaften eine Erfolgsgeschichte*, s. 5 i n. Deutscher Raiffeisenverband e.V., *Agrargenossenschaften sind ein Eckpfeiler des ländlichen Raums in Ostdeutschland*, s. 1 i n.; Deutscher Raiffeisenverband e.V. *DRV-Bericht über den Geschäftsbetrieb der Agrargenossenschaften 2010/2011*, s. 3 i n. Opracowania dostępne na: [www.raiffeisen.de](http://www.raiffeisen.de) [dostęp: 5.02.2015].

się energią odnawialną, z ponad 145 tys. spółdzielców ok. 130 tys. stanowią osoby prywatne (często mieszkańcy wsi i małych miasteczek). Członkami mogą być także podmioty publiczne. Spółdzielnie zainwestowały ok. 1,35 mld euro w energię odnawialną i produkują ponad 830 tys. MWh energii elektrycznej<sup>87</sup>. Wśród tych spółdzielni są i te prowadzące biogazownie, których członkami są producenci rolni i które wykorzystują produkty rolne albo produkty uboczne z ich działalności rolniczej.

Według ustawy o odnawialnych źródłach energii (Erneuerbare-Energien-Gesetz) spółdzielnie energetyczne wytwarzające energię z OZE mają pierwszeństwo w przyłączeniu do sieci oraz zagwarantowane wsparcie w postaci obowiązku zakupu wyprodukowanej przez nie energii za z góry określoną sztywną cenę (tzw. taryfa *feed-in*)<sup>88</sup>.

W Niemczech obowiązuje nadal ustawa z 1889 r. Gesetz betreffend die Erwerbs und Wirtschaftsgenossenschaften – Genossenschaftsgesetz<sup>89</sup>. Ten akt prawny był oczywiście kilka razy nowelizowany (w tym także uproszczono nazwę), uwzględniając zmieniające się uwarunkowania gospodarcze i społeczne. Według § 1 GenG spółdzielnia jest zrzeszeniem (spółką) o nieokreślonej liczbie członków, których cel skierowany jest na wspieranie przychodów i interesów gospodarczych członków albo ich socjalnych i kulturalnych potrzeb przez prowadzenie wspólnej działalności gospodarczej. Po zarejestrowaniu nabywa ona status spółdzielni zarejestrowanej. Ponadto spółdzielnie mogą uczestniczyć w spółkach i innych zrzeszeniach osób, łącznie ze stowarzyszeniami prawa publicznego, jeśli służą one wspieraniu interesów gospodarczych członków spółdzielni albo ich socjalnych i kulturalnych aspiracji albo działaniom na rzecz spółdzielni.

Przede wszystkim należy podkreślić, że z dniem 18 sierpnia 2006 r. weszła w życie ustawa z 14 sierpnia 2006 r. o wprowadzeniu spółki europejskiej oraz zmieniająca prawo spółdzielcze<sup>90</sup>. Zmiany odnosiły się m.in.

---

<sup>87</sup> Ibidem. Zob. też J. Staab, *Erneuerbare Energien in Kommunen. Energiegenossenschaften gründen, führen und beraten*, Wiesbaden 2013. Zob. A. Suchoń, *Spółdzielczość rolnicza...*, s. 239-266.

<sup>88</sup> Tak Wierciński, Kwieciński, Baehr Spółka Komandytowa, *Analiza mająca na celu wdrożenie instytucji spółdzielni energetycznej do polskiego systemu prawa w oparciu o najlepsze praktyki państw Unii Europejskiej*, lipiec 2014, s. 4, [www.oze.pl/materialy-do-pobrania](http://www.oze.pl/materialy-do-pobrania) [dostęp: 5.07.2015].

<sup>89</sup> Gesetz betreffend die Erwerbs und Wirtschaftsgenossenschaften, ogłoszona 1.05.1889 (RGBl., s. 55 ze zm), weszła w życie z dniem 1 października 1889 r. Obecna nazwa Genossenschaftsgesetz (dalej jako: GenG).

<sup>90</sup> Gesetz zur Einführung der Europäischen Genossenschaft und zur Änderung Genossenschaftsrechts, BGBl. I 2006, s. 1911-1957.

do minimalnej liczby członków (z siedmiu do trzech § 3 GenG, możliwości inwestowania przez członków oraz ustalania minimalnego kapitału podstawowego. Modyfikacje miały ułatwić w szczególności zakładanie spółdzielni, pozyskiwanie i utrzymanie ich kapitału<sup>91</sup>. Celem nowelizacji miało być także wprowadzenie rozwiązań prawnych w zakresie usprawnienia zarządzania i funkcjonowania spółdzielni. Dlatego w odniesieniu do mniejszych podmiotów przewidziano możliwość powołania zarządu jednoosobowego i uproszczenia w zakresie nadzoru. Wprowadzono udogodnienia odnośnie do dostarczania informacji członkom spółdzielni, umożliwiono przeprowadzanie *online* walnego zgromadzenia i oddawanie głosów na nim drogą internetową (o ile statut tak stanowi). Nastąpiło rozszerzenie przedmiotu działalności spółdzielni w zakresie promocji społecznej i kulturalnej (§ 1 pkt 1 GenG) i wnoszenia wkładów w formie rzeczowej. Mianowicie zgodnie z § 7 ust. 3 GenG postanowienia statutu mogą przewidywać, że wkłady do spółdzielni mogą być wnoszone w postaci wkładów rzeczowych. To powoduje, że finansowanie spółdzielni jest bardziej elastyczne. Również poszerzenie katalogu członków o tych inwestujących, a nie tylko korzystających z usług spółdzielni, miało na celu polepszenie sytuacji finansowej spółdzielni. Ustawodawca wprowadził także możliwość zmniejszenia kosztów audytu poprzez wprowadzenie dla mniejszych spółdzielni, których roczny obrót wynosi poniżej 2 mln euro, uproszczonych procedur badania i zatwierdzania sprawozdań finansowych (§ 53 ust. 2 GenG)<sup>92</sup>.

W Niemczech, mimo że zarówno spółdzielnie rolnicze, jak i energetyczne są popularne, ustawa GenG nie zawiera odrębnych definicji oraz regulacji odnoszących się do tych podmiotów. Pojęcia takie występują w literaturze<sup>93</sup>. Poza tym pewne cechy spółdzielni rolniczych wynikają

<sup>91</sup> Na temat nowelizacji ustawy o spółdzielniach z 2006, a szczególnie spółdzielni europejskiej odnotować, np. M. Geschwandtner, M. Helios, *Genossenschaftsrecht, Das neue Genossenschaftsgesetz und die Einführung der Europäischen Genossenschaft*, Freiburg-Berlin-München 2006; V. Beuthien, *Die Europäische Genossenschaft als gesellschaftsrechtliche Herausforderung – Was muss ein Genossenschaftsgesetz leisten?*, „Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen” 57, 2007, s. 3-16.

<sup>92</sup> Zob. H. Münkner, *Germany*, w: *Study on the Implementation of the Regulation...*, s. 560 i n.

<sup>93</sup> Np. L. Holstenkamp, J. R. Müller, *Zum Stand von Energiegenossenschaften in Deutschland* „Arbeitspapierreihe Wirtschaft & Recht” 2012, nr 14; W. Hamm, *Marktstellung und Marktentwicklung landwirtschaftlicher Genossenschaften*, „Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik” 32, 1983, nr 4, s. 121-124. Zob. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/landwirtschaftliche-genossenschaften.html>; <http://www.zeno.org/Meyers-1905/A/Landwirtschaftliche+Genossenschaften> [dostęp: 5.02.2015].

z ustaw podatkowych, które przewidują preferencje podatkowe dla tych podmiotów. Przykładowo według § 5 ust. 1 pkt 14 Körperschaftsteuergesetz<sup>94</sup> od podatku zwolnione są: spółdzielnie nabywcze i gospodarcze, jak również związki (zrzeszenia), o ile ich działalność ogranicza się do: a) wspólnego (zbiorowego) używania rolnych i leśnych pomieszczeń gospodarczych i przedmiotów; b) świadczeń w ramach umów cywilnoprawnych dotyczących produkcji wyrobów rolnych i leśnych na potrzeby gospodarstw członków, jeśli świadczenia te są z obszaru leśnictwa bądź rolnictwa, do tego zaliczają się też świadczenia dotyczące budowy i eksploatacji urządzeń wentylacyjnych, dróg gruntowych (używanych przez pojazdy gospodarstwa rolnego lub leśnego) i melioracje; c) przetwarzania i wykorzystywania przez członków uzyskanych w swoich gospodarstwach rolnych wyrobów leśnych i rolnych, jeśli przetwarzanie (obróbka) i wykorzystywanie (użytkowanie) następuje w obszarze rolnictwa i leśnictwa; d) doradztwa w zakresie produkcji i wykorzystywania wyrobów leśnych oraz rolnych pochodzących z gospodarstw członków spółdzielni. Jednocześnie należy zaznaczyć, że powyższe zwolnienie podatkowe jest jednak wyłączone, jeżeli przychody spółdzielni nabywczych i gospodarczych, jak również związków z działalności nieokreślonych powyżej przekraczają 10% wszystkich przychodów.

Do zakładania spółdzielni budujących biogazownie zachęcają przepisy podatkowe. Możliwe jest bowiem zwolnienie z podatku na podstawie omawianego § 5 ust. 1 pkt 14 lit. c KStG<sup>95</sup>. W takiej jednak sytuacji do wytwarzania biogazu wykorzystywana jest wyłącznie biomasa należąca do rolników i leśników – członków spółdzielni. Wykorzystanie surowców roślinnych i zwierzęcych jako biomasy w celu uzyskania biogazu jest pierwszym etapem przetwarzania w ramach gospodarki leśnej i rolnej. Jeśli dana spółdzielnia wytwarzająca biogaz produkuje energię w celu ogrzania biogazowni, korzysta dalej ze zwolnienia z podatku. Natomiast jeśli nadmierną ilością energii wytworzonej przez spółdzielnię zasilana jest sieć ciepłna czy elektryczna oraz jest ona dostarczana do osób trzecich, to należy uznać to za drugi etap wytwarzania. Wytwarzanie i przetwarzanie biogazu w ramach tzw. spółdzielni – generator, czyli wytwarzanie energii za pomocą generatorów, jest działalnością pozarolniczą i leśną. Dlatego nie podlega zwolnieniu z podatku zgodnie z § 5 ust. 1

<sup>94</sup> BGBl. I 2002, s. 4144 ze zm. (dalej jako: KStG).

<sup>95</sup> Zob. J. Leinpinsel, *Biogasanlagen in genossenschaftlicher Rechtsform*, „Dialog” 2007, nr 2 i n.

pkt 14 lit. c KStG. Gdy spółdzielnia wytwarzająca biogaz działa w ramach spółdzielni-generator, zobowiązanej do uiszczania podatków, wówczas udziały w zysku i uposażeniu są traktowane zasadniczo jako przychody z działalności nie uprzywilejowanej pod względem podatkowym<sup>96</sup>.

Do innych działalności prowadzonych w ramach spółdzielni korzystających ze zwolnienia podatkowego na podstawie § 5 ust. 1 pkt 14 lit. c KStG należy przykładowo z zakresu rolnictwa przetwarzanie ziemniaków, np. produkcja mączki ziemniaczanej, jabłek (np. produkcja wina), syropu z buraków cukrowych, mąki zbożowej (ale nie chodzi o produkcję pieczywa), wyroby z tartaku (ale nie produkcja mebli).

Poza tym wspomnieć warto o występowaniu w systemie niemieckim tzw. rekompensaty, która polega na przekazaniu członkom spółdzielni dochodu osiągniętego przez spółdzielnię w wyniku transakcji z nimi. Przykładowo gdy nastąpi sprzedaż przez spółdzielnię jej członkom wyprodukowanej energii elektrycznej i w wyniku takiej transakcji spółdzielnia osiągnie zysk (sprzeda energię po cenie wyższej niż koszty jej wytworzenia), to tę nadwyżkę powinna następnie zwrócić swoim członkom. W takim przypadku w praktyce po stronie spółdzielni nie wystąpi dochód do opodatkowania<sup>97</sup>.

## 5. Podsumowanie

Nawiązując do celu artykułu, przedstawione rozważania pozwalają na wskazanie następujących dotychczasowych kierunków rozwoju spółdzielni rolniczych. Przede wszystkim jest to istotny ich udział w rynkach rolnych oraz działaniach związanych ze zwiększaniem konkurencyjności producentów rolnych. Członkostwo w spółdzielniach rolniczych pozwala na uzyskanie z jednej strony wyższej ceny za produkty rolne, z drugiej – przyczynia się do zmniejszenia kosztów produkcji działalności rolniczej i realizacji założeń WPR związanych z modernizacją gospodarstw czy innowacyjnością. Nie ulega wątpliwości, że różnorodna polityka Unii Europejskiej ma wpływ na zróżnicowanie aktywności spółdzielni. Aby zwiększyć dochody rolników i ich udział w łańcuchu dostaw, spółdzielnie poszerzają swój przedmiot działalności o przetwórstwo czy też nabywają udziały w spółkach. Z kolei wymóg zwiększenia produktywności rolnic-

<sup>96</sup> Tak M. Helios, op. cit., s. 406 i n.

<sup>97</sup> Tak Wierciński, Kwieciński, Baehr Spółka Komandytowa, op. cit., s. 10.

stwa przez postęp techniczny spowodował rozwój spółdzielni usług rolniczych oferujących nowoczesny sprzęt. Natomiast coraz to szerszy zakres wymagań w zakresie prowadzenia działalności rolniczej – spółdzielni specjalizujących się w doradztwie dla rolników.

Nowe wyzwania UE związane z ochroną środowiska i klimatu przyczyniły się do poszerzania działalności spółdzielni rolniczych o ochronę środowiska, czego przykładem jest budowa przez te podmioty biogazowni oraz angażowanie się w inne inwestycje z zakresu energii odnawialnej. Zatem aktywność w zakresie ochrony środowiska, w tym ochrony klimatu i energii odnawialnej, zaliczyć należy do aktualnych kierunków rozwoju spółdzielni, np. w Niemczech, Danii czy Francji. Spółdzielnie przyczyniają się także do rozwoju regionalnego, wpisując się w działania objęte II filarem WPR, czyli rozwoju obszarów wiejskich. Warto dodać, że tereny wiejskie stanowią ważną część terytorium Unii Europejskiej, gdyż ponad 56% ludności 27 państw członkowskich mieszka właśnie na nich<sup>98</sup>. Tylko jednak część z nich związana jest z rolnictwem, prowadząc albo pracując w gospodarstwie rolnym. Spółdzielnie, zapewniając dodatkowe miejsca pracy na terenach wiejskich, przyczyniają się do rozwiązywania lokalnych problemów oraz do gospodarczego, społecznego i demokratycznego<sup>99</sup>. Starają się zatem sprostać potrzebom producentów rolnych wynikających z rozwoju polityki Unii Europejskiej.

Na rozwój spółdzielczości rolniczej wpłynęła działalność COGECA z siedzibą w Brukseli. Nie tylko reprezentuje interesy spółdzielców przed Komisją Europejską czy Parlamentem Europejskim, lecz także stara się zachęcać spółdzielnie do różnej aktywności. Przykładem jest choćby ogłoszenie konkursu i przyznanie nagrody dla innowacji spółdzielczej. Działania COGECA mają zachęcić spółdzielnie rolnicze do jeszcze większej aktywności i szukania nowych kierunków rozwoju, które przyczyniają się do poprawy ich konkurencyjności, pozycji w łańcuchu żywnościowym, a także do tworzenia bardziej nowoczesnych produktów<sup>100</sup>.

Spółdzielnie rolnicze aktywnie funkcjonują się od wielu lat w krajach Unii Europejskiej, m.in. we Francji, Włoszech i Niemczech. Nie ulega wątpliwości, że z jednej strony wpływ na rozwój spółdzielni rolniczych ma tradycja ruchu spółdzielczego w tych państwach, z drugiej zaś – człon-

---

<sup>98</sup> Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, [http://ec.europa.eu/agri-culture/rurdev/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/agri-culture/rurdev/index_pl.htm) [dostęp: wrzesień 2012].

<sup>99</sup> A. Suchoń, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój...*, s. 438-452.

<sup>100</sup> Zob. <http://copa-cogeca.be/CogecaHistory.aspx> [dostęp: wrzesień 2014].

kostwo w Unii Europejskiej. Uchwalenie przepisów unijnych o spółdzielni europejskiej przyczyniło się do zmiany przepisów krajowych. Z kolei ekonomia społeczna tak istotna dla UE wytycza nowe kierunki rozwoju nie tylko dla spółdzielni socjalnych, ale także innych. Przykładem jest francuska ustawa z 31 lipca 2014 r. o społecznej i socjalnej ekonomii, która zmieniła niektóre przepisy zarówno ustawy z 1947 r. o statusie spółdzielni oraz Code rural dotyczące spółdzielni rolniczych. Na szczególną uwagę zasługuje wprowadzenie do systemu prawnego tego państwa nowej definicji spółdzielni oraz obowiązku przestrzegania zasad spółdzielczych.

Reasumując, stwierdzić należy, że od wielu lat spółdzielnie rolnicze rozszerzają przedmiot działalności o nowe kierunki związane z wyzwaniami WPR oraz innymi działaniami polityki Unii Europejskiej. Zauważyć należy z jednej strony wpływ prawa i polityki Unii Europejskiej, a szczególnie Wspólnej Polityki Rolnej na kierunki rozwoju spółdzielni, z drugiej – spółdzielnie (czy szerzej ruch spółdzielczy) stanowią jeden z instrumentów realizacji celów tej polityki<sup>101</sup>. Przystosowując się do zmieniających się warunków gospodarczych oraz potrzeb producentów rolnych, podmioty spółdzielcze wpisują się w rozwój unijnego rolnictwa i wsi.

## IMPACT OF EU POLICIES AND EUROPEAN UNION LAW ON THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL COOPERATIVES IN SELECTED EU MEMBER STATES

### Summary

The paper aims to establish the direction of development of agricultural cooperatives in selected Member States, having regard to EU policies and European Union law. The conclusions of the deliberations point to the impact of EU law and EU policies, including the Common Agricultural Policy and its special role in the development of cooperatives. It is also emphasised that cooperatives are among those instruments with which EU policies and law are implemented. A special role is also played by cooperatives operating in the agricultural sector as they engage in regional development, environmental protection, renewable sources of energy and various social matters. In the authoress' opinion, domestic legislations on agricultural cooperatives in Member States such as France, Italy, or Germany, have been largely shaped by the tradition of the cooperative movement, but also by relevant EU policies and EU law.

---

<sup>101</sup> Zob. Komisja Wspólnot Europejskich, *O promowaniu spółdzielni...*, s. 7; A. Suchoń, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój...*, s. 438-452.

**L'INFLUENZA DELLA POLITICA E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA  
SULLO SVILUPPO  
DELLE COOPERATIVE AGRICOLE NEI PAESI MEMBRI SCELTI**

**R i a s s u n t o**

L'obiettivo dell'articolo è di identificare le tendenze di sviluppo delle cooperative agricole negli Stati membri scelti, tenendo conto delle politiche e diritto dell'Unione europea. Nelle conclusioni, l'autrice mette in evidenza che, da un lato, si osserva l'impatto del diritto e politiche dell'Unione europea, in particolare la Politica Agricola Comune, sullo sviluppo delle cooperative, dall'altro, la cooperativa è uno degli strumenti atti a raggiungere gli obiettivi delle suddette politiche. Di particolare importanza sono la partecipazione delle cooperative ai mercati agricoli, l'impegno assunto nelle attività di sviluppo regionale nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'energia rinnovabile, le questioni sociali. A parere dell'autrice, allo sviluppo della normativa nazionale in materia di cooperative agricole nei Paesi dell'Unione europea, tra l'altro Francia, Italia e Germania, hanno contribuito la tradizione del movimento cooperativo e appunto le politiche e diritto dell'Unione europea.



**JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA**

## **Wsparcie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w świetle Wspólnej Polityki Rolnej UE**

**1.** Rolnictwo wywiera znaczący wpływ na stan środowiska w Europie. Wskazuje na to już sam fakt, że niemal połowę powierzchni obszaru Unii Europejskiej stanowią użytki rolne<sup>1</sup>. Działalność rolnicza odegrała istotną rolę w tworzeniu i utrzymaniu wielu cennych krajobrazów wiejskich oraz siedlisk stanowiących ostoję dla zwierząt i roślin. Ich przetrwanie jest całkowicie zależne od lokalnych ekosystemów wiejskich, opartych na ekstenzywnej gospodarce agrarnej. Rolnictwo stanowi też jeden z najistotniejszych czynników kształtujących dziedzictwo kulturowe Europy.

Obecnie w wyniku szeregu niekorzystnych zjawisk, takich jak np. intensyfikacja i chemizacja rolnictwa czy porzucanie gospodarki rolnej, stan różnorodności biologicznej obszarów rolniczych osiągnął poziom krytyczny. Z monitoringu przyrodniczego w Polsce wynika, że w najgorszym stanie znajdują się, obok siedlisk wrażliwych na zmiany warunków hydrologicznych, właśnie zbiorowiska półnaturalne, zagrożone odłogowaniem lub intensyfikacją użytkowania rolniczego<sup>2</sup>.

Nie ulega zatem wątpliwości, że znaczenie rolnictwa dla ochrony różnorodności biologicznej kontynentu jest bardzo duże. Powyższa świadomość środowiskowego wymiaru aktywności rolniczej wpłynęła więc istotnie na kształt polityki i prawodawstwo Unii Europejskiej. Widoczne

---

<sup>1</sup> Wg danych ze spisów rolnych z 2010 r. udział użytków rolnych w całkowitej powierzchni państw Unii Europejskiej wynosił 40,4%; *Agricultural Census 2010*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural\\_census](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_census).

<sup>2</sup> Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa partnerstwa*, 21 maja 2014, s. 31.

jest to w konstrukcji i funkcjonowaniu centralnego programu polityki ekologicznej Unii Europejskiej, jakim jest Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000, stanowiąca ewenement na skalę światową w dziedzinie ochrony przyrody. Obszary rolnicze tworzą bowiem istotną część terenów wchodzących w skład sieci. Co więcej, z danych Europejskiej Agencji Środowiska wynika, że w 2011 r. w UE-27 typy siedlisk zależnych od rolnictwa (*targeted agricultural habitat types*) stanowiły około 20% lądowej części obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty (SIC) i 11,5% lądowej części obszarów specjalnej ochrony (OSO). Funkcjonowanie tych terenów uzależnione jest od kontynuacji ekstensywnych praktyk rolniczych, takich jak np. zbieranie siana czy ciągły wypas owiec<sup>3</sup>.

Również w kolejnych reformach Wspólnej Polityki Rolnej od lat osiemdziesiątych XX w. przypisuje się rosnące znaczenie czynnikom ekologicznym<sup>4</sup> oraz potrzebie wspierania osiągania celów środowiskowych przez działalność rolniczą.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest wsparcie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w świetle Wspólnej Polityki Rolnej UE. Nowa perspektywa finansowania rolnictwa na lata 2014-2020 stwarza możliwość spojrzenia na instrumentarium wsparcia działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 przez pryzmat ostatnio przyjętych aktów prawnych w tym zakresie. Należą do nich (na szczeblu europejskim): rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające 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<sup>5</sup>, 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 1698/2005<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Dane za European Environment Agency ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental\\_indicator\\_-\\_Natura\\_2000\\_agricultural\\_areas](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_Natura_2000_agricultural_areas)).

<sup>4</sup> Na temat etapów ekologizacji WPR zob. M. A. Król, *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 157-161.

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1307/2013).

<sup>6</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1305/2013).

Z kolei wśród aktów prawnych krajowych wymienić należy przede wszystkim: ustawę z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>7</sup>, ustawę z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>8</sup> oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>9</sup>, a także przyjęty zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>10</sup>.

Podjęcie rozważań dotyczących zagadnienia określonego w tytule uzasadniają zarówno względy poznawcze, jak i praktyczne. Te pierwsze związane są z przyjęciem nowej perspektywy WPR na lata 2014-2020 oraz wynikających z niej, wskazanych powyżej, aktów prawnych, które zawierają zmienione regulacje dotyczące przedmiotu opracowania. Nie budzi także wątpliwości, szczególnie w świetle przytoczonych powyżej faktów i danych statystycznych, praktyczny wymiar podejmowanego zagadnienia. Problematyka ta ma doniosłe znaczenie zarówno dla rolników – beneficjentów wsparcia z funduszy unijnych, jak i dla ogółu obywateli państw Unii Europejskiej. Problem powstrzymania postępującej utraty różnorodności biologicznej dotyczy bowiem wszystkich, ponieważ degradacja funkcji ekosystemów powoduje poważne skutki nie tylko w wymiarze środowiskowym, lecz także społecznym i gospodarczym.

Celem artykułu jest zatem próba oceny skuteczności instrumentów WPR 2014-2020 dla ochrony obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000, a zatem odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu powyższe instrumentarium finansowe stymuluje gospodarowanie rolnicze w sposób zgodny z celami ochronnymi Natura 2000.

W literaturze problematyka wsparcia działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE badana była dotychczas w ramach ogólniejszego zagadnienia proekologicznych instrumentów WPR, dotyczących zachowania i ochrony środowiska przy-

<sup>7</sup> Dz. U. 2015, poz. 308.

<sup>8</sup> Dz. U. 2015, poz. 349.

<sup>9</sup> Dz. U. 2015, poz. 415.

<sup>10</sup> Dostępny na: [minrol.gov.pl](http://minrol.gov.pl) (dalej jako: PROW na lata 2014-2020).

rodniczego na obszarach wiejskich<sup>11</sup>. Natomiast inne opracowania w tym zakresie odnosiły się przede wszystkim do okresu programowania WPR 2007-2013<sup>12</sup>.

2. Ochrona różnorodności biologicznej jest jednym z priorytetowych obszarów działania Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska. Kluczowym programem w tym zakresie jest zaś Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000. Podstawy prawne do jej utworzenia i działania stanowią dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory<sup>13</sup> oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa<sup>14</sup>. Zasadniczym celem funkcjonowania sieci jest przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej przez ochronę określonych typów siedlisk przyrodniczych i gatunków dzikiej fauny i flory uznanych za cenne (znaczące dla zachowania dziedzictwa przyrodniczego Europy) oraz zagrożone w skali kontynentu<sup>15</sup>. W tym celu wyznaczono i objęto ochroną obszary, na których występują te gatunki i siedliska<sup>16</sup>.

Państwa członkowskie biorą udział w tworzeniu Natury 2000 proporcjonalnie do występowania na ich terytorium objętych ochroną gatunków i siedlisk, wyznaczając (zgodnie z określoną, trójetapową procedurą) tereny stanowiące specjalne obszary ochrony. Ponadto do Sieci włączone są obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO), sklasyfikowane przez kraje

---

<sup>11</sup> B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 251-264; A. Bołtromiuk, *Zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, w: A. Bołtromiuk, M. Kłodziński (red.), *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, Warszawa 2011; M. A. Król, *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, nr 10, s. 402-421.

<sup>12</sup> Zob. np. B. Jeżyńska, *Obszary Natura 2000 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, w: A. Kaźmierska-Patrzyńska, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin-Łódź-Poznań 2013, s. 709-721; P. Otawski, *Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000” – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 107-113; A. Niewiadomski, *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013, s. 293-304; A. Bołtromiuk, *Koncepcja systemu publicznego wsparcia rolnictwa na obszarach europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000*, w: A. Bołtromiuk, M. Kłodziński (red.), op. cit., s. 359-397.

<sup>13</sup> Dz. Urz. UE L 206 z 22 lipca 1992 r. (dalej jako: dyrektywa siedliskowa).

<sup>14</sup> Dz. Urz. UE L 20 z 26 stycznia 2010 r. (dalej jako: dyrektywa ptasia).

<sup>15</sup> Art. 2 dyrektywy siedliskowej.

<sup>16</sup> Art. 3 dyrektywy siedliskowej.

Unii Europejskiej zgodnie z dyrektywą ptasią. Głównym wymogiem funkcjonowania Natura 2000 jest podejmowanie odpowiednich działań w celu uniknięcia na obszarach pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków oraz niepokojenia tych ostatnich<sup>17</sup>.

Natura 2000 została wprowadzona do systemu prawnego Polski przez przepisy ustawy o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r.<sup>18</sup> Dotychczas wyznaczono 845 obszarów mających znaczenie dla wspólnoty (OZW) oraz 145 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO). Zajmują one łącznie prawie 20% powierzchni kraju<sup>19</sup>, z czego ponad 1/3 stanowią użytki rolne<sup>20</sup>.

W Polsce obszary Natura 2000 są odrębną formą ochrony przyrody, przy czym ich reżim prawny jest łagodniejszy w porównaniu z innymi formami ochrony przyrody regulowanymi w ustawie o ochronie przyrody, z wyjątkiem parków narodowych i rezerwatów przyrody.

Intencja ustawodawcy w zakresie reżimu prawnego obszarów Natura 2000, jest integrowanie ochrony przyrody z działalnością ludzką, jeśli nie zagraża ona celom ochronnym, co znajduje wyraz w treści art. 36 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z nim na obszarach Natura 2000 działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb nie podlegają ograniczeniu pod warunkiem, że nie oddziałują znacząco negatywnie na ich cele ochrony. Jak wynika z powyższego przepisu, działalność rolnicza jest aktywnością dopuszczalną, a jak wskazywano powyżej – również pożądaną na tych obszarach<sup>21</sup>. Musi ona jednak być zgodna z wymogami zachowania odpowiedniego stanu środowiska, co zapewnić ma regulacja art. 33 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z tym przepisem zabronione są działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, a w szczególności pogorszyć stan siedlisk i gatunków chronionych, wpłynąć negatywnie na ich stan, bądź też pogorszyć integralność obszaru lub jego powiązania z innymi obszarami.

---

<sup>17</sup> Art. 6 dyrektywy siedliskowej.

<sup>18</sup> T.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 627 ze zm.

<sup>19</sup> Jest to nieco więcej, niż wynosi ten wskaźnik dla całego terytorium Unii Europejskiej (UE-27) – 17,9%.

<sup>20</sup> K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, *Stan i perspektywy utrzymania obszarów Natura 2000 na terenach rolniczych*, w: A. Kaźmierska-Patrzyńska, M. A. Król (red.), op. cit., s. 668.

<sup>21</sup> Na temat działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 zob. np. M. A. Król, *Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000*, w: A. Kaźmierska-Patrzyńska, M. A. Król (red.), op. cit., s. 685-708; P. Otawski, *Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000” – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 93-113.

3. Obowiązek finansowania sieci Natura 2000, zgodnie z zasadą subsydiarności, spoczywa na państwach członkowskich. Jednakże art. 8 dyrektywy siedliskowej stwarza możliwość współfinansowania w wyjątkowych przypadkach tych niezbędnych działań ochronnych ze środków wspólnotowych. Zasada ta znajduje potwierdzenie w treści art. 39 ustawy o ochronie przyrody wskazującym budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej jako źródła pokrycia kosztów związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000 w zakresie nieobjętym finansowaniem przez Wspólnotę.

Artykuł 8 dyrektywy siedliskowej nie określa jednak bezpośrednio rodzajów pomocy Wspólnoty, które byłyby stosowane do współfinansowania. Komisja Europejska jako swoją propozycję systemu rozdziału kosztów zarządzania Siecią wskazała tzw. opcję włączenia (do szerokiego zakresu polityki zarządzania terenami w Unii Europejskiej). Zatem w tym rozwiązaniu wspieranie rolnictwa na obszarach Natura 2000 stanowi część wsparcia finansowego WPR i interwencji strukturalnych i staje się częścią polityki rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju regionalnego<sup>22</sup>. Należy przy tym zauważyć, że Komisja i Rada przyjmujące dyrektywę siedliskową w 1992 r., zobowiązały się zapewnić, aby posiadacze i użytkownicy gruntów nie ponosili kosztów przewidzianych w tej dyrektywie<sup>23</sup>.

Zgodnie z tymi założeniami, podobnie jak w poprzednim programowaniu, na okres finansowania 2014-2020 przewidziano włączenie form wspierania obszarów Natura 2000 do wszystkich funduszy europejskich. Wśród nich wskazać należy: Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (EFGGR), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Morski i Rybacki. Ponadto źródłem finansowania sieci Natura 2000 może być też program LIFE.

Spośród wyżej wymienionych najbardziej istotne potencjalne źródło wspierania stanowią dwa pierwsze – obejmujące instrumenty WPR, których dotyczy temat niniejszego opracowania. Należy jednak zaznaczyć, że

---

<sup>22</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 15 lipca 2004 r. w sprawie finansowania Natura 2000, COM (2004), 431 końcowy.

<sup>23</sup> Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego przyjęta 10 marca 2005 r. w sprawie finansowania programu Natura 2000 (2004/2164(INI)), lit. N.

zgodnie z opcją włączenia oraz z nowym zintegrowanym podejściem wprowadzonym przepisami rozporządzenia nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r.<sup>24</sup> konieczne jest strategiczne planowanie finansowania Natury 2000, przewidujące skoordynowane działania w zakresie poszczególnych funduszy i pomiędzy nimi. Służyć temu mają m.in. takie dokumenty przyjmowane obowiązkowo przez państwa członkowskie, jak: umowa partnerstwa<sup>25</sup> czy Priorytetowe ramy działań dla sieci Natura 2000<sup>26</sup>.

Omówienie założeń zreformowanej Wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020 wykraczałoby poza zakres tematyczny niniejszego opracowania<sup>27</sup>, poniżej zostaną zatem przedstawione te instrumenty, które mają zastosowanie do wspierania rolnictwa na terenach Natura 2000.

**4. Finansowanie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000** możliwe jest w ramach obu filarów WPR. Mimo że zasadnicze rozwiązania ukierunkowane bezpośrednio na obszary Natura 2000 usytuowane są w ramach drugiego z nich, nie należy pomijać znaczenia płatności objętych środkami I filaru. Samo bowiem wspieranie ekstensywnych praktyk gospodarowania na tych obszarach nie zapewni kontynuacji prowadzenia działalności rolniczej, zważywszy na to, że generalnie na obszarach Natura 2000 jest ona często nieekonomiczna<sup>28</sup>. W tym wymiarze płatności bezpośrednie stają się zatem środkiem osiągnięcia zasadniczego celu, jaki

---

<sup>24</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347. 320 z 20 grudnia 2013 r.

<sup>25</sup> Polska Umowa Partnerstwa została zatwierdzona przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r. (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Programowanie Perspektywy Finansowej na lata 2014-2020. Umowa Partnerstwa*, 21 maja 2014).

<sup>26</sup> Zob. dla Polski: Ministerstwo Ochrony Środowiska, *Priorytetowe ramy działań dla sieci Natura 2000 na Wieloletni Program Finansowania UE w latach 2014-2020*, Warszawa, kwiecień 2013.

<sup>27</sup> Na temat WPR 2014-2020 zob. np. B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Pakiet Legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna, Opinie i Ekspertyzy OE-186*, Kancelaria Senatu, marzec 2012, s. 1-59, [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl); B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 251-264.

<sup>28</sup> C. Olmeda et al., *Farming for Natura 2000. Guidance on How to Support Natura 2000 Farming Systems to Achieve Conservation Objectives, Based on Member States Good Practice Experiences*, European Commission 2014, s. 65.

stanowi zapobieganie intensyfikacji bądź przeciwnie – porzucanie gospodarki rolnej na obszarach Natura 2000. Należy też zauważyć, że udział kwoty na płatności bezpośrednie (23,49 mld EUR) wynosi ponad 70% środków unijnych przeznaczonych dla Polski w ramach WPR (32,09 mld EUR).

W przyjętym krajowym systemie płatności bezpośrednich na lata 2014-2020 dla Polski kwota wsparcia w poszczególnych gospodarstwach, w tym również na obszarach Natura 2000, obejmować będzie: jednolitą płatność obszarową, płatność za zazielenienie, płatność dla młodych rolników, płatność dodatkową, płatność związaną do produkcji upraw oraz przejściowe wsparcie krajowe<sup>29</sup>.

Co istotne w kontekście rolnictwa na obszarach Natura 2000, gdzie funkcjonuje wiele niewielkich, ekstensywnych gospodarstw rolnych, przewidziano uproszczony system dla małych gospodarstw, dla których zastępuje on wszystkie (poza krajowym) rodzaje wsparcia w ramach płatności bezpośrednich<sup>30</sup>. Rozwiązanie to jest ważne ze względu na rolę kontynuujących działalność rolniczą na małych obszarowo jednostkach, którzy są gwarantem vitalności obszarów wiejskich w wymiarze kulturowym i socjalnym, a także przyrodniczym. Właśnie owe społeczne i ekologiczne funkcje przyjmują materialną postać dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo<sup>31</sup>. Rolnicy, którzy uczestniczą w tym systemie, są zwolnieni z kontroli norm i wymogów wzajemnej zgodności, a także praktyk w zakresie zazielenienia.

Nadal zostanie zachowany funkcjonujący w Polsce uproszczony system płatności bezpośrednich, w których zasadniczą rolę pełni jednolita płatność obszarowa. Przysługuje ona do każdego „kwalifikującego się hektara”, przy czym, co istotne dla obszarów Natura 2000, termin ten obejmie również obszary, które nie spełniają warunków zakwalifikowania ze względu na podleganie ochronie na mocy dyrektywy siedliskowej lub ptasiej<sup>32</sup>.

Na rolników uprawnionych do otrzymania jednolitej płatności obszarowej nałożony został obowiązek realizacji tzw. zazielenienia (*greening*), czyli praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska obejmujących: dywersyfikację upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych

<sup>29</sup> Art. 8-17 ustawy o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego.

<sup>30</sup> Art. 61 rozporządzenia nr 1307/2013 oraz art. 56 ustawy o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego.

<sup>31</sup> A. Boltromiuk, *Koncepcja systemu...*, s. 386-387.

<sup>32</sup> Art. 32 ust. 2 lit. b (i) rozporządzenia nr 1307/2013.



i utrzymanie obszarów proekologicznych, a także stosowanie praktyk równoważnych<sup>33</sup>. Zgodnie z tym rozwiązaniem 30% płatności otrzymywanych do powierzchni gospodarstwa uzależnionych będzie od spełnienia przez beneficjenta pewnych wymogów środowiskowych pod rygorem zmniejszenia kwoty płatności bezpośrednich o ten udział. Z konieczności spełnienia obowiązków zazielenienia zwolnieni są właściciele gospodarstw, w których ponad 75% użytków rolnych stanowią trwałe użytki zielone<sup>34</sup>, a także gospodarstw ekologicznych<sup>35</sup> oraz uczestniczących w systemie małych gospodarstw rolniczych<sup>36</sup>. Wyłączenia te mają na celu zapobieganie dublowaniu tych samych działań w I i II filarze<sup>37</sup>.

Jeśli chodzi o rolników prowadzących działalność na obszarach Natura 2000, to muszą oni spełniać jedynie wymogi zazielenienia, które są zgodne z celami ochronnymi Natura 2000<sup>38</sup>. Zapewnienie rozumienia i spełnienia przez rolników swoistego charakteru tych praktyk na terenach Natura 2000 jest istotne, aby uniknąć sytuacji zniszczenia siedlisk, np. w wyniku przekształcenia ekstensywnie użytkowanych gruntów (koniecznych do zachowania siedlisk) w obszary proekologiczne (EFA)<sup>39</sup>. Należy też zauważyć, że w rzeczywistości większość gospodarstw położonych na obszarach Natura 2000 już wcześniej spełniała praktyki objęte zazielenieniem.

Szczególnie dotyczącym obszarów Natura 2000 rodzajem obowiązku zazielenienia jest utrzymanie trwałych użytków zielonych jako obszarów najbardziej wrażliwych pod względem środowiskowym<sup>40</sup>. W zakresie tego wymogu na obszarach Natura 2000 w Polsce wyznaczone zostały trwałe użytki zielone<sup>41</sup> – cenne przyrodniczo, które są wrażliwe pod względem środowiskowym (w tym obejmujące gleby torfowe i tereny podmokłe), wymagające ścisłej ochrony, aby spełnić zadanie ochronne dyrektywy ptasiej i siedliskowej. Obowiązuje na nich zakaz przekształcania lub zaorywania<sup>42</sup>.

<sup>33</sup> Art. 43 rozporządzenia nr 1307/2013.

<sup>34</sup> Zob. odstępstwa w zakresie dywersyfikacji upraw: art. 44 ust. 3 rozporządzenia nr 1307/2013 lub utrzymania obszarów proekologicznych: art. 46 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2013.

<sup>35</sup> Art. 43 ust. 3 pkt 11 rozporządzenia nr 1307/2013.

<sup>36</sup> Art. 61 ust. 3 rozporządzenia nr 1307/2013.

<sup>37</sup> A. Czyżewski, S. Stępień, *Elementy nowości wspólnej polityki rolnej po 2014 w odniesieniu do polskiego rolnictwa*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2014, z. 3, s. 44.

<sup>38</sup> Art. 43 ust. 3 pkt 10 rozporządzenia nr 1307/2013.

<sup>39</sup> C. Olmeda et al., op. cit., s. 68.

<sup>40</sup> Art. 45 rozporządzenia nr 1307/2013.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 marca 2015 r. w sprawie wyznaczenia trwałych użytków zielonych wartościowych pod względem środowiskowym, Dz. U 2015, poz. 348.

<sup>42</sup> Art. 45 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013.

5. Z kolei instrumenty II filaru WPR wspierające rolnictwo na obszarach Natura 2000 mają charakter płatności zorientowanych przede wszystkim na właściwe zarządzanie ochroną siedlisk i gatunków w ramach tej sieci ekologicznej. Podobnie jak powyżej w odniesieniu do płatności I filaru, obecnie omówione zostaną instrumenty, które odnoszą się do działalności rolniczej prowadzonej na terenach Natura 2000.

Spośród sześciu realizowanych przez PROW na lata 2014-2020 priorytetów wyznaczonych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 najbardziej istotny z punktu widzenia tematyki opracowania jest priorytet czwarty: „odtworzenie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów związanych z rolnictwem i leśnictwem”, a zwłaszcza w ramach niego cel szczegółowy 4a: „Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów”<sup>43</sup>.

Wśród działań PROW realizujących ten cel szczegółowy najważniejsze dla rolników prowadzących działalność na obszarach Natura 2000 są płatności pakietu 4: „Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000”<sup>44</sup> w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego PROW na lata 2014-2020<sup>45</sup>. Przewiduje on ekstensyfikację gospodarowania, stosowanie odpowiednich liczby i terminów pokosów lub intensywności wypasu na cennych siedliskach przyrodniczych oraz siedliskach zagrożonych gatunków ptaków. Zgodnie z deklaracją zawartą w PROW 2014-2020 pakiet 4 ukierunkowuje wsparcie na konkretne cenne siedliska i chronione gatunki, przez co wpisuje się w realizację głównych działań priorytetowych określonych w „Priorytetowych ramach działań dla sieci Natura 2000 na Wieloletni Program Finansowania UE w latach 2014-2020”<sup>46</sup>.

Wsparcie finansowe w ramach tego pakietu, w całości lub częściowo, ma rekompensować utracony dochód oraz dodatkowe koszty poniesione przez beneficjenta. Powinno ono obejmować tylko zobowiązania wykraczające poza odpowiednie obowiązkowe wymogi i normy, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” i nie może prowadzić do podwójnego finansowania (wynikającego z rozporządzenia nr 1305/2013 i nr 1307/2013)<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> PROW 2014-2020, s. 85.

<sup>44</sup> § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.

<sup>45</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z 20 lutego 2015 r., art. 28 rozporządzenia nr 1305/2013.

<sup>46</sup> PROW 2014-2020, s. 284-285.

<sup>47</sup> Zob. motyw 22 rozporządzenia nr 1305/2013.

Płatność jest przyznawana do trwałych użytków zielonych znajdujących się na obszarach Natura 2000 lub do obszarów gruntów niebędących użytkami rolnymi, na których występują tzw. obszary przyrodnicze – typy siedlisk przyrodniczych lub siedliska lęgowe ptaków. Co do zasady minimalna powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie stanowiąca warunek kwalifikowania się do płatności w ramach tego pakietu wynosi 1 ha<sup>48</sup>.

Finansowanie przyznawane jest corocznie, przez okres pięcioletniego zobowiązania, rolnikom, którzy dobrowolnie przyjmują na siebie przedmiotowe zobowiązanie rolno-środowiskowo-klimatyczne. Poza przestrzeganiem określonych dla tego pakietu zakazów oraz wymogów<sup>49</sup> beneficjent musi dodatkowo posiadać plan działalności środowiskowej<sup>50</sup> oraz dokumentację przyrodniczą wykonaną przez eksperta przyrodniczego<sup>51</sup>, a także zachować wszystkie trwałe użytki zielone i elementy krajobrazu nieużytkowane rolniczo stanowiące ostoje dzikiej przyrody<sup>52</sup>. Należy nadmienić, że zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia MRiRW płatność w ramach omawianego wariantu jest przyznawana, jeżeli działania obligatoryjne zawarte w planie ochrony lub planie zadań ochronnych ustanowionego dla danego obszaru Natura 2000 nie są sprzeczne z wymogami określonymi dla danego wariantu.

Bardzo istotnym elementem tego wsparcia z punktu widzenia rolników<sup>53</sup> jest możliwość rekompensaty kosztów transakcyjnych związanych z przystąpieniem do realizacji pakietu (z wyjątkiem ekstensywnego użytkowania na obszarach specjalnej ochrony) obejmujących koszt przygotowania dokumentacji przyrodniczej przez eksperta przyrodniczego<sup>54</sup>. Niestety ograniczenia w tym zakresie przewidziane w § 18 ust. 2 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r. rodzą obawy o opłacalność rekompensaty w przypadku małych gospodarstw lub mających niewielką powierzchnię gruntów kwalifikujących się do realizacji tego pakietu<sup>55</sup>.

---

<sup>48</sup> § 11 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.

<sup>49</sup> Wymogi te wskazane zostały w załączniku nr 2 do rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.

<sup>50</sup> § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.

<sup>51</sup> § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r. (z zastrzeżeniem ust. 2).

<sup>52</sup> § 4 ust. 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.

<sup>53</sup> Zob. C. Olmeda et al., op. cit., s. 82 i literatura tam powołana.

<sup>54</sup> § 18 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.

<sup>55</sup> Por. np. *Uwagi Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków do projektu rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.*, [www.legislacja.rcl.gov.pl](http://www.legislacja.rcl.gov.pl).

Według szacunków zawartych w PROW 2014-2020 na ten rodzaj wsparcia wydatkowane zostaną środki finansowe w wysokości ok. 258,8 mln EUR, a powierzchnia objęta nim będzie wynosiła ok. 221,5 tys. ha<sup>56</sup>.

Kolejnym ważnym rodzajem finansowania dla rolników obszarów Natura 2000 jest działanie: „Inwestycje w środki trwałe”<sup>57</sup>, a w ramach niego poddziałanie 1 – typ operacji „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000”. Instrument ten przewiduje wsparcie inwestycji związanych z rolniczym wykorzystaniem łąk i pastwisk oraz produkcją zwierzęcą, prowadzonymi zgodnie z wymogami ochrony środowiska w gospodarstwach usytuowanych na terenach objętych siecią Natura 2000. Przeznaczony jest on na zwiększenie zasobów gospodarstw o odpowiednie urządzenia i sprzęt, w tym nowe rozwiązania technologiczne o charakterze innowacyjnym, co ma ułatwić prowadzenie działalności zgodnie z podwyższonymi standardami środowiskowymi<sup>58</sup>.

Poza tymi dwoma instrumentami najbardziej adekwatnymi do wspierania rolnictwa na obszarach Natura 2000, w PROW 2014-2020 przewidziano też inne działania, które również mogą pełnić ważną rolę w przypadku omawianej grupy adresatów. Wskazać tu należy przede wszystkim: płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW)<sup>59</sup> oraz rolnictwo ekologiczne<sup>60</sup>.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych należy zauważyć, że 80% obszarów Natura 2000 zgłoszonych do Programu rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013 znajdowało się w granicach obszarów ONW, a ponadto na tych ostatnich występuje przewaga ekstensywnego rolnictwa oraz tereny o szczególnych walorach środowiskowych<sup>61</sup>. Zatem wsparcie to wzmacnia rezultaty innych instrumentów i programów prośrodowiskowych UE.

---

<sup>56</sup> PROW 2014-2020, s. 85.

<sup>57</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z 20 lutego 2015 r.; art. 17 rozporządzenia nr 1305/2013.

<sup>58</sup> PROW 2014-2020, s. 178-179.

<sup>59</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy z 20 lutego 2015 r.; art. 31 rozporządzenia nr 1305/2013; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz. U. 2015, poz. 364.

<sup>60</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy z 20 lutego 2015 r.; art. 29 rozporządzenia nr 1305/2013; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz. U. 2015, poz. 370.

<sup>61</sup> PROW 2014-2020, s. 575.

Podobne efekty może przynosić dla rolnictwa na obszarach Natura 2000 działanie „rolnictwo ekologiczne”<sup>62</sup>. Należy bowiem zauważyć, że wiele ekstensywnych gospodarstw rolnych na obszarach Natura 2000 wymagałoby niewielu zmian, aby przekształcić się w gospodarstwa ekologiczne. W PROW 2014-2020 przewidziano w ramach tego działania płatności w okresie konwersji na rolnictwo ekologiczne oraz płatności w celu jego utrzymania. Celem tego instrumentu jest wspieranie dobrowolnych zobowiązań rolników, którzy decydują się podjąć bądź utrzymać praktyki i metody ustalone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych<sup>63</sup>.

Należy wreszcie nadmienić, że również pozostałe, niewymienione wyżej, formy finansowania przewidziane przez PROW 2014-2020 są dostępne dla prowadzących działalność rolniczą na obszarach Natura 2000.

Z porównania PROW 2014-2020 z uregulowaniami rozporządzenia nr 1305/2013 wynika, że w polskim programie zrezygnowano z niektórych rodzajów wsparcia dla rolnictwa na obszarach Natura 2000. W szczególności dotyczy to sporządzania i aktualizowania planów ochrony obszarów Natura 2000 i innych obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej i planów zarządzania nimi (w ramach działania: „podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”)<sup>64</sup> oraz działania: „płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną”<sup>65</sup>.

**6.** W ocenie znaczenia instrumentów WPR UE 2014-2020 dla wspierania realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000 istotne są też dotychczasowe doświadczenia związane z wykorzystaniem form wsparcia w poprzednim okresie finansowania. Wskaźnikiem pozwalającym na rozpoznanie w tym względzie jest poziom wdrożenia poszczególnych instrumentów w danym kraju. Należy jednak mieć na uwadze, że zmiany różnorodności biologicznej, a w szczególności przeciwdziałanie jej spadkowi czy poprawa stanu zachowania siedlisk i gatunków zauważalne są w dłuższej perspektywie czasowej. Dodatkowym utrudnieniem jest też

---

<sup>62</sup> Na temat rolnictwa ekologicznego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020 zob. np. K. Leśkiewicz, *Nowe spojrzenie na rolnictwo ekologiczne – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 123-127.

<sup>63</sup> Dz. Urz. UE L 189 z 20 lipca 2007 r., ze zm.

<sup>64</sup> Art. 20 ust. 1a rozporządzenia nr 1305/2013.

<sup>65</sup> Art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013.

brak jednoznacznych kryteriów oceny skuteczności tych instrumentów<sup>66</sup>. Stąd wskaźniki rezultatu, jakie przyjmuje się w analizach w tym zakresie, nie można uznać za w pełni miarodajne.

W okresie finansowania 2007-2013 stopień wykorzystania kwoty przeznaczonej na wsparcie obszarów Natura 2000 w ramach funduszu EFRROW (460 mln EUR) działanie 214 „Płatności rolnośrodowiskowe” wynosił około 22%<sup>67</sup>. Na obszarach Natura 2000 liczba gospodarstw objętych finansowaniem wynosiła 153 000, powierzchnia zaś wspieranych gruntów rolnych – 378 000 ha<sup>68</sup>. Przy czym wsparcie w ramach pakietu 5: „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000” otrzymało 6% zakładanej liczby beneficjentów, na 35% zakładanej powierzchni wdrożenia pakietu. Dla pakietu 3: „Eks-tensywna gospodarka na łąkach i pastwiskach” na obszarach Natura 2000 płatności otrzymało 11% zakładanej liczby beneficjentów. Powyższe dane statystyczne wskazują na niski stopień wdrożenia tych instrumentów na obszarach Natura 2000.

Przyczyn takiego stanu należy upatrywać w wielu okolicznościach, takich jak np.: niedostosowanie w dostatecznym stopniu programu rolno-środowiskowego do swoistych potrzeb poszczególnych regionów geograficznych czy złożoność wymogów (wynikająca z dążenia do zapewnienia odpowiedniej jakości wdrażania programu). Sytuacja ta spowodowała niestety istotne zmniejszenie zainteresowania przystąpieniem do programu<sup>69</sup>. Uczestnictwo w nim było oceniane przez rolników jako nieopłacalne (szczególnie dla właścicieli mniejszych powierzchni gruntów), gdyż przewidziane dofinansowanie było niskie, a procedury konieczne do jego uzyskania długotrwałe oraz wiążące się np. z obowiązkiem sporządzenia kosztownych ekspertyz przyrodniczych (co nie gwarantowało pozytywnego rozpatrzenia wniosku)<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> Por. M. A. Król, *Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych pod względem przyrodniczym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 86, 2012, s. 84 i n.

<sup>67</sup> Dane za Ministerstwo Ochrony Środowiska, *Priorytetowe ramy działań dla sieci Natura 2000 na Wieloletni Program Finansowania UE w latach 2014-2020*, Warszawa, kwiecień 2013, s. 26. (Kwoty te wyliczono na podstawie zrealizowanych płatności na grudzień 2012 r. oraz kwoty wniosków złożonych w kampanii 2012 r.).

<sup>68</sup> Dane za: K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, op. cit., s. 675.

<sup>69</sup> Ministerstwo Ochrony Środowiska, *Priorytetowe ramy działań dla sieci Natura 2000 na Wieloletni Program Finansowania UE w latach 2014-2020*, Warszawa, kwiecień 2013, s. 27.

<sup>70</sup> Fundacja Wspierania Inicjatyw Ekologicznych, *Raport na temat aktualnych problemów związanych z wdrażaniem oraz funkcjonowaniem sieci Natura 2000 w Polsce (na podstawie konsultacji przeprowadzonych w okresie X.2012-II.2013)*, [www.misjanatura.fwie.pl](http://www.misjanatura.fwie.pl); Zob. też. A. Bołtromiuk, *Koncepcja systemu...*, s. 366 i n.

W świetle powyższego można stwierdzić, że pogląd o niemożliwości utrzymania lub przywracania właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków, dla których utworzono sieć Natura 2000 w Polsce w ramach programu rolnośrodowiskowego w tej formule, nie wydawał się przesadzony<sup>71</sup>.

7. Podsumowując, można sformułować pewne wnioski w zakresie oceny rozwiązań WPR 2014-2020 w kontekście celów ochronnych Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000. Instrumenty wsparcia rolnictwa w ramach WPR stanowią ważny element realizacji celów ochronnych sieci na obszarach rolniczych. W szczególności pozwalają one na osłabienie negatywnych tendencji utraty różnorodności biologicznej na tych terenach, co stanowi zasadnicze dążenie, jakim kierowano się przy tworzeniu systemu funkcjonowania sieci. Ocena stopnia tego wpływu napotyka jednak na szereg utrudnień, takich jak brak miarodajnych wskaźników czy naturę ocenianych zjawisk, które charakteryzują się powolnymi zmianami oraz wieloaspektowością zachodzących procesów.

Należy też mieć na uwadze, że wpływ polityki rolnej UE na środowisko przyrodnicze obszarów wiejskich ma charakter dwukierunkowy. Z jednej strony zawiera ona instrumenty ograniczające negatywne tendencje, takie jak wycofywanie się z ekstensywnej gospodarki rolniczej, szczególnie na cennych przyrodniczo terenach marginalnych, czy stymulowanie prośrodowiskowych praktyk produkcji rolnej. Z drugiej strony generuje jednak negatywny, z ekologicznego punktu widzenia, efekt działań przyspieszających zmiany strukturalne w rolnictwie, polegający na intensyfikacji gospodarowania. Wyważenie tych dwóch tendencji jest zadaniem bardzo trudnym, ale koniecznym, aby zrealizować założenie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Wydaje się, że mimo położenia mocnego akcentu na ekologiczny aspekt tej polityki, nie należy spodziewać się przełomowych efektów generowanych przez nową perspektywę WPR 2014-2020. Niewątpliwie dla gospodarstw rolnych na obszarach Natura 2000, szczególnie niewielkich obszarowo, położonych na terenach marginalnych, ważne wsparcie, warunkujące nieraz ich egzystencję, stanowiąc będą płatności I filaru WPR. Tu pozytywnie należy ocenić przede wszystkim takie elementy, jak zazielenienie czy system dla małych gospodarstw. Konstrukcja tych płatności powinna wzmocnić tendencję rozwoju terenów wiejskich, uwzględniają-

---

<sup>71</sup> K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, op. cit., s. 684.

cego dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo (w szczególności usługi ekologiczne) oraz kształtującą świadomość ekologiczną społeczności lokalnych.

Jeśli chodzi o II filar, nadal najważniejszym instrumentem będzie działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne (zastępujące program rolnośrodowiskowy). Powstaje jednak pytanie, czy nowy kształt tego instrumentu pozwoli przezwyciężyć ograniczenia, jakie napotykał on w poprzednim okresie funkcjonowania: mały udział beneficjentów przystępujących do programu, brak odpowiednich systemów monitoringu przyrodniczego, nieprecyzyjnie określone relacje z planami zadań ochronnych i planami ochrony, czy mała opłacalność przystąpienia do programu z uwagi np. na wysokie koszty transakcyjne. Problemem też jest nietrwałość działań, wynikająca z braku głębszych pozaekonomicznych motywacji udziału beneficjentów.

Obecnie, u progu nowego okresu programowania WPR, trudno zatem przesądzić, w jakim stopniu przyjęte rozwiązania będą sprzyjały osiągnięciu celów Natura 2000 oraz stymulowaniu zgodnego z nimi gospodarowania rolniczego. Z całą pewnością w Polsce nie funkcjonuje jeszcze zintegrowany system finansowego wspierania obszarów wiejskich na obszarach Natura 2000 uwzględniający priorytet zagadnień środowiskowych, z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju tych terenów. W świetle powyższych rozważań wydaje się też, że nie można oczekiwać znaczącego postępu w tym względzie generowanego przez omówione instrumentarium WPR w okresie właśnie rozpoczętej perspektywy finansowania.

## **SUPPORT FOR AGRICULTURAL ACTIVITY IN THE NATURA 2000 AREAS IN LIGHT OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY**

### **S u m m a r y**

The paper aims to evaluate the effectiveness of the CAP 2014-2020 instruments for the purposes of nature protection under the European Ecological Network Natura 2000. Thus it seeks to answer the question to what extent the financial instruments available under the CAP stimulate agricultural management conducted in compliance with the protective purposes of Natura 2000. These instruments seem to play an important role in agricultural areas. In particular, they help to weaken the negative tendencies resulting from the loss biological diversity. However, due to the nature of the above phenomena and insufficient means of their measurement, an accurate assessment of their influence is impossible to achieve. Agricultural holdings located within Natura 2000 territory, especially those occupying small, marginal areas will particularly benefit from the financial support provided under pillar I of the CAP, while pillar II payments will be streamlined to support



proper management of habitats and species. A special role will be attached to agricultural, environmental and climatic activities. And yet, despite the emphasis on the ecological aspect of this policy, spectacular landmark effects resulting from this new perspective of CAP 2014-2020 should not be expected.

## **IL SOSTEGNO ALL'ATTIVITÀ AGRICOLA NEI SITI NATURA 2000 ALLA LUCE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE**

### **R i a s s u n t o**

L'obiettivo dello studio è di valutare l'efficacia degli strumenti della PAC 2014-2020 in materia di tutela della Rete Ecologica Europea Natura 2000, quindi di rispondere alla domanda riguardante la misura nella quale i suddetti strumenti finanziari riescano a stimolare la gestione agricola in linea con gli obiettivi di tutela della rete Natura 2000. L'autrice rivela che gli strumenti di sostegno all'agricoltura nel quadro della PAC costituiscono un elemento importante per la realizzazione degli obiettivi di tutela della rete Natura 2000 nelle zone rurali. In particolare essi favoriscono l'indebolimento delle tendenze negative risultanti dalla perdita di biodiversità nelle zone in questione. Tuttavia, visto la mancanza di indicatori affidabili e la natura dei fenomeni sottoposti alla valutazione, la determinazione della misura di questo favoreggiamento è resa difficoltosa. Per le aziende agricole nei siti Natura 2000, in particolare in quelle non molto grandi, situate nelle zone marginali, di particolare importanza saranno i pagamenti disponibili nell'ambito del primo pilastro della PAC. Gli strumenti del secondo pilastro assumono il carattere dei pagamenti volti ad una corretta gestione della protezione di habitat e specie. Il più importante tra di loro sarà la misura agro-climatica ambientale. Benché la dimensione ecologica di questa politica sia stata notevolmente valorizzata, non bisogna aspettarci effetti epocali generati dalla nuova prospettiva assunta nella PAC 2014-2020.



**DAMIAN PUŚLECKI**

## **Zaopatrzeniowy czy ubezpieczeniowy charakter rolniczego ubezpieczenia społecznego?**

**1.** Kwestia ochrony zdolności do zarabkowania osób prowadzących działalność rolniczą od zawsze była poważnym problemem społecznym. Według pierwotnych twórców system rolniczych ubezpieczeń społecznych miał być stabilizatorem sytuacji bytowej ludności rolniczej – wprowadzie na niskim poziomie świadczeń, ale też przy niewielkim (w porównaniu z innymi segmentami ubezpieczeń społecznych) obciążeniu składkowym i pokaźnym zaangażowaniu środków budżetowych.

Dziś coraz częściej można spotkać się z postulatami konieczności wprowadzenia w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego radykalnych reform. Niejednokrotnie podnosi się zarzuty wobec funkcjonowania całego systemu, wysokości pobieranych składek, jakości przyznawanych świadczeń czy racjonalizacji podlegania ubezpieczeniu w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Najczęściej jednak potrzebę przeprowadzenia reform uzasadnia się koniecznością zmniejszenia wydatków z budżetu państwa związanych z coroczną dotacją dla KRUS<sup>1</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu ubezpieczenie społeczne rolników powinno zachować swój zaopatrzeniowy charakter. Aby zrealizować wskazany powyżej cel, należy ukazać istotę ubezpieczenia społecznego rolników oraz jego podstawowe funkcje. Konieczne jest także przeanalizowanie zasad finansowania tego ubezpieczenia. Powyższych zagadnień nie można rozpatrywać bez uwzględnienia idei solidaryzmu społecznego.

---

<sup>1</sup> Średniorocznie dotacja ta wynosi ok. 15 mld zł.

2. Obywatele polscy, w tym także rolnicy, na podstawie art. 67 Konstytucji mają prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy i na wypadek inwalidztwa<sup>2</sup>. Ochrona wskazanych w Konstytucji sytuacji życiowych realizowana jest przede wszystkim metodą ubezpieczeniową, a w pewnym zakresie także zaopatrzeniową i opiekuńczą<sup>3</sup>. Na podstawie art. 67 opiera się w Polsce system ubezpieczenia społecznego, zarówno powszechnego, jak i rolniczego. Ochrona ta jest bowiem udzielana wszystkim obywatelom polskim, jest więc powszechna i obejmuje wszystkie zdarzenia zagrażające niezdolności do pracy i uzyskiwania tą drogą środków utrzymania<sup>4</sup>. Konstytucja wyraźnie wskazuje jednak, że materia ubezpieczenia społecznego regulowana jest ustawami specjalnie w tym celu wydawanymi (przede wszystkim ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>5</sup>).

Rolnicy w Polsce przez bardzo długi okres pozbawieni w ogóle byli uprawnień socjalnych. W latach międzywojennych ludność rolnicza, a także większość pracowników zatrudnionych w rolnictwie nie korzystała z ubezpieczenia społecznego<sup>6</sup> na wypadek starości, choroby i trwałej niezdolności do pracy. Należy podkreślić, że rolnicy nie tylko nie podlegali powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych, ale byli również wyłączeni z ogólnego systemu prawa pracy<sup>7</sup>.

Obowiązek ubezpieczenia społecznego dla rolników indywidualnych wprowadziła ustawa z 27 października 1977 r.<sup>8</sup> Regulacja ta miała w założeniu realizować trzy cele:

– socjalny – zapewnienie emerytur i rent inwalidzkich rolnikom, którzy przekazali gospodarstwa rolne następcy lub państwu;

---

<sup>2</sup> Zob. art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, Dz. U. Nr 78, poz. 483.

<sup>3</sup> Szerzej: I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 2003, s. 21.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>5</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 1442 ze zm. oraz ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.jedn.: Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 1403 (dalej jako: ustawa ubezpieczeniowa).

<sup>6</sup> Ustawa z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. Nr 51, poz. 136, przewidywała wprowadzenie odpowiednich przepisów do rolnictwa w drodze odrębnych rozporządzeń wykonawczych, które jednak w tamtym czasie się nie ukazały.

<sup>7</sup> A. Gadomski, *Ochrona pracy robotników rolnych*, Warszawa 1960, s. 32.

<sup>8</sup> Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. Nr 32, poz. 140.

– produkcyjny – uzależnienie prawa do świadczeń emerytalnych oraz ich wysokości od wartości wyprodukowanych i sprzedanych państwu produktów rolnych;

– strukturalny – przeciwdziałanie dalszemu rozdrabnianiu gospodarstw indywidualnych oraz stymulowanie procesu przechodzenia ziemi w ręce młodych rolników<sup>9</sup>.

Ubezpieczeniem zostali objęci rolnicy, a także członkowie ich rodzin, którzy w prowadzonych przez siebie gospodarstwach wytwarzali produkty rolne, sprzedawali je jednostkom gospodarki uspołecznionej i spełniali inne warunki przewidziane w ustawie. Z wyłączeniem członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych<sup>10</sup> regulacja ta objęła także rolników, którzy podlegali innym systemom ubezpieczeniowym (z uwagi na zatrudnienie lub inną działalność zarobkową). O objęciu ubezpieczeniem decydował tu fakt prowadzenia gospodarstwa rolnego, a nie tytuł własności nieruchomości. Po raz pierwszy do rolniczego systemu ubezpieczeniowego wprowadzone zostały zatem załączki powszechności.

Regulacja z 1977 r. po raz pierwszy zapewniła prawo do wypłaty zasiłku chorobowego rolnikom, którzy ulegli wypadkowi lub zachorowali na chorobę zawodową. Przyznawała również uprawnienie do jednorazowego świadczenia pieniężnego z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu będącego następstwem wypadku przy pracy w gospodarstwie. Potwierdzała również przyznane wcześniej rolnikom świadczenia lecznicze i położnicze<sup>11</sup>. Warto zaznaczyć, że przed wejściem w życie ustawy emerytalnej rolnicy indywidualni w ogóle nie byli objęci ubezpieczeniem społecznym z tytułu wypadków przy pracy. Namiastką tego ubezpieczenia było natomiast przymusowe ubezpieczenie cywilnoprawne (a więc w PZU za uiszczeniem określonej składki) od następstw nieszczęśliwych wypadków<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> W. Kobielski, *Kierunki zmian w systemie społecznego ubezpieczenia rolników*, w: J. Jastrzębska (red.), *Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, Lublin 2003, s. 23.

<sup>10</sup> Osoby te zostały objęte ubezpieczeniem społecznym na podstawie dekretu z 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin, Dz. U. Nr 10, poz. 54 oraz Dz. U. Nr 32, poz. 140.

<sup>11</sup> Opieka zdrowotna dla rolników została wprowadzona na podstawie Rozporządzenia MZiOŚ z 14 grudnia 1971 r. w sprawie udzielania świadczeń leczniczych przez zakłady społeczne służby zdrowia osobom prowadzącym gospodarstwo rolne. Ustawa z 1977 r. powtarzała te postanowienia.

<sup>12</sup> Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 25 lipca 1975 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń rolników od nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej, Dz. U. Nr 28, poz. 145. Akt ten został zastąpiony rozporządzeniem Rady Ministrów z 24 lutego 1978 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników, Dz. U. Nr 5, poz. 13.

Ustawa z 1977 r. wprowadziła w Polsce społeczne rolnicze ubezpieczenie wypadkowe obsługiwane przez ZUS. Mimo że zawierała ona wiele wad, nie sposób kwestionować faktu, że miała znaczenie przełomowe. Ubezpieczeniem społecznym objęta została większość ludności wiejskiej związana zawodowo z gospodarstwem indywidualnym. W dalszym ciągu nie był to jednak system ani powszechny, ani jednolity<sup>13</sup>. Z punktu widzenia ochrony ubezpieczonego wspomniane rozwiązania nie zapewniały poczucia bezpieczeństwa. Spowodowane było to przede wszystkim niskim poziomem uzyskiwanych świadczeń<sup>14</sup>.

Aktualnie obowiązująca i wielokrotnie nowelizowana ustawa z 20 grudnia 1990 r. o społecznym ubezpieczeniu rolników zmieniła w istotny sposób cały system rolniczego ubezpieczenia społecznego<sup>15</sup>. Kształtowana w oparciu o najnowocześniejsze wzory zagraniczne ustabilizowała sytuację socjalną ludności rolniczej i o wiele lat wyprzedziła rozwiązania przyjęte w systemie pracowniczego ubezpieczenia społecznego<sup>16</sup>. Przemiany społeczno-polityczne w Polsce po 1989 r. stanowiły bardzo istotny bodziec do przeprowadzenia reformy rolniczego ubezpieczenia społecznego.

Najważniejszą zmianą dokonaną przez wspomnianą wyżej ustawę było wyraźne odseparowanie społecznego ubezpieczenia rolników od ubezpieczenia pracowniczego. Wyodrębnienie nowego systemu ubezpieczeń społecznych zaowocowało powołaniem do życia w drodze ustawy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego<sup>17</sup>. Instytucja ta przejęła od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zadania związane z obsługą rolniczego ubezpieczenia społecznego. Bazą ekonomiczną KRUS stała się samodzielna gospodarka finansowa oparta na zasadzie pełnego rozrachunku, prowadzona na podstawie pięciu funduszy celowych: funduszu składkowego, emerytalno-rentowego, administracyjnego, prewencyjnego i rehabilitacyjnego.

---

<sup>13</sup> J. Łopato, *Zabezpieczenie społeczne rolników w Polsce Ludowej, 1944-1989*, Warszawa 1990, s. 57.

<sup>14</sup> C. Jackowiak et al., *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991, s. 417.

<sup>15</sup> Po raz pierwszy w jej postanowieniach zaznaczyły się w sposób wyrazisty elementy ubezpieczenia społecznego, które w poprzednich ustawach były wyraźnie podporządkowane ich pozaubezpieczeniowym funkcjom (przebudowy ustroju rolnego, wzrostu produkcji rolnej).

<sup>16</sup> W. Kobielski, *Kierunki zmian w systemie społecznego ubezpieczenia rolników*, w: J. Jastrzębska (red.), op. cit., s. 27.

<sup>17</sup> Warto zaznaczyć, że KRUS od 1992 r. jest członkiem Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (International Social Security Association – ISSA). Szerzej K. Pątkowski, *KRUS na arenie międzynarodowej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 161 i n.

Nowa ustawa ubezpieczeniowa zawierała z jednej strony rozwiązania przyjęte w spadku po poprzednim systemie, z drugiej zaś – wprowadziła na grunt polski całkowicie nowatorskie rozwiązania prawne i organizacyjne, zbliżające je do tych realizowanych w państwach Europy Zachodniej. Regulacja ta, już wówczas, powszechnie oceniana była jako dobry przykład reformowania systemu ubezpieczeń społecznych z poszanowaniem praw nabytych przez ubezpieczonych przed 1991 r.<sup>18</sup> Do najważniejszych rozwiązań ustrojowych wspomnianej regulacji należą:

- rozdzielenie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego od ubezpieczenia emerytalno-rentowego wraz z odmiennymi zasadami ich finansowania;
- stworzenie możliwości dobrowolnego ubezpieczenia (wnioskowego);
- wprowadzenie osobowej składki ubezpieczeniowej, odrębnej dla każdego rodzaju ubezpieczenia;
- dwuczęściowa konstrukcja emerytury i renty inwalidzkiej rolniczej (część składkowa i uzupełniająca);
- wprowadzenie wymogu zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej jako warunku pobierania pełnej emerytury lub renty;
- rezygnacja z wyodrębniania grup inwalidzkich z jednoczesnym udzielaniem pomocy w rehabilitacji, przekwalifikowaniu lub przyuczaniu inwalidów do innego zawodu;
- powołanie do życia odrębnej instytucji ubezpieczeniowej – Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego odpowiedzialnej za realizację zapisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i jej funduszy;
- nałożenie na KRUS ustawowego obowiązku prowadzenia działalności prewencyjnej;
- powołanie Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników<sup>19</sup> – samorządowego przedstawicielstwa rolników, które wpływa na kształt systemu i kontroluje jego funkcjonowanie.

Zaletą ustawy ubezpieczeniowej z 1990 r. było uelastycznienie zasad podlegania ubezpieczeniu. Obok ubezpieczenia obowiązkowego przewiduje ona bowiem możliwość ubezpieczenia na wniosek<sup>20</sup>, co nie pozostaje

<sup>18</sup> Zob. B. Tańska-Hus, *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce*, w: M. Adamowicz (red.), *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, Warszawa 2002, s. 53.

<sup>19</sup> Zob. np. E. Bochińska, *Działalność Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w 2006 r.*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2007, nr 30, s. 70 i n.

<sup>20</sup> Obecnie ubezpieczeniem na wniosek objęty może być rolnik lub domownik, jeżeli działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania, a także osoba, która będąc rolnikiem, przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia.

bez znaczenia dla zakresu ochrony osób pracujących w rolnictwie. Ustawa rozgranicza dwa rodzaje ubezpieczeń: wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz emerytalno-rentowe. Podział ten wynika przede wszystkim z odmiennego sposobu finansowania świadczeń. Wyróżnienie dwóch podstawowych działów ubezpieczeń i odrębny sposób finansowania pozwala na rozszerzenie i uelastycznienie zakresu podmiotowego w odniesieniu do każdego z nich.

Obowiązujący system ubezpieczenia społecznego rolników jest trzecią z kolei próbą generalnego rozwiązania problemu ubezpieczenia społecznego tej grupy społeczno-zawodowej. System wprowadzony ustawą z 20 grudnia 1990 r. przybrał w większym stopniu charakter ubezpieczeniowy. Od lat głównym zarzutem stawianym rolniczemu emerytowi jest wysoka dotacja budżetowa. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego co roku otrzymuje ponad 15 mld zł dofinansowania z budżetu, co stanowi dość spore obciążenie dla finansów państwa. Spowodowane jest to faktem, że rolnicy płacą zbyt niskie składki i z konieczności muszą być przez to utrzymywani przez ogół podatników w ramach solidaryzmu ogólnonarodowego<sup>21</sup>. System rolniczych ubezpieczeń nie byłby bowiem w stanie uczynić tego w ramach solidaryzmu wewnątrzgrupowego. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że w już w samym założeniu ubezpieczenie emerytalno-rentowe w KRUS miało charakter zaopatrzeniowy.

W 2009 r. nowelizacja ustawy ubezpieczeniowej<sup>22</sup> wprowadziła progresywną składkę emerytalno-rentową dla rolników posiadających gospodarstwa powyżej 50 ha. Obecnie dodatkowa składka na to ubezpieczenie wynosi 88 zł miesięcznie<sup>23</sup> i ulega podwojeniu, potrojeniu i czterokrotnemu zwiększeniu odpowiednio dla gospodarstw od 100 do powyżej 300 ha. Zwiększony ciężar składkowy dotyczy jednak niewielu producentów rolnych – stanowią oni niespełna 1,5% wszystkich ubezpieczonych w KRUS, a ok. 80% rolników płacących składki do KRUS ma gospodarstwo o powierzchni nieprzekraczającej 10 ha. Przyjęcie kryterium obszarowego za podstawę podniesienia składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe to jednak mały krok dla sprawniejszego funkcjonowania w ubezpieczeniu

---

<sup>21</sup> Zob. także E. Pronobis, *Ubezpieczenie społeczne rolników na przykładzie specyfiki regionu katowickiego i perspektyw integracji europejskiej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 7, s. 27.

<sup>22</sup> Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009, Nr 79, poz. 667.

<sup>23</sup> Uchwała Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników z 25 lutego 2015 r., miesięczna składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w II kwartale 2015 r.



solidaryzmu wewnątrzgrupowego rolników. Określona w ten sposób progresywna składka ubezpieczeniowa stanowi zatem pozorną reformę zaopatrzeniowego charakteru omawianej instytucji.

3. Zgodnie z definicją W. Szuberta ubezpieczenie społeczne to system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe i inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub co najmniej w poważnej mierze, na zbiorowość do nich uprawnionych<sup>24</sup>.

Ubezpieczenie społeczne można określić jako rodzaj przymusowego wzajemnego ubezpieczenia osobowego. Podstawowe jego cechy to: cel społeczny, wzajemność<sup>25</sup> i przymus. Nie jest ono nastawione na zysk, lecz na realizację celu społecznego, jakim jest zapewnienie niezbędnych świadczeń w przypadku, gdy człowiek nie jest w stanie zapewnić sobie, nie ze swej winy, środków utrzymania. Na zasadzie solidarności społecznej ubezpieczenie to z reguły przewiduje pewną redystrybucję środków od silniejszych do słabszych grup społeczeństwa<sup>26</sup>. Przymus ubezpieczenia społecznego wynika z tego, że nie wszyscy pracujący są odpowiednio przezorni. Jednocześnie przymus ten zapewnia powszechność tego ubezpieczenia, co z kolei sprawia, że w porównaniu z ubezpieczeniem dobrowolnym może być ono tańsze, gdyż ryzyko rozkłada się na większą populację<sup>27</sup>. Warto zaznaczyć, że ubezpieczenie jest częścią zabezpieczenia społecznego<sup>28</sup>. Określenie „zabezpieczenie społeczne” odnosi się bowiem do idei pomocy ze strony państwa obywatelowi znajdującemu się w potrzebie<sup>29</sup>.

Mówiąc o społecznym ubezpieczeniu, trzeba mieć na uwadze, że termin ubezpieczenie kojarzy się z ochroną prawną i gwarancją bezpieczeństwa

<sup>24</sup> W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987, s. 66. Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009, Nr 79, poz. 667.

<sup>25</sup> Uchwała Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników z 25 lutego 2015 r., miesięczna składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w II kwartale 2015 r

<sup>26</sup> W. Szubert, op. cit., s. 66.

<sup>27</sup> Por. G. Szpor (red.), *System ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 25.

<sup>28</sup> Zob. W. Jagła, *Składki, solidarność ubezpieczonych i dochody rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, nr 4, s. 90 i n.

<sup>29</sup> W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne*, PWN, Warszawa 2006, s. 12.

<sup>28</sup> Zob. J. Piotrowski, *Zabezpieczeni społeczne, problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 12 i n.

<sup>29</sup> Szerzej: W. Muszalski, op. cit., s. 14.

w razie określonego zagrożenia czy niebezpieczeństwa. Z kolei przymiotnik społeczne określa wyraźniej naturę owego ubezpieczenia, w szczególności w odniesieniu zarówno do rodzaju zagrożenia dotyczącego człowieka, grupy osób, jak i do wspólnego wysiłku tej społeczności podejmowanego w celu zmniejszenia tego zagrożenia i łagodzenia jego skutków. Łączy się z tym jeszcze wspólny interes i solidarne współdziałanie zagrożonych podmiotów bez osiągnięcia jakichkolwiek innych korzyści niż ochrona ubezpieczeniowa.

Ubezpieczenie społeczne rolników posiada kilka charakterystycznych cech:

- powstało ze wspólnoty osób narażonych na podobne zdarzenia losowe skutkujące utratą zarobkowania poprzez chorobę, inwalidztwo, starość albo śmierć;
- utworzone zostało w celu wzajemnej ochrony opartej na zasadzie solidaryzmu społecznego;
- o przynależności do wspólnoty decyduje związek z pracą rolniczą, a *de facto* prowadzenie działalności rolniczej;
- przymusowy charakter ubezpieczenia przeciwdziała brakowi przeorności oraz wysokiemu ryzyku utraty zdolności do zarobkowania;
- prawo do świadczeń jest zagwarantowane ustawowo i przysługuje w razie wystąpienia zdarzenia objętego ubezpieczeniem pod warunkiem spełnienia wymogów ustawowych i opłacania składek.
- instytucja ubezpieczeniowa KRUS to instytucja publiczna, państwowa i funkcjonuje pod nadzorem państwa, ma niezarobkowy charakter i działa w celu gromadzenia i rozdziału środków finansowych<sup>30</sup>.

Z ubezpieczeniem społecznym wiążą się zagadnienia społecznej kontroli, publicznej organizacji zabezpieczenia społecznego oraz szczególnego nadzoru ze strony państwa. Takich gwarancji nie daje prywatna ochrona socjalnego ryzyka, zwłaszcza dobrowolne, prywatne ubezpieczenia, ponieważ praktykują selekcję korzystnej dla siebie ochrony ryzyka i są stosunkowo drogie<sup>31</sup> z racji nastawienia na osiągnięcie zysku finansowego. Przyjęta w prawie polskim koncepcja ubezpieczenia społecznego ma zatem istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony osób pracujących w rolnictwie.

Najistotniejszym czynnikiem, który decyduje o ochronie ubezpieczonego, jest instytucja ubezpieczeniowa powołana ustawowo, by taką

<sup>30</sup> Por. G. Szpor (red.), op. cit., s. 25.

<sup>31</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 10.

ochronę zapewnić. Ochrona producenta rolnego zależy zatem przede wszystkim od tego, jaki w danym państwie przyjęty został model ubezpieczenia. Nie bez znaczenia jest fakt, czy ubezpieczenie to realizowane jest w ramach systemu ubezpieczenia społecznego i czy oparte jest na dobrowolności albo przymusie podlegania ubezpieczonych. Przyjęta przez państwo koncepcja ubezpieczenia przejawia się przede wszystkim w sposobie finansowania świadczeń. Można w tym zakresie wyróżnić dwa submodele: jeden, w którym koszty ubezpieczenia ponoszą sami ubezpieczeni na zasadach solidaryzmu społecznego i drugi zaopatrzeniowy, gdzie odbywa się to przy udziale czynnika państwowego. Aby ubezpieczenie miało charakter społeczny, a nie prywatny musi zatem istnieć obowiązek przystąpienia do ubezpieczenia, związek ubezpieczenia z pracą zawodową (tu działalnością rolniczą) i ustawowo określony system finansowania.

Stosunek rolniczego ubezpieczenia społecznego powstaje z mocy prawa. Podmioty, które obowiązkowo lub na wniosek podlegają ubezpieczeniu, określa ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników. Powołała ona także do życia instytucję ubezpieczeniową – Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Stosunek, jaki łączy KRUS i ubezpieczonego rolnika, to stosunek podlegania ubezpieczeniu. Różni się on zasadniczo od stosunków cywilnoprawnych opartych na umowie ubezpieczenia, nie tylko z uwagi na cel i przedmiot ochrony, obowiązek ubezpieczenia, lecz przede wszystkim ze względu na cel społeczny i sposób pokrywania świadczeń. Stosunek podlegania ubezpieczeniu oparty jest na ryzyku społecznym i dlatego też wymaga specyficznych form ochrony tego ryzyka.

Rolnicze ubezpieczenie społeczne zatem to zagwarantowany ustawowo – na zasadzie przymusowego lub wnioskowego podlegania realizowany przez KRUS system świadczeń zapewniający rolnikowi prowadzącemu działalność rolniczą<sup>32</sup> oraz pomagającym mu najbliższymi ochronę, przed negatywnymi następstwami utraty lub ograniczenia możliwości zarobkowania.

Istotną cechą rolniczego ubezpieczenia społecznego jest ochrona przed skutkami zajścia zdarzeń losowych w odniesieniu do zdolności produkcyjnych człowieka. Zjawiskami losowymi mogącymi przeszkodzić człowiekowi w zdobywaniu środków utrzymania są przede wszystkim: choroba, kalectwo, poród, macierzyństwo w pierwszym okresie życia dziecka, a także śmierć.

---

<sup>32</sup> A nie tylko posiadającemu gospodarstwo rolne.

Swoistość pracy w rolnictwie powoduje, że osoby prowadzące działalność rolniczą nieustannie narażone są różnego rodzaju zdarzenia losowe. Skutkiem tych zdarzeń mogą być zarówno choroba, niegroźne draśnięcia, otarcia czy zranienia, ale także obrażenia mające poważniejsze konsekwencje powodujące długotrwały lub stały uszczerbek na zdrowiu, potocznie zwane kalectwem, a w skrajnych przypadkach śmierć – poszkodowanego.

Ochrona ubezpieczeniowa stanowiła przedmiot konfliktów nie tylko w sferze praktyki i polityki, lecz także na gruncie koncepcji społecznych i ekonomicznych. Zmianę w tym względzie przyniosło dopiero pojawienie się idei zabezpieczenia społecznego i związanego z nią poglądu, w myśl którego każdy człowiek jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia pojmowanego jako prawo przyrodzone<sup>33</sup>. Jest to potrzeba bezpieczeństwa socjalnego, która istnieje zanim wystąpi zdarzenie wypadkowe i jego skutki. Wymagała ona zatem od ustawodawcy rozstrzygnięcia co do możliwości, kosztów i celowości tej potrzeby<sup>34</sup>.

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

Funkcja ochronna ubezpieczenia społecznego ma na celu zabezpieczenie rolnika, jego małżonka i domownika, a więc każdego ubezpieczonego<sup>35</sup> przed ryzykiem niekorzystnych dla niego wypadków losowych mogących wystąpić podczas prowadzenia działalności rolniczej. Pojęcie ryzyka przejęte przez ubezpieczenie społeczne z ubezpieczenia gospodarczego jest jednak w tym przypadku zbyt wąskie. Pojęcie ochrony ubezpieczeniowej winno być zatem rozszerzone również na inne, szczególne okoliczności wymagające tej ochrony. W praktyce obejmuje ono ogół przypadków, w odniesieniu do których przysługują poszkodowanym świadczenia. Mamy tu do czynienia z tzw. ryzykiem socjalnym – podstawową kategorią zabezpieczenia społecznego<sup>36</sup>. Zdarzenie ubezpieczeniowe to zdarzenie przyszłe, często niepewne, niezależne od woli człowieka i niekorzystne w skutkach. Jest ono jednym z rodzajów ry-

<sup>33</sup> W. Muszalski, op. cit., s. 215.

<sup>34</sup> J. Jończyk, op. cit., s. 11.

<sup>35</sup> Warto wspomnieć, że do 2004 r. ochrona ubezpieczeniowa rozciągała się także na osoby nieubezpieczone.

<sup>36</sup> J. Jończyk, op. cit., s. 13.

zyka socjalnego<sup>37</sup>. Nie można jednak zapomnieć, że na zakres przysługującej ochrony wpływ ma *de facto* całość regulacji prawnej tej materii. Od teoretycznych podstaw ubezpieczenia, instytucję ubezpieczeniową, przedmiot ochrony, poprzez zakres podmiotowy i przedmiotowy, kwalifikację zdarzeń, katalog świadczeń do rozstrzygania sporów przez sąd właściwy.

Stosownie do koncepcji solidarystycznej społeczeństwo powinno przejąć na siebie ryzyko niekorzystnych dla jednostki zdarzeń losowych. Wzajemna pomoc to podstawa pokonywania niezawinionych przez jednostkę trudności, którym sama nie jest w stanie sprostać. Mamy tu na uwadze społeczeństwo przede wszystkim wiejskie, prowadzące działalność rolniczą, a więc ogół rolników podlegających systemowi ubezpieczenia społecznego w KRUS. Ubezpieczenie społeczne jest ubezpieczeniem obowiązkowym, więc idea solidaryzmu społecznego ma tutaj w pełni odzwierciedlenie.

Funkcja ochrony ubezpieczeniowej oparta jest na koncepcji solidarystycznej związanej z ideą samopomocy społecznej. Warto zaznaczyć, że preambuła Konstytucji RP<sup>38</sup> wymienia zasadę pomocniczości, która nie pozostaje bez znaczenia dla ubezpieczenia społecznego. Zasada ta stanowi o hierarchii praw jednostki i różnych wspólnot, o pierwszeństwie praw człowieka przed prawami wspólnoty oraz o prawach mniejszych wspólnot przed prawami większych. Stanowi ona dla ubezpieczenia wytyczne legislacji i dyrektywę wykładni prawa<sup>39</sup>.

Zagadnienie solidarności odnosi się do obowiązku, ciężaru, indywidualnego wkładu, wspólnego wysiłku, a nie do podziału świadczeń pieniężnych lub rzeczowych i tak też należy tłumaczyć słowa wstępu do Konstytucji o „obowiązku solidarności z innymi”. Innymi słowy, solidarność wspólnoty ryzyka wyraża się w finansowaniu (przez indywidualny wkład) ubezpieczenia<sup>40</sup>. W kontekście podziału świadczeń mowa jest raczej o sprawiedliwości, a nie o solidarności. Oczywiście członkowie wspólnoty mają nierówną zdolność podejmowania tego ciężaru, o czym z pewnością należy pamiętać. We wspólnocie socjalnego ryzyka występuje zatem różnica pomiędzy wkładem i możliwą do uzyskania korzyścią. Jest to jednak cecha wyrażająca sens solidarności – przyczyniają się do niej wszyscy, dłużej lub krócej, a korzysta ten, kto uległ zdarzeniu losowemu<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Ryzyko takie wymienia także konwencja nr 102 MOP o minimalnej formie zabezpieczenia społecznego.

<sup>38</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>39</sup> Podobnie J. Jończyk, op. cit., s. 26.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 39-40.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 40.

Funkcja kompensacyjna ubezpieczeń społecznych wiąże się z funkcją ochronną. Wywodzi się ona z istoty ubezpieczeń opartych na zasadzie solidaryzmu społecznego i polega na podziale ryzyka między wiele podmiotów narażonych na dane ryzyko. Oznacza to, że „straty” poniesione w wyniku zdarzeń losowych są pokrywane ze składek ubezpieczeniowych – podmiotów narażonych na podobne ryzyko. Realizując tę funkcję, ubezpieczenie dostarcza środków finansowych w postaci świadczeń osobom, które odczuły negatywne skutki związane z utratą zdolności do zarabkowania.

W ubezpieczeniu społecznym rolników nie można jednak mówić o pełnej kompensacie poniesionych „szkód”<sup>42</sup>. Trudno też jednoznacznie ocenić utracony zarobek w okresie, kiedy producent rolny pozostaje niezdolny do pracy<sup>43</sup>. Wystąpienie zdarzenia ubezpieczeniowego powoduje niejednokrotnie poważną utratę sił i zdolności do pracy, stanowi jednocześnie swego rodzaju szkodę na osobie – uszczerbek na zdrowiu lub życiu w postaci śmierci<sup>44</sup>. Często jednak przy zastosowaniu specjalistycznego leczenia i fachowej rehabilitacji można skutecznie złagodzić jego skutki. Kwestii tej nie dostrzegł ustawodawca, konstruując katalog świadczeń i traktując jako uboczną działalność rehabilitacyjną KRUS. Realizacja funkcji kompensacyjnej widoczna jest w katalogu i wysokości – jakości uzyskiwanych przez poszkodowanego świadczeń.

Ubezpieczony w razie wystąpienia zdarzenia ubezpieczeniowego ma prawo do świadczeń finansowanych z określonego funduszu. Jeżeli fundusz ten dysponuje środkami z wpłat samych tylko ubezpieczonych, to mamy do czynienia z solidarnością grupową<sup>45</sup>. O takiej solidarności można mówić przykładowo w przypadku finansowania ubezpieczenia wypadkowego rolników, gdyż Fundusz Składowy, z którego wypłacane są odszkodowania, działa na zasadzie samofinansowania ze składek ubezpieczonych (w przeciwieństwie do ubezpieczenia emerytalno-rentowego dotowanego z budżetu państwa)<sup>46</sup>. Gdy natomiast udział nieubezpieczonych w finansowaniu

---

<sup>42</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 46.

<sup>43</sup> Zob. zasiłek chorobowy – związany z wypadkiem w wysokości 10 zł na dzień.

<sup>44</sup> Szerzej J. Bról, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wypadki przy pracy i choroby zawodowe*, Warszawa 1981, s. 26.

<sup>45</sup> Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 105 i n.

<sup>46</sup> Zdaniem B. Wierzbowskiego, system ubezpieczenia rolniczego nie może być jednak oparty całkowicie na zasadzie solidaryzmu grupowego. Część rolników nie byłaby bowiem w stanie ponieść ciężaru składek. Należałoby ich wówczas objąć opieką społeczną także wydatek budżetowy (ibidem, s.108).

świadczeń przybiera postać dopłat z budżetu państwa, można mówić o solidarności ogólnonarodowej<sup>47</sup>.

W ślad za tym nastąpiło stworzenie, posiadającego osobowość, prawną Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników, tworzonego ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie<sup>48</sup>, przeznaczonego na finansowanie świadczeń z tego ubezpieczenia. W ten sposób zostało ograniczone pole dla zastosowania solidarności ogólnonarodowej. Stosuje się ją przede wszystkim w odniesieniu do świadczeń długookresowych<sup>49</sup>. Do świadczeń jednorazowych i krótkookresowych zastosowanie ma natomiast zasada solidarności grupowej, a wspomniany fundusz składkowy nabiera wyraźnych cech urządzenia samopomocowego. Takie rozwiązanie w pełni realizuje ideę samorządności ubezpieczonych. Daje to pozytywny skutek w postaci zmniejszenia presji na wysokość świadczeń i racjonalizuje gospodarowanie zgromadzonymi środkami.

Ustawodawca, pomimo że określił wzajemne związki organizacyjne, materialnoprawne oraz funkcjonalne pomiędzy KRUS i Funduszem Składowym, to od strony formalnoprawnej nie dokonał połączenia tych podmiotów w jedną strukturę prawną. W istocie mamy więc do czynienia z dwoma odrębnymi podmiotami organizacyjnymi, posiadającymi odrębny status prawny, z których jeden (Prezes KRUS) jest centralnym organem administracji rządowej, a drugi (Fundusz Składowy) jest osobą prawną typu fundacyjnego<sup>50</sup>.

W chwili powołania Funduszu Składowego istniały zasadne obawy, że zgromadzone w ten sposób środki mogą stać się ukrytym źródłem zasilania budżetu państwa. Z drugiej strony formuła osoby prawnej wymuszała racjonalizację wydatków na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Należy jednak zauważyć, że świadczenia z tego ubezpieczenia zostały tak ukształtowane, że nie rekompensują wszystkich następstw zdarzeń, o których mowa w nazwie ubezpieczenia. W istocie chodzi tu przecież jedynie o świadczenia jednorazowe<sup>51</sup> i krótkookresowe. Pełne ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe (z rentą jako świadczeniem rekompensu-

<sup>47</sup> Tak ibidem, s. 105.

<sup>48</sup> Choć w wątpliwość należy podać równą wysokość składek przypadającą na każde z nich.

<sup>49</sup> Wyjątek stanowi zasiłek pogrzebowy.

<sup>50</sup> P. Czechowski, *Pozycja prawna Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w świetle nowelizacji ustawy o finansach publicznych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 4, s. 46.

<sup>51</sup> Znamienne jest wszakże przyporządkowanie zasiłku pogrzebowego ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Inne rozwiązanie zwiększyłoby znacznie wydatki funduszu składkowego.

jącym utratę zdolności zarobkowania) uniemożliwiłoby bowiem oddzielenie Funduszu Składowego od budżetu<sup>52</sup>.

Trzeba zaznaczyć, że Fundusz Składowy posiada nietypową sytuację prawną, gdyż łączy w sobie elementy osoby prawa prywatnego z elementami osoby prawa publicznego<sup>53</sup>. Obsługa finansowa rolniczego ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego w praktyce sprowadza się do tego, że Fundusz Składowy jest podmiotem majątku przeznaczonego na wypłatę świadczeń z tego ubezpieczenia, natomiast większość czynności składających się na pojęcie obsługi finansowej (przede wszystkim wymierzanie i pobór składek) dokonuje Prezes Kasy i upoważnieni przezeń pracownicy oraz komórki organizacyjne Kasy<sup>54</sup>.

Warto zauważyć, że szczególnym podmiotem w strukturze organizacyjnej ubezpieczenia społecznego rolników jest Rada Rolników. Reprezentuje ona interesy ogółu ubezpieczonych oraz świadczeniobiorców w zakresie ubezpieczenia i działalności Kasy. Warto także zaznaczyć, że Rada Rolników ma istotną rolę w kształtowaniu systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego w szczególności chodzi tu o opiniowanie projektów aktów prawnych regulujących ubezpieczenie, aktów wykonawczych do ustawy, oraz aktów prawnych mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie ubezpieczenia, a także programów działania i planów finansowych Kasy<sup>55</sup>.

Niezwykle istotna z punktu widzenia ochrony ubezpieczonego rolnika jest funkcja gwarancyjna ubezpieczenia. Wiąże się ona z zasadą realności ochrony ubezpieczeniowej, na którą składają się przede wszystkim gwarancje prawne i ekonomiczne wypłaty świadczenia ubezpieczeniowego. Ubezpieczony winien bowiem liczyć na pomoc stosownej instytucji w razie wystąpienia zdarzenia losowego. Instytucją tą jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Funkcja gwarancyjna to element ochrony ubezpieczeniowej, to pewność, gwarancja urzeczywistnienia prawa do otrzymania odszkodowania ubezpieczeniowego, prawdziwa rękojmia tego prawa, urzeczywistniona w ustawie ubezpieczeniowej w razie spełniania przewidzianych przez nią warunków.

Funkcja gwarancyjna ubezpieczenia winna zapewniać również prawne zabezpieczenie realizacji realności ochrony ubezpieczeniowej w postaci

---

<sup>52</sup> B. Wierzbowski, *Rola Funduszu Składowego ubezpieczenia społecznego rolników w systemie ubezpieczeń rolniczych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, nr 1, s. 75.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 75.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 88.

<sup>55</sup> Zgodnie z art. 71 ustawy ubezpieczeniowej.



zabezpieczenia przed nieuzasadnioną odmową wypłat świadczeń, a także możliwości sądowego dochodzenia swoich racji. Mówiąc jednak o funkcji gwarancyjnej, należy pamiętać o obydwóch grupach gwarancji. Brak którejkolwiek z nich znosi realność świadczonej ochrony ubezpieczeniowej<sup>56</sup>.

Na ochronę tą składają się zatem instytucje ograniczające lub uchylające możliwość prowadzenia egzekucji ze świadczeń, potrącania czy zawieszania, a także te odnoszące się do terminowości wypłat. Funkcja gwarancyjna przejawia się wyraźnie we wszelkiego rodzaju przepisach dotyczących postępowania w sprawie świadczeń i zapewniających ochronę interesu uprawnionego już w fazie starania się o nie. Nie bez znaczenia jest tutaj umożliwienie poszkodowanemu dochodzenia swoich praw, kontroli prawidłowości przeprowadzanych czynności, a także w przypadku wystąpienia sporu do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Istotną funkcją ubezpieczenia społecznego w szczególności wypadkowego, chorobowego i rentowego jest funkcja prewencyjna. Prewencję należy rozumieć jako dążenie do zapobiegania występowaniu niekorzystnych zdarzeń losowych. Trudno jednak w tak wypadkogennym dziale gospodarki jak rolnictwo całkowicie wyeliminować zjawisko wypadkowości. Prewencję ubezpieczeń społecznych można podzielić na prewencję prawną oraz prewencję w postaci realnego działania.

Prewencja prawna polega na takim ukształtowaniu regulacji, aby zawierała normy, które oddziaływałyby nie tylko na KRUS<sup>57</sup>, ale i na społeczeństwo rolnicze w celu zapobiegania i łagodzenia następstw wypadków i chorób. Prewencja realnego działania polega natomiast na przedsięwzięciu określonych czynności, których zamierzonym efektem jest realizacja ustanowionych przez ustawodawcę norm prawnych. Oba elementy prewencji łączy ścisły związek, a sukces działalności prewencyjnej zależy zaś od właściwej korelacji między nimi. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że działalność prewencyjna KRUS finansowana jest z Funduszu Prewencji i Rehabilitacji dotowanego z budżetu państwa<sup>58</sup>. Dotacja budżetowa stanowi źródło przychodów dla tego funduszu<sup>59</sup> i wynika wprost z art. 80 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Kwestia ta nie pozostaje bez znaczenia dla ochrony osób pracujących w rolnictwie.

<sup>56</sup> Podobnie W. Muszalski, op. cit., s. 214.

<sup>57</sup> Zgodnie z art. 63 ustawy ubezpieczeniowej.

<sup>58</sup> Np. w roku 2006 – 4,5 mln zł, w 2009 – 5,5 mln, a w 2011 – 6 mln zł według Ustawy budżetowej i Planu finansowego FPIR KRUS.

<sup>59</sup> Szerzej. M. Markiewicz, J. Siwińska, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, lipiec 2003, nr 249, s. 24.

Powyższe rozważania nie pozostają bez znaczenia dla ochrony ubezpieczonego w zakresie ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego i macierzyńskiego. Tak przyjęty system finansowania i oddzielenie go od budżetu pozwala przyrównywać te ubezpieczenia do towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, których głównym celem działalności jest ochrona zrzeszonej społeczności, a nie nastawienie na osiągnięcie zysku<sup>60</sup>. Z drugiej jednak strony nie wszystkie świadczenia, które mogą przysługiwać ubezpieczonemu, pochodzą *de facto* z tych ubezpieczeń. Fakt ten wyklucza zatem zasadę samofinansowania tego działu ubezpieczenia społecznego rolników.

Należy w tym miejscu zauważyć, że zasada solidaryzmu społecznego może być realizowana dwojako. Po pierwsze poprzez pokrywanie części wydatków na świadczenia i po drugie, o czym rzadziej się pamięta, przez pokrycie części składek na ubezpieczenie społeczne z budżetu<sup>61</sup>. Biorąc pod uwagę rozwarstwienie ekonomiczne rolników, należy zastanowić się, czy producenci rolni dysponujący większym potencjałem ekonomicznym nie powinni w większym stopniu uczestniczyć w pokrywaniu kosztów ubezpieczenia społecznego<sup>62</sup>.

Zasada solidaryzmu społecznego winna zatem funkcjonować przede wszystkim na płaszczyźnie wewnętrznej rolniczych ubezpieczeń społecznych. Zdaniem B. Wierzbowskiego bez zróżnicowania wysokości obciążeń składkowych pod względem ekonomicznym nie da się w większym stopniu uwzględnić funkcji kompensacyjnej świadczeń. Wymaga to jednak innego niż dotąd pojmowania zasady solidaryzmu społecznego. Winna ona działać również wewnątrz systemu i cechować się odmiennym podejściem do osób podejmujących pozarolniczą działalność gospodarczą oraz tych prowadzących działalność rolniczą w większych rozmiarach<sup>63</sup>. Podmioty te mogą pozostać w KRUS, ponosząc ciężar własnych ubezpieczeń i zgodnie z zasadą solidaryzmu także ubezpieczeń gospodarstw socjalnych, które niejednokrotnie nie są w stanie sprostać uzasadnionym ekonomicznie minimalnym wymogom składkowym systemu.

---

<sup>60</sup> Zob. A. Bartkowski, *Tradycje ubezpieczeń wzajemnych na ziemiach polskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, nr 4, s. 62 i n.

<sup>61</sup> Zob. np. obowiązujące przez wiele lat zasady finansowania ubezpieczenia zdrowotnego rolników.

<sup>62</sup> B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 113. Zobacz także dyskusja nad projektem ostatniej nowelizacji ustawy z 2009 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w kwestii różnicowania składki na ubezpieczenie, [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl).

<sup>63</sup> B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 114.

4. Należy zatem zastanowić się nad modelem finansowania rolniczych ubezpieczeń społecznych. Uzyskanie kompromisu w tej kwestii od zawsze nastroczało poważnych trudności. Rolnicy jak dotąd nadal nie obliczają bowiem kosztów i dochodu, więc wymierzenie składki na podstawie tych kryteriów dziś nie jest jeszcze możliwe. Ponadto określony obecnie podatek rolny ma charakter archaiczny. Nie obejmuje on *stricte* dochodów z prowadzonej działalności rolniczej, subwencji czy dopłat związanych z instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej oraz dochodów uzyskiwanych z pozarolniczej działalności gospodarczej. Podatek rolny uniemożliwia rolnikom odliczanie kosztów uzyskania przychodu oraz nie rozwiązuje kwestii obliczania dochodu w przypadku formalnego czy nieformalnego oddania gruntów do korzystania i pobierania pożytków innym osobom<sup>64</sup>.

Z drugiej strony dochody gospodarstw rolnych, pomimo wsparcia unijnego, nadal w większości przypadków nie kształtują się wysoko, a i nie bez znaczenia są tu trudności w określaniu dochodu rolniczego – szczególnie w gospodarstwach socjalnych. Choć coraz częściej podnosi się kwestię konieczności opodatkowania rolników, wydaje się, że bez pewnego uogólnienia nie będzie można uniknąć nadmiernych komplikacji, które nie tylko utrudniłyby pobór składek, ale i w efekcie nadmiernie obciążyłyby administrację, powodując jednocześnie nieuzasadniony wzrost wydatków. Trzeba tu podkreślić przede wszystkim trudności związane z prowadzeniem przez rolników ksiąg rachunkowych oraz sposobność do dość łatwego ukrywania tego dochodu. Nie można także zapomnieć, że dochód z prowadzonej działalności rolniczej może mieć niekiedy jedynie wymiar naturalny – gospodarstwa socjalne. Nie ulega jednak wątpliwości, że trwające dziś prace nad rozwiązaniem kwestii opodatkowania dochodów z działalności rolniczej odegrają w przyszłości istotną rolę w finansowaniu rolniczych ubezpieczeń społecznych.

Model finansowania rolniczego ubezpieczenia społecznego wymaga uwzględnienia zasady solidaryzmu społecznego w znacznie szerszym – niż do tej pory – udziale solidaryzmu wewnątrzgrupowego producentów rolnych. Potrzeba zwiększenia udziału składkowego ubezpieczonych podyktowana jest jednak nie tylko zasadą sprawiedliwości społecznej, lecz przede wszystkim ubezpieczeniowym charakterem ochrony. Nie wydaje się bowiem słuszne, że dotychczas wszyscy podatnicy ponosili w całości ciężar ochrony emerytalno-rentowej rolniczej grupy zawodowej. Trudno

---

<sup>64</sup> B. Jeżyńska, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 221.

także pogodzić się z równym wsparciem podmiotów silniejszych i słabszych w tej grupie. Nie można bowiem zapominać, że ostatnio przeprowadzone zmiany w tej materii mają wymiar jedynie symboliczny. W pełni jest jednak uzasadnione, by podmioty silniejsze wśród producentów rolnych wspierały podmioty słabsze i w ten sposób właściwiej realizowały nie tylko zasadę solidaryzmu społecznego, ale także sprawiedliwości społecznej.

5. Przeprowadzone rozważania uzasadniają sformułowanie następujących wniosków. Po pierwsze sytuacja polskiego rolnictwa zmieniła się znacznie od połowy lat dziewięćdziesiątych. Objęcie rolników powszechnymi, równymi zasadami poboru składek na ubezpieczenie społeczne było konsekwencją trudnej sytuacji rolnictwa w okresie transformacji ustrojowej i miało charakter zaopatrzeniowy. KRUS i rolnicze ubezpieczenie społeczne było swoistym instrumentem wsparcia polskich producentów rolnych.

Po drugie, dziś rolnicze ubezpieczenie społeczne powinno mieć przede wszystkim ubezpieczeniowy charakter, a ewentualne wsparcie udzielane przez państwo w tej materii należy kierować w szczególności do niezamożnych rolników. Równe uprzywilejowanie wszystkich rolników w kwestii finansowania ubezpieczenia społecznego od wielu lat wymaga reformy. Z drugiej jednak strony trudno, uwzględniając dziś nadal głównie budżetowy charakter finansowania ubezpieczenia emerytalno-rentowego, wymagać, aby rolnicy prowadzący gospodarstwa samozaopatrzeniowe, socjalne i nieistniejące w praktyce na rynku w całości sfinansowali to ubezpieczenie.

Uwzględniając powyższe wywody, trudno dziś mówić o samofinansowaniu się ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego rolników, gdyż nie wszystkie świadczenia mogące z nich przysługiwać płatne są z tych ubezpieczeń. Choć samofinansowanie ubezpieczenia jest kwestią pożądaną, to należy zauważyć jego ogromną wadę. W zasadzie bowiem nie pozwala ono na podnoszenie jakości wypłacanych świadczeń i w dłuższym okresie wiąże się z systematyczną potrzebą podnoszenia opłacanych składek. Nie można także zapominać, że najistotniejszą funkcją ubezpieczenia społecznego rolników winna być należyta ochrona ubezpieczonych.

Po trzecie, istnieje potrzeba skonstruowania nowego modelu finansowania i wyraźnego wydzielenia poszczególnych ubezpieczeń dla rolników. Dziś stawia się tu w tej materii przede wszystkim jeden cel – zmniejszenie obciążenia budżetowego. Zasada solidaryzmu wewnątrzgrupowego,

zasada samopomocy społecznej, zasada sprawiedliwości społecznej i ochrona ubezpieczonego winny stanowić priorytet w konstruowaniu tego modelu ubezpieczenia. Zasady te przesądzą o konieczności różnicowania składek na ubezpieczenie ze szczególnym uwzględnieniem dochodów rolników. Istnieje potrzeba pełniejszego udziału ubezpieczonych przede wszystkim w finansowaniu ubezpieczenia emerytalno-rentowego.

Po czwarte, niewątpliwie najbardziej obiektywnym kryterium określania podstawy wymiaru składek byłoby kryterium dochodowe. Należy jednak pamiętać, że bez wprowadzenia pewnych uproszczeń nie da się osiągnąć celu, jakim jest skuteczne oraz społecznie sprawiedliwe określenie obciążenia składkowego. System poboru składek powinien być możliwie nieskomplikowany, przy uwzględnieniu większego udziału zamożnych rolników w finansowaniu rolniczego ubezpieczenia społecznego, a nie przrzuceniu ich z tytułu uzyskiwania wyższych dochodów do ZUS.

Po piąte, aktualny, przejściowy system różnicowania składek emerytalno-rentowych jest małym krokiem w sprawiedliwym obciążeniu rolników powszechnym ciężarem składkowym ubezpieczenia społecznego. Wydaje się także, że w obecnych realiach, analogicznie jak w przypadku powszechnego ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenie rolnicze przy uwzględnieniu jego funkcji i celów nie jest w stanie zapewnić właściwej ochrony ubezpieczonemu bez wsparcia budżetowego. Reforma finansowania rolniczego ubezpieczenia społecznego w oparciu o zasadę wewnątrzgrupowego solidaryzmu społecznego winna być zatem wprowadzana etapowo. Należy jednak podkreślić, że nowe rozwiązania powinny uwzględniać przede wszystkim potrzebę należytej ochrony ubezpieczonych i możliwość podniesienia jakości uzyskiwanych świadczeń w przyszłości.

## **A SUPPLY OR INSURANCE NATURE OF AGRICULTURAL SOCIAL INSURANCE?**

### **S u m m a r y**

The aim of the paper is to answer the question whether, and if yes, to what extent the farmers' social insurance should maintain its supply character. With this in mind, the principles underlying farmers' social insurance, its main functions as well as the principle of its financing taking into account the idea of social solidarity are shown and analysed. It is concluded that the decision to include farmers into the same system of collection of social insurance premiums developed in the transformation period when agriculture found itself in a very difficult situation was of supply nature. From today's perspective it may be said that the decision was justified and today's national budget is less burdened and the situa-

tion of the insured farmers improved, although it must continue to improve to increase the quality of their welfare. The insured must also participate to a higher degree in the financing of their insurance, which now is also of insurance character. However, farmers in Poland are unable to finance the entire system of agricultural social insurance and its proper implementation; therefore expected results may not be possible to achieve without support from the national budget.

### **ASSISTENZIALE OPPURE ASSICURATIVO – QUAL È IL CARATTERE DELL'ASSICURAZIONE SOCIALE PER GLI AGRICOLTORI?**

#### **R i a s s u n t o**

L'obiettivo dell'articolo è di rispondere alla domanda se e in quale misura l'assicurazione sociale per gli agricoltori dovrebbe mantenere il carattere assistenziale. Per questo motivo l'autore rivela l'essenza dell'assicurazione sociale per gli agricoltori e le funzioni di base, prende anche in esame i criteri di finanziamento, tenendo conto dell'idea di solidarietà sociale. Nelle conclusioni l'autore sostiene che l'applicazione dei contributi uguali per gli agricoltori conseguiva da una difficile situazione in agricoltura nel periodo di trasformazione dell'ordinamento ed era di carattere assistenziale. Al giorno d'oggi la necessità di introdurre la riforma del sistema di riscossione dei contributi deriva non solo dall'attuale aggravio del bilancio in materia, ma soprattutto dall'esigenza di tutelare gli assicurati e di portare ad un continuo innalzamento della qualità delle prestazioni di cui beneficiare. Una maggiore partecipazione da parte degli assicurati al finanziamento dell'assicurazione è dettata dal suo carattere assicurativo. Tenendo conto dell'attuale stato dell'agricoltura polacca, senza poter impegnare i fondi del bilancio, una corretta attuazione degli obiettivi indicati potrebbe rivelarsi difficile da raggiungere.

ELŻBIETA GAJEWSKA, PIOTR IWASZKIEWICZ

## Gospodarstwa rodzinne w systemie obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce

Problematyka prawna obrotu nieruchomościami rolnymi stanowi fragment znacznie szerszego pola badawczego, które leży w zakresie zainteresowania nie tylko nauk prawnych, lecz także nauk ekonomicznych, zwłaszcza ekonomii rolnictwa. Wynika to z faktu, że zmiana podmiotów władających nieruchomościami rolnymi, szczególnie zaś w aspekcie własnościowym, ma istotne znaczenie dla struktury gospodarstw rolnych, a więc i także dla produkcji rolnej<sup>1</sup>.

W nauce prawa obrót nieruchomościami rolnymi traktowany jako zespół zdarzeń prawnych, który obejmuje dwie sfery: szerszą, odnoszącą się do zmiany podmiotów gospodarczych w gospodarstwie rolnym oraz węższą – uwzględniającą jedynie zmiany własnościowe<sup>2</sup>. Na potrzeby niniejszego artykułu posłużono się węższym ujęciem, które zostało ograniczone do cywilnoprawnych form przeniesienia własności nieruchomości rolnych. Tak zawężone rozumienie obrotu (*sensu stricto*) występuje w doktrynie<sup>3</sup>.

Obrót ziemią w polskim systemie prawnym, poddany szczególnemu reżimowi prawnemu, różni się od obrotu nieruchomościami innymi niż rolne. Decyduje o tym m.in. produkcyjny walor nieruchomości rolnych, który przesądza o występowaniu układu praw i obowiązków związanych z wykonywaniem władztwa nad tymi nieruchomościami<sup>4</sup>. Specyfika regu-

---

<sup>1</sup> J. S. Piąkowski, *Obrót nieruchomościami rolnymi*, w: *Gospodarstwa rolne. Obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967, s. 5.

<sup>2</sup> S. Prutis, *Rolnicy indywidualni*, w: P. Czechowski et al. (red.), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 88.

<sup>3</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Obrót ziemią*, w: idem, B. Zdziennicki (red.) *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 204.

<sup>4</sup> M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 14.

lacji prawnorolnych normujących własność ziemi rolniczej występuje jednak, gdy stanowi ona element zorganizowanej całości gospodarczej, za którą uznać należy gospodarstwo rolne<sup>5</sup>. Dlatego też treść prawa własności nieruchomości rolnych, zwłaszcza zaś ograniczenia tego prawa, zależą będą od tego, czy nieruchomości te wchodziły w skład gospodarstwa rolnego. Wówczas bowiem prawo własności nieruchomości rolnych podlegać będzie szczególnej reglamentacji<sup>6</sup>.

W ujęciu historycznym w polskim systemie prawnym obrót nieruchomościami rolnymi poddawany był oddziaływaniu środków prawnych umożliwiających państwu kontrolowanie struktury gospodarstw rolnych, jak też warunków produkcyjnych nabywcy gospodarstwa rolnego<sup>7</sup>. Własność ta występuje również w obecnym stanie prawnym. Wraz z wejściem w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>8</sup> po okresie liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi (obejmującego lata 1990-2003) ponownie pojawiły się instrumenty umożliwiające państwu ingerencję w obrót nieruchomościami rolnymi. Za sprawą tego aktu prawo własności nieruchomości rolnych, zwłaszcza zaś swoboda w rozporządzaniu oraz możliwość wolnego od ingerencji państwa nabycia takich nieruchomości związane zostały z konstrukcją normatywną gospodarstwa rodzinnego.

Zgodnie z regulacjami u.k.u.r. aktywność państwa w zakresie oddziaływania na własność nieruchomości rolnych wiąże się z występowaniem przesłanek zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych, podobnie jak miało to miejsce w okresie obowiązywania art. 160 oraz 161 k.c. Dodatkowo przesłanki te warunkują obecnie również możliwość nabycia nieruchomości z zasobów państwowych, co również stanowi powrót do uwarunkowań prawnych wiążących możliwość nabycia państwowych nieruchomości rolnych z posiadaniem kwalifikacji rolniczych oraz zachowaniem przez nabywcę określonych norm obszarowych, obecnych uprzednio w polskim systemie prawnym<sup>9</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić można, że wypracowany przez ustawodawcę model gospodarstwa rolnego, określony przepisami

---

<sup>5</sup> A. Stelmachowski, *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, w: P. Czechowski et al. (red.), op. cit., s. 12.

<sup>6</sup> A. Stelmachowski, *Obrót ziemią*, s. 12.

<sup>7</sup> K. Stefańska, *System kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi*, Łódź 1990, s. 120.

<sup>8</sup> Dz. U. 2012, poz. 803 ze zm. (dalej jako: u.k.u.r.).

<sup>9</sup> Wymagania takie określał art. 2 oraz art. 4 ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego, Dz. U. 1958, Nr 17, poz. 71.



u.k.u.r, pomimo odmiennych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, w których funkcjonuje, oparty jest w znacznej mierze na kryteriach zbliżonych do tych występujących w materii normatywnej przed rokiem 1989.

Reglamentacja obrotu nieruchomościami rolnymi w okresie PRL służyła ustawodawcy do kształtowania stosunków własnościowych ziemi zgodnie z ówczesną formacją społeczno-ekonomiczną. Właściwy okresowi socjalizacji rolnictwa docelowy model gospodarstwa rolnego tworzyły kryteria powierzchniowe, jak też te związane z osobą prowadzącą takie gospodarstwo<sup>10</sup>. Docelowy model gospodarstwa rolnego, który w okresie PRL kształtowało państwo w ramach sektora indywidualnej własności rolniczej, stanowiły więc jednostki gospodarcze oparte na własnej sile roboczej rolnika oraz jego rodziny, łączące w sobie elementy gospodarstwa towarowego z gospodarstwem domowym<sup>11</sup>. Były to więc bez wątpienia gospodarstwa rolne o charakterze rodzinnym. Artykuł 15 ust. 3 Konstytucji PRL<sup>12</sup> określający, że państwo otacza opieką indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, odnosił się do pozycji prawnej indywidualnych gospodarstw rodzinnych w ustroju społeczno-gospodarczym<sup>13</sup>.

Okres transformacji systemowej rozpoczętej w 1989 r. wiązał się z gruntownymi przemianami w zakresie stosunków własnościowych, w tym również w sektorze rolnictwa. Wywołane przez przemiany systemowe tego okresu uwarunkowania gospodarcze wymagały wypracowania modelu gospodarstwa rolnego, który wpisywałby się w nową rzeczywistość gospodarczą. Stało się to tym bardziej zasadne, że w związku z nowelizacją Kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r.<sup>14</sup> uchylone zostały obowiązujące od 1965 r. ograniczenia w powszechnym obrocie nieruchomościami rolnymi. Wprowadzona do Kodeksu cywilnego konstrukcja gospodarstwa

---

<sup>10</sup> Zob. przepisy ustawy z 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz. U. Nr 39, poz. 172), następnie art. 161-163 Kodeksu cywilnego oraz art. 2 ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. 1957, Nr 39, poz. 172).

<sup>11</sup> W. Pawlak, *Formy organizacyjno-prawne gospodarki rolnej*, w: *Polskie prawo rolne*, Warszawa-Poznań 1988, s. 169. Autor ten wskazuje również, że podporządkowanie rodzinnych gospodarstw indywidualnych prawdom gospodarki planowej oznaczało, że gospodarstwa te wprzęgnięte zostały w system produkcji towarowej. W takim ujęciu indywidualne gospodarstwa rodzinne prowadzące produkcję towarową, której odbiorcą były jednostki gospodarki uspołecznionej nabrały cech przedsiębiorstwa rolnego.

<sup>12</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm ustawodawczy 22 lipca 1952 r., t.jedn.: Dz. U. 1976, Nr 7, poz. 36 ze zm.

<sup>13</sup> W. Pawlak, op. cit., s. 167.

<sup>14</sup> Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 55, poz. 321.

rolnego<sup>15</sup> okazała się zbyt ogólna. Ponadto obecne w ustawach szczególnych ówczesne konstrukcje normatywne gospodarstwa rolnego nie zawierały elementów pozwalających na budowę w oparciu o nie konkretnego modelu gospodarstwa, który mógłby stanowić podstawę ustroju rolnego<sup>16</sup>. Stworzenie takiego modelu stało się kwestią zasadniczą, gdyż już w 1992 r. za sprawą obowiązywania ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>17</sup> rozpoczął się proces prywatyzacji i restrukturyzacji państwowej własności w rolnictwie.

Mimo że gospodarstwo rodzinne nie stało się przedmiotem definiującej go konstrukcji prawnej, zostało ono uznane za ważny element polityki państwa. Artykuł 6 ust. 5 u.g.n.r. wskazywał, że do zadań Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, jako podmiotu realizującego politykę państwa, należało m.in. tworzenie gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększanie już istniejących gospodarstw rodzinnych. Przepis ten nie został jednak poparty konkretnymi rozwiązaniami prawnymi, gdyż ani sama u.g.n.r.<sup>18</sup>, ani żaden inny akt prawny nie definiowały pojęcia gospodarstwa rodzinnego. W praktyce więc art. 6 ust. 5 miał jedynie charakter deklaracyjny, w wyniku czego sprzedaż nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej jako: Zasób WRSP) nie została ukierunkowana na poprawę struktury agrarnej gospodarstw rodzinnych, grunty trafiły bowiem głównie do gospodarstw wielkoobszarowych<sup>19</sup>.

Brak preferowanego modelu gospodarstwa rolnego w omawianym okresie powodował niemożność efektywnego kształtowania przez państwo struktury agrarnej gospodarstw rolnych<sup>20</sup>. Było to o tyle osobliwe, że

<sup>15</sup> Art. 1 pkt 12 ustawy z 28 lipca 1990 r., Dz. U. 1990, Nr 55, poz. 321.

<sup>16</sup> K. Stefańska, *Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2, 2001, s. 159.

<sup>17</sup> Dz. U. 2012, poz. 1187 ze zm. (dalej u.g.n.r.).

<sup>18</sup> Obowiązujące w latach: 1991-2003 (do 16 lipca 2003 r., tj. wejścia w życie u.k.u.r.) postanowienia u.g.n.r. nie zawierały bezpośrednich wyznaczników, które pozwoliłyby na zarysowanie konstrukcji gospodarstwa rodzinnego. Niemniej jednak akt ten określał pewne cechy modelu gospodarstwa rolnego, który wspierany był w procesie prywatyzacji i restrukturyzacji Zasobu WRSP. Wyznacznikiem w tym zakresie była m.in. 100-hektarowa maksymalna norma obszarowa, wprowadzona nowelizacją ustawy z 6 maja 1999 r., która stała się elementem konstrukcji przetargu ograniczonego. W przetargach tych uczestniczyć mogli rolnicy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, zamierzający utworzyć lub powiększyć bliżej nieokreślone (poza powyższym kryterium) gospodarstwo rolne.

<sup>19</sup> Zob. A. Zawojśka, *Wpływ rozdysponowania Zasobu WRSP na strukturę agrarną rolnictwa w Polsce*, w: *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, WEIOGŻ AR Szczecin, Warszawa 2005, s. 144.

<sup>20</sup> Brak instrumentów umożliwiających państwu kształtowania pożądanej struktury agrarnej był tym bardziej odczuwalny, że w latach 1990-1996 liczba gospodarstw, których areał nie

według *communis opinio* podstawą ustroju rolnego powinno być gospodarstwo rodzinne<sup>21</sup>. Wyrazem tego był m.in. opracowany w 1992 r. dokument „Kierunki działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa”, zgodnie z którym nieruchomości rolne Zasobu WRSP służyć miały głównie rozwojowi gospodarstw rodzinnych. Ustawodawca działał jednak w tej mierze niezwykle wstrzemięźliwie, gdyż gospodarstwo rodzinne zostało zdefiniowane dopiero w regulacjach ustawy u.k.u.r., która weszła w życie 16 lipca 2003 r.

Niemniej jednak zauważyć należy, że legislator podejmował próby nadania pojęciu gospodarstwa rodzinnego postaci normatywnej. Przykładem tego był projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym<sup>22</sup>. Określał on szczegółowe przesłanki pozwalające zakwalifikować dane gospodarstwo rolne, jako gospodarstwo rodzinne<sup>23</sup>. Projekt ostatecznie stał się przedmiotem prac Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jednak nie został poddany dalszemu procesowi legislacyjnemu.

Bez wątpienia na proces kształtowania konstrukcji gospodarstwa rodzinnego przemożny wpływ odegrało wejście w życie 17 października 1997 r. Konstytucji RP<sup>24</sup>. Artykuł 23 tego aktu określił gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego. Tym samym gospodarstwa rodzinne na gruncie powyższego przepisu stały się częścią systemu społecznej gospodarki rynkowej. Za niewątpliwą zaletę omawianej regulacji uznać należy płynący z niej obowiązek ciążący na ustawodawcy i polegający na

---

przekraczał 5 ha, systematycznie wzrastała (udział tych gospodarstw w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych wzrósł z 52,8% do 55,4%. Zob. *Rocznik Statystyczny z 1997 r.*, Warszawa 1997, s. 324); co więcej, gospodarstwa te w większości nie podlegały modernizacji, gdyż ich prowadzenie opierało się na finansowaniu własnym, a co czwarte z nich zaprzestało prowadzenia produkcji rolniczej (zob. W. Józwiak, *Ewolucja gospodarstw rolnych w latach 1996-2002*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003, tekst powielony).

<sup>21</sup> T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1999, s. 111.

<sup>22</sup> Zob. projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym opracowany przez Zespół Poselski pod kier. posła Stanisława Bartosza, Warszawa 1995.

<sup>23</sup> Projektowane zapisy odwoływały się w tym przedmiocie do kryteriów podmiotowych związanych z osobą prowadzącą to gospodarstwo (rolnik posiadający odpowiednie wykształcenie, dla którego praca w rolnictwie stanowiła główne źródło utrzymania, prowadzący gospodarstwo wraz z członkami rodziny), jak i podmiotowych (gospodarstwo, którego powierzchnia minimalna równa jest minimalnej normie obszarowej gruntów rolnych przewidzianej dla jednostki JPL i nie większa niż 100 ha maksymalna norma obszarowa) – zob. T. Ciodyk, P. Iwaszkiewicz, *Preferowany model gospodarstwa rolnego w procesie kształtowania ustroju rolnego w Polsce*, w: M. Kłodziński, W. Dzun (red.), *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, Warszawa 2005, s. 176.

<sup>24</sup> T.jedn.: Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

stanowieniu prawa ze szczególnym uwzględnieniem ochrony gospodarstw rodzinnych<sup>25</sup>. Wątpliwości budzi jednak możliwość określenia art. 23 ustawy zasadniczej jako przepisu o charakterze ustrojowym, który umożliwiłby kreowanie mechanizmów wsparcia oraz rozwiązań normatywnych realizujących określone założenia systemowe<sup>26</sup>. Zasadne jest więc określenie omawianego przepisu jedynie jako quasi-ustrojowego. W żaden sposób przepis ten nie został powiązany z układem stosunków własnościowych w rolnictwie, formami organizacji produkcji czy też formami organizacji rynku rolnego<sup>27</sup>.

Tezy zawarte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym art. 23 ustawy zasadniczej jednoznacznie wskazują, że gospodarstwo rodzinne jest szczególnego rodzaju gospodarstwem rolnym, pozwalającym na najefektywniejszą formę gospodarowania oraz stanowiącym źródło godziwego utrzymania rodzin rolniczych. Pomimo tego do 2003 r. gospodarstwo rodzinne nie posiadało postaci normatywnej. Brak też było w materii ustawodawczej wyróżników wskazujących jego cechy jako kwalifikowanej postaci gospodarstwa rolnego. Sytuację tę zmienił art. 5 ust. 1 u.k.u.r., który wyraża pierwszą i jak dotąd jedyną definicję gospodarstwa rodzinnego w polskim systemie prawnym<sup>28</sup>. Sama konstrukcja tego pojęcia ma kluczowe znaczenie w procesie obrotu nieruchomościami rolnymi, gdyż decyduje o możliwości ingerencji państwa w prawo własności.

Na mocy u.k.u.r. regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi powierzona została Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej jako: ANR lub Agencja), będącej następcą prawnym Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Należy zauważyć, że zmiana dawnej nazwy kojarzącej podmiot ten jedynie z mieniem rolniczym Skarbu Państwa stanowi dodatkowe podkreślenie jego nowej roli. Agencja jest bowiem aktywnym regulatorem stosunków własnościowych w rolnictwie, a nie jedynie scentralizowanym dysponentem uprawnień właścicielskich mienia rolnego Skarbu Państwa.

Wskazać należy, że ingerencja Agencji w obrót nieruchomościami rolnymi dotyczy jedynie własnościowego, umownego rozporządzania nie-

<sup>25</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Kraków 2002, s. 34.

<sup>26</sup> A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 1, 2000, s. 33.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>28</sup> A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” 13, 2004, z. 2, s. 399.

ruchomościami rolnymi. Rozporządzenia o innym charakterze nie są objęte stosowaniem ustawy. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie obejmuje bowiem sytuacji, gdy do przeniesienia własności nieruchomości rolnych dochodzi z mocy prawa lub też na podstawie innych niż umowa zdarzeń prawnych. Podzielić należy stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z 11 lipca 2003 r. w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wypracowane wspólnie z ANR, zgodnie z którym ustawa obejmuje wszelkie umowne sposoby nabycia własności nieruchomości rolnej.

Ingerencja ANR w umowne przeniesienie własności nieruchomości rolnych następuje na drodze dwóch zbliżonych do siebie konstrukcji prawnych. Pierwszą z nich jest określone w art. 3 ust. 4 u.k.u.r. prawo pierwokupu oraz zawarte w art. 4 ust. 1 prawo nabycia, zwane prawem wykupu.

W związku z art. 3 ust. 4 oraz art. 4 ust. 1 u.k.u.r. każde umowne przeniesienie własności nieruchomości rolnych (poza wyjątkami określonymi w ustawie) jest stosunkiem prawnym odbywającym się na płaszczyźnie konstrukcji gospodarstwa rodzinnego. Tym samym uzyskanie przez dane gospodarstwo statusu gospodarstwa rodzinnego przesądza o tym, czy ANR, korzystając z przyznanych jej przez ustawodawcę uprawnień, nabydzie nieruchomość rolną, ingerując tym samym w rynkowy obrót nieruchomościami rolnymi.

Prawo pierwokupu wprowadzone przez art. 3 ust. 4 u.k.u.r. jest drugim tego typu uprawnieniem, które przysługuje ANR. Występuje ono niezależnie od prawa pierwokupu określonego w art. 29 ust. 4 u.g.n.r., dzięki któremu Agencja może podejmować działania antyspekulacyjne w odniesieniu do nieruchomości nabytych z Zasobu WRSP. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego przyznała ANR prawo pierwokupu pozwalające na ingerencję we wszelkie transakcje sprzedaży nieruchomości, gdy z uprawnienia tego nie skorzystały określone podmioty. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż ANR prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy nieruchomości rolnej, pod warunkiem jednak, że nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy.

Pierwokup przysługujący dzierżawcy określany w omawianej ustawie zastąpił analogiczne uprawnienie przyznane dzierżawcy na mocy uchylonego § 2 art. 695 k.c. Istotną zmianą poza określeniem, że prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy nieruchomości rolnej w przypadku, gdy dzierżawa zawarta została na piśmie z datą pewną, jest wymóg, aby nieru-

chomość rolna objęta uprawnieniem wchodziła w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. Tym samym oznacza to, że dzierżawca, aby móc skorzystać z powyższego prawa, musi być m.in. rolnikiem indywidualnym ze wszystkim wynikającymi z tego faktu konsekwencjami.

Prawo pierwokupu jest głównym mechanizmem umożliwiającym państwu nabywanie własności nieruchomości rolnych w procesie kształtowania ustroju rolnego, o czym świadczy liczba transakcji podlegających badaniu przez ANR oraz liczba złożonych oświadczeń o skorzystaniu z tego prawa. Nowelizacja u.k.u.r., dokonana ustawą z 6 maja 2010 r.<sup>29</sup>, określiła, że przysługujące ANR uprawnienia, w tym prawo pierwokupu, nie ma zastosowania do umów sprzedaży przenoszących własność nieruchomości rolnych, których powierzchnia nie przekracza 5 ha. Wpłynęło to znacząco na zmniejszenie ilości warunkowych umów sprzedaży, jakie zmuszeni są zawierać nabywcy nieruchomości rolnych, którzy nie są rolnikami indywidualnymi.

Skonsumowanie przez ANR uprawnienia pierwokupu określonego w art. 3 ust. 4 u.k.u.r. powoduje, że wstępuje ona w miejsce nabywcy na warunkach określonych w warunkowej umowie sprzedaży<sup>30</sup>. Agencja wykonuje powyższe prawo na etapie istnienia pomiędzy stronami jedynie warunkowej umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości. Skutki rzeczowe, tj. przeniesienie własności, dokonują się dopiero w momencie zawarcia właściwej umowy przenoszącej własność nieruchomości. Jednakże własność nieruchomości rolnej może zostać przeniesiona na podstawie umowy innej niż sprzedaż (np. darowizna, aport). Dlatego aby wzmocnić rolę ANR jako regulatora obrotu, ustawodawca wyposażył ją w możliwość nabycia nieruchomości rolnej również w przypadku, gdy do jej przeniesienia dochodzi w wyniku zawarcia umowy innej niż sprzedaż. Nabycie nieruchomości w powyższym trybie przez ANR (zwane też prawem wykupu) wyłączone jest w przypadku, gdy skutkiem przeniesienia własności jest powiększenie gospodarstwa rodzinnego.

Prawo wykupu ma wyjątkowy charakter, umożliwia bowiem państwu ingerencję w zapadłe skutki rzeczowe. Co więcej, ustawodawca pozostawił wypracowanie sposobu jego realizacji praktyce. Jeżeli prawo pierwokupu pozwala na ingerencję w sferę zobowiązaniową, to prawo wykupu jest znacznie bardziej rygorystyczne, gdyż oznacza ingerencję w sferę rzeczową. Nabycie własności nieruchomości rolnej w drodze umowy innej niż

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 110, poz. 725.

<sup>30</sup> J. Górecki, op. cit., s. 168.

umowa sprzedaży powoduje, że nabywca jako właściciel musi liczyć się z możliwością utraty nabytej nieruchomości. Własność nabytej w powyższy sposób nieruchomości rolnej nie może zostać od razu ujawniona w księdze wieczystej, prowadzonej dla tej nieruchomości, gdyż dla złożenia wniosku w tej sprawie do sądu wieczystoksięgowego niezbędne jest złożenie przez ANR oświadczenia o nieskorzystaniu z przysługującego jej prawa wykupu. Dopiero z tym momentem prawo własności, wpisane w księgę wieczystą na rzecz nabywcy, będzie korzystać z rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Dlatego też słuszne wydaje się porównywanie tego prawa do wywłaszczenia, a nawet uznanie, że skutki jego realizacji są dotkliwsze dla właściciela niż samo wywłaszczenie<sup>31</sup>. Zauważyć należy, że Rzecznik Praw Obywatelskich złożył 13 lutego 2008 r. wniosek o stwierdzenie niezgodności m.in. art. 4 u.k.u.r. z przepisami Konstytucji. Jednakże Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 marca 2010 r. stwierdził, że przepis ten jest zgodny z Konstytucją<sup>32</sup>.

Zarówno prawo pierwokupu, jak i omawiane powyżej prawo nabycia (wykupu) służą kontroli stosunków własnościowych, których przedmiotem są nieruchomości rolne. Wyłączenie kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, a więc możliwość swobodnego przeniesienia własności nieruchomości rolnej występuje, gdy w wyniku transakcji dochodzi do powiększenia gospodarstwa rodzinnego. Dlatego też konstrukcja normatywna gospodarstwa rodzinnego ma kluczowe znaczenie dla stosunków własnościowych, których przedmiotem są nieruchomości rolne. Przedstawienie konstrukcji normatywnej gospodarstwa rodzinnego wymaga uprzedniego wskazania, że gospodarstwo to stanowi kwalifikowany rodzaj gospodarstwa rolnego, na co wskazuje art. 5 ust. 1 u.k.u.r.

Związanie definicji gospodarstwa rodzinnego z gospodarstwem rolnym, w kodeksowym rozumieniu tego pojęcia, rodzi szereg istotnych konsekwencji. Jedną z nich jest nadanie mu nadrzędnej roli jednostki wytwórczej w rolnictwie. Definicja gospodarstwa rolnego zawarta w art. 55<sup>3</sup> k.c. jest bowiem przejawem podejścia funkcjonalnego, służącego zaakcentowaniu jego produkcyjnej roli<sup>33</sup>. Ponadto kodeksowa postać gospodarstwa rolnego

---

<sup>31</sup> Zob. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę...*, s. 421; S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 6, 2005, s. 178.

<sup>32</sup> K 8/08, OTK-A 2010, z. 3, poz. 23.

<sup>33</sup> K. Stefańska, *Poszukiwanie modelu...*, s. 157.

nakazuje traktować je jako substrat majątkowy, którego realizacja wyraża się lub może się wyrażać włączeniu ziemi, kapitału i organizacji w celu uzyskania produktu rolnego, zgodnie z celem społeczno-gospodarczym<sup>34</sup>. Powiązanie definicji zawartej w art. 5 ust. 1 u.k.u.r. z kodeksową konstrukcją gospodarstwa rolnego powoduje również, że gospodarstwo rodzinne stało się jednostką produkcyjną w rolnictwie, której podstawowy składnik stanowi ziemia. Ponieważ konstrukcja gospodarstwa rolnego określona w art. 55<sup>3</sup> k.c. związana jest z pojęciem nieruchomości rolnej (art. 46<sup>1</sup>), gospodarstwo rodzinne jest w konsekwencji powyższego przejawem „gruntowej” koncepcji rolnictwa, w której czynnik ziemi odgrywa decydujące znaczenie.

W rezultacie więc gospodarstwo rodzinne jawi się jako jednostka produkcyjna, w ramach której nie mieszczą się wszystkie prowadzone obecnie formy działalności rolniczej. Dotyczy to zwłaszcza działów specjalnych produkcji rolnej, gdzie czynnik ziemi może odgrywać znaczenie drugoplanowe<sup>35</sup>.

Związek pojęciowy pomiędzy definicją gospodarstwa rodzinnego a kodeksową regulacją art. 55<sup>3</sup> komplikuje jednak definicja nieruchomości rolnej zawarta w art. 2 ust. 1 u.k.u.r. Ten ostatni przepis określa, że na potrzeby ustawy przez nieruchomość rolną rozumieć należy nieruchomość rolną w jej kodeksowym znaczeniu (określonym w art. 46<sup>1</sup>), z wyłączeniem jednak nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. W efekcie gospodarstwo rodzinne będzie gospodarstwem rolnym o powierzchni wynoszącej co najmniej 1 ha użytków rolnych. Ponadto w jego skład wchodzić będą tylko te nieruchomości rolne, które przeznaczone są w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne. Tymczasem gospodarstwo rolne, w jego postaci normatywnej określonej w art. 55<sup>3</sup> k.c., będzie zespołem majątkowym, bez względu na jego powierzchnię (minimalną i maksymalną), a wchodzące w jego skład nieruchomości rolne będą jego elementem bez względu na ich przeznaczenie w planach zagospodarowania przestrzennego. W ten sposób gospodarstwo rodzinne jako instytucja u.k.u.r. zostało istotnie zawężone w sensie przedmiotowym w stosunku do gospodarstwa rolnego w jego kodeksowym ujęciu. O ile określenie gospodarstwa rodzinnego ze względu na normy obszarowe, odróżniające go od gospodarstwa rolnego

---

<sup>34</sup> J. Nadler, *Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wrocław 1976, s. 153.

<sup>35</sup> J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013, s. 50.



definiowanego przez Kodeks cywilny można pogodzić na gruncie relacji art. 5 ust. 1 u.k.u.r. do art. 55<sup>3</sup> k.c., to określona w art. 2 ust. 1 tego aktu modyfikacja art. 46<sup>1</sup> k.c. powodować może niespójność i problemy z jego wykonywaniem w praktyce<sup>36</sup>.

Artykuł 5 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r. określa maksymalną normę obszarową tworzącą wraz z konstrukcją rolnika indywidualnego normatywny model gospodarstwa rodzinnego. Zgodnie z tym przepisem za gospodarstwo rodzinne można uznać gospodarstwo, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Odpowiednie skonfigurowanie powyższych norm (minimalnej i maksymalnej) ma o tyle istotne znaczenie, że może przesądzać o docelowym charakterze modelu gospodarstwa rodzinnego jako drobnego, chłopskiego gospodarstwa rodzinnego lub też rodzinnego gospodarstwa rolnego o charakterze farmerskim<sup>37</sup>. Ustawodawca, określając gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo, które charakteryzuje jednohektarowa norma minimalna oraz 300-hektarowa norma maksymalna, oznacza, że zmieszczą się w nim zarówno drobne gospodarstwa rolne, gospodarstwa drobnotowarowe oraz towarowe, jak i duże gospodarstwa rolne do 300 ha.

W przedziale norm obszarowych 1-300 ha mieszczą się więc gospodarstwa nastawione na samokonsumpcję<sup>38</sup>. Jednocześnie jednak we wskazanych granicach powierzchniowych mieszczą się również gospodarstwa o charakterze komercyjnym, prowadzące produkcję rolniczą, służącą nie tylko potrzebom alimentacyjnym<sup>39</sup>. Bez wątpienia jednak 1 ha minimalna norma obszarowa sprzyja powstawaniu gospodarstw, które nie będą w stanie zapewnić egzystencji rodzinie rolniczej na niej gospodarującej.

O mniej komercyjnym charakterze gospodarstwa rodzinnego może świadczyć osoba rolnika indywidualnego, która odwołuje się do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. W tym kontekście należy zauważyć, że na mocy art. 12 ust. 10 u.k.u.r. normodawca zdecydował się wprowadzić dodatkową normę obszarową, niezależną od omawianej maksymalnej normy obszarowej właściwej gospodarstwu rodzinnemu. Na mocy tego przepisu do u.g.n.r. wprowadzony został art. 28a ust. 1, zgodnie z którym sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może

---

<sup>36</sup> K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 6, 2005, s. 188.

<sup>37</sup> A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 232.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego...*, s. 209.

nastąpić, jeżeli w wyniku transakcji łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Oznacza to, że ustawodawca dopuścił możliwość niekontrolowanego (poddanego jedynie warunkom przetargu nieograniczonego) powstawania gospodarstw w związku z obrotem nieruchomościami Zasobu WRSP, które nie są gospodarstwami rodzinnymi. Sytuacja taka będzie miała miejsce w przypadku nabycia z Zasobu WRSP nieruchomości, których obszar przekracza 300 ha, lub też nieruchomości mniejszych, które wraz z nieruchomościami stanowiącymi własność nabywcy przekroczą 300 ha.

O odmiennosć normatywnej gospodarstwa rodzinnego od jego modelowej, cywilistycznej postaci wyrażonej w art. 55<sup>3</sup> k.c. przesądza również administracyjnoprawny tryb weryfikacji przesłanek wyróżniających to gospodarstwo.

W tym miejscu wskazać należy, że ustawodawca nie zdecydował się na stworzenie możliwości administracyjnego potwierdzania rodzinnego statusu gospodarstwa rolnego<sup>40</sup>. Brak takiej możliwości oznacza, że o uznaniu danego gospodarstwa za gospodarstwo rodzinne decyduje *de facto* notariusz, przed którym dokonywana jest czynność skutkująca przeniesieniem własności nieruchomości. To właśnie notariusz na podstawie załączonych do umowy oświadczeń weryfikuje, czy w wyniku danej transakcji następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego.

Uzyskanie przez gospodarstwo rolne statusu gospodarstwa rodzinnego, w świetle art. 5 ust. 1 u.k.u.r., warunkowane jest poza omówionymi przesłankami przedmiotowymi występowaniem elementu podmiotowego związanego z osobą prowadzącą to gospodarstwo. Nadmienić jednak należy, że pod kątem techniki legislacyjnej konstrukcja art. 5, będącego kluczowym przepisem dla omawianego aktu, jest najsłabszym jego punktem. Przepis ten opiera się bowiem na skomplikowanej wzajemnej relacji postanowień odrębnych jednostek redakcyjnych aktu. W rezultacie oznacza to, że odczytując definicję gospodarstwa rodzinnego, należy kolejno zapoznawać się z treścią trzech różnych przepisów u.k.u.r.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw...*, s. 404.

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 1 gospodarstwo rodzinne jest gospodarstwem rolnym (którego definicja zawarta jest w art. 2 ust. 2, a ta z kolei odsyła do art. 55<sup>3</sup> k.c., dodając jednohektarową minimalną normę obszarową użytków rolnych), prowadzonym przez rolnika indywidualnego (którego definicja zawarta została w art. 6 ust. 1). Na kaskadową konstrukcję gospodarstwa rodzinnego, na którą składają się przytoczone przepisy u.k.u.r., uwagę zwraca A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę...*, s. 399.

Przechodząc do analizy pojęcia rolnika indywidualnego, należy zauważyć, że jego kluczowa rola w definicji gospodarstwa rodzinnego wyraża dążenie ustawodawcy do wzmocnienia roli samych rolników w procesie kształtowania modelu gospodarstwa<sup>42</sup>. Tłumaczy to położenie w treści art. 6 u.k.u.r. nacisku na element osobistego prowadzenia gospodarstwa. W tym też duchu należy również rozpatrywać ustanowiony w art. 6 ust. 1 wymóg posiadania przez rolnika indywidualnego „kwalifikacji rolniczych”, które służą wyłonieniu spośród szeroko rozumianej grupy rolników osób przygotowanych do pracy w rolnictwie<sup>43</sup>.

Artykuł 6 u.k.u.r. określający konstrukcję pojęcia rolnika indywidualnego, będący podmiotowym wyznacznikiem gospodarstwa rodzinnego, poddany został istotnym zmianom, z czym wiąże się wejście w życie 3 grudnia 2011 r. ustawy z 16 września 2011 r.<sup>44</sup> Artykuł 7 noweli wprowadził okres przejściowy, tzn. osobom fizycznym, które w dniu jej wejścia w życie były rolnikami indywidualnymi, w rozumieniu art. 6 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu tego aktu (nie spełniały jednak warunków określonych nowelizacją), przez okres 5 lat od dnia wejścia w życie noweli przyznany został status rolnika indywidualnego. Rozpatrując więc funkcjonowanie pojęcia rolnika indywidualnego w ramach przepisów u.k.u.r., należy mieć na względzie, że pomimo zmiany brzmienia art. 6 niniejszego aktu pierwotna treść tego przepisu do 3 grudnia 2016 r. będzie nadal decydować o możliwości uznania danej osoby za rolnika indywidualnego.

Podstawowym wyróżnikiem rolnika indywidualnego jest forma władania nieruchomościami rolnymi, tworzącymi prowadzone przez tę osobę gospodarstwo rolne. Pierwotna treść art. 6 ust. 1 określała, że za rolnika indywidualnego ustawodawca uważał tylko właściciela lub dzierżawcę nieruchomości rolnych. Wydaje się to o tyle zasadne, że są to podstawowe formy władania nieruchomościami rolnymi i przywołanie ich w brzmieniu powyższego przepisu nie budziło wątpliwości. Jednakże po dokonanej nowelą z 16 września 2011 r. zmianie u.k.u.r., nadającej m.in. nowe brzmienie omawianemu art. 6 ust. 1, za rolnika indywidualnego może zostać uznana osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych. Tak szerokie określenie form władania nieruchomościami rolnymi wydać

<sup>42</sup> K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego...*, s. 195.

<sup>43</sup> B. Zdziennicki, *Rolnicy indywidualni*, w: A. Stelmachowski, B. Zdziennicki (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 168.

<sup>44</sup> Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 233, poz. 1382.

może się zasadne, tym bardziej że formy te zostały również określone w orzecznictwie jako właściwe pojęciu prowadzenia gospodarstwa rolnego<sup>45</sup>. Należy jednak wziąć pod uwagę, że judykatura, odnosząc się do pojęcia prowadzenia gospodarstwa rolnego, czyniła to w związku ze stanami prawnymi z zakresu świadczeń emerytalno-rentowych. Ich powtórzenie na potrzeby przepisów u.k.u.r., a więc obrotu nieruchomościami rolnymi, może budzić zastrzeżenia. Problematyczne bowiem jest określenie, że za rolnika indywidualnego uznaje się osobę, która jest m.in. samoistnym posiadaczem nieruchomości rolnych. W ten sposób status rolnika indywidualnego może uzyskać samoistny posiadacz, a w konsekwencji również bezumowny użytkownik (co więcej, nawet w złej wierze). Rodzi to konkretne skutki prawne, a jednym z nich jest możliwość zakwalifikowania do przetargów ograniczonych organizowanych przez ANR dla rolników indywidualnych zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne<sup>46</sup> osób będących bezumownymi użytkownikami nieruchomości Zasobu WRSP.

Kolejne wymogi stawiane osobie rolnika indywidualnego to: posiadanie kwalifikacji rolniczych, zamieszkiwanie co najmniej 5 lat w gminie, na której obszarze jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, oraz osobiste prowadzenie tego gospodarstwa w tymże okresie.

Wspomnieć też należy, że w zakresie wymagań co do kwalifikacji rolniczych stawianych w art. 6 ust. 1 u.k.u.r. zaszła również istotna zmiana. W pierwotnym brzmieniu ustawy do „kwalifikacji rolniczych” (określanych jako teoretyczne) ustawodawca zaliczał oprócz wykształcenia rolniczego, co najmniej zasadniczego, jakiegokolwiek wykształcenie średnie lub wyższe. Tak więc wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych spełniony był w przypadku posiadania rolniczego wykształcenia na poziomie zasadniczym, co nie budzi większych zastrzeżeń. Jednocześnie jednak ustawodawca uznał, że kwalifikacje rolnicze posiadała także osoba z jakimkolwiek wykształceniem średnim lub wyższym, co biorąc pod uwagę założenia omawianej ustawy, było niewłaściwe. Ponadto posiadanie kwalifikacji rolniczych uznane zostało za spełnione, gdy dana osoba osobiście prowadziła gospodarstwo rolne lub pracowała w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat. To rozwiązanie również nie zasługiwało na aprobatę, gdyż zarówno osobiste prowadzenie, jak i praca w gospodarstwie nie odnosiły się do konkretnego gospodarstwa, w ramach którego funkcjonował rolnik

<sup>45</sup> Zob. uchwała SN z 30 maja 1988 r., III UZP 8/88, OSNCP 1988, nr 12, poz. 166.

<sup>46</sup> Art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.

indywidualny, lecz jakiegokolwiek gospodarstwa rolnego<sup>47</sup>. Podobnie negatywnie ocenić należy przesłankę pracy w gospodarstwie jako uprawniającą do uznania, że dana osoba posiadała kwalifikacje rolnicze, gdyż ustawodawca nie określił, o jaką formę pracy chodzi ani czy ma to być praca przy produkcji rolnej bądź też w innym, nawet niezwiązanym z rolnictwem, charakterze.

Powyższą niewłaściwość dostrzegł również ustawodawca, gdyż art. 3 ust. 4 ustawy nowelizującej z 16 września 2011 r. w sposób istotny zmienił pierwotne brzmienie art. 6 u.k.u.r. W obecnym stanie prawnym art. 6 ust. 2 pkt 2 u.k.u.r. określa, że kwalifikacje rolnicze posiada osoba z wykształceniem *stricte* rolniczym (zasadnicze zawodowe, średnie lub wyższe), jak też legitymująca się tytułem kwalifikacyjnym, tytułem zawodowym lub tytułem mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i posiadająca dodatkowo 3-letni staż w pracy w rolnictwie. Jeśli dana osoba posiada wykształcenie inne niż rolnicze (w zależności od poziomu wykształcenia), ustawa wymaga dodatkowo posiadania stażu (3- oraz 5-letniego) lub ukończenia studiów podyplomowych w zakresie związanym z rolnictwem. Zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach jako cel, któremu służy kształtowanie ustroju rolnego, uznać należy za istotny i słuszny element prowadzonej przez państwo polityki agrarnej. Wykształcenie jest bowiem jednym z czynników wpływających na dochodowość gospodarstw rolnych<sup>48</sup>. Właściwość ta zachodzi zarówno w przypadku osób z wykształceniem rolniczym, jak i innym. Ponadto poziom wykształcenia wpływa na wyniki produkcyjne, jak też warunki strukturalne<sup>49</sup>. Ostatnie dwa czynniki są jednak związane z posiadanym wykształceniem rolniczym, gdyż osoby je posiadające prowadzą bardziej wydajną produkcję oraz w większym stopniu powiększają swoje gospodarstwa niż podmioty z wykształceniem nierolniczym<sup>50</sup>.

Nowelizacja u.k.u.r. dokonana ustawą z 16 września 2011 r. zaostrzyła również wymóg zamieszkiwania w gminie, na której obszarze jest po-

---

<sup>47</sup> A. Majewski, *Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 6, 2005, s. 131.

<sup>48</sup> M. Leszczyńska, *Wykształcenie rolników jako czynnik determinujący dochody ludności rolniczej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2005, z. 7, s. 103.

<sup>49</sup> B. Gołębiowska, *Wykształcenie rolników jako czynnik różnicujący intensywność produkcji i dochody gospodarstw rolniczych*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, Prace Naukowe nr 35, Zarządzanie Wiedzą w Agrobiznesie w Warunkach Polskiego Członkostwa w Unii Europejskiej, SGGW, Warszawa 2005, s. 147.

<sup>50</sup> Ibidem.

łożona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, stawiany przez ustawodawcę rolnikowi indywidualnemu. W obecnym stanie prawnym zamieszkiwanie musi obejmować okres 5 lat. Dodatkowo okres ten rozciągnięty został na wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Jak wskazane zostało w uzasadnieniu do projektu noweli, wprowadzenie tych okresów (choć w projekcie określonych pierwotnie na 3 lata) miało zmniejszyć udział w obrocie nieruchomościami rolnymi osób niebędących rolnikami, które nieruchomości te mogłyby nabywać w celach inwestycyjnych<sup>51</sup>.

Nowela przyczyniła się również do podkreślenia statusu osoby rolnika indywidualnego jako osoby faktycznie związanej z prowadzeniem działalności rolniczej. W stanie prawnym przed nowelizacją przesłankę osobistego prowadzenia gospodarstwa rodzinnego rozumiano jako osobiste podejmowanie kluczowych działań związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Do działań tych zaliczyć należy składanie oświadczeń woli w sprawach związanych z funkcjonowaniem gospodarstwa lub też zamieszkanie na terenie tego gospodarstwa<sup>52</sup>. W obecnym stanie prawnym osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego, oprócz podejmowania decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie, polega dodatkowo na pracy w gospodarstwie. Dzięki temu rolnik indywidualny jako podmiot kierujący (zarządzający) gospodarstwem rolnym musi dodatkowo pracować w tym gospodarstwie. Jest to konsekwencją wysuniętego przez judykaturę poglądu, zgodnie z którym prowadzenie gospodarstwa rolnego ściśle wiąże się z pracą w tymże gospodarstwie<sup>53</sup>.

W związku z powyższym, aby dana osoba mogła zostać uznana za rolnika indywidualnego, oprócz władania gospodarstwem rolnym, musi wykonywać również czynności natury funkcjonalnej, niezbędne dla racjonalnej gospodarki w prowadzonym gospodarstwie rolnym. Przyjąć należy, że na pojęcie pracy w gospodarstwie składają się czynności wykonywane nieprzerwalnie, w sposób ciągły, natomiast sam wymiar ekonomiczny tej pracy (np. to, czy stanowi ona główne źródło utrzymania) posiada znaczenie drugorzędne<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 2849 z 26 lutego 2010 r.

<sup>52</sup> T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce*, „*Studia Iuridica Agraria*” 6, 2005, s. 149.

<sup>53</sup> Wyrok SN z 29 września 2005 r., I UK 16/05, OSNP 2006, nr 17-18, poz. 278.

<sup>54</sup> E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 115.

Jak wspomniano, konstrukcja normatywna gospodarstwa rodzinnego poza powszechnym obrotem nieruchomości rolnymi w sposób istotny zmieniła również sposób gospodarowania przez ANR mieniem Zasobu WRSP. Stało się to konieczne, gdyż ANR zyskała możliwość nabywania nieruchomości rolnych w procesie kontroli obrotu prywatnego, które wchodziły następnie do Zasobu WRSP.

Niezbędne więc stało się ukierunkowanie obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi, tak aby kształtowanie stosunków własnościowych z udziałem tych nieruchomości mogło również służyć wspieraniu gospodarstw rodzinnych. Postanowienia u.g.n.r. nie służyły bowiem realizacji obowiązującego od 19 stycznia 1994 r. zapisu zawartego w art. 6 ust. 5 tej ustawy statuującego, że gospodarowanie mieniem Zasobu WRSP powinno służyć m.in. tworzeniu gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększaniu już istniejących gospodarstw rodzinnych. Zmiana priorytetu działań w procesie gospodarowania Zasobem WRSP poprzez nowelizację art. 6 i określenie, że ANR realizuje cele wynikające z polityki państwa w zakresie tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, musiała zostać powiązana ze zmianą narzędzi prawnych umożliwiających realizację tego zadania. Artykuł 29 ust. 3b u.g.n.r. w brzmieniu nadanym przez u.k.u.r.<sup>55</sup> służy właśnie temu celowi. Przepis ten przewiduje możliwość organizowania przez ANR przetargów ograniczonych do osób fizycznych, spełniających warunki, określone w przepisach u.k.u.r., które zamierzają utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne.

Dodatkowo nowelizacja u.g.n.r. dokonana powoływaną uprzednio ustawą z 16 września 2011 r. określiła sprzedaż nieruchomości jako uprzywilejowaną formę gospodarowania Zasobem WRSP. Możliwość ukierunkowania trwałego rozdysponowania nieruchomości Zasobu WRSP na rzecz gospodarstw rodzinnych należy uznać za realizację nałożonego na ANR obowiązku wykonywania polityki rolnej państwa, w szczególności w zakresie tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

Podczas rozważań dotyczących konstrukcji prawnej gospodarstwa rodzinnego należy podać w wątpliwość określenie jej jako docelowego modelu gospodarstwa rolnego, szczególnie w aspekcie regulacji wspólnotowych tworzących Wspólną Politykę Rolną. Ustawodawstwo wspólnotowe kojarzy bowiem konstrukcję gospodarstwa rodzinnego z pracą rolnika

---

<sup>55</sup> Art. 12 ust. 11 u.k.u.r.

i jego rodziny, a obszar takiego gospodarstwa powinien zapewnić odpowiedni parytet dochodowy rodziny rolniczej<sup>56</sup>.

Ustawodawca, określając w przepisach u.k.u.r. konstrukcję gospodarstwa rodzinnego, winien wziąć pod uwagę kryteria występujące w ustawodawstwie europejskim odnoszące się do pomocy modernizacyjnej gospodarstw<sup>57</sup>. Byłyby to odpowiednio: kryterium prowadzenia gospodarstwa osobiście nie tylko przez samego rolnika, lecz także jego rodzinę, kryterium kwalifikacji (świadczące o zawodowym przygotowaniu do prowadzenia gospodarstwa) oraz kryterium przedmiotowe odnoszące się do obszaru gospodarstwa (co pozwoliłoby na wyodrębnienie gospodarstw zdolnych do zapewnienia przeciętnej egzystencji rodziny rolniczej)<sup>58</sup>.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie 1305/2013<sup>59</sup> wskazuje, że wśród priorytetów mających zapewnić zrównoważony rozwój obszarów wiejskich znajdują się kwestie związane z zapewnieniem rentowności gospodarstw, promowaniem innowacyjnych technologii w gospodarstwach, dobrostanem zwierząt, propagowaniem efektywnego gospodarowania zasobami. W preambule rozporządzenia wskazane zostało m.in., że w celu efektywniejszego ukierunkowania pomocy państwa członkowskie powinny przeznaczać wsparcie na inwestycje gospodarstw m.in. w celu poprawy ich rentowności.

Pozwala to założyć, że model gospodarstwa rodzinnego na gruncie prawa krajowego powinien zostać tak określony, aby wspieranie tego typu gospodarstw oznaczało wspieranie jednostek produkcyjnych dających gwarancje rozwoju. Dlatego też gospodarstwo to cechować powinna swoista „żywołność”, w tym zdolność do wykorzystania pomocy modernizacyjnej w związku z polityką rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej<sup>60</sup>. W zestawieniu z powyższym konstrukcja gospodarstwa rodzinnego określona w u.k.u.r. budzić może zastrzeżenia. Co więcej, u.k.u.r. w żaden sposób nie określa konstrukcji gospodarstwa rodzinnego jako jednostki produkcyjnej w rolnictwie, wspólnie prowadzonej i zarządzanej przez osoby bliskie, tj. rodzinę. Element ten jest natomiast nierozdzielnie związany z modelem gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego...*, s. 208.

<sup>57</sup> A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw...*, s. 231.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 234.

<sup>59</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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.

<sup>60</sup> A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową...*, s. 403.

<sup>61</sup> D. Łobos, *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz ustawodawstwa narodowych państw członkowskich wspólnot europejskich*, w: S. Prutis (red.), op. cit., s. 176.



Powyższe uzasadnia potrzebę przededefiniowania pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Tym bardziej że 1 maja 2016 r. wygasa okres przejściowy dotyczący nabywania nieruchomości rolnych w Polsce przez obywateli państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej. Perspektywa uwolnienia rynku ziemi w Polsce i objęcia go w pełni regułami swobody przepływu kapitału spowodowała ustawodawcę do podjęcia prac nad projektami aktów prawnych mających w zamyśle służyć przeciwdziałaniu wykupowi polskiej ziemi. Na szczególną uwagę w tym przedmiocie zasługuje poselski projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109). Reguluje on kwestię obrotu nieruchomościami rolnymi, zarówno w odniesieniu do obrotu rynkowego, jak i do obrotu nieruchomościami Zasobu WRSP. O ile rozwiązania dotyczące obrotu powszechnego stanowią rozwinięcie obowiązujących obecnie regulacji w zakresie kontrolowania przez ANR stosunków własnościowych ziemi, o tyle zaproponowane przez projektodawcę rozwiązania obrotu nieruchomościami Zasobu WRSP wzmacniają w stosunku do obowiązujących obecnie przepisów u.g.n.r. rolę gospodarstwa rodzinnego. Świadczy o tym nałożony na ANR obowiązek organizowania w pierwszej kolejności przetargów na powiększenie gospodarstw rodzinnych (art. 21 pkt 4 projektu), jak też organizowania przetargów ofertowych dla rolników indywidualnych.

Jednocześnie założyć należy, że wzmocnienie kontrolnej funkcji ANR w ramach obrotu powszechnego nieruchomościami rolnymi<sup>62</sup>, a tym samym zwiększenie możliwości nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu WRSP, skutkować będzie umocnieniem roli przetargów ograniczonych na powiększenie gospodarstw rodzinnych, jako sposobu zagospodarowania nieruchomości skarbowych. Postanowienia projektu odnoszące się do gospodarstwa rodzinnego opierają się jednak na rozwiązaniach normatywnych obecnych w u.k.u.r., a tym samym powielają wskazywane uprzednio wady właściwe obecnemu modelowi gospodarstwa rodzinnego. Pożądane byłoby więc podjęcie próby określenia modelu gospodarstwa rodzinnego, tak aby uprzywilejowany obrót nieruchomościami

---

<sup>62</sup> Uprawnienia ANR w tym zakresie przysługiwać będą w odniesieniu do transakcji, których przedmiotem są nieruchomości rolne przekraczające areał 1 ha (obecnie prawo pierwokupu oraz wykupu przysługuje ANR w przypadku, gdy przedmiotem umowy przenoszącej własność jest nieruchomość rolna, której obszar przekracza 5 ha). Ponadto o wzmocnieniu ingerencji ANR w stosunki własnościowe świadczy określenie w art. 21 pkt 3 projektu, że w planie finansowym Zasobu 30% wydatków przeznaczają się na realizację zadań związanych z wykonywaniem prawa pierwokupu oraz wykupu.

rolnymi (zarówno w ramach obrotu powszechnego, jak i obrotu nieruchomościami Zasobu WRSP) ukierunkowany na powiększanie tych gospodarstw służył jednocześnie umacnianiu jednostek gospodarczych, stanowiących najefektywniejszą formę gospodarowania oraz zapewniających źródło godziwego utrzymania rodzin rolniczych.

## **FAMILY FARMS IN THE SYSTEM OF AGRICULTURAL PROPERTY TRADING IN POLAND**

### **S u m m a r y**

The article presents a family farm as a key legal institution when it comes to the trading in agricultural property in Poland. An analysis of the regulations of the law of 11 April 2003 on the shaping of the agricultural regime shows that the normative construction of a family farm lacks coherence and does not serve implementation of the goals identified in the act. What is more, the construction of the concept and the elements that form the subjectivity of a family farm (an individual farmer) and its objectivity (and in particular the minimal area size of 1 ha) fail to provide a guarantee that focus will be put on farms with the most effective form of management, which ensure and maintain a source of fair income for a family of farmers. The same will also be true of the property from the Agricultural Property Resources of the State Treasury.

## **L'AZIENDA A CONDUZIONE FAMILIARE NELLA MEDIAZIONE IMMOBILIARE AGRICOLA IN POLONIA**

### **R i a s s u n t o**

L'obiettivo della pubblicazione è di presentare l'azienda a conduzione familiare come istituto giuridico cruciale nell'ambito della mediazione immobiliare agricola in Polonia. Tuttavia l'analisi delle norme, determinate dalle disposizioni di legge dell'11 aprile 2003 sul profilarsi dell'ordinamento agrario rivela che la costruzione normativa dell'azienda a conduzione familiare manchi di coesione, come anche essa non serve a realizzare le finalità indicate nell'atto giuridico riportato. Inoltre, gli elementi che costituiscono la parte-soggetto dell'azienda a conduzione familiare (agricoltore individuale) e la parte-oggetto (soprattutto la superficie minima di 1 ettaro) non portano a garantire l'orientamento della mediazione immobiliare agricola, tra cui anche gli immobili agricoli facenti parte dell'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato, a favore delle aziende che rappresentano la più efficace forma di gestione e che sono in grado di garantire un decente livello di sostentamento per la famiglia agricola.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

## Wokół prawnego pojęcia żywności

1. Nie ulega wątpliwości, że tak jak pojęcie produktów rolnych stanowi podstawową kategorię pojęciową prawa rolnego, tak pojęcie żywności należy do kanonu najważniejszych pojęć prawa żywnościowego. Podkreślenia wymaga, że w świetle Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej produkt rolny może być jednocześnie żywnością. Wszakże przez produkty rolne według Traktatu należy rozumieć „płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami”<sup>1</sup>. Chodzi o produkty rolne nieprzetworzone, takie jak np. świeże warzywa.

Z perspektywy konsumentów związek produktu rolnego z produktem żywnościowym, zwłaszcza zależność produktu żywnościowego od rolnego wyraża się w oczekiwaniach, by żywność była jak najbardziej naturalna, wysokiej jakości, bezpieczna. Cecha „naturalności” żywności jest waleorem o charakterze zdrowotnym, dlatego też dietetycy<sup>2</sup> i lekarze różnych specjalności rekomendują spożywanie produktów świeżych, jak najmniej przetworzonych<sup>3</sup>. Według raportu Światowego Funduszu Badań nad Rakiem opublikowanego pod koniec 2003 r. zachorowaniu na raka można zapobiegać przez właściwe odżywianie się i pozbycie się nadwagi<sup>4</sup>.

Trzeba jednak zauważyć, że rynek żywności i oferta producentów żywności są zróżnicowane i urozmaicone. Na rynku dostępne są liczne kategorie, rodzaje produktów, np. produkty ekologiczne, produkty gene-

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE 2012, C 326, s. 1.

<sup>2</sup> Por. program „Zdrowo jemy, zdrowo rośniemy”, <http://zdrowojemy.info/program/o-programie>.

<sup>3</sup> A. Jarosz, G. Luboiński (konsultant onkolog), *Dieta antyrakowa – zdrowe odżywianie zapobiega zachorowaniu na raka*, [http://www.poradnikzdrowie.pl/diety/lecnicze/dieta-antyrakowa-zdrowe-odzywianie-zapobiega-zachorowaniu-na-raka\\_35473.html](http://www.poradnikzdrowie.pl/diety/lecnicze/dieta-antyrakowa-zdrowe-odzywianie-zapobiega-zachorowaniu-na-raka_35473.html).

<sup>4</sup> Ibidem.

tycznie modyfikowane, nowa żywność, żywność regionalna, ale także szereg produktów wysoko przetworzonych, takich jak słodczyce, chipsy czy „kolorowe napoje”, suplementy diety, środki specjalnego przeznaczenia żywieniowego itd. Zagadnienie to związane jest z problematyką żywienia, która – jak się zdaje – należy raczej do sfery polityki niż prawa, albowiem ustawodawca nie jest zdolny zapewnić nawyków zdrowego odżywiania, choć może je motywować lub wspierać przez odpowiednie rozwiązania prawne.

Gdy chodzi zaś o pojęcie żywności, „żywność” lub zamiennie używany w ustawodawstwie termin „środek spożywczy” oznacza „jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub, których spożycia przez ludzi można się spodziewać”<sup>5</sup>. Nadto termin ten obejmuje także napoje, gumę do żucia i wszelkie substancje, łącznie z wodą, świadomie dodane do żywności podczas jej wytwarzania, przygotowania lub obróbki. Natomiast do środków spożywczych nie są zaliczane: pasze, żywe zwierzęta, (chyba że mają być one wprowadzone na rynek do spożycia przez ludzi), rośliny przed dokonaniem zbiorów, produkty lecznicze, kosmetyki, tytoń i wyroby tytoniowe, narkotyki lub substancje psychotropowe, pozostałości i zanieczyszczenia.

Zagadnienie dotyczące pojęcia żywności było podejmowane w literaturze zarówno polskiej<sup>6</sup>, jak i zagranicznej<sup>7</sup>. Wiąże się ono głównie, ale nie wyłącznie, z bezpieczeństwem żywności.

Za podjęciem tematyki określonej w tytule artykułu przemawiają względy teoretyczne i praktyczne. Gdy chodzi o te pierwsze, wskazać wypada, że skoro w doktrynie zajmowane są różne stanowiska odnośnie tego, czy prawo żywnościowe to odrębna od prawa rolnego dziedzina czy dział prawa rolnego<sup>8</sup>, to w tym kontekście istotne może być to, czy

---

<sup>5</sup> Art. 2 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, Dz. Urz. UE-sp. 15-6-463 (dalej jako: rozporządzenie nr 178/2002).

<sup>6</sup> K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 179 i n.

<sup>7</sup> L. Costato, *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, w: L. Costato, A. Germanò, E. Rook-Basile (red.), *Tratatto di diritto agrario*, Torino 2011, s. 19 i n.; A. Germanò, E. Rook-Basile, *Definitions of European Food Law*, w: L. Costato, F. Albinini (red.), *European Food Law*, Cedam 2011, s. 91 i n.

<sup>8</sup> R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 219 i n.

z punktu widzenia ustawodawcy istnieje związek między prawem rolnym a żywnościowym<sup>9</sup> i odpowiednio – między produktem rolnym a produktem żywnościowym. Związku takiego można poszukiwać m.in. w treści pojęć żywności i produktów rolnych, choć oczywiście ustalenie to nie będzie jedynym rozstrzygającym wspomnianą kwestię.

Gdy chodzi o względy praktyczne, wskazać należy, że analiza pojęć produktu rolnego i żywności może być przydatna w praktyce stosowania prawa przez sądy, jak również ewentualnie w procesie tworzenia prawa. Nadto również dla konsumentów dążących do prowadzenia zdrowego trybu życia ważne stało się to, czym jest żywność w świetle regulacji prawnej. Przecież od ustawodawcy wiele może zależeć, gdy chodzi o to, o jakich cechach produkt ustawodawca uznaje za żywność.

Mając powyższe na uwadze, należy zadać pytanie, czy istnieje związek między pojęciami produktów rolnych i żywności w świetle obowiązujących przepisów, skoro produkty rolne w swej świeżej postaci mogą dostarczać człowiekowi substancji potrzebnych do odżywiania, a nie tylko spożywania, przez co wyraża się zależność między aspektami zdrowotnymi żywności i nieprzetworzonymi produktami (np. rolnymi).

Celem artykułu będzie próba ustalenia wskazania ewentualnych wspólnych elementów wymienionych pojęć prawnych żywności i produktów rolnych, w tym odpowiedź na pytanie, czy obowiązująca definicja żywności pozwala zapewniać walory zdrowotne produktów żywnościowych.

**2. Rozporządzenie nr 178/2002** stosuje się do wszystkich etapów produkcji, przetwarzania, dystrybucji żywności i pasz, a nie ma ono zastosowania do produkcji podstawowej na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia<sup>10</sup>. Nadto podkreślenia wymaga, że wymienione rozporządzenie ma tworzyć „podstawy do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów związanych z żywnością, ze szczególnym uwzględnieniem zróżnicowania podaży żywności, w tym produktów tradycyjnych, z jednoczesnym zapewnieniem sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego”<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – zagadnienia wybrane*, „*Studia Iuridica Agraria*” 3, 2002, s. 84 i n.

<sup>10</sup> Art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 178/2002.

<sup>11</sup> Art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002.

Aby osiągnąć tak określony cel, rozporządzenie, jak wskazuje jego treść, ustanawia „ogólne zasady regulujące sprawę żywności i pasz w ogólności, a bezpieczeństwo żywności i pasz w szczególności, na poziomie Wspólnoty i krajowym”<sup>12</sup>. Również przywołana wyżej definicja żywności została wprowadzona do rozporządzenia nr 178/2002 do celów tego rozporządzenia<sup>13</sup>. Dodatkowo wymagania i procedury niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa żywności i żywienia zgodnie z rozporządzeniem nr 178/2002 krajowy ustawodawca uregulował w akcie prawnym ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>14</sup>.

Z punktu widzenia celu niniejszych rozważań zwraca uwagę zwłaszcza następujący fragment definicji żywności z rozporządzenia nr 178/2002 „jakiegokolwiek substancje lub produkty [...] przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać”. Z jednej strony należy stwierdzić, że tak daleko, jak sięga ludzka wyobraźnia, można sobie wyobrazić, że człowiek może wiele zjeść, jeśli tylko owa substancja lub produkt nadaje się do spożycia przez człowieka. Przykładów tego dostarczają zwłaszcza małe dzieci, które gdy tylko znikną z oczu rodziców, sięgają po różne przedmioty, by następnie włożyć je do ust i może nawet połknąć (zjeść?), takie jak np. proszek do prania. Można się spodziewać tego, że nie pilnowany maluch sięgnie po wszystko, co znajdzie. Nasuwa się pytanie, czy należy spodziewać się, że wszystkie produkty zjadane przez dzieci przez przypadek powinny być traktowane, jakby miały zostać „spożyte” przez człowieka.

Także słowo spożywać, użyte w definicji, wymaga uwagi. Znaczy ono tyle co „wprowadzić pokarm, napój przez jamę ustną do żołądka”<sup>15</sup>. Spożywanie żywności to nie to samo co odżywianie się bądź żywienie się, które to wyrazy znaczą „dostarczać organizmowi żywemu substancji niezbędnych do rozwoju i wzrostu; karmić, żywić”<sup>16</sup>. Ustawodawca uwzględnił w treści definicji pojęcia żywności zatem raczej aspekt techniczny związany z wkładaniem lub wprowadzaniem pokarmu do układu pokarmowego niż z dostarczaniem organizmowi substancji koniecznych do życia. Można wręcz zauważyć, że ustawodawca nie bierze pod uwagę w pojęciu żywności tego, że produkty żywnościowe to produkty podstawowej potrzeby dla

<sup>12</sup> Art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002.

<sup>13</sup> Art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002.

<sup>14</sup> Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia z 26 sierpnia 2006 r., t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 594.

<sup>15</sup> Zob. <http://sjp.pwn.pl/slowniki/spo%C5%BCywa%C4%87.html>.

<sup>16</sup> Zob. <http://sjp.pl/od%C5%BCyvia%C4%87>.

człowieka, a traktuje je raczej przedmiotowo niż funkcjonalnie – czemuś służące.

Ważną kwestią wymagającą kilku słów komentarza jest brak wymogów odnoszących się do jakichkolwiek cech żywności, właściwości odżywczych w treści definicji żywności<sup>17</sup>. Mając na względzie wyobrażenia konsumentów i ich oczekiwania dotyczące tego, by żywność była zdrowa, wartościowa, dobrej jakości i by służyła odżywianiu, trzeba stwierdzić, że definicja żywności pozbawiona jest tych wymogów. Znaczy to, że z prawnego punktu widzenia żywnością mogą być i w istocie bywają produkty nieprzedstawiające wartości zdrowotnych, niezbędnych dla funkcji życiowych, o których to produktach nie można powiedzieć, że służą odżywianiu. Powodem tego, jak się zdaje, jest oparcie regulacji na założeniu, że ustawodawca ogranicza się do uregulowania tych zagadnień na poziomie niezbędnego minimum.

W jednym z orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (wyrok z 28 lutego 2013 r., III SA/Łd 1052/12<sup>18</sup>) potwierdził, że: „definicja środka spożywczego nie odwołuje się do jego wartości odżywczej. Zatem, aby wykazać, że dany produkt nie spełnia wymagań definicji środka spożywczego organy winny przeprowadzić stosowne postępowanie wyjaśniające zmierzające do udowodnienia, iż preparat nie jest przeznaczony do spożycia przez ludzi (lub takiego spożycia przez ludzi nie należy się spodziewać), albo też, że należy do jednej z kategorii produktów wymienionych w art. 2 lit. a)-h) rozporządzenia nr 178/2002 [...], które wyłączone zostały z zakresu pojęcia środka spożywczego”.

Sprawa dotyczyła produktu specjalnego przeznaczenia żywieniowego (o czym niżej). Sąd uznał, że środek spożywczy określony jest w definicji żywności przez podstawową cechę, jaką jest przeznaczenie do spożycia przez ludzi (lub spodziewane przeznaczenie do spożycia przez ludzi), czego w przypadku preparatu będącego przedmiotem kontrowersji organy sanitarne wydające rozstrzygnięcie w sprawie nie kwestionowały. Zdaniem sądu, skoro przedmiotowy preparat był przeznaczony do spożycia przez ludzi, to aby uznać, że nie spełniał on definicji środka spożywczego, organ winien był wykazać, że produkt mieścił się w jednej z kategorii produktów wymienionych w art. 2 rozporządzenia nr 178/2002 pod lit. a-h, które wyłączone zostały z zakresu pojęcia żywności.

<sup>17</sup> Por. A. Germanò, E. Rook-Basile, op. cit., s. 93.

<sup>18</sup> Lex, nr 1311275.

Warto również uwzględnić znaczenie wyrazu substancja użytego w pojęciu żywności<sup>19</sup>. O substancjach traktuje taka dziedzina, jak chemia, co rodzi skojarzenie substancji np. z pierwiastkami chemicznymi z układu okresowego pierwiastków. Ten aspekt analizowanej definicji świadczy o szerokiej, w zasadzie nieograniczonej treści pojęcia środka spożywczego. W świetle powyższego kwestią oceny jest to, czy można się spodziewać spożycia substancji lub produktu przez człowieka. Wspomniane wyżej przykłady pokazują, że wyznaczenie linii rozgraniczającej żywność i produkty przemysłowe może być trudne. Naturalnie przewidywalność tego, co człowiek może spożyć, jest ograniczona, choć można by sięgać do pewnej rozsądnej przeciętnej miary ludzkich możliwości i standardów wskazujących na to, że większość konsumentów nie spożywa produktów przemysłowych, a przywołane przykłady stanowią raczej wyjątek od tak postrzeganej reguły.

O tym, czy mamy do czynienia z żywnością w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002, decyduje także przeznaczenie danej substancji lub produktu do spożycia przez ludzi. I tu w zasadzie trudno wskazać jakieś kryterium, wedle którego następuje ocena możliwości przeznaczenia danej substancji do spożycia przez człowieka, biorąc pod uwagę różnorodność produktów, które są przeznaczone do spożycia przez człowieka i trafiają na rynek. Ustawodawca nie rozstrzyga również, kto ma decydować o tym, czy dany produkt lub substancja może zostać przeznaczona do spożycia przez człowieka, zwłaszcza czy sfera ta jest zastrzeżona dla ustawodawcy czy producentów. O niektórych substancjach we wskazanym zakresie decyduje ustawodawca, np. w sprawie listy substancji dodatkowych<sup>20</sup>, które są dopuszczone do stosowania w produkcji żywności. Natomiast gdy chodzi już o sam produkt, to w przepisach nie znajdziemy odpowiedzi na pytanie, jakie konkretnie produkty mogą być przeznaczone do spożycia przez ludzi, poza tym, że ustawodawca wskazuje wyłącznie w definicji środków spożywczych, czym one są. Dlatego, jak się zdaje, w zakresie omawianego kryterium przeznaczenia to ostatecznie producenci przesądzają o tym, co stanie się żywnością i co zdecydują się wprowadzić na rynek jako żywność.

Dodać należy, że zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie żywności na rynek może trafić tylko produkt bezpieczny i to bezpieczeństwo determinuje

<sup>19</sup> Por. definicję w *Słowniku języka polskiego*, <http://sjp.pl/substancja>.

<sup>20</sup> Zob. bliżej, art. 3 ust. 2 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności, Dz. Urz. UE L 354 z 31 grudnia 2008 r.



i jednocześnie ogranicza możliwości przeznaczenia danej substancji lub produktu do spożycia przez ludzi. Patrząc na definicję żywności z punktu widzenia producentów, przyjęcie przez ustawodawcę, że żywnością może być każda substancja lub produkt, pozwala stwierdzić, że ten element definicji staje się pewnym wymogiem – ostrzeżeniem, by producenci byli ostrożni i uważali, co chcą przeznaczyć do spożycia przez ludzi. Przykładów konkretnych produktów, które mogą zostać uznane za żywność według rozporządzenia nr 178/2002, i które pokazują ciekawe interpretacje pojęcia żywności, dostarcza orzecznictwo.

Za środek spożywczy uznane zostały na przykład drożdże winiarskie, mimo że nie są przeznaczone do spożycia przez ludzi. W orzeczeniu z 29 grudnia 2014 r. (III SA/Łd 1114/14)<sup>21</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził, że drożdże winiarskie można uznać za żywność w rozumieniu art. 2 rozporządzenia nr 178/2002, gdyż „są one produktem, który nawet, jeżeli nie jest przeznaczony bezpośrednio do spożycia przez ludzi, jest dodawany do moszczu, z którego powstaje wino domowe. Spożycia przez ludzi drożdży winiarskich w końcowym produkcie, jakim jest wino domowe, można się spodziewać, nawet jeżeli nie jest pożądane. Wino domowe stanowi środek spożywczy (żywność), a drożdże winiarskie są substancją świadomie dodawaną podczas jego wytwarzania”.

Wspomniane orzeczenie zapadło w stanie faktycznym, w którym podczas kontroli u przedsiębiorcy organ stwierdził nieprawidłowości w zakresie zgodności znakowania drożdży winiarskich z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego. Skarżący kwestionował m.in. fakt, iż organ uznał, że rozporządzenie nr 178/2002 ma zastosowanie do drożdży winiarskich. W szczególności zdaniem skarżącego drożdże winiarskie nie są przeznaczone do bezpośredniego spożycia, a mają jedynie zostać użyte w procesie technologicznym produkcji wina, co powoduje, że swoją charakterystyką realizują przesłanki pojęcia substancji pomocniczej w przetwórstwie, które zostały zdefiniowane w przepisie art. 3 ust. 2 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1333/2008 w sprawie dodatków do żywności.

Sąd wskazał, iż drożdże winiarskie są żywnością w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Zdaniem sądu „[...] nawet jeżeli nie jest to technologicznie pożądane, można się ze spożyciem takich drożdży w winie tzw. »własnej roboty« liczyć, jeżeli proces usuwania komórek drożdżowych (klarowanie, wirowanie, filtrowanie) nie zostanie przeprowa-

<sup>21</sup> Lex, nr 1667253.

dzony dokładnie. Inaczej mówiąc, spożycia przez ludzi drożdży winiarskich w końcowym produkcie, jakim jest wino domowe, można się spodziewać, nawet jeżeli nie jest pożądane. Wino domowe stanowi środek spożywczy (żywność), a drożdże winiarskie są substancją świadomie dodawaną podczas jego wytwarzania”.

Ponadto z uwagi na to, że ustawa o bezpieczeństwie żywności stanowi, iż „w przypadku szkody wyrządzonej przez środki spożywcze odpowiedzialność za tę szkodę ponosi podmiot działający na rynku spożywczym na zasadach określonych w przepisach Kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny”<sup>22</sup>, zrównane zostały reguły odpowiedzialności producentów, sprzedawców żywności z regułami odpowiedzialności produktów niebezpiecznych. W wyniku regulacji dotyczącej odpowiedzialności za niebezpieczny środek spożywczy na zasadzie ryzyka ryzyko wyrządzenia szkody staje się elementem – cechą żywności powodującą, że w zasadzie każdy środek spożywczy należy traktować tak, jakby mógłby stać się produktem niebezpiecznym.

**3.** Wśród kategorii produktów, których pojęcia nawiązują do pojęcia żywności choćby przez to, że ustawodawca wykazuje, że są one żywnością, wskazać można suplementy diety. Według ustawy o bezpieczeństwie żywności suplement diety to „środek spożywczy, którego celem jest uzupełnienie normalnej diety, będący skoncentrowanym źródłem witamin lub składników mineralnych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub inny fizjologiczny, pojedynczych lub złożonych, wprowadzany do obrotu w formie umożliwiającej dawkowanie, w postaci: kapsulek, tabletek, drażetek i w innych podobnych postaciach, saszetek z proszkiem, ampulek z płynem, butelek z kroplomierzem i w innych podobnych postaciach płynów i proszków przeznaczonych do spożywania w małych, odmierzonych ilościach jednostkowych, z wyłączeniem produktów posiadających właściwości produktu leczniczego w rozumieniu przepisów prawa farmaceutycznego”<sup>23</sup>.

Do powyższego dodać trzeba, że postać suplementów diety wcale nie przypomina ani nie kojarzy się z żywnością, lecz z produktami leczniczymi. Może właśnie z tego względu ustawodawca uznał, iż należy w ustawie wprost wskazać, iż jest to środek spożywczy? Zabieg ten

<sup>22</sup> Art. 95 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

<sup>23</sup> Art. 3 pkt 39 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

wydać się zbędny, gdyż wspomniane produkty mieszczą się w pojęciu żywności według rozporządzenia nr 178/2002. Definicja ta nie zawiera bowiem żadnych wymogów dotyczących właściwości, a żywnością mogą być jakiekolwiek substancje.

Aspektem, który wymaga uwypuklenia, to wymóg występujący w pojęciu suplementów diety, by były one skoncentrowanym źródłem witamin lub składników mineralnych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub inny fizjologiczny. Dopiero przy okazji definiowania suplementu diety ustawodawca wprowadził wymóg posiadania przez ten produkt wartości, jaką przynoszą człowiekowi witaminy czy minerały, wręcz wpływają na właściwe odżywianie ludzi.

Powyższe wskazuje, iż ustawodawca przyjmuje, że żywność z definicji nie musi mieć efektu odżywczego, albowiem istnieć mogą produkty, które ewentualny brak w tym zakresie uzupełnią.

**4.** Inną grupą żywności, której ustawodawca stawia konkretne wymogi, to środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego<sup>24</sup>. Muszą one spełniać po pierwsze – wymagania określone dla środków spożywczych powszechnie spożywanych, a po drugie – szczególne wymagania w zakresie składu oraz sposobu produkcji, zapewniające, że środki te będą zaspokajały specjalne potrzeby żywieniowe konsumentów finalnych zgodnie ze swoim przeznaczeniem.

Gdy chodzi o przeznaczenie tych środków, to ustawodawca wyróżnia w szczególności następujące grupy:

1) preparaty do początkowego żywienia niemowląt, w tym mleko początkowe, oraz preparaty do dalszego żywienia niemowląt, w tym mleko następne;

2) środki spożywcze uzupełniające, obejmujące produkty zbożowe przetworzone i inne środki spożywcze dla niemowląt i małych dzieci w wieku od roku do 3 lat;

3) środki spożywcze stosowane w dietach o ograniczonej zawartości energii w celu redukcji masy ciała;

4) dietetyczne środki spożywcze specjalnego przeznaczenia medycznego;

5) środki spożywcze zaspokajające zapotrzebowanie organizmu przy intensywnym wysiłku fizycznym, zwłaszcza sportowców;

6) środki spożywcze dla osób z zaburzeniami metabolizmu węglowodanów (cukrzyca);

---

<sup>24</sup> Art. 24 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

7) środki spożywcze niskosodowe, w tym sole dietetyczne o niskiej zawartości sodu lub bezsodowe;

8) środki spożywcze bezglutenowe.

Produkty specjalnego przeznaczenia żywieniowego to jedyne środki przeznaczone dla konkretnych grup konsumentów, a wymienione kategorie nie są wyczerpujące. Według ustawy o bezpieczeństwie żywności, środek spożywczy specjalnego przeznaczenia żywieniowego to taki, który ze względu na specjalny skład lub sposób przygotowania wyraźnie różni się od środków spożywczych powszechnie spożywanych i zgodnie z informacją zamieszczoną na opakowaniu jest wprowadzany do obrotu z przeznaczeniem do zaspokajania szczególnych potrzeb żywieniowych<sup>25</sup>. Opisana żywność ma szczególne przeznaczenie z uwagi na pewne schorzenia, stan zdrowia, wiek ludzi, co sprawia, że staje się kategorią produktów wspomagających leczenie, dietę, rozwój człowieka itd.

5. Zauważyć wypada, że nigdzie w przepisach wspomnianych aktów prawnych nie pojawia się definicja jakości żywności, a zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów ustawodawca wiąże przede wszystkim z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa żywności. W zasadzie większość aktów prawnych zaliczanych do regulacji prawa żywnościowego odnosi się do kwestii bezpieczeństwa żywności. Tylko niektóre akty prawne regulują materię powiązaną z jakością żywności<sup>26</sup>. Taki stan rzeczy stwarza okazję do wyróżnienia spośród środków spożywczych pewnych kategorii żywności.

Pierwszą, jak się zdaje najliczniejszą, grupą produktów są te pochodzące z rolnictwa konwencjonalnego lub których związek z rolnictwem jest luźny albo w ogóle nie występuje, do których przede wszystkim, ale nie wyłącznie, odnosi się regulacja dotycząca bezpieczeństwa żywności. W grupie tej można wyszczególnić rodzaje żywności, takie jak suplementy diety, środki przeznaczenia żywieniowego, żywność funkcjonalną, nową żywność, dodatki do żywności, substancje wspomagające produkcję.

Osobną kategorią żywności będą produkty objęte regulacją dotyczącą systemów jakości żywności<sup>27</sup>, nazywane także żywnością wysokiej jakości.

<sup>25</sup> Art. 3 pkt 43 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

<sup>26</sup> Np. rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 Dz. Urz. UE. L 2007.189.1 (dalej jako: rozporządzenie nr 834/2007).

<sup>27</sup> Zob. bliżej: K. Leśkiewicz, *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 119 i n.

Jest to kategoria, do której można przyporządkować produkty według kryterium metody wytwarzania. Zatem kryterium metody ekologicznej produkcji pozwala zaliczyć do tej grupy produkty rolnictwa ekologicznego. Wytwarzanie żywności według dawnej, specjalnej receptury, związanej z klimatem, położeniem geograficznym nakazuje uwzględnić w tej grupie produkty regionalne i tradycyjne. Osobną grupą produktów z uwagi na szczególną metodę produkcji lub nowe cechy będą produkty genetycznie modyfikowane, nowa żywność, produkty pochodzące z klonowania zwierząt, produkty kuchni molekularnej, efekty nanotechnologii itp.

Obszar jakości żywności został pozostawiony został producentom, z wyjątkiem tych właściwości, które dotyczą bezpieczeństwa żywności i które są pewnymi właściwościami wyznaczonymi jako element obligatoryjny każdego produktu spożywczego. Wszystko, co będzie występować w produkcji spożywczym ponad bezpieczeństwo żywności, stanowić będzie jej wartość dodaną. Niewątpliwie bezpieczeństwo wpływać może na jakość produktu.

W polskim porządku prawnym jedynym aktem prawnym, w którym zdefiniowano jakość, jest ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych<sup>28</sup>. Według tej ustawy jakość handlowa to „cechy artykułu rolno-spożywczego dotyczące jego właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagania wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi”<sup>29</sup>.

Jednakże również i w tym pojęciu nie występują żadne wymogi prawne dotyczące cech żywności. Definicja jest opisowa, ujmuje jakość jako cechy produktu i wymienia te cechy. Co więcej, wyłączone z jej zakresu są aspekty zdrowotne, np. sanitarne, co jest zrozumiałe, z uwagi na to, że te ostatnie kwestie regulują przepisy rozporządzeń i dyrektyw unijnych odnoszących się do bezpieczeństwa żywności. Ustawa nakazuje spełnienie przez producentów wymogów jakości handlowej, jednakże jakość handlowa to wyraz tego, czym jest już gotowy produkt w obrocie, a nie tego, czym być powinien.

Nadto nawet przepisy unijnych rozporządzeń dotyczące systemów jakości żywności nie ustanawiają wymogów prawnych dotyczących jakości

---

<sup>28</sup> Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 669.

<sup>29</sup> Art. 3 pkt 5 ustawy o jakości handlowej rolno-spożywczych.

żywności, a systemy jakości żywności oparte są na certyfikacji i rejestracji produktów, która to certyfikacja poświadcza określony rodzaj (kategorię produktów). Są to więc poświadczenia jakości żywności o charakterze formalnym.

6. Porównanie pojęcia żywności z pojęciem produktów rolnych uregulowanym w Traktacie pozwala stwierdzić, że ustawodawca nie uzależnia uznania za żywność produktów pochodzących z rolnictwa. Natomiast pojęcie produktów rolnych jest ściśle powiązane z uprawą ziemi, hodowlą, rybołówstwem. Produkty rolne są przykładem żywności, jednymi z wielu możliwych. Z pewnością jednak substancja lub produkt, o której mowa w definicji środka spożywczego w rozporządzeniu nr 178/2002, nie muszą pochodzić z rolnictwa, nawet nie muszą mieć z rolnictwem żadnego związku.

Zasadne wydaje się jednak uwzględnienie celów, jakie przyświecają rozporządzeniu nr 178/2002, zwłaszcza zapewnienie bezpieczeństwa żywności. Skoro definicja żywności została uregulowana w rozporządzeniu „do jego celów”, to wydaje się, że można to pojęcie analizować głównie w tych aspektach. Bezpieczeństwo żywności to ogół warunków, które muszą być spełniane, i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka<sup>30</sup>.

Paradoksalnie rozerwanie więzi między pojęciem żywności w rozporządzeniu nr 178/2002 i pojęciem produktów rolnych w Traktacie następuje w sferze bezpieczeństwa żywności z uwagi właśnie na brak powiązania przez ustawodawcę definicji żywności z rolnictwem i z racji tego, że produkt bezpieczny to produkt zgodny z prawem, a skoro prawo nie wymaga związków żywności z rolnictwem, to wystarczy spełnienie kryteriów z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002, by mieć do czynienia z żywnością.

Nie tylko konsumenci w swych oczekiwaniach bądź dietetycy zalecający spożywanie produktów świeżych nieprzetworzonych identyfikują kwestie bezpieczeństwa żywności z aspektami zdrowotnymi, lecz także ustawodawca. Wymagania zdrowotne i znakowanie żywności uregulowane w dziale drugim ustawy o bezpieczeństwie żywności odnoszą się właśnie do bezpieczeństwa żywności. W szczególności wedle art. 6a ust. 1 tego aktu prawnego „środki spożywcze niespełniające wymagań zdrowotnych

---

<sup>30</sup> Art. 3 pkt 5 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

określonych w przepisach niniejszego działu i w przepisach Unii Europejskiej dotyczących bezpieczeństwa żywności nie mogą być stosowane do produkcji innych środków spożywczych”. Jak widać, mimo że związki aspektów zdrowotnych z bezpieczeństwem produktów są powszechnie uważane za oczywiste, jak też sam ustawodawca tak je postrzega, to mimo tego ustawodawca nie uznał, że właśnie z tego powodu wskazane byłoby powiązanie pojęcia żywności z produktami pochodzącymi z rolnictwa, podobnie jak nie uznał, że żywność według rozporządzenia nr 178/2002 służy odżywianiu człowieka.

7. Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków końcowych. Interpretacje pojęcia żywności w orzecznictwie sądów administracyjnych świadczą o tym, że wokół tego terminu występują kontrowersje, zwłaszcza przyporządkowanie poszczególnych rodzajów żywności do kategorii żywności w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002 sprawia trudności w praktyce. Organy administracji stosujące przepisy prawa żywnościowego przyjmują czasami za kryterium uznania produktu za żywność – posiadanie przez ten produkt wartości odżywczej, podobnie więc jak konsumenci oczekujący korzyści dla organizmu płynących z odżywiania. Tymczasem z prawnego punktu widzenia żywność nie musi posiadać żadnych walorów odżywczych – również różne preparaty i środki, które nie posiadają wartości odżywczych, mogą być uznane i są uznawane za żywność w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002.

Gdy chodzi o porównanie pojęć środka spożywczego według rozporządzenia nr 178/2002 i pojęcia produktów rolnych według art. 38 ust. 1 Traktatu, wskazać trzeba, że pojęcie żywności w rozporządzeniu nr 178/2002 pochłania pojęcie produktów rolnych w rozumieniu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z uwagi na swój szerszy zakres. Produkty rolne są jedną z wielu możliwych grup produktów lub substancji mogących być żywnością. Przede wszystkim jednak ustawodawca nie łączy obu pojęć w definicji żywności w rozporządzeniu nr 178/2002, co znaczy, że zarówno żywnością, jak i jej składnikami mogą być substancje niemające żadnego związku z rolnictwem.

Znana prawu żywnościowemu maksyma „od pola do stołu” nie oddaje jednak związku produktów rolnych i żywnościowych, lecz wyłącznie zakres zastosowania regulacji prawnej dotyczącej bezpieczeństwa żywności. Zatem znaleźć ona może zastosowanie tylko w sferze bezpieczeństwa żywności, ale już nie jej jakości, rozumianej jako wartość dodana będąca czymś więcej niż bezpieczeństwo rozumiane jako *food safety*. Na pozio-

mie regulacji prawnej bezpieczeństwa żywności następuje więc rozerwanie więzi pojęć żywności i produktów rolnych, choć wprowadzenie w ustawodawstwie obligatoryjnego pochodzenia żywności m.in. z rolnictwa (jej składników pochodzenia rolniczego) mogłoby stanowić atut żywności pozwalający zapewnić jej walory zdrowotne, odżywcze.

## THE LEGAL CONCEPT OF FOOD

### Summary

An attempt has been made in the paper to identify certain common elements, if any, found in the legal concepts of food and an agricultural produce. An analysis of different interpretations of food in judicial decisions of the Polish administrative courts has identified some controversies regarding the notion of food. Of particular practical difficulty seems to be assigning particular types of food to food categories in the meaning provided in Regulation (EC) 172/2002.

Administrative bodies applying food law sometimes take a view that the nutrition value of a product is a determining criterion deciding whether a given product is food. Likewise consumers also expect food to provide beneficial effects on the organism, when eaten, while from the legal point of view food need not have a nutritional value to pass as food. In consequence, there are many different preparations may be and are considered food despite the fact that they do not contain any nutritive value.

## INTORNO AL CONCETTO GIURIDICO DI ALIMENTO

### Riassunto

L'autrice ha provato a individuare eventuali elementi comuni tra i concetti giuridici di alimento e prodotto agricolo. Le interpretazioni del concetto di alimento nelle pronunce dei tribunali amministrativi polacchi rivelano che intorno a questo termine insorgono controversie. Difficoltà particolari appaiono soprattutto nell'ambito dell'assegnazione di alcuni tipi di alimento alla categoria alimenti ai sensi del regolamento n. 178/2002. Gli Enti amministrativi applicando le disposizioni della legislazione alimentare al fine di qualificare un prodotto in termini di alimentare assumono a volte come criterio – il valore nutritivo in esso contenuto, al pari dei consumatori che si aspettano infatti che la nutrizione porti benefici all'organismo. Intanto, dal punto di vista giuridico, l'alimento non deve essere dotato di nessun valore nutrizionale, nonché diversi preparati e prodotti, senza valori nutrizionali, possono essere e vengono riconosciuti come alimenti ai sensi del regolamento n. 178/2002.



**ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI**

## **O rozwoju regulacji dotyczących nowej żywności**

### **1. Wprowadzenie**

Intensywny i dynamiczny rozwój nauki oraz technik biotechnologicznych tworzy nowe możliwości dla ludzkości, szczególnie w branży spożywczej. Stawia społeczeństwu nie tylko nowe pytania o charakterze praktycznym, lecz także wyzwania dla prawodawcy. Rozwojowi technologii i stosowaniu innowacji, przede wszystkim w odniesieniu do żywności, towarzyszy bowiem od zawsze dylemat, jak wykorzystywać nieznane metody produkcji mogące przynieść wiele korzyści i jednocześnie zapewnić odpowiedni poziom ochrony życia i zdrowia człowieka oraz środowiska. Problem ten dotyka wiele dziedzin życia społecznego, prawodawstwa oraz etyki i moralności. Ustawodawca równolegle z postępem nauki i techniki podejmował próby jego rozwiązania.

Przedmiotem rozważań są zagadnienia związane z rozwojem regulacji dotyczących nowej żywności i nowych składników żywności, w szczególności w ostatnich latach. Opracowanie dotyczyć będzie przede wszystkim zakresu unormowań krajowych i unijnych aktów prawnych, określenia definicji tego rodzaju środków spożywczych oraz instrumentów, które zapewniają ich bezpieczeństwo. Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy wyrażenie „nowa żywność” jest sformułowaniem dotychczas nieznanym, a tego rodzaju produkty, jak wskazuje zastosowane w tym zwrocie określenie, niewykorzystywane zarówno na rynku krajowym, jak i unijnym. Odpowiedź na te pytania pozwoli podjąć rozważania nad tym, z jakimi problemami spotykał się w przeszłości prawodawca, podejmując pracę nad regulacją tej materii, czy były one podobne do wyzwań obecnie stawianych ludzkości i jak ustawodawca je rozwiązywał.

Za podjęciem rozważań przemawiają zwłaszcza względy poznawcze, legislacyjne oraz ochronne i gospodarcze. Kwestie poznawcze odnoszą się przede wszystkim do badań i analizy historii regulacji dotyczącej nowej żywności i stosowania innowacyjnych metod produkcji. Przeprowadzone obserwacje pozwolą nakreślić rozwój prawa na przestrzeni lat oraz umożliwią wyciągnięcie stosownych wniosków co do skuteczności rozwiązywania problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa żywności. Z tym natomiast wiążą się względy praktyczno-legislacyjne. Rozważania nad efektywnością dotychczasowych uregulowań mogą mieć szczególne znaczenie w najbliższym czasie. Obecnie prowadzone są bowiem prace nad nowym rozporządzeniem dotyczącym nowej żywności. Komisja Europejska przyjęła 18 grudnia 2013 r. projekt rozporządzenia w sprawie nowej żywności. Ocena proponowanych postanowień i wyznaczenie odpowiedniej ścieżki legislacyjnej winny być oparte na ocenie dotychczasowych unormowań. Rozporządzenie to będzie miało duże znaczenie i rodzić będzie konsekwencje nie tylko na płaszczyźnie gospodarczej w zakresie wprowadzania innowacji do branży spożywczej, lecz także na płaszczyźnie społecznej. Najważniejszym bowiem celem regulacji ma być zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia człowieka i interesów konsumentów oraz efektywnego funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

## **2. Rozwój metod produkcji i przetwarzania żywności**

W przemyśle spożywczym stosowanie nowych metod produkcji ma długą historię. Innowacje w produkcji żywności towarzyszą człowiekowi od zawsze. Były one 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, 8000 lat p.n.e. odkryto mielenie ziarna, natomiast 2000 lat p.n.e. wynaleziono fermentację i wyprodukowano pierwsze sery. Warto zauważyć, że już 500 lat p.n.e. znane człowiekowi było utrwalanie żywności przez solenie czy marynowanie. Pierwsze techniki przeszczepiania wynaleziono natomiast 300 lat p.n.e. Jednakże szczególnie intensywny rozwój biotechnologii nastąpił w ostatnich kilkuset latach. Ważnym momentem dla rozwoju nauki w XIX w. było zapoczątkowanie stosowania w 1861 r. procesu

pasteryzacji. Przełomowe także okazało się wykorzystywanie, począwszy od 1920 r., techniki głębokiego zamrażania żywności. Natomiast używane dziś powszechnie do przygotowywania posiłków kuchenki mikrofalowe to wynalazek z lat czterdziestych ubiegłego wieku.

Warto wskazać, że powyższe wyróżnienie jest jedynie przykładowe<sup>1</sup>, ale ukazuje ono w sposób wystarczający, że czynnik nowości nie pojawił się w odniesieniu do żywności dopiero w ostatnich latach.

### 3. Historia regulacji krajowych

Zagadnienie nowej żywności znane jest polskiemu prawodawcy od blisko wieku, a „nowe jest tylko samo określenie i szczegółowe wytyczenie jego zakresu pojęciowego za pomocą definicji legalnej”<sup>2</sup>. 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 spożywczych<sup>3</sup>. Uzależniał on produkcję i dystrybucję artykułów zastępczych, tj. surogatów produktów spożywczych, pasz, przedmiotów użytku codziennego, od uzyskania specjalnego pozwolenia Ministerstwa Zdrowia Publicznego. Warto zauważyć, że przedmiotem regulacji nie było wprowadzanie na rynek określonych rzeczy, ale ich wyrób i sprzedaż. Pomimo zastosowania w tym zwrocie koniunkcji przyjąć należy, że ustawodawcy chodziło o ograniczenie swobody w przypadku wyłącznie produkcji albo wyłącznie sprzedaży. Zatem uzyskanie zezwolenia konieczne było w przypadku wytworzenia tych środków, a także odpłatnego rozporządzania nimi. Inne rozumienie tej regulacji byłoby nieuzasadnione. Pozostawiałoby bowiem bez nadzoru wyrób surogatów celem rozporządzania nimi pod tytułem darmym, co jest już wprowadzaniem produktów do obrotu. Z drugiej zaś strony taka wykładnia ukazuje rygoryzm regulacji, która również przewiduje uzyskanie pozwolenia Ministra Zdrowia Publicznego na wyrób tego rodzaju towarów na własny użytek.

Wydawane pozwolenia miały charakter indywidualny i nie można było udostępnić ich innym osobom. Zainteresowany podmiot zobowiązany

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 208.

<sup>3</sup> Dz. Praw. P. P. Nr 14, poz. 161 (dalej jako: dekret).

był do złożenia podania, w którym wskazywał imię, nazwisko, firmę, zajęcie i adres petenta, nazwę artykułu zastępczego i zastępowanego, adres wytwórni, sposób przyrządzenia i szczegółowy skład artykułu zastępczego, opakowanie oraz cenę sprzedaży w handlu detalicznym<sup>4</sup>. Konieczne było także dołączenie próby artykułu, wzorów etykiet, opakowań, ogłoszeń i reklam oraz stosownej opłaty na koszty badań<sup>5</sup>. Wydanie bowiem pozwolenia zależało od wyników badań dokonanych w państwowym zakładzie badawczym oraz, co warto zaznaczyć, uznania Ministerstwa Zdrowia Publicznego<sup>6</sup>. Należy zwrócić uwagę na to, że lokal, w którym miał mieć miejsce wyrób surogatów, był uprzednio sprawdzany i konieczne było jego zakwalifikowanie do tego celu przez komisję sanitarno-budowlaną<sup>7</sup>.

Dekret szczególną uwagę przywiązywał również do znakowania surogatów. Przewidywał on nie tylko konieczność dołączania do wniosku wzorów etykiet i opakowań, które następnie były badane przez organ. Ówczesna regulacja przewidywała też, że każdy artykuł zastępczy winien mieć na widocznym miejscu zewnętrznego opakowania wyraźny napis wskazujący, że jest to artykuł zastępczy i surogat określonego produktu. Oznakowanie musiało również informować konsumenta o uzyskanym pozwoleniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego ze wskazaniem numeru i daty tego zezwolenia<sup>8</sup>.

Znaczenie postanowień tego aktu prawnego podkreśla fakt, że uzyskane pozwolenie mogło być w każdej chwili cofnięte w razie zmiany składu artykułu zastępczego, opakowania, wzoru ogłoszeń lub reklam, a nawet ceny<sup>9</sup>. Na wytwórcy oraz sprzedawcy spoczywało wiele obowiązków informacyjnych. Byli oni zobowiązani przekazywać Ministerstwu Zdrowia Publicznego wiadomości o wszelkich modyfikacjach, przede wszystkim, o zmianie swego adresu i miejscu wytwórni.

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

---

<sup>4</sup> Por. art. 2 dekretu.

<sup>5</sup> Por. art. 2 dekretu.

<sup>6</sup> Por. art. 4 ust. 1 dekretu.

<sup>7</sup> Por. art. 3 dekretu.

<sup>8</sup> Por. art. 7 dekretu.

<sup>9</sup> Por. art. 4 ust. 2 dekretu.

zdrowotnych żywności i żywienia<sup>10</sup> oraz rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy.

W rozumieniu u.w.z.ż.ż. środkami spożywczymi były substancje lub ich mieszaniny zawierające składniki potrzebne do odżywiania organizmu ludzkiego i przeznaczone w stanie naturalnym lub po przerobieniu do spożywania przez ludzi<sup>11</sup>. Warto zauważyć, że ówczesna regulacja definiując środki spożywcze, wymagała od nich, aby dostarczały składników odżywczych, natomiast obowiązujące unormowania nie stawiają takiego wymogu, określają żywność niezależnie od pełnionych przez nią funkcji i mają charakter towaroznawczy<sup>12</sup>.

Jak przewidywała u.w.z.ż.ż., produkcja i wprowadzanie do obrotu jako środków spożywczych lub ich składników takich substancji, które nie były stosowane w celu żywienia, ludzi wymagało zezwolenia Głównego Inspektora Sanitarnego<sup>13</sup>. Zasady i tryb wydania zezwoleń określało rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 17 grudnia 1973 r. w sprawie zezwoleń na produkcję, wprowadzanie do obrotu i na przywożenie z zagranicy niektórych środków spożywczych<sup>14</sup>. Przedmiotem regulacji ustanowionej tym aktem prawnym były też m.in. dietetyczne środki spożywcze i odżywki, środki spożywcze i używki wyprodukowane według wymagań zagranicznego odbiorcy, odmiennych od warunków zdrowotnej jakości obowiązujących w kraju, a także przygotowywanie i wydawanie posiłków dietetycznych<sup>15</sup>.

Z wnioskiem o zezwolenie na produkcję i na wprowadzanie do obrotu jako środków spożywczych lub ich składników takich substancji, które nie były dotychczas stosowane w kraju w celu żywienia ludzi, występował minister sprawujący nadzór nad jednostką organizacyjną, zamierzającą produkować taką substancję lub wprowadzać ją do obrotu<sup>16</sup>. Jednakże zakłady, które zamierzały wytwarzać, przywozić z zagranicy lub wprowadzać na rynek krajowy tego rodzaju substancje, zobowiązane były powiadomić o tym powiatowego inspektora sanitarnego<sup>17</sup>.

---

<sup>10</sup> Ustawa z 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, Dz. U. 1970, Nr 29, poz. 245 (dalej jako: u.w.z.ż.ż.).

<sup>11</sup> Por. art. 2 ust. 1 pkt 1 u.w.z.ż.ż.

<sup>12</sup> J. Czapski, D. Górecka, *Żywność prozdrowotna – składniki i technologia*, Poznań 2014, s. 21-22.

<sup>13</sup> Por. art. 5 ust. 1 pkt 2 u.w.z.ż.ż.

<sup>14</sup> Dz. U. 1973, Nr 51, poz. 293 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie w sprawie zezwoleń).

<sup>15</sup> Por. § 1 pkt 1-5 rozporządzenia w sprawie zezwoleń.

<sup>16</sup> Por. § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zezwoleń.

<sup>17</sup> Por. § 12 rozporządzenia w sprawie zezwoleń

Wniosek o zezwolenie miał zawierać nazwę i adres przedsiębiorstwa, mającego podjąć produkcję towaru w kraju lub zamierzającego wprowadzić go do obrotu. W przedkładanym piśmie należało również określić właściwości, przeznaczenie i sposób wykorzystania substancji, a także uzasadnić celowość jej stosowania do żywienia ludzi<sup>18</sup>. Istniał także obowiązek dołączania do wniosku szczegółowej charakterystyki chemicznej i toksykologicznej substancji, opis technologii uzyskiwania oraz metod wykrywania i oznaczania substancji, próbkę substancji w ilości niezbędnej do przeprowadzenia badań oraz inne materiały charakteryzujące substancję, w którego posiadaniu znajdował się wnioskodawca<sup>19</sup>. W ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku trzeba było też przedłożyć organowi wyniki badań toksykologicznych przeprowadzanych w zakresie i według metody ustalonych przez Państwowy Zakład Higieny.

Ustawodawca zakładał dodatkowe wymogi w przypadku wprowadzania do obrotu substancji przywożonej z zagranicy. W takiej sytuacji we wniosku konieczne było podanie danych dotyczących zagranicznego dostawcy oraz dołączenie orzeczenia o jej nieszkodliwości, wydane przez właściwy do spraw nadzoru nad zdrowotną jakością środków spożywczych organ państwa<sup>20</sup>.

W zezwoleniu na produkcję i wprowadzanie do obrotu jako żywność substancji, które nie były dotychczas stosowane w kraju w celu żywienia ludzi, ustalano również warunki stosowania tych substancji, rodzaj środków spożywczych, do których mogły one być używane. Wskazywano także sposób oznaczenia środków spożywczych zawierających te substancje i inne wymagania konieczne ze względu na ochronę zdrowia konsumenta<sup>21</sup>.

Sformułowanie „nowa żywność” pojawiło się po raz pierwszy w polskim systemie prawnym 23 września 2001 r., wraz z wejściem w życie ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia<sup>22</sup>. 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:

<sup>18</sup> Por. § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zezwoleń.

<sup>19</sup> Por. § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zezwoleń.

<sup>20</sup> Por. § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zezwoleń.

<sup>21</sup> Por. § 11 rozporządzenia w sprawie zezwoleń.

<sup>22</sup> Ustawa z 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, Dz. U. 2001, Nr 63, poz. 634 (dalej jako: u.w.z.).

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, które wpływają na wartość odżywczą, metabolizm i zawartość niepożądanych substancji.

Ustawa o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia nie tylko ustanowiła pierwszą legalną definicję nowej żywności w aktach prawa krajowego, ale określiła też warunki, jakie w polskim ustawodawstwie spełniać musiały tego rodzaju środki spożywcze oraz procedurę uzyskiwania zezwolenia na produkcję i wprowadzanie do krajowego obrotu.

Żywność tego rodzaju nie mogła stanowić zagrożenia dla zdrowia lub życia człowieka ani środowiska, ani różnić się od żywności lub składników żywności, które miała zastąpić, w stopniu powodującym, że jej użycie lub spożycie byłoby niekorzystne ze względów zdrowotnych lub żywieniowych<sup>23</sup>. Podjęcie produkcji nowej żywności lub wprowadzenie jej do obrotu poprzedzone musiało być postępowaniem niezbędnym do stwierdzenia, że nie stanowiła ona zagrożenia dla zdrowia lub życia człowieka ani środowiska, przeprowadzanym przez Głównego Inspektora Sanitarnego<sup>24</sup>. Procedura wszczynana była na wniosek przedsiębiorcy mającego zamiar podjąć produkcję nowej żywności lub wprowadzić ją do obrotu. Podanie zawierało charakterystykę środków spożywczych, przewidywaną wielkość produkcji, a także dane identyfikujące przedsiębiorcę mającego zamiar podjąć produkcję nowej żywności lub wprowadzić ją do obrotu<sup>25</sup>. Wnioskodawca musiał dołączyć zaświadczenie z Krajowego Rejestru Sądowego oraz dokumentację zawierającą dane dotyczące składu, wartości odżywczej i przeznaczenia nowej żywności, obecności w niej

<sup>23</sup> Por. art. 11 ust. 1 u.w.z.

<sup>24</sup> Por. art. 12 u.w.z.

<sup>25</sup> Por. art. 13 ust. 1 i 2 u.w.z.

organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz zastosowanych technik modyfikacji genetycznej oraz znakowania nowej żywności. Przedłożona dokumentacja wymagała uzyskania opinii ekspertów lub jednostek naukowych. W uzasadnionych przypadkach niezbędne było także przeprowadzenie badań laboratoryjnych, których koszty ponosił wnioskodawca<sup>26</sup>.

W przypadku gdy wniosek dotyczył podjęcia produkcji nowej żywności w kraju lub wprowadzenia do obrotu tego rodzaju środków spożywczych wyprodukowanych w kraju, Główny Inspektor Sanitarny dokonywał oceny jakości zdrowotnej nowej żywności na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę dokumentów. Określały one szczegółową recepturę (skład ilościowy i jakościowy), zawartość składników odżywczych, zawartość innych składników żywności charakteryzujących produkt, opis technologiczny produkcji w zakresie niezbędnym do zapewnienia ochrony zdrowia i życia człowieka oraz środowiska. Załączano również wyniki badań laboratoryjnych dotyczących zawartości zanieczyszczeń, w tym zanieczyszczeń chemicznych i mikrobiologicznych, potwierdzenia, że opakowania jednostkowe spełniają wymagania określone w odrębnych przepisach odnoszących się do materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, projekty etykiet, a także inne dokumenty i wyniki badań niezbędne ze względu na rodzaj nowej żywności<sup>27</sup>.

Natomiast w przypadku gdy wniosek dotyczy wprowadzenia do obrotu nowej żywności przywożonej z zagranicy, niezbędne było dodatkowo uzyskanie potwierdzenia wydanego przez właściwy organ w kraju producenta, że nowa żywność produkowana za granicą spełnia określone wymagania jakości zdrowotnej obowiązujące w kraju producenta i jest dopuszczona do spożycia przez ludzi w tym kraju<sup>28</sup>. Istniał także obowiązek przekazania wraz z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania próbkę nowej żywności z ważnym terminem przydatności do spożycia w ilości pozwalającej na przeprowadzenie w razie potrzeby badań laboratoryjnych<sup>29</sup>.

Jeżeli w trakcie postępowania wnioskodawca uzyskał nowe informacje mające wpływ na treść przedłożonej dokumentacji i ocenę zagrożeń, zob-

---

<sup>26</sup> Por. art. 13 ust. 5-6 u.w.z.

<sup>27</sup> Por. art. 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 2 stycznia 2003 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania dotyczącego nowej żywności, Dz. U. Nr 7, poz. 90 (dalej jako: rozporządzenie wykonawcze).

<sup>28</sup> Por. art. 2 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego.

<sup>29</sup> Por. art. 2 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego.



wiązany był do niezwłocznego przekazania ich Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu<sup>30</sup>. Należy zauważyć, że postępowanie było jawne i umożliwiające weryfikację przedłożonej dokumentacji oraz wyników badań<sup>31</sup> i powinno być przeprowadzone w ciągu 90 dni od złożenia wniosku<sup>32</sup>.

Ponieważ zezwolenia miały charakter indywidualny, ówczesna regulacja przewidywała również uproszczony tryb uzyskania zezwolenia. Był on możliwy w przypadku podjęcia produkcji lub wprowadzenia do obrotu nowej żywności, na której produkcję lub wprowadzenie do obrotu Główny Inspektor Sanitarny wydał odrębną decyzję zezwalającą<sup>33</sup>. Zastosowanie uproszczonej procedury mogło mieć miejsce również wtedy, gdy podejmowano produkcję lub wprowadzano do obrotu nową żywność, o której na podstawie znanych wyników badań naukowych lub opinii wydanej przez upoważniony podmiot lub eksperta wiadomo, że stanowi ona odpowiednik istniejącej tradycyjnej żywności lub składników żywności<sup>34</sup>. Postępowanie to przeprowadzano na podstawie dokumentacji, informacji, ocen i wyników badań potwierdzających, że jest to ta sama nowa żywność, na którą wydano odrębne decyzje zezwalające<sup>35</sup>.

Jeżeli w wyniku przeprowadzonego postępowania stwierdzono, że nowa żywność nie stanowiła zagrożenia dla zdrowia lub życia człowieka ani środowiska, Główny Inspektor Sanitarny wydawał decyzję zezwalającą na podjęcie produkcji lub wprowadzenie do obrotu nowej żywności. Wskazywał w niej: warunki wykorzystania i przeznaczenia nowej żywności, charakterystykę środków spożywczych tego rodzaju oraz wymagania dotyczące znakowania w celu wykazania różnic, głównie w zakresie składu, wartości odżywczej lub skutków żywieniowych, a także przeznaczenia żywności<sup>36</sup>.

Ówczesna regulacja przewidywała również określone środki i tryb nadzoru nad nową żywnością, która uzyskała zezwolenie na produkcję i wprowadzanie do obrotu. Na wnioskodawcy nadal spoczywał obowiązek niezwłocznego przekazania Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu nowych informacji, mających wpływ na ocenę zagrożeń i treść przedłożonej dokumentacji, na podstawie których wydano decyzję zezwalającą<sup>37</sup>. Na-

<sup>30</sup> Por. art. 4 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego.

<sup>31</sup> Por. art. 13 ust. 3 u.w.z.

<sup>32</sup> Por. art. 4 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego.

<sup>33</sup> Por. § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego.

<sup>34</sup> Por. § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia wykonawczego.

<sup>35</sup> Por. § 6 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego.

<sup>36</sup> Por. § 7 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego.

<sup>37</sup> Por. art. 4 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego.

tomiaś w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że nowa żywność produkowana lub wprowadzana do obrotu stanowiła zagrożenie dla zdrowia lub życia człowieka oraz środowiska, Główny Inspektor Sanitarny ograniczał lub wstrzymywał produkcję lub wprowadzanie tej żywności do obrotu do czasu przeprowadzenia postępowania niezbędnego do wyjaśnienia zagrożeń i w zależności od wyników tego postępowania wydawał decyzję o zakazie produkcji lub wprowadzania do obrotu nowej żywności albo decyzję zezwalającą na produkcję lub wprowadzanie do obrotu tej żywności<sup>38</sup>. Postępowanie w przedmiocie ograniczenia lub wstrzymania produkcji lub wprowadzania do obrotu nowej żywności obejmowało w szczególności: wyjaśnianie mogących wystąpić zagrożeń dla zdrowia i życia człowieka oraz środowiska, przede wszystkim na podstawie składanych przez wnioskodawcę informacji, prowadzenie postępowania uzupełniającego, jeżeli zachodzą wątpliwości co do weryfikacji dokonanej w toku postępowania niezbędnego do stwierdzenia, że nowa żywność nie stanowi zagrożenia dla zdrowia lub życia człowieka ani środowiska lub prowadzenie postępowania wyjaśniającego, w tym przeprowadzanie kontroli, w celu wszechstronnego zbadania okoliczności, w jakich nastąpiło zagrożenie, oraz oceny jego skutków dla zdrowia i życia człowieka oraz środowiska<sup>39</sup>.

Główny Inspektor Sanitarny prowadził jawny rejestr wydanych decyzji, a dokumentacja stanowiła załącznik do rejestru. Zauważyć trzeba, że zasada jawności nie dotyczyła danych stanowiących tajemnicę służbową i tajemnicę przedsiębiorstwa określonych w odrębnych przepisach oraz danych, których ujawnienie według przedsiębiorcy produkującego lub wprowadzającego do obrotu nową żywność mogłoby naruszyć jego konkurencyjną pozycję na rynku, jeżeli Główny Inspektor Sanitarny w drodze decyzji wyraził zgodę na nieujawnianie tych danych<sup>40</sup>.

#### 4. Historia regulacji unijnych

Równolegle do regulacji krajowych trwały w Unii Europejskiej prace nad wspólną regulacją tej materii. Już w 1985 r. ujęto w białej księdze

---

<sup>38</sup> Por. art. 13 ust. 9 u.w.z.

<sup>39</sup> Por. § 9 rozporządzenia wykonawczego.

<sup>40</sup> Por. art. 14 u.w.z.

ds. realizacji rynku wewnętrznego oraz podniesiono w komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie wspólnotowego prawa żywnościowego wniosek w sprawie dyrektywy dotyczącej nowych produktów, które zostały wyprodukowane przy zastosowaniu procesów biotechnologicznych<sup>41</sup>. Taka propozycja miała tworzyć ramy regulacyjne rozwoju biotechnologii na poziomie wspólnotowym i dlatego w 1989 r. Komisja przedłożyła wniosek w formie rozporządzenia Rady w sprawie „zasad rejestracji i dopuszczenia do obrotu nowej żywności i nowych składników żywności”<sup>42</sup>. Dotychczas przyjmowano, że z wyjątkiem pewnych szczególnych obszarów, takich jak np. dodatki do żywności, wprowadzanie na rynek innowacji było możliwe, ale wiązała się z tym indywidualna odpowiedzialność producentów<sup>43</sup>. 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 nie stanowiły tam dotąd zagrożenia dla człowieka<sup>44</sup>. Projekt przewidywał, by nowe składniki (z wyjątkiem dodatków, substancji zapachowych i rozpuszczalników), które nie były dotychczas stosowane jako żywność i wobec których zastosowano niewykorzystywane jeszcze metody produkcji i przetwarzania, mogące prowadzić do fundamentalnej zmiany w żywności, powinny być poddane ocenie ich bezpieczeństwa. Propozycja zakładała dla wprowadzenia do obrotu nowej żywności konieczność uzyskania zezwolenia. Decyzję w tym zakresie wydawać miała Komisja przy współpracy państw członkowskich w terminie sześciu miesięcy. Pierwszy projekt nie dotyczył kwestii etykietowania nowej żywności. W załączniku III do projektu wprowadzono ogólny zakaz wprowadzania konsumenta w błąd co do nowej żywności. Komisja miała również dołączyć projekt listy możliwych nowych środków spożywczych oraz produktów, które nie byłyby uważane za nową żywność<sup>45</sup>.

W pracach nad planowaną regulacją szczególne wątpliwości budził zakres zastosowania przyszłego aktu prawnego. Komisja odrzuciła możliwość doprecyzowania go poprzez sporządzenie listy grup produktów żywnościowych, a zamiast tego przewidziała trzyczęściową ankietę, która

---

<sup>41</sup> P. Unland, *Die Auslegung des Begriffes „gleichwertig“ in Art. 8 Novel Food-Verordnung*, Bayreuth 2002, s. 9.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>43</sup> A. C. Huggett, C. Conzelmann, op. cit., s. 133.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Por. P. Unland, op. cit., s. 9-11.

miała służyć pomocą przy podejmowaniu decyzji, czy wskazany produkt lub jego składnik podlega pod zakres regulacji. Kryterium zastosowania rozporządzenia dotyczącego nowych środków spożywczych i ich składników była „znacząca zmiana ich składu i/lub ich wartości odżywczych i/lub przeznaczenia”<sup>46</sup>.

Komisja 7 lipca 1992 r. opublikowała pierwszy formalny wniosek dotyczący rozporządzenia Rady (EWG) w sprawie nowej żywności i składników żywności, według którego i zgodnie z pierwotnymi planami regulacja miała wejść w życie już 1 stycznia 1993 r.<sup>47</sup> Z uwagi na podnoszoną krytykę zmodyfikowano treść projektu, szczególnie w zakresie procedury zgłaszania i wydawania zezwoleń oraz doprecyzowano zakres zastosowania rozporządzenia – w załączniku wymieniono kategorie produktów. Jednakże równocześnie podnoszono, że zakres stosowania rozporządzenia byłby za szeroki bez ogólnego wskazania, że musi być oparty na istotnych zmianach w składzie, wartości odżywczej lub przeznaczenia żywności. Projekt nie zawierał także szczególnych postanowień co do obowiązkowego znakowania nowej żywności, a samo odesłanie do przepisów dyrektywy Rady 79/112/EWG<sup>48</sup> było niewystarczające<sup>49</sup>.

Opinia Parlamentu Europejskiego we wrześniu 1993 r. ujawniła poważne zastrzeżenia do tego wniosku Komisji<sup>50</sup>. Głównie z powodu ostrej krytyki ze strony Parlamentu Europejskiego Komisja wydała 1 grudnia 1993 r. zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności. Nie wszystkie jednak zastrzeżenia Parlamentu zostały uwzględnione. Projekt zakładał w dalszym ciągu dwuczęściową procedurę aplikacyjną i notyfikacyjną i nie uwzględniał propozycji Parlamentu co do wspólnej procedury wydawania zezwoleń. Zakładał jak dotychczas, by o kryterium zastosowania rozporządzenia decydowała znacząca zmiana w składzie, wartości odżywczej lub przeznaczeniu żywności. Komisja nie spełniła także żądań Parlamentu w zakresie ustanowienia ogólnego obowiązku znakowania nowej żywności. Wystarczającym miało być dookreślenie ewentualnych wymagań co do etykietowania w indywidualnej decyzji zezwalającej. Wprowadzający

<sup>46</sup> Ibidem, s. 9-11.

<sup>47</sup> Por. D. Groß, *Die Produktzulassung von Novel Food*, Berlin 2001, s. 136-137.

<sup>48</sup> Dyrektywa Rady 79/112/EWG z 18 grudnia 1978 r. o harmonizacji przepisów prawa państw członkowskich w zakresie oznakowania, prezentacji oraz reklamowania produktów żywnościowych przeznaczonych do sprzedaży ostatecznemu konsumentowi, Dz. Urz. UE L 1979, nr 33, s. 1-14.

<sup>49</sup> P. Unland, op. cit., s. 11-12.

<sup>50</sup> D. Groß, op. cit., s. 137.

miał być, zgodnie z obowiązującymi wtedy przepisami<sup>51</sup>, zobowiązany do złożenia propozycji w zakresie znakowania i uzasadnienia wniosku<sup>52</sup>.

Z powodu wielu zastrzeżeń podnoszonych podczas prezydencji greckiej przygotowano nowe kompromisowe rozwiązania, w szczególności w zakresie znakowania nowej żywności. Sama już obecność substancji, które nie występują w konwencjonalnej żywności powinna skutkować znakowaniem, jeżeli byłyby one źródłem wątpliwości o charakterze kulturowym, czy etycznym lub mogłyby mieć wpływ na stan zdrowia ludności. Nowy projekt zakładał, by w takim wypadku wskazywano na istotne różnice pomiędzy nowymi środkami spożywczymi, a konwencjonalną żywnością. Po raz pierwszy w historii zaproponowano taki sposób znakowania nowej żywności. Niemniej jednak na posiedzeniu Rady 16 czerwca 1994 r. nie udało się znaleźć kompromisu i przyjąć wspólnego stanowiska w sprawie rozporządzenia dotyczącego nowej żywności i nowych składników żywności. Spowodowane to było głównie sprzecznymi stanowiskami państw członkowskich w sprawie zakresu stosowania rozporządzenia i znakowania genetycznie modyfikowanej żywności<sup>53</sup>.

Podczas niemieckiej prezydencji w Unii Europejskiej, 5 grudnia 1994 r. przedstawiono kolejny już zmieniony projekt rozporządzenia w sprawie nowej żywności. Przejął on jednak postanowienia wcześniejszych propozycji w odniesieniu do zakresu zastosowania i wymagań co do etykietowania na etapie wydawania zezwolenia na wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny. Zmianą było natomiast wprowadzenie ogólnego obowiązku znakowania zarówno żywności i składników żywności zawierających lub składających się z GMO, jak i żywności wytworzonej na bazie GMO, ale ich niezawierających. Propozycja ta nie uzyskała jednak poparcia większości państw członkowskich<sup>54</sup>.

Kolejną propozycję odnośnie do rozporządzenia w sprawie nowej żywności przedłożono podczas prezydencji francuskiej 25 kwietnia 1995 r. Projekt zakładał m.in. notyfikację wprowadzania do obrotu zasadniczo równoważnych produktów, które zostały wyprodukowane na bazie GMO, ale już ich niezawierających. Co do obowiązku etykietowania przedstawiona propozycja była bliższa stanowisku Komisji. Projekt zakładał obowiązek etykietowania żywności wytwarzanej z wykorzystaniem inżynierii genetycznej, ale jedynie w przypadku, gdy podlega ona procedurze aplikacyjnej. Oznakowa-

<sup>51</sup> Szczególnie z dyrektywą Rady 79/112/EWG.

<sup>52</sup> Por. P. Unland, op. cit., s. 12-14.

<sup>53</sup> Por. D. Groß, op. cit., s. 139-140; P. Unland, op. cit., s. 15.

<sup>54</sup> Por. D. Groß, op. cit., s. 139-140; P. Unland, op. cit., s. 16-17.

nie miało informować konsumenta o wszystkich istotnych właściwościach odżywczych lub takich właściwościach, jak skład, wartość odżywcza, cel korzystania z żywności lub składników żywności, które wyraźnie odróżniają je od istniejących już odpowiedników żywności lub składnika żywności. Zaproponowano zatem podawanie zmodyfikowanych cech lub właściwości żywności. Jednakże również i w odniesieniu do tych propozycji nie wypracowano od razu wspólnego kompromisu<sup>55</sup>.

Natomiast 24 maja 1995 r. na podstawie propozycji kompromisowej w ramach francuskiej prezydencji wypracowano wspólne stanowisko, a projekt rozporządzenia został przyjęty 23 października 1995 r. przez Radę większością kwalifikowaną, mimo sprzeciwów Danii, Niemiec, Austrii i Szwecji. Szereg poprawek do wspólnego stanowiska zostało zgłoszonych przez Parlament Europejski w drugim czytaniu na posiedzeniu 12 marca 1996 r.<sup>56</sup> Zmieniony przez Parlament Europejski projekt nie został jednak przyjęty przez Radę 15 lipca 1996 r. W konsekwencji postanowiono zwołać komitet pojednawczy, a następnie przeprowadzić postępowanie pojednawcze. Komitet ten spotkał się trzy razy. W wyniku przeprowadzonej procedury pojednawczej 12 września 1996 r. Komisja przedłożyła wspólny dokument. Rada przyjęła go 20 grudnia 1996 r., a Parlament Europejski 16 stycznia 1997 r. wymaganą bezwzględną większością głosów przegłosował kompromis osiągnięty przez komitet pojednawczy<sup>57</sup>.

Rozporządzenie nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. zostało opublikowane 14 lutego 1997 r. w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”. Weszło w życie 15 maja 1997 r., tj. 90 dni po opublikowaniu.

## 5. Podsumowanie

Przeprowadzone powyżej rozważania i przedstawiony rozwój unormowań oraz dotychczasowych stanowisk państw członkowskich pozwalają wysnuć wniosek, że obowiązujące regulacje są efektem długo wypracowywanego kompromisu, co w rzeczywistości nie jest niczym niezwykłym dla regulacji unijnych<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Por. D. Groß, op. cit., s. 139-140; P. Unland, op. cit., s. 17-18.

<sup>56</sup> Por. P. Unland, op. cit., s. 19-22.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 22 i n.

<sup>58</sup> Por. D. Groß, op. cit., s. 144.

Z całą pewnością udzielenie odpowiedzi na pytania i wyjaśnienie wątpliwości związanych z regulacjami dotyczącymi nowej żywności oparte musi być na orzecznictwie i piśmiennictwie. Należy jednak również uwzględniać interpretację i wykładnię historyczną. Co prawda skomplikowany proces stanowienia prawa utrudnia wyciąganie wniosków. Jednakże spojrzenie na genezę, prowadzone prace legislacyjne i rozwój regulacji ułatwia wykładnię obowiązujących przepisów i pozwala zrozumieć intencje prawodawcy. Znajomość historii regulacji i zrozumienie ścieżki legislacyjnej pomagają rozwiązać wątpliwe kwestie i mogą dać wskazówki interpretacyjne dla prowadzonych badań nad prawnymi aspektami nowej żywności.

Pewne zagadnienia związane z materią nowej żywności były źródłem wielu problemów i wątpliwości dla prawodawcy. Szczególne kontrowersje budziło ustalenie zakresu rozporządzenia. Zarzuty producentów spożywczych odnosiły się do nieproporcjonalnego określenia przedmiotu i zakresu regulacji. Z jednej bowiem strony obejmowała ona produkty, które ze względu na zastosowanie w ich produkcji technik genetycznych i tak podlegają specjalnemu systemowi kontroli. Z drugiej zaś odnosiła się ona także do produktów, co do których zasadniczo nie sposób rozpoznać zagrożeń, które uzasadniałyby potrzebę objęcia ich zakresem rozporządzenia<sup>59</sup>. Projektom rozporządzenia zarzucano również stosowanie niejasnych, ogólnikowych i niedookreślonych zwrotów<sup>60</sup>. Brak było porozumienia co do zakwalifikowania do kategorii nowej żywności, żywności i składników żywności wyprodukowanych na bazie GMO, ale ich niezawierających<sup>61</sup>. Organizacje konsumenckie wskazywały nawet na nieobjęwanie projektami w sposób zupełny zagadnień związanych z GMO<sup>62</sup>.

Za nieproporcjonalną uznawano także prewencyjną kontrolę w procesie uzyskiwania zezwolenia na wprowadzanie nowej żywności do obrotu<sup>63</sup>. Spory odnosiły się również do rozróżnienia i wyodrębnienia procedury aplikacyjnej oraz notyfikacyjnej. Krytyce poddawano też inne istotne kwestie proceduralne, w szczególności brak terminów rozpatrywania złożonych wniosków<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Ibidem, s. 144-145.

<sup>60</sup> Ibidem, s. 145.

<sup>61</sup> P. Unland, op. cit., s. 19.

<sup>62</sup> D. Groß, op. cit., s. 145.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 145-146.

<sup>64</sup> Ibidem.

Najwięcej problemów i kontrowersji budziła kwestia znakowania nowej żywności. Propozycje zakładały albo postulat określania koniecznych elementów oznakowań w decyzjach zezwalających, albo ogólny obowiązek znakowania<sup>65</sup>, a w pierwotnych pracach nie brano nawet tej kwestii pod uwagę<sup>66</sup>. Źródłem wątpliwości było nie tylko to, czy znakowanie nowej żywności winno być przedmiotem regulacji, ale także jak unormować tę kwestię. W tym zakresie pojawiły się dwa modele: procesowy, zgodnie z którym wskazuje się na sposób wytwarzania produktów, a także towarowy, według którego należy podawać informacje o konkretnych zmianach produktów<sup>67</sup>. Kompromis w tym zakresie był i nadal jest trudny do uzyskania ze względu na wzajemne konkurowanie ze sobą interesów ekonomicznych, względów ochronnych czy kwestii etycznych.

Mimo upływu wielu lat w obliczu podejmowanych prób nowelizacji aktualnie obowiązującego rozporządzenia stwierdzić trzeba, że ówczesne problemy nadal są żywe i nierozwiązane. Każda próba wprowadzenia zmian skutkuje koniecznością zmierzenia się z tymi samymi, zasadniczymi wyzwaniami, jakie stawiane były prawodawcy w ubiegłym wieku. Prowadzone obecnie prace nowelizacyjne obejmują również wcześniej rozpatrywane kwestie. Sformułowanie nowej definicji *novel food* wpłynie bowiem na zakres stosowania przepisów. Proponuje się także zmianę systemu zezwoleń indywidualnych na generalne, a w związku z tym rezygnację z procedury notyfikacyjnej. Obniżeniu mają ulec też obciążenia administracyjne i finansowe procedury wprowadzania nowej żywności na rynek unijny.

Należy jednak zauważyć, że wiele wątpliwości i problemów zrodziło się na skutek obowiązywania aktów prawnych dotyczących nowej żywności. W tym zakresie przed prawodawcą pojawiają się nowe wyzwania i obejmują one m.in. kwestię ochrony danych, czy wprowadzania na rynek unijny tradycyjnej żywności z państw trzecich. Rozwój nauki i technologii wymusza także podjęcie pracy nad określeniem precyzyjnej definicji nowej żywności i zakresu obowiązywania regulacji. Problemy te dotyczą dla przykładu nanożywności czy klonowania środków spożywczych.

---

<sup>65</sup> Ibidem, s. 146.

<sup>66</sup> Por. P. Unland, op. cit., s. 18-19.

<sup>67</sup> Por. D. Groß, op. cit., s. 147.



## THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATIONS ON NEW FOOD

### Summary

The paper deals with issues related to the development of legislation on new food and new food ingredients. The current regulations on new food are a compromise reached in a course of a long debate in which many doubts had to be addressed and clarified. The determination of the scope of legislation arose particular controversy. The preventive control in the process of procuring a permit to market new food was considered unproportional, and the differentiation between the application and notification procedures disputed. Other criticised issues included certain procedural matters and the labelling of new food seemed particularly controversial. In light of the planned amendments to the existing regulation it should be noted that many of these issues continue to raise doubts and remain unsolved.

## DELLO SVILUPPO DELLA REGOLAZIONE SUI NUOVI ALIMENTI

### Riassunto

L'oggetto delle considerazioni sono questioni legate allo sviluppo della normativa riguardante i nuovi alimenti e nuovi ingredienti alimentari, in particolare negli ultimi anni. Le normative in vigore sono frutto di un compromesso a lungo elaborato. Alcune questioni relative alla materia dei nuovi alimenti sono state la fonte di molti problemi e dubbi per il legislatore. Particolari controversie ha suscitato tra l'altro il campo di applicazione del regolamento stesso. In termini di sproporzionato è stato qualificato il controllo preventivo da svolgere sul processo volto ad ottenere l'autorizzazione per procedere all'immissione di nuovi prodotti alimentari sul mercato. Le controversie si riferivano anche alla differenziazione e individuazione della procedura di applicazione e quella di notifica. Alla critica sono state sottoposte anche altre importanti questioni procedurali, in particolare l'omissione riguardante l'indicazione della scadenza del termine per la valutazione delle domande presentate. La maggior parte dei problemi e polemiche veniva sollevata intorno alla questione di etichettatura dei nuovi prodotti alimentari. Nonostante molti anni siano passati, di fronte ai tentativi che mirano a modificare il regolamento in vigore, va detto che i vecchi problemi sono tuttora vivi e irrisolti.



**PRZEMYSŁAW LITWINIUK**

## **Aktywny rolnik – nowy beneficjent wsparcia bezpośredniego w ramach WPR**

### **1. Wprowadzenie**

Od 2015 r. w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) ma zastosowanie pojęcie „rolnik czynny zawodowo”. Celem jego wprowadzenia jest przede wszystkim ograniczenie zbyt szerokiego dostępu do płatności bezpośrednich i niektórych płatności realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dotychczasowy beneficjent – rolnik, będący użytkownikiem co najmniej jednego hektara gruntów rolnych i prowadzący działalność rolniczą, nie otrzyma już płatności, jeżeli jednocześnie prowadzi działalność gospodarczą i nie wykaze, że ma ona charakter marginalny lub że jego główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi działalność rolnicza.

Przededefiniowanie pojęcia beneficjenta płatności nastąpiło na podstawie doświadczeń poprzednich okresów programowania. Prowadzone przez unijne służby kontrole i audyty wykazały bowiem nieprawidłowości i nadużycia o charakterze podmiotowym w procesie przyznawania płatności i ustalania ich należnej wysokości. Usprawnienie procesu dystrybucji funduszy finansujących WPR było też postulowane w literaturze<sup>1</sup>. Obowiązujące dotychczas przepisy okazały się zbyt liberalne i umożliwiły skuteczne ubieganie się o płatności podmiotom prowadzącym działalność rolniczą wyłącznie w celu otrzymania płatności lub w wymiarze marginalnym. Uzyskiwane z niej dochody stanowiły niewielki odsetek w całości dochodów wnioskodawcy, uzyskiwanych przy wykorzystaniu tej sa-

---

<sup>1</sup> J. Stoksik, *Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 439.

mej infrastruktury. Powszechne wreszcie stały się przypadki ubiegania się o płatności przez podmioty powołane do realizacji innych zadań aniżeli prowadzenie działalności rolniczej. Obowiązujące przepisy umożliwiały m.in. skuteczne ubieganie się o płatności przez szkoły wyższe, stacje doświadczalne, gminy, porty lotnicze, aerokluby czy też do pól golfowych. Takie działanie, choć formalnie legalne, było niezgodne z celem wsparcia bezpośredniego, jakim jest poprawa dochodów rolniczych i lepsze wykorzystanie dóbr publicznych<sup>2</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest analiza dotychczasowych rozwiązań prawnych pod kątem możliwości pozyskiwania płatności w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, które nie koresponduje z celami tej polityki, a następnie skonfrontowanie ich z nowymi regulacjami w kontekście prognozy ich efektywności w tym zakresie.

## **2. Rolnik – beneficjent pomocy w świetle przepisów dotyczących wsparcia bezpośredniego w latach 2007-2013 w systemie jednolitej płatności obszarowej (SAPS)<sup>3</sup>**

Stosownie do przepisów unijnych<sup>4</sup> rolnik to osoba fizyczna lub prawna, lub grupa osób fizycznych lub prawnych (bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego), których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, określonym w art. 299 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, oraz które prowadzą działalność rolniczą. Działalność rolnicza natomiast, zgodnie z rozporządzeniem<sup>5</sup>, definiowana jest jako „produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzy-

---

<sup>2</sup> J. T. Krzyżanowski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009, s. 57.

<sup>3</sup> System jednolitej płatności obszarowej – uproszczony system wsparcia dochodów skierowany do rolników w nowych państwach członkowskich. Wprowadzony przez Bułgarię, Republikę Czeską, Estonię, Cypr, Łotwę, Litwę, Węgry, Polskę, Rumunię i Słowację.

<sup>4</sup> Art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L 30 z 31 stycznia 2009 r., s. 16-99 (dalej jako: rozporządzenie 73/2009).

<sup>5</sup> Art. 2 lit. c rozporządzenia 73/2009.

mywanie zwierząt do celów gospodarskich, lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska”.

Zakres pojęciowy przytoczonych definicji umożliwia ubieganie się o przyznanie płatności bezpośrednich przez każdy podmiot będący w posiadaniu gruntów rolnych i prowadzący na nich działalność rolniczą, która może polegać na utrzymywaniu gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, co w przypadku np. trwałych użytków zielonych oznacza, że pokrywa roślinna jest koszona i usuwana raz w roku do 31 lipca lub że są na nich wypasane zwierzęta w okresie wegetacyjnym traw<sup>6</sup>. Zatem definicja ta – jako nieprecyzyjna – umożliwia wypłacanie pomocy na rzecz beneficjentów nieprowadzących działalności rolniczej lub prowadzących ją w wymiarze marginalnym<sup>7</sup>. Definiuje się ponadto grupę beneficjentów systemu będących podmiotami publicznymi zarządzającymi (zgodnie z krajowym ustawodawstwem) gruntami, których właścicielem jest państwo. Podmioty te nie prowadzą działalności rolniczej lub prowadzą ją jedynie w marginalnym wymiarze. W takich przypadkach z budżetu Unii Europejskiej finansowana jest głównie publiczna funkcja sprawowana przez takie podmioty, a nie wsparcie dochodów rolników. Takie przypadki Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) odnotował na Węgrzech, w Rumunii, Bułgarii i Polsce<sup>8</sup>.

Na Węgrzech państwo jest największym pojedynczym beneficjentem systemu jednolitej płatności obszarowej (JPO)<sup>9</sup>. O unijną pomoc skutecznie ubiegają się tam parki narodowe, które jednocześnie są finansowane

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm, Dz. U. 2010, Nr 39, poz. 211.

<sup>7</sup> Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16 z 2012 r. *Skuteczność systemu jednolitej płatności obszarowej jako systemu przejściowego mającego na celu wsparcie rolników w nowych państwach członkowskich*, [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu) [dostęp: 30.03.2015; dalej jako: Sprawozdanie SAPS ETO].

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Jednolita Płatność Obszarowa – płatność, o której mowa w art. 36 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013 z 7 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady, Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 608-670 (dalej jako: rozporządzenie 1307/2013), wcześniej art. 122 ust. 1 rozporządzenia 73/2009. Zgodnie z art. 36 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013 – jednolita płatność obszarowa przyznawana jest w ujęciu rocznym do każdego kwalifikującego się hektara zadeklarowanego przez rolnika zgodnie z art. 72 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego 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 1290/2005i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 549-607.

z centralnego budżetu państwa w celu utrzymania rezerwatów przyrody. Podobnie o unijne wsparcie ubiegają się przedsiębiorstwa wodociągowe i gminy. Europejski Trybunał Obrachunkowy szacuje, że kwestia może dotyczyć 300 tys. ha, w związku z którymi władze krajowe wypłaciły w 2010 r. pomoc z systemu JPO w kwocie ok. 50 mln euro. Z kolei w Rumunii gminy są właścicielami ok. 1,6 mln ha gruntów rolnych, z czego ok. 1,5 mln ha to użytki zielone. W 2010 r. ponad 1000 gmin otrzymało pomoc w ramach systemu JPO w wysokości 23,5 mln euro przyznaną do ok. 340 tys. ha gruntów publicznych. Co istotne, grunty te są wykorzystywane przez miejscowych rolników, którzy użytkują je wspólnie do wypasu bydła i zbioru traw. Właściciele publiczni z zasady nie prowadzą własnej działalności rolniczej. Podobna sytuacja ma miejsce w Bułgarii, gdzie gminy utworzyły podmioty prawne otrzymujące pomoc w ramach systemu JPO w związku z gruntami publicznymi, które miejscowi rolnicy wykorzystywali do wypasu zwierząt. W takich przypadkach działalność podmiotów publicznych ograniczała się do dostarczania wody dla bydła lub okazjonalnego zatrudniania pracowników do uporządkowania gruntu<sup>10</sup>.

Warto podkreślić, że zarówno w przypadku Węgier, jak i Rumunii państwo członkowskie już w perspektywie finansowej 2007-2013 podjęło działania mające na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której podmiot nie-użytkujący gruntów, a będący wyłącznie ich właścicielem czy dysponentem legitymującym się odpowiednim tytułem prawnym, ma możliwość ubiegania się o przyznanie płatności. Węgry postanowiły, że pomoc w ramach systemu JPO będzie wypłacana wyłącznie użytkownikom gruntów. Natomiast w Rumunii przepisy krajowe wyraźnie wyłączają możliwość uzyskania płatności z systemu JPO przez osoby, które jedynie udzielają pozwolenia na użytkowanie gruntów lub oddają grunty w dzierżawę<sup>11</sup>.

### **3. Beneficjent płatności bezpośrednich w świetle przepisów prawa polskiego**

Podobnie w Polsce podejmowano działania legislacyjne ukierunkowane na wyłączenie prawa do płatności bezpośrednich podmiotom nieużytkującym faktycznie gruntów, które jednak w wielu grupach przypadków

---

<sup>10</sup> Sprawozdanie SAPS ETO.

<sup>11</sup> Ibidem.

okazały się nieskuteczne. W nieobowiązującej już ustawie z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>12</sup> ustawodawca krajowy, definiując w art. 2 pojęcie rolnika, odwołał się do definicji ujętej w przytoczonym powyżej rozporządzeniu 73/2009, zawężając jednocześnie dostęp do wsparcia bezpośredniego poprzez wskazanie w art. 7, że płatności JPO przysługują rolnikowi „do będącej w jego posiadaniu, w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, powierzchni gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, kwalifikujących się do objęcia tą płatnością [...], jeżeli: posiada w tym dniu działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, wszystkie grunty rolne są utrzymywane zgodnie z normami przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek, przestrzega wymogów przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek, oraz został mu nadany numer identyfikacyjny”. Ponadto – zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – „w przypadku, gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, płatności przysługują posiadaczowi zależnemu”.

Z definicji powyższych wynika zatem, że aby dany podmiot mógł być uznany za rolnika uprawnionego do otrzymywania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, musi być posiadaczem gospodarstwa rolnego znajdującego się na terytorium Unii Europejskiej i prowadzić działalność rolniczą. Prowadzenie działalności rolniczej nie zostało w przepisach unijnych ani krajowych odnoszących się do tego rodzaju wsparcia zdefiniowane. Nie zostało także zdefiniowane pojęcie posiadacza gruntów rolnych. Odwołując się zatem do przepisów Kodeksu cywilnego, posiadaczem rzeczy będzie zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny)<sup>13</sup>. Posiadanie według Kodeksu cywilnego jest szczególnym, pozostającym pod ochroną prawa, stanem faktycznym. Przepisy Kodeksu cywilnego rozróżniają posiadanie samoistne i posiadanie zależne. Pierwsze – zwane właścicielskim – charakteryzuje się tym, że posiadacz włada rzeczą w takim zakresie, jak to czyni właściciel, wykorzystując taką faktyczną możliwość władania rzeczą,

<sup>12</sup> Dz. U. 2008, Nr 170, poz. 1051 ze zm. Ustawa przestała obowiązywać na mocy art. 61 ustawy z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz. U. 2015, poz. 308 (dalej jako: ustawa o płatnościach bezpośrednich).

<sup>13</sup> Art. 336 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. 2014, poz. 121.

do jakiej właściciel jest uprawniony<sup>14</sup>. Istotą zaś posiadania zależnego w rozumieniu art. 336 Kodeksu cywilnego jest władztwo nad cudzą rzeczą w zakresie odpowiadającym prawu podmiotowemu – innemu niż własność – które posiadacz wykonuje. W typowych sytuacjach posiadania zależnego chodzi o użytkowanie wieczyste, najem, użyczenie, zastaw, obciążenie użytkowaniem<sup>15</sup>. Wydaje się zatem, że ustawodawcy szczególnie zależało na wspieraniu osób, które faktycznie uprawiają grunty rolne, skoro dokonał faworyzującego posiadacza zależnego doprecyzowania w art. 7 ust. 6 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Zatem jeśli w przypadku płatności bezpośrednich posiadanie zależne pozostaje „silniejsze” aniżeli posiadanie samoistne, to celem ustawodawcy było dołożenie wszelkich starań, aby płatności rzeczywiście trafiły do rolnika – faktycznego użytkownika gruntów rolnych, a nie tylko ich właściciela, który oddaje grunty w użytkowanie innym osobom, sam ich nie uprawia i nie decyduje w żaden sposób o ich strukturze, wykonywanych zabiegach agrotechnicznych, stosowanych nawozach.

Ustawodawca zaznaczył ponadto, że płatności przysługują rolnikowi, który utrzymuje grunty zgodnie z normami i przestrzega wymogów<sup>16</sup>. Normy i wymogi określone zostały w przepisach wykonawczych. Z powyższego wynika zatem, że do płatności uprawniony jest ten, kto rzeczywiście uprawia grunty rolne. Taka konstrukcja przepisów wydaje się jasno przesądzać, że płatności może otrzymać wyłącznie rolnik, który zajmuje się przede wszystkim działalnością rolniczą. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych: „celem systemu wsparcia bezpośredniego jest finansowe wspieranie rolników, czyli osób, które faktycznie uprawiają grunty rolne. Dopłaty nie są przewidziane dla właścicieli, którzy – dysponując jedynie tytułem własności – nie zajmują się produkcją rolną<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Postanowienie SN z 7 maja 1986 r., III CRN 60/86, OSNCP 1987, nr 9, poz. 138.

<sup>15</sup> Wyrok SN z 9 września 1977 r., II CR 304/77, OSNCP 1978, nr 7, poz. 111.

<sup>16</sup> Normy – termin ten oznacza normy określone przez państwa członkowskie zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 oraz załącznikiem III do tego rozporządzenia, jak również zobowiązania w odniesieniu do trwałych użytków zielonych określonych w art. 6 ust. 2 tego rozporządzenia, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie minimalnych norm; wymóg – termin ten w kontekście wzajemnej zgodności oznacza indywidualny ustawowy wymóg dotyczący zarządzania, wynikający z artykułów zawartych w określonych aktach prawnych wymienionych w załączniku II rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, różniący się istotą od innych wymogów zawartych w tym samym akcie, określony w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 12 lipca 2005 r., II SA/Bk 718/04, Lex, nr 420177.



Niemniej jednak w świetle powyższych przepisów nie zostało jednoznacznie wskazane, na czym powinno polegać faktyczne użytkowanie gruntów. Czy dla spełnienia warunku określonego w ustawie konieczne jest „osobiste” wykonywanie prac polowych, czy też wystarczające pozostaje zarządzanie gospodarstwem? Biorąc pod uwagę fakt, że przepisy unijne dopuszczają do udziału w systemie płatności gospodarstwa o minimalnej powierzchni 1 ha (w przypadku Polski), nie ograniczając w żaden sposób górnej granicy jego wielkości, oczywistym pozostaje, że nie zawsze istnieje fizyczna możliwość „osobistego” wykonywania prac polowych czy zabiegów agrotechnicznych.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), pełniąc w zakresie płatności obszarowych funkcję agencji płatniczej, przyjmuje, że posiadaczem gospodarstwa rolnego może być zarówno właściciel, jak i dzierżawca, użytkownik lub osoba mająca inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą. Wskazuje, że płatności przysługują faktycznemu użytkownikowi, który rzeczywiście wykonuje wszelkie czynności niezbędne do prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa. Mogą nimi być działania organizacyjne, kierownicze, jak i osobiste zaangażowanie w bezpośrednim wykonywaniu pracy fizycznej w gospodarstwie. Prowadzenie działalności rolniczej nie musi polegać tylko na własnoręcznym prowadzeniu prac polowych, ale obejmuje również: swobodne decydowanie o tym, jakie rośliny uprawiać i jakich należy dokonywać zabiegów agrotechnicznych, zbieranie samodzielnie bądź przy udziale innych osób plonów. Prowadzenie działalności rolniczej rozumiane jest jako dokonywanie nakładów i czerpanie ewentualnych korzyści<sup>18</sup>. Taki pogląd wydaje się całkowicie uzasadniony, zwłaszcza w świetle obowiązującej definicji gospodarstwa rolnego ujmowanego w przepisach unijnych jako „wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego”<sup>19</sup>. Nie wskazuje się jednocześnie w żaden sposób na konieczność „zorganizowania” jednej całości gospodarczej. Co więcej, posiadane przez rolnika „jednostki produkcyjne” (np. grunty rolne) zawsze stanowią „gospodarstwo”, nawet jeśli nie ma pomiędzy nimi związku choćby geograficznego. Posiadanie części działek w jednym województwie oraz pozostałych na terenie innego województwa nie oznacza, w świetle cytowanej definicji, że mamy

---

<sup>18</sup> Strona internetowa ARiMR: [http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB\\_\\_2014/1.\\_Wazne\\_definicje\\_2014.pdf](http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB__2014/1._Wazne_definicje_2014.pdf) [dostęp: 30.03.2015].

<sup>19</sup> Art. 4 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1307/2013 (wcześniej art. 2 lit. b rozporządzenia 73/2009).

do czynienia z dwoma niezależnymi gospodarstwami. Wręcz przeciwnie, konstrukcja definicji gospodarstwa rolnego powoduje, że mamy do czynienia z tą samą jednostką organizacyjną. Nie ma przy tym fizycznej możliwości, aby prowadzenie działalności rolniczej w tak rozumianym gospodarstwie odbywało się przy osobistym zaangażowaniu we wszystkie prace polowe rolnika. Takie gospodarstwo będzie bowiem „zarządzane” – zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu 1307/2013 (wcześniej rozporządzeniu 73/2009) przez jedną osobę (rolnika), co nie oznacza, że będzie on osobiście dokonywał np. orania gruntów. Nie pozostawia jednak wątpliwości, że wciąż uprawnionym do ubiegania się o płatności pozostaje rolnik, w którego posiadaniu znajduje się to gospodarstwo<sup>20</sup>.

Podsumowując, mogłoby się wydawać, że Polska jako państwo członkowskie ograniczyła w dotychczasowych regulacjach dostęp do płatności bezpośrednich podmiotom nieuprawnionym, tj. takim, które nawet spełniając formalnie definicję rolnika, prowadzą działalność rolniczą tylko w niewielkim wymiarze i wyłącznie w celu uzyskania płatności, tudzież prowadzą działalność o zupełnie innym charakterze, ale która umożliwia ubieganie się o płatności.

Jednakże i Polska pojawia się w sprawozdaniu ETO jako przykład państwa członkowskiego, w którym dochodziło do praktyk nadużycia prawa do płatności wielokrotnie. Dotyczy to przede wszystkim przedsiębiorstw handlu nieruchomościami i lotnisk, a także przedsiębiorstw leśnych, kół łowieckich, klubów rybackich lub klubów narciarskich. Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazuje, że w 2010 r. w Polsce 1345 kół łowieckich otrzymało zgodnie z prawem pomoc z systemu JPO w kwocie 2,54 mln euro, przypisaną do 19 tys. ha gruntów rolnych. Wskazuje ponadto na niezasadne skuteczne ubieganie się o płatności przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR), która zarządza ok. 2 mln ha należącymi do Skarbu Państwa i tym samym jest największym pojedynczym zarządcą gruntów rolnych. Agencja, jako powiernik Skarbu Państwa, nie uprawia gruntów, lecz wydierżawia je rolnikom, którzy są uprawnieni do ubiegania się o wsparcie bezpośrednie jako posiadacze zależni. Jednakże zdarza się, że na grunty, których ANR nie zdołała wydierżawić, sama ubiegała się o przyznanie płatności<sup>21</sup>.

Podkreślić należy, że ANR otrzymuje płatności bezpośrednie formalnie zgodnie z prawem przedmiotowym. Jest osobą prawną, posiadaczem

---

<sup>20</sup> Por. D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „*Studia Iuridica Agraria*” 12, 2014, s. 21-23 (pkt 3).

<sup>21</sup> Sprawozdanie SAPS ETO.

nieruchomości rolnych (zarządza nimi, co – jak zostało wykazane powyżej – stanowi formę wykonywania działalności rolniczej), grunty utrzymuje zgodnie z normami i zgodnie z wymogami prawidłowej gospodarki rolnej. Czyni to poprzez powoływane do tego celu jednostki. Nie mają tu znaczenia kwestie statutowe osoby prawnej ani kwestie finansowania jej działalności, albowiem katalog zadań statutowych określonych dla danego podmiotu nie został wymieniony w żadnych przepisach jako przesłanka przyznania płatności. Bez znaczenia też w świetle prawa polskiego i unijnego pozostaje, czy dany podmiot został powołany do tego, aby czynnie prowadzić działalność rolniczą. Jeśli w jego posiadaniu znajdują się grunty rolne, są utrzymywane zgodnie z normami (np. trwałe użytki zielone, koszone w przepisanych terminach), podmiot taki jest uprawniony do otrzymania płatności. Podobnie sprawa wygląda z jednostkami samorządu terytorialnego, instytucjami naukowymi, uczelniami wyższym, szkołami zawodowymi, placówkami oświatowymi i innymi, które powołano do spełniania innej funkcji, a które niejako przy okazji są w posiadaniu gruntów rolnych i dokonują na nich zbiegów agrotechnicznych. I choć w świetle prawa przedmiotowego wnioskowanie o płatności i ich pobieranie jest formalnie legalne, to zgodzić się należy z autorami Sprawozdania SAPS ETO, że nie odpowiada to celowi wsparcia bezpośredniego dla rolników, którego podstawowym i najważniejszym celem jest wsparcie dochodów rolniczych.

#### **4. Beneficjent wsparcia bezpośredniego w systemie płatności jednolitych (SPS)**

Zaznaczyć należy, że ustalenia ETO omówione powyżej były reprezentatywne także dla systemu płatności jednolitych (SPS)<sup>22</sup>, stosowanych przez tzw. stare kraje Unii Europejskiej, pomimo pewnych różnic pojęciowych zawartych w przepisach regulujących ten system. W raporcie wskazano na definicję beneficjenta SPS<sup>23</sup> oraz gospodarstwa<sup>24</sup>, a także działalności

---

<sup>22</sup> System płatności jednolitych – podstawowy element reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. Jego celem jest wspieranie rolników w dostosowywaniu się do popytu rynkowego oraz wspieranie ich dochodów. Obecnie SPS stosowany jest w 17 krajach Unii Europejskiej.

<sup>23</sup> Beneficjentem SPS są „rolnicy” prowadzący „działalność rolniczą” oraz posiadający „do swojej dyspozycji” „kwalifikujące się grunty”.

<sup>24</sup> Gospodarstwo – wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika, które znajdują się na terytorium tego samego państwa członkowskiego. Jednostka produkcyjna to jedna

rolniczej<sup>25</sup>, przy czym podkreślono, że ramy prawne (unijne) nie nakładają na beneficjentów obowiązku posiadania na własność gruntów lub jakichkolwiek innych czynników produkcji rolniczej, bycia producentem rolnym czy uzyskiwania dochodów ze sprzedaży rynkowej produktów wytwarzanych w ramach prowadzonej przez siebie działalności rolniczej. W sprawozdaniu podkreślono, że pierwotne przepisy dotyczące SPS zobowiązywały wnioskodawców, by posiadali od przynajmniej 10 miesięcy<sup>26</sup> grunty kwalifikujące się do płatności, odpowiadające liczbie posiadanych przez siebie uprawnień. Przepis ten uznano jednak za zbyt restrykcyjny i zastąpiono go w 2008 r. wymogiem, by grunty pozostawały do dyspozycji rolnika w danym dniu<sup>27</sup>. Jednakże w wyniku niezdefiniowania pojęć „do dyspozycji rolnika” i „zarządzanie jednostkami produkcyjnymi” zadeklarowane grunty mogą pozostawać do dyspozycji jakiejkolwiek innej osoby przez jakąkolwiek część tego samego roku kalendarzowego z wyjątkiem jednego określonego dnia, a mimo to wnioskodawca nadal kwalifikuje się jako uprawniony rolnik<sup>28</sup>.

Podobnie jak w przypadku SAPS niektóre państwa „starej Unii” próbowały skierować pomoc z SPS do określonych kategorii rolników. Na przykład Luksemburg wymagał od wnioskodawców posiadania niezbędnych maszyn rolniczych lub sprzętu rolniczego. We Francji władze uznawały, że rolnik jest osobą, która ponosi ryzyko gospodarcze działalności rolniczej, którą prowadzi na gruntach zadeklarowanych do SPS. Jest to osoba, która podejmuje decyzje gospodarcze, tzn. nabywa czynniki produkcji (takie jak grunty, maszyny, nasiona itd.) i czerpie swoje dochody ze sprzedaży produktów wytwarzanych w gospodarstwie.

W krajach stosujących SPS pojawiały się także przypadki ubiegania się o płatności przez beneficjentów, dla których działalność rolnicza stanowiła jedynie nieznaczną część ogółu ich działalności gospodarczej lub których główny przedmiot działalności nie polegał na prowadzeniu dzia-

---

powierzchnia użytków rolnych lub jedno zwierzę, które w okresie referencyjnym dały prawo do płatności bezpośrednich.

<sup>25</sup> Działalność rolnicza – produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej.

<sup>26</sup> Art. 44 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L 270 z 21 października 2003 r., s. 1-69.

<sup>27</sup> Art. 1 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 146/2008, Dz. Urz. L 46 z 21 lutego 2008 r., s. 1.

<sup>28</sup> Sprawozdanie specjalne nr 5 z 2011 r. System płatności jednolitych: *Problemy, które należy rozwiązać, aby uzyskać poprawę w zakresie należytego zarządzania finansami*, [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu) [dostęp: 30.03.2015; dalej jako: Sprawozdanie SPS ETO].

łałości rolniczej (np. kluby rekreacyjne i sportowe, przedsiębiorstwa kolejowe, rezerваты przyrody, lotniska i rady miejskie, ośrodki myśliwskie, organy administracji rządowej, szkoły i kempingi)<sup>29</sup>.

Biorąc pod uwagę omówione powyżej okoliczności, stwierdzić należy, że bez względu na treść przepisów krajowych w każdym niemal państwie wdrażającym system płatności bezpośrednich oraz bez względu na przyjęty model tych płatności (system uproszczony – SAPS, czy też system płatności jednolitych – SPS) dochodziło do podobnych zjawisk, związanych z próbą obejścia przepisów określających cel i przesłanki przyznawania płatności w ramach WPR. Dostrzegł to ETO, formułując w odniesieniu do Komisji Europejskiej zalecenie mające na celu zmianę dotychczas obowiązujących przepisów tak, aby zagwarantować, że pomoc w ramach systemu SPS będzie kierowana do rolników prowadzących czynną działalność, z wykluczeniem beneficjentów, którzy nie prowadzą działalności rolniczej lub prowadzą ją jedynie w nieznacznym wymiarze. Podobnie w odniesieniu do systemu SAPS (stosowanego także w Polsce) Trybunał zalecił, aby wsparcie dochodów rolników było skierowane do rolników czynnych zawodowo, którzy prowadzą konkretną i regularną działalność rolniczą. W szczególności zalecono wykluczyć możliwość korzystania ze wsparcia przez podmioty publiczne zarządzające gruntami państwowymi i nieprowadzące innej działalności rolniczej<sup>30</sup>.

## **5. Rolnik czynny zawodowo w świetle rozporządzenia 1307/2013 i przepisów krajowych**

Odpowiedzią Komisji Europejskiej na zalecenia ETO sformułowane w Sprawozdaniu specjalnym nr 5 z 2011 r. (SPS) oraz nr 16 z 2012 r. (SAPS) były nowe przepisy dotyczące wsparcia bezpośredniego, wypracowanego w nowej perspektywie finansowej 2014-2020. Już w preambule rozporządzenia 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 sformułowano ideę ogólną, zgodnie z którą płatności bezpośrednie nie powinny być przyznawane niektórym podmiotom, chyba że podmioty te

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Sprawozdanie SPS ETO oraz Sprawozdanie SAPS ETO.

będą w stanie udowodnić, iż ich działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego.

Urzeczywistnieniem postulatu wyrażonego w preambule stała się treść art. 9 tego rozporządzenia, określająca, jakie okoliczności dyskwalifikują z możliwości ubiegania się o przyznanie płatności bezpośrednich, a także przesłanki, które powodują, że pomimo prowadzenia działalności wykluczającej możliwość ubiegania się o przyznanie płatności, podmiot może zostać uznany za rolnika czynnego zawodowo i tym samym skutecznie składać wniosek o przyznanie płatności.

Uzupełnieniem regulacji zawartych w art. 9 rozporządzenia 1307/2013 są przepisy art. 10-13 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) Nr 639/2014 z 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia<sup>31</sup>.

W ustawie z 5 lutego 2015 r. o płatnościach bezpośrednich nie sformułowano definicji rolnika czynnego zawodowo, wskazując jedynie, że kwota płatności bezpośrednich omówiona w art. 9 ust. 4 rozporządzenia 1307/2013, do wysokości której nie stosuje się przepisu art. 9 ust. 2, wynosi równowartość w złotych 5000 euro. Jednocześnie w rozporządzeniach do tej ustawy – tj. rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>32</sup> oraz w rozporządzeniu z 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu<sup>33</sup> – określa się dokumenty potwierdzające wystąpienie okoliczności wskazanych w przepisach unijnych. Zgodnie z przepisami ustanowionymi w przytoczonych powyżej aktach prawnych nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym ani grupom osób fizycznych lub prawnych, których użytki rolne obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i które nie prowadzą na tych obszarach działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie, przy czym zgodnie z przepisem art. 10 rozporządzenia 639/2014 uznaje się, że podmiot posiada użytki rolne obejmujące głównie obszary naturalnie na-

<sup>31</sup> Dz. Urz. UE L 181 z 20 czerwca 2014 r., s. 1-47 (dalej jako: rozporządzenie 639/2014).

<sup>32</sup> Dz. U. 2015, poz. 352.

<sup>33</sup> Dz. U. 2015, poz. 351.

dające się do wypasu lub uprawy, jeżeli obszary te stanowią ponad 50% wszystkich użytków zadeklarowanych do płatności.

Poza warunkiem obligatoryjnym, wymienionym powyżej, od którego przepisy nie przewidują wyjątków, pozostałe zasady wykluczeń dotyczą tylko rolników, którzy w 2014 r. otrzymali łączną kwotę płatności bezpośrednich nie większą niż równowartość w złotych 5000 euro<sup>34</sup> (przed uwzględnieniem zmniejszeń i wykluczeń). W przypadku gdy dany rolnik nie składał wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich w ostatnim roku obrotowym, państwa członkowskie będą określały łączną kwotę płatności bezpośrednich przez pomnożenie liczby kwalifikujących się hektarów zgłoszonych przez tego rolnika w roku złożenia wniosku o przyznanie pomocy przez średnią krajową płatność na hektar w ramach wsparcia bezpośredniego. Szacuje się zatem, że w Polsce ok. 91% rolników uznanych zostanie automatycznie za aktywnych zawodowo<sup>35</sup>. W pozostałych przypadkach z mocy prawa z systemu płatności bezpośrednich wyłączone co do zasady zostaną podmioty:

- administrujące portami lotniczymi,
- administrujące wodociągami,
- administrujące trwałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi,
- świadczące usługi przewozu kolejowego,
- świadczące usługi w zakresie obrotu nieruchomościami<sup>36</sup>,

chyba że wykażą, iż spełniają kryteria określające rolnika aktywnego zawodowo przez udokumentowanie, że roczna kwota płatności bezpośrednich w ich przypadku wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych z działalności pozarolniczej<sup>37</sup> w ostatnim roku obrotowym, za który dowody takie są dostępne<sup>38</sup> na podstawie zaświadczenia o przychodach z działalności pozarolniczej wydanego przez właściwy organ podatkowy<sup>39</sup> oraz dokumentów zawierających informację o wysokości rocznej

<sup>34</sup> Art. 7 ust. 3 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

<sup>35</sup> Zob. [http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB\\_2015/P\\_WZSO/18\\_03\\_2015/OB/Aktywny\\_rolnik\\_18\\_03\\_2015.pdf](http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB_2015/P_WZSO/18_03_2015/OB/Aktywny_rolnik_18_03_2015.pdf) [dostęp: 30.03.2015].

<sup>36</sup> Art. 9 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013.

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia 639/2014 przychodami uzyskanymi z działalności rolniczej są te przychody, które rolnik uzyskał ze swej działalności rolniczej prowadzonej w jego gospodarstwie, obejmujące wsparcie unijne, jak również wszelką pomoc krajową przyznaną w odniesieniu do działalności rolniczej, a także przychody z przetwarzania produktów rolnych otrzymanych w gospodarstwie, pod warunkiem że przetworzone produkty pozostają własnością rolnika i że wynikiem takiego przetwarzania jest inny produkt rolny. Wszystkie pozostałe przychody uważane będą za przychody z działalności pozarolniczej.

<sup>38</sup> Art. 9 ust. 2 akapit trzeci lit. a rozporządzenia 1307/2013.

<sup>39</sup> § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, Dz. U. 2015, poz. 351.

kwoty płatności bezpośrednich będących w posiadaniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>40</sup>. Konieczne będzie ponadto wykazanie, że pomimo prowadzenia działalności opisanej w art. 9 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013, prowadzona działalność rolnicza (mimo prowadzenia także innej działalności) nie ma charakteru marginalnego<sup>41</sup>, co ma być ustalane przez sprawdzenie, czy całość przychodów z działalności rolniczej stanowi co najmniej 1/3 całości przychodów danego podmiotu<sup>42</sup>. To z kolei będzie weryfikowane na podstawie<sup>43</sup>:

- zaświadczenia o przychodach z działalności pozarolniczej wydanego przez właściwy organ podatkowy;

- faktur w rozumieniu art. 2 pkt 31 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>44</sup>, w tym faktur VAT RR, o których mowa w art. 116 ust. 2 tej ustawy, albo ich kopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez upoważnionego pracownika Agencji lub innych równoważnych dowodów potwierdzających sprzedaż produktów rolnych;

- dokumentów zawierających informacje na temat wysokości wsparcia unijnego w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), jak również wszelkiej pomocy krajowej przyznanej w odniesieniu do działalności rolniczej, z wyjątkiem uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich, będących w posiadaniu ARiMR, a w przypadku gdy ARiMR nie jest w posiadaniu takiej informacji – na podstawie zaświadczenia wydanego przez organ właściwy do przyznania danego wsparcia.

Alternatywnie, aby wykazać, że prowadzona działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego, możliwe będzie udokumentowanie, że główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej, co będzie weryfikowane poprzez sądowe i urzędowe rejestry przedsiębiorstw<sup>45</sup>, tj.

---

<sup>40</sup> § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, Dz. U. 2015, poz. 351.

<sup>41</sup> Art. 9 ust. 2 akapit trzeci lit. b rozporządzenia 1307/2013.

<sup>42</sup> Art. 13 ust. 1 rozporządzenia 639/2014.

<sup>43</sup> § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, Dz. U. 2015, poz. 351.

<sup>44</sup> Dz. U. 2011, poz. 1054 ze zm.

<sup>45</sup> § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, Dz. U. 2015, poz. 351.



- dokumenty zawierające informacje o rodzaju lub rodzajach prowadzonej działalności, pochodzące z zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli;

- zaświadczenie o wpisie w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), prowadzonej na podstawie przepisów ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>46</sup>, zawierające informacje o rodzaju lub rodzajach prowadzonej działalności;

- odpisy, wyciągi, zaświadczenia oraz informacje z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>47</sup>, zawierające informacje o rodzaju lub rodzajach prowadzonej działalności;

- dokumenty zawierające informacje o rodzaju lub rodzajach prowadzonej działalności, pochodzące z krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (REGON), prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>48</sup>.

Okolicznością potwierdzającą, że prowadzona działalność nie ma charakteru marginalnego będzie wypis z urzędowego rejestru przedsiębiorców lub innej równoważnej urzędowej ewidencji danego państwa członkowskiego, z którego wynika, że działalność rolnicza stanowi główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności osoby prawnej. Zatem można przyjąć, że kwestia wykazania „aktywności” rolniczej dotyczyć będzie wyłącznie podmiotów o dużym potencjale produkcyjnym (np. obszar gospodarstwa) lub wielokierunkowej działalności, wymienionych w art. 9 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013. Prowadzenie tego rodzaju działalności nie wyklucza jednak uznania, że jednocześnie prowadzi się czynnie działalność rolniczą, ale w nowym stanie prawnym ciężar dowodu w tym zakresie został przeniesiony na kandydata na beneficjenta pomocy. Ponieważ rodzaje dowodów i wskaźniki, które należy osiągnąć, zostały szczegółowo określone w przepisach unijnych i krajowych, zasady przyznawania wsparcia wydają się określone w sposób dość klarowny.

## 6. Podsumowanie

Pojęcie rolnika aktywnego zawodowo zostało ustanowione nie tylko na użytek systemu płatności bezpośrednich, ale także niektórych schema-

---

<sup>46</sup> Dz. U. 2013, poz. 672 ze zm.

<sup>47</sup> Dz. U. 2013, poz. 1203 ze zm.

<sup>48</sup> Dz. U. 2012, poz. 591 ze zm.

tów pomocowych w ramach PROW 2014-2020. Zasada przyznawania płatności na rzecz rolnika aktywnego zawodowo zakłada wykluczenie innych podmiotów, które nie wykażą się stosownymi cechami, w danym roku ze wszystkich płatności bezpośrednich, a w przypadku niektórych działań PROW 2014-2020 – uznanie ich za rolników niespełniających kryteriów kwalifikowalności lub warunków otrzymania wsparcia.

Wydaje się, że cel przyświecający wprowadzeniu omawianych przepisów do unijnego porządku prawnego zostanie osiągnięty. Przypadki wypłacania płatności bezpośrednich z uwagi na dość liberalne reguły ich przyznawania na rzecz podmiotów faktycznie niezajmujących się działalnością rolniczą były dotychczas dość powszechne. Organy wdrażające programy unijne i przyznające płatności w świetle prawa unijnego oraz krajowego miały obowiązek przyznawać płatności bezpośrednie m.in. aeroklubom, parkom narodowym, gminom, zakładom przyszkolnym, uczelniom wyższym i innym podmiotom posiadającym grunty rolne, najczęściej użytki zielone, dla których utrzymywanie w dobrej kulturze rolnej ograniczało się do ich koszenia lub wypasu bydła. Nowy stan prawny nakłada obowiązek wykazania się przez składającego wniosek o płatności odpowiednimi cechami tzw. aktywnego rolnika (w aspekcie pozytywnym i negatywnym), uprawdopodobniającymi, że pomoc będzie stanowiła realne wsparcie dochodów rolniczych.

Podkreślenia wymaga, że Polska jako państwo członkowskie wdrożyła nowe regulacje dotyczące statusu „aktywnego rolnika” w minimalnym zakresie. Ustanowiono najwyższą możliwą kwotę płatności bezpośrednich, której otrzymanie w roku poprzednim przez pojedynczego rolnika uruchamia konieczność weryfikacji wnioskodawcy. Powyższe spowodowało, że ponad 90% beneficjentów płatności bezpośrednich automatycznie zostanie uznanych za rolników czynnych zawodowo. Polska nie skorzystała ponadto z możliwości uzupełnienia zakresu przedsiębiorstw i rodzajów działalności ponad te, które wymienione zostały w art. 9 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013, a których prowadzenie może dyskwalifikować z dostępu do systemu płatności bezpośrednich, jeśli przyjmie się konieczne minimum wytyczone przez przepisy unijne. Nie zdecydowała się w końcu na skorzystanie z delegacji art. 9 ust. 3 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym oprócz sytuacji wskazanych w ust. 1 i 2, a szeroko omówionych w niniejszym opracowaniu, kraj członkowski może zdecydować, że nie będzie przyznawał płatności na rzecz osób, dla których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczającą część ogółu ich działalności gospodarczej lub których działalność lub przedmiot działalności nie stanowią prowadzenia działalności rolniczej.

Pomimo powyższych zastrzeżeń wprowadzone zmiany ocenić należy pozytywnie. Dotychczasowy automatyzm uzyskiwania płatności przez podmioty niebędące rolnikami stanowił praktykę zasługującą na krytykę, a środki z funduszu nie były wypłacane na cel, któremu miały służyć. Faktem pozostaje, że wraz z nowymi wymaganiami w zakresie dokumentowania uprawnień do płatności pogłębia się biurokratyczny system funkcjonowania administracji rolnej, ale wprowadzone przepisy krajowe spowodowały, że kwestia konieczności udokumentowania przed organem „aktywności zawodowej” dotyczyć będzie stosunkowo niewielkiej liczby beneficjentów.

## **AN ACTIVE FARMER – A NEW BENEFICIARY OF THE DIRECT SUPPORT AVAILABLE WITHIN THE COMMON AGRICULTURAL POLICY**

### **S u m m a r y**

From 2015 onwards, there will be a new legal category – ‘an active farmer’ defined in the regulations developed under the Common Agricultural Policy. The establishment of that concept and its definition aims to restrict access to direct payments and certain other payments available under the Rural Development Programme funds. A farmer undertaking an agricultural activity on at least one hectare of agricultural land will no longer, under the new regulation, be eligible for payment if he also undertakes another business activity and fails to demonstrate that that activity is of marginal proportion, or that his main activity is indeed agricultural activity. These changes should be positively assessed as the existing system of payments from EU funds enabled automatic payments to entities who were not intended to be beneficiaries, such as national parks, recreational grounds, flying clubs, hunting clubs, schools etc.

## **AGRICOLTORE ATTIVO – IL NUOVO BENEFICIARIO DEL SOSTEGNO DIRETTO NELL'AMBITO DELLA PAC**

### **R i a s s u n t o**

A partire dal 2015 tra le regolazioni previste nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC) è stata introdotta una nuova categoria giuridica – “agricoltore professionalmente attivo”. La creazione e definizione di questo concetto mira a limitare il verificarsi di gran lunga troppo ampio accesso ai pagamenti diretti e ad alcuni pagamenti effettuati nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale. L'attuale beneficiario – agricoltore, al tempo stesso usufruttuario di almeno un ettaro di terreno agricolo e impegnato in attività agricole, non riceverà più il pagamento, se al tempo stesso svolge una attività economica e non adempie all'obbligo di dimostrare che essa sia marginale oppure che l'attività eco-

nomica principale da esso svolta o il suo oggetto sociale sia l'esercizio di un'attività agricola. Le modifiche introdotte dovrebbero essere valutate positivamente. L'automatismo finora applicato nell'ottenere i pagamenti da parte dei soggetti non agricoli (p.es. aeroclub, parchi nazionali, circoli di caccia, club sportivi, atenei scolastici e universitari) costituiva una pratica degna di critica e i fondi dell'Unione europea non venivano destinati agli scopi ai quali dovevano concorrere.

**ELOÍSA CARBONELL PORRAS**

# **Unidad de mercado y descentralización territorial en el sector agroalimentario español: la incidencia de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre\***

## **1. Introducción**

España es un país fuertemente descentralizado lo que condiciona el estudio de cualquier ámbito de acción pública que necesariamente debe partir de los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre las diferentes Administraciones públicas. Aunque el artículo 137 de la Constitución dispone que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, lo cierto es que, en la actualidad, los niveles de descentralización son sustancialmente diferentes.

En desarrollo de las reglas constitucionales, se han constituido diecisiete Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas que se rigen por los respectivos Estatutos de Autonomía, si bien sólo las Comunidades Autónomas cuentan con una asamblea legislativa o parlamento y, consecuentemente, poder legislativo. Las leyes del Estado y de las Comuni-

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco de los Proyectos del Plan de Acción Propia de la Universidad de Jaén núm. 8 UJA2013/08/50 y UJA2014/05/04, ambos en el Grupo de Investigación del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI) SEJ-317, «El Derecho Público y la crisis institucional y económica». También se integra en los Grupos de Excelencia de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, “Derecho y política económica” (GEOPED) y del de la Universidad Complutense de Madrid 931089, «Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa», en los que participo como miembro investigador.

dades Autónomas tienen el mismo rango normativo pues sus relaciones se rigen por el principio de competencia. Por otra parte, a nivel local, la Constitución garantiza la existencia de los Municipios, que son las Administraciones locales básicas más próximas al ciudadano, las provincias, que son las divisiones territoriales derivadas de la agrupación de varios municipios y las islas, que son las organizaciones de gobierno en los archipiélagos canarios y balear y que asumen competencias parecidas a las de las provincias en el territorio peninsular<sup>1</sup>.

Esta compleja organización administrativa condiciona el reparto de competencias en los diversos ámbitos de acción pública que, si son de carácter económico, pueden comportar riesgos para la unidad del mercado y la efectiva realización de las libertades económicas en el interior del Estado español con carácter general y en el sector agroalimentario. Recientemente, se ha aprobado la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que responde precisamente a la finalidad de asegurar la unidad de mercado y la libertad de circulación que garantiza la Constitución española de 1978 en su artículo 139 que prohíbe la adopción de cualquier medida que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación en todo el territorio español<sup>2</sup>. Por eso el objeto de la ley es reafirmar la unidad de mercado, que se “fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica” (artículo 1).

---

<sup>1</sup> Prescindiendo ahora de los entes instrumentales estatales y autonómicos, además de las 17 Comunidades Autónomas y las 2 Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, existen unos 8176 municipios, 41 Diputaciones provinciales y forales y 10 islas. Además, según el Informe núm. 959, del Tribunal de Cuentas, *Fiscalización del sector público local, ejercicio 2010*, aprobado por el Pleno en sesión de 20 de diciembre de 2012, también se reconocen 80 comarcas; 1.013 mancomunidades de municipios; 4 áreas metropolitanas; 34 agrupaciones de municipios y 3.686 entidades inframunicipales) así como 3.950 entes instrumentales locales.

<sup>2</sup> Sobre esta Ley, puede verse la obra colectiva *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la ley de garantía de la Unidad de Mercado*, dirigida por M<sup>a</sup>. J. Alonso Más, La Ley, Madrid 2014; S. Muñoz Machado, *Sobre el restablecimiento legal de la unidad de mercado*, págs. 11-22; M. Rebollo Puig, *La libertad de empresa tras la Ley de garantía de la unidad de mercado*, pág. 23-33, y G. Fernández Farreres, *Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre*, págs. 109-144, todos en “Revista Española de Derecho Administrativo” núm. 163, 2014; M. Carlón Ruiz, *Los mecanismos de protección de la unidad de mercado en el seno de la Ley 20/2013*, “Revista Española de Derecho Administrativo” núm. 165, 2014, págs. 147-182; así como C. Padrós I Reig y J. M<sup>a</sup>. Macías Castaño, *Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado*, “Revista de Administración Pública” núm. 194, 2014, págs. 113-151, entre otros.

A tal finalidad, estable unos mecanismos de reacción ante las medidas que obstaculicen esa unidad del mercado que constituyen objeto de este estudio. No obstante, previamente parece imprescindible recordar sintéticamente las diferentes competencias que en materia agroalimentaria corresponde a las distintas Administraciones Públicas.

## **2. Somero análisis del reparto de competencia entre las distintas Administraciones públicas en materia agroalimentaria**

El listado del artículo 149.1 de la Constitución, que especifica las materias y/o las funciones que pertenecen al Estado es el punto del que debe partir el estudio del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en cualquier sector del ordenamiento jurídico. No existe en dicho precepto mención expresa a la agricultura, la alimentación o el consumo lo que, de entrada, excluye una competencia directa del Estado al respecto, aunque sí incidirá en estas materias en aplicación de otros títulos competenciales.

Por su parte, el art. 148.1.7 de la Constitución española recoge, entre las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, la agricultura. Se trata, por tanto de una materia que fue incluida como autonómica en todos los Estatutos de Autonomía desde sus primeras versiones y, por tanto, en principio, no ha sido necesario su ampliación pasado el tiempo<sup>3</sup>.

El núcleo duro, por tanto, en lo que al reparto de competencias se refiere, es la materia “agricultura”, recae sobre las Comunidades Autónomas sin perjuicio de que sobre él incidan otros títulos competenciales que limitan o delimitan, según los casos, el contenido y los contornos de aquella materia.

---

<sup>3</sup> Inicialmente todas las Comunidades Autónomas podían asumir las competencias en las materias que relacionaba el artículo 148 de la Constitución con independencia de la vía por la cual se habían constituido en Comunidades Autónomas, mientras que sólo algunas (las denominadas históricas o de autonomía plena) podían además incluir en sus Estatutos cualquier otra competencia que la Constitución no hubiera reservado al Estado en el artículo 149. Las demás tendrían que esperar cinco años para ampliar sus competencias y equipararse a estas últimas. Vid. por todos, L. Cosculluela Montaner, *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, “Revista de Administración Pública” núm. 89, 1979, pág. 8 ss, pues destacó que el carácter transitorio del artículo 148, que incluye materias íntimamente “enraizadas” en la región, prescindiendo de las que pudieran incidir en aspectos relacionados con actividades económicas o con derechos fundamentales que exigen un tratamiento común más firme en todo el Estado.

Como ha aclarado el Tribunal Constitucional existen “ciertas materias o actividades estrechamente vinculadas a la agricultura subsumibles bajo enunciados competenciales que el art. 149.1 de la CE confía al Estado” (STC 186/1988, de 17 de octubre). La principal dificultad que plantea la distribución de competencias en esta materia deriva de la determinación del ámbito y contenido de la materia, es decir, de qué aspectos de la intervención administrativa comprende<sup>4</sup>. Buena muestra de ello es el variado contenido de los primeros decretos de traspasos de servicios en materia de agricultura que se aprobaron incluso antes de la creación efectiva de la Comunidad Autónoma y que está relacionado con el concepto expansivo de lo agrario que ha acogido el Tribunal Constitucional. Estas amplias facultades de actuación de las Comunidades Autónomas sobre la agricultura encuentra un claro límite que enumera el propio artículo 148.1.7º de la Constitución, pues la competencia autonómica se supedita a la ordenación general de la economía. En coherencia con este límite, el artículo 149.1.13º del texto fundamental reconoce al Estado la competencia para el establecimiento de las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Un amplio análisis de los problemas competencias en materia de agricultura puede verse en M. López Benítez, “Agricultura. Régimen general”, en la obra colectiva *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, coordinada por A. Jiménez-Blanco, Ceura-BCH-Consejo Económico y Social de Madrid, Madrid, 1996, I, pág. 733 ss; “El desarrollo de las competencias autonómicas de Andalucía en materia de agricultura”, en la obra *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Desarrollo de las competencias autonómicas*, número monográfico extraordinario de *Administración de Andalucía*, “Revista Andaluza de Administración Pública” núm. 2, 2003, págs. 431 ss; y *Regulación jurídico-administrativo del sector oleícola*, Ed. Analistas Económicos de Andalucía, Málaga, 2006, págs. 134 ss; así como L. A. Pomed Sánchez, *La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea*, “Revista de Administración Pública” núm. 148, 1999, págs. 164 ss y F. López Menudo y c. Horgué Baena, *Reparto de competencias Estado-CCAA: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, medio ambiente, agricultura y recursos naturales*, en *Base del conocimiento jurídico*, www.iustel.com. También puede verse los trabajos de S. Muñoz Machado, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura*, “Agricultura y Sociedad” núm. 21, 1981, págs. 285 ss; A. Rodríguez Bereijo, *La doctrina constitucional de las relaciones competenciales en la Política Agraria*, “Cuadernos del Foro Agrario. La Política Agraria en una España autonómica. Aspectos competenciales”, Mundi-Prensa, Madrid-Barcelona-México, 2001, págs. 31-32.

<sup>5</sup> M. López Benítez, *Regulación...*, cit. pág. 146 ha criticado la relación que el Tribunal Constitucional ha establecido entre el artículo 148.1.7º y la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, pues termina por convertir “lo que originariamente era una competencia exclusiva autonómica en una suerte de competencia compartida en la que corresponde al Estado el dictado de la legislación básica y a las Comunidades Autónomas su desarrollo legislativo. No en balde la prolijidad con la que el Estado se vale del título relativo a las bases y coordinación de la pla-



Como ha recordado el Tribunal Constitucional desde sus primeras decisiones aunque la agricultura se haya asumido en los Estatutos de Autonomía como una competencia exclusiva, debe entenderse que el alcance de esta competencia no incluye las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos” (STC 80/1985, de 4 de julio y 95/1986, de 10 de julio). Precizando el alcance de esta función directiva del Estado, el Tribunal Constitucional señala que “dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (SSTC 95/1986, de 10 de julio)<sup>6</sup>. Por todo ello, el configurar lo agrario como un sector económico específico ha traído consigo su entendimiento como una materia sobre la que se produce prácticamente una concurrencia competencial en su ordenación, siempre que se justifique la medida estatal por las necesidades globales de la economía para no vaciar de contenido la competencia autonómica (STC 128/1999, de 1 de julio). En consecuencia, la intervención estatal “llegará hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas” (STC 186/1988, de 17 de octubre).

Las Entidades locales no tienen con carácter general reconocidas competencias en materia de agricultura aunque si intervienen en materia agroalimentaria en función de otros títulos competenciales. Tradicionalmente los municipios han ostentado competencias en materia de abastos, mercados y control de alimentos y bebidas. Así lo reconocía la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local al referirse,

---

nificación general de la actividad económica evidencia la fuerte implantación de la que goza en la práctica la mencionada interpretación”.

<sup>6</sup> Como directrices generales de ordenación del mercado agropecuario nacional cabe mencionar “las que definan la política general de precios y abastecimientos, así como las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de intervención dirigida a lograr la estabilización de dicho mercado” (SSTC 14/1989, de 26 de enero y 145/1989, de 21 de septiembre). Y como medidas singulares necesarias se han considerado legítimas determinadas actuaciones ejecutivas reservadas al Estado si cumplen, a juicio del Tribunal Constitucional, una función auxiliar a los objetivos de política económica a alcanzar. Tal es el caso de la centralización de la gestión de ayudas al sector si ello “resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector (SSTC 95/1986, de 10 de julio y 13/1992, de 6 de febrero).

en el artículo 25.2, a los “abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de los consumidores y usuarios” como una de las materias en las que en todo caso ejercerían competencias lo municipios en los términos que precisarán las Leyes estatales de las Comunidades Autónomas<sup>7</sup>. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de los consumidores y usuarios de Andalucía reconoce amplias competencias en la materia tanto a los Municipios como a las Diputaciones Provinciales<sup>8</sup>. No obstante, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la

---

<sup>7</sup> La concreción de las competencias de los Municipios corresponde a la Ley estatal o autonómica según los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias si bien en la mayoría de las materias la competencia es de la Comunidad Autónoma correspondiendo por tanto a la Ley autonómica determinar el alcance de las atribuciones de los municipios, con las excepciones más significativas de la seguridad ciudadana y el tráfico y circulación de vehículos a motor que son materias de competencia estatal.

<sup>8</sup> Corresponde a los Municipios andaluces velar en sus respectivos territorios por la protección de los consumidores y, en particular, las siguientes funciones: “a) La información y educación de los consumidores, estableciendo los cauces adecuados para ello, de acuerdo con las necesidades de cada localidad, pudiéndose contar para tal fin con la colaboración de las organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios; b) El apoyo y fomento de las organizaciones o asociaciones de consumidores en cuanto a las actividades que realicen en su territorio y en beneficio de sus vecinos; c) El fomento, divulgación y, en su caso, gestión del sistema arbitral de consumo, en colaboración con la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en la legislación vigente; d) El ejercicio de acciones civiles en defensa de los consumidores vecinos de su localidad de conformidad con lo que establezca la legislación estatal que reconozca a las Administraciones Públicas en general esta legitimación; e) La realización de estudios de mercado circunscritos a su término municipal; f) La Inspección de Consumo con el alcance máximo y facultades establecidos en esta Ley; g) La adopción de medidas no sancionadoras para garantizar los derechos e intereses de los consumidores en los casos, formas y condiciones señalados en la Ley; h) El ejercicio de la potestad sancionadora respecto a las infracciones localizadas en su territorio según lo establecido en esta Ley; i) Instar la actuación de los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía cuando no tengan competencias o recabar los medios necesarios para ejercerlas”. Corresponde a las Diputaciones Provinciales andaluzas: “a) La información y educación de los consumidores, estableciendo los cauces adecuados para ello, de acuerdo con las necesidades generales de la provincia, pudiéndose contar para tal fin con la colaboración de las organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios; b) El apoyo y fomento de las organizaciones o asociaciones de consumidores en cuanto a las actividades que realicen en la provincia y en beneficio de sus vecinos; c) El fomento, divulgación y, en su caso, gestión del sistema arbitral de consumo, en colaboración con la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la legislación vigente; d) El ejercicio de acciones civiles en defensa de los consumidores vecinos de su provincia de conformidad con lo que establezca la legislación estatal que reconozca a las Administraciones Públicas en general esta legitimación; e) La realización de estudios de mercado circunscritos a su provincia; f) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, para que puedan desarrollar eficazmente todas sus funciones y competencias de protección de los consumidores” (artículos 97 y 98 de la Ley).

Administración Local ha introducido cambios significativos en nuestro régimen local modificando sustancialmente la Ley 7/1985<sup>9</sup>. Uno de los aspectos del régimen local que han resultado afectados es el de las competencias municipales y, concretamente, en lo que ahora nos interesa, en la nueva redacción de materias del artículo 25 ya no se hace referencia a la protección de los consumidores y usuarios.

De lo anterior hay que deducir que las leyes autonómicas que regulen estas cuestiones ya no están obligadas a reconocer competencias municipales propias, aunque, a mi juicio, continuando siendo de aplicación las leyes preexistentes que, como la andaluza, reconocen competencias al respecto. Con este alcance puede traerse a colación el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en la Comunidad Andaluza, pues reconoce que las Entidades locales continuarán ejerciendo las competencias que hasta ahora les reconocía el ordenamiento jurídico<sup>10</sup>.

### **3. La garantía de la unidad de mercado en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre**

#### **3.1. Planteamiento general**

En aplicación de los diversos títulos competencias, las Administraciones Públicas autonómicas y locales pueden adoptar decisiones que

---

<sup>9</sup> La reforma, que ha suscitado una amplísima polémica en España, se justifica en la reforma del artículo 135 de la Constitución, la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, o el programa de reformas de las Administraciones Públicas propuestas por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y el ahorro que se pretende conseguir con esta reforma. De ello me he ocupado con detalle en «La planta local...», y concretamente de las competencias locales en la nueva regulación en E. Carbonell Porras, *Sobre la reforma local y las competencias municipales propias* en “Revista Vasca de Administración Pública” núm. 99/100, 2014, pág. 765.

<sup>10</sup> El artículo 1 del Decreto-ley se refiere al ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y dispone que: “Las competencias atribuidas a las entidades locales de Andalucía por las leyes anteriores a la entrada en vigor de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, se ejercerán por las mismas de conformidad a las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-ley”.

directa o indirectamente incidan en el mercado interior en general y en el sector agroalimentario en particular. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, pretende establecer los principios y normas básicas que garanticen la unidad del mercado español y crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión<sup>11</sup>. Pero, en todo caso, deberá respetarse las competencias de las Comunidades Autónomas y las Entidades locales pues, como ha reiterado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, la unidad no equivale a la uniformidad pues, por definición, el Estado de las Autonomías implica diversidad.

Con carácter general esta ley completa la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia<sup>12</sup>. Esta Comisión es el organismo público que tienen por objeto garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios, que actúa con independencia de cualquier interés empresarial o comercial, y al margen de cualquier instrucción de entidades públicas o privadas, sin perjuicio de la colaboración con otros órganos y de las facultades de dirección de la política general del Gobierno de la Nación<sup>13</sup>. Además de las funciones generales que le atribuye su ley de creación, la Ley 20/2013 le encomienda relevantes funciones para garantizar la unidad del mercado, en particular en la resolución de los conflictos que puedan surgir como se comprobará<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> B. Lozano Cutanda, *La Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado: las diez reformas clave*, “Noticias Breves”, diciembre 2013, también en “Revista CESCO de Derecho de Consumo” núm. 9, 2014, págs. 157-166, subraya que la ley introduce toda una serie de medidas de supresión de barreras administrativas y de armonización normativa sorprendentes por lo novedosas, inspiradas en gran medida – aunque resulte paradójico – en los procedimientos que se viene aplicando en la Unión Europea para garantizar el mercado único”.

<sup>12</sup> Sobre esta nueva regulación puede verse la obra colectiva *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, dirigida por M. Carlón Ruiz, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.

<sup>13</sup> El Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Al respecto puede verse P. Navarro Rodríguez, *La nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: naturaleza, régimen jurídico e independencia*, “Revista General de Derecho Administrativo” núm. 34, 2013.

<sup>14</sup> Según el art. 5 de la Ley 3/2013, para garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, y sin perjuicio de las atribuciones de los organismos autonómicos, corresponden a la Comisión las siguientes funciones generales: a) Supervisión y control de todos los mercados y sectores económicos; b) Realizar las funciones de arbitraje, tanto de derecho como de equidad, que le sean sometidas por los operadores económicos en aplicación de la Ley

### 3.2. Los principios generales y su observancia

El Capítulo II de la Ley está dedicado a los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación y desarrolla los principios necesarios para garantizar la unidad de mercado, que son los siguientes:

a) El principio de no discriminación (art. 3), que, en línea con el artículo 139 de la Constitución, asegura que todos los operadores económicos tienen los mismos derechos en todo el territorio nacional y respecto de todas las autoridades competentes, y prohíbe cualquier reglamento o acto administrativo que tenga como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico;

b) El principio de cooperación y confianza mutua (art. 4), que recuerda la aplicación del principio de lealtad constitucional y los demás principios que rigen las relaciones interadministrativas en materia de unidad de mercado<sup>15</sup>. Por su especial relevancia en los mecanismos de protección en esta materia hay que mencionar al Consejo para la Unidad de Mercado, que es el órgano de cooperación administrativa para el seguimiento en la aplicación de la Ley, y a su Secretaría, que es el órgano técnico de coordinación y cooperación continua con las autoridades competentes para la aplicación de esta Ley<sup>16</sup>;

---

60/2003, de 23 diciembre, de Arbitraje, así como aquellas que le encomienden las leyes; c) Aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia; d) Aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de control de concentraciones económicas; e) Aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de ayudas públicas; f) Aplicar en España los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y su Derecho derivado; g) Adoptar medidas y decisiones para aplicar los mecanismos de cooperación y asignación de expedientes con la Comisión Europea y otras comisiones nacionales de competencia de los Estados miembros previstos en la normativa comunitaria y, en particular, en relación con el control de las concentraciones entre empresas; h) Promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de competencia, así como informes generales sobre sectores económicos; y, i) Realizar cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por Ley o por Real Decreto.

<sup>15</sup> La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regula con carácter general los principios e instrumentos de relaciones entre las Administraciones públicas, y que concreta la Ley 20/2013 en materia de unidad de mercado. Con esta intención el Capítulo II, dedicado a la garantía de la cooperación entre las Administraciones Públicas, regula el Consejo para la Unidad de Mercado (art. 10), y su Secretaría (art. 11), la cooperación a través de las conferencias sectoriales (art. 12), así como el intercambio de información entre las distintas Administraciones Públicas.

<sup>16</sup> El Consejo para la Unidad de Mercado está presidido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y cuenta con la presencia del Secretario de Estado de Administraciones

c) El principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (art. 5). Este principio conecta con las limitaciones en el acceso al ejercicio de actividades económicas a las imperiosas razones de interés general que, en coherencia con la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como la Directiva de Servicios, establece la legislación española que la implementa., exigiendo en todo caso la debida motivación y proporcionalidad, debiendo elegirse la medida menos restrictiva o distorsionadora de la actividad económica;

d) El principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional (art. 6). Con el mismo se pretende que los operadores económicos que se encuentren establecidos legalmente en algún lugar del territorio español puedan ejercer su actividad en todo el territorio nacional sin tener que realizar trámites adicionales o cumplir nuevos requisitos<sup>17</sup>;

e) El principio de simplificación de cargas (art. 7) que pretende acabar con el exceso de regulación y las duplicidades, que ocasiona la concurrencia en un mismo procedimiento de distintas autoridades administrativas;

f) El principio de transparencia (art. 8), que conecta con la regulación general de la transparencia y accesibilidad a la información pública prevista con carácter general en la legislación sobre transparencia<sup>18</sup>.

Todas las Administraciones públicas deben velar por la observancia de estos principios en las actuaciones que lleven a cabo, en particular en la aprobación de los reglamentos que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella, en el otorgamiento de las autorizaciones o licencias y la fijación de los requisitos exigibles para ello para la realización

---

Públicas, el Secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, el Subsecretario de Presidencia, así como con los Consejeros de las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia y representantes de la Administración local (art. 10 de la Ley). La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado dependerá de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

<sup>17</sup> Así lo establecen los artículos 19 y 20 de la Ley. Al respecto, puede verse J. Tornos Mas, *La ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En particular, el principio de eficacia*, “Revista d’estudis autonòmics i federals” núm. 19, 2014, págs. 144-177.

<sup>18</sup> Deberá estarse a lo previsto con carácter general en la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y a la de la respectiva Comunidad Autónoma, concretamente a la Ley 2/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía, que entrará en vigor el 30 de junio de 2015.

de actividades económicas, la documentación relativa a los contratos públicos así como cualquier otro acto dictado en aplicación o vinculado con las actividades económicas.

### **3.3. Nuevos mecanismos de protección de los operadores económicos**

#### **3.3.1. Naturaleza jurídica**

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, ha regulado un procedimiento administrativo y un proceso contencioso-administrativo específico en materia de unidad de mercado que no excluye el empleo de los medios de reacción ordinarios o comunes. Se pretende ofrecer soluciones ágiles para combatir los obstáculos y barreras a la unidad de mercado con unos procedimientos alternativos al tradicional sistema de recursos.

Con este alcance, la Exposición de Motivos de la Ley señala: “Estos procedimientos permitirán que, en aquellas situaciones en que el interés general representado por la unidad de mercado pueda verse vulnerado por la actuación pública, el interesado pueda utilizar, si lo tiene por conveniente, el sistema administrativo de recursos, pero pueda también acudir a esta nueva alternativa que se configura. En esta vía se pretende que, en el ámbito de aplicación de esta Ley, se resuelvan los conflictos con la prontitud necesaria para evitar que la protección efectiva de la unidad de mercado y de los derechos de los ciudadanos y las empresas pueda resultar menoscabada, permitiendo al mismo tiempo el acceso a la vía judicial para todas las partes con la misma amplitud que hoy tiene”.

Los mecanismos son dos, una fase previa de carácter administrativo, y otra, de naturaleza judicial. Es importante destacar la naturaleza alternativa y no sustitutiva de estos procedimientos pues nada impide que el operador económico que considera que sus derechos e intereses legítimos han sido vulnerados por la Administración interponga el recurso administrativo que proceda y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo de acuerdo con las reglas generales. De hecho deberán emplearse los medios comunes de impugnación si se cuestionan irregularidades distintas de las derivadas de la unidad del mercado<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> El art. 26. 9 de la Ley 20/2013 dispone: “Cuando existiesen motivos de impugnación distintos de la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación, los operadores que

### **3.3.2. La reclamación administrativa ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado**

#### **3.3.2.1. Legitimación e interposición de la reclamación. La legitimación de las organizaciones profesionales agrarias**

El operador económico que entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos por alguna disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación dirigirá su reclamación al efecto a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, aunque también podrán acudir a este procedimiento las organizaciones representativas de los operadores económicos, incluidas las asociaciones profesionales. Se establece el plazo de un mes para interponer esta reclamación (art. 26).

Recientemente se ha aprobado la Ley estatal 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario. A tales fines se tendrán en cuenta las organizaciones profesionales agrarias de carácter general y ámbito nacional constituidas y reconocidas al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical<sup>20</sup>, que tengan entre sus fines estatutarios la

---

hayan presentado la reclamación regulada en este artículo deberán hacerlos valer, de forma separada, a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan frente a la disposición o actuación de que se trate. No obstante, el plazo para su interposición se iniciará cuando se produzca la inadmisión o eventual desestimación de la reclamación por la autoridad competente”. Con este último inciso se salva la concurrencia temporal de ambas vías pues los recursos administrativos y contencioso-administrativos normales se iniciarán después de la reclamación especial y podrán naturalmente alegar la violación de la ley de unidad de mercado no admitida en la vía especial.

<sup>20</sup> En relación con estas organizaciones de empresarios, hay que recordar la Ley 19/1977, de 1 de abril, que regula su derecho de asociación sindical y, en su preámbulo, hace referencia a la necesaria defensa de los peculiares intereses de los trabajadores y empresarios por sus propias organizaciones en el ejercicio de las libertades propias de una sociedad democrática. Con tal fin, su artículo 1 alude a la constitución de asociaciones profesionales de trabajadores y empresario “para la defensa de sus intereses respectivos”. Debe notarse que, de acuerdo con la Disposición derogatoria de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical se deduce que la Ley 19/1977, de 1 de abril – así como el Real Decreto 873/1977, de 22 de abril, relativo al depósito de estatutos de las organizaciones que se constituyan al amparo de dicha Ley – han resultado derogadas en relación con los sindicatos de trabajadores, aunque permanece “vigente la regulación que contienen dichas normas referidas a las asociaciones profesionales y, en particular, a las asociaciones empresariales cuya libertad de sindicación se reconoce a efectos de lo dis-



defensa de los intereses generales de la agricultura, entendiendo por tal las actividades agrícolas, ganaderas y silvícolas, así como la defensa y promoción de los intereses profesionales, económicos y sociales de los agricultores, ganaderos y silvicultores<sup>21</sup>. Igualmente se consideran organizaciones agrarias las coaliciones de estas mismas y la integración de organizaciones en otra de ámbito nacional, aun conservando cada una de ellas su denominación originaria.

### 3.3.2.2. Tramitación de la reclamación y resolución

La Secretaría del Consejo de la Unidad de Mercado revisa la reclamación para comprobar que se trata de una actuación que puede ser incompatible con la libertad de establecimiento o circulación, pudiendo inadmitirla cuando no concurren tales requisitos, y la remitirá a la Administración responsable del acto o disposición cuestionada a través del punto de contacto que corresponda, es decir, de los concretos órganos que en cada caso se determinen en materia de unidad de mercado<sup>22</sup>. Además la reclamación se distribuye entre todos los puntos de contacto para que, en su caso, formulen las aportaciones que consideren.

Transcurridos quince días desde la presentación de la reclamación, el punto de contacto correspondiente a la autoridad competente afectada informará de la resolución adoptada por ésta a la Secretaría del Consejo y a la red de puntos de contacto, indicando las medidas que se hayan adoptado para dar solución a la reclamación. Es la Secretaría del Consejo la que notifica al operador la resolución adoptada, así como los demás informes remitidos, dentro del día hábil siguiente a la recepción de la resolución.

---

puesto en el artículo 28.1 de la Constitución Española y de los convenios internacionales suscritos por España”.

<sup>21</sup> Hay que tener presente la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, que son organizaciones, de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, que constituidas por organizaciones representativas cualquiera que sea la naturaleza jurídica empresarial de sus representados, de la producción, de la transformación y en su caso de la comercialización y distribución agroalimentaria.

<sup>22</sup> Según el artículo 26. 4 de la Ley son puntos de contacto a nivel estatal, la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y cada departamento ministerial. También serán puntos de contactos la autoridad que designe cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía. Por otra parte, por autoridad competente se entiende, cuando se trate de disposiciones de carácter general y actuaciones que pongan fin a la vía administrativa, el órgano que la haya adoptado; y, si se tratase de actuaciones que no pongan fin a la vía administrativa, aquella que hubiera conocido del recurso de alzada.

Si no se adoptase resolución alguna en ese plazo se entenderá desestimada por silencio administrativo negativo y que, por tanto, la autoridad competente mantiene su criterio respecto a la actuación objeto de la reclamación. En tal caso, el operador económico o la organización profesional podrá interponer el recurso administrativo o contencioso-administrativo que proceda o dirigirse a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en los términos que seguidamente se analizan.

### **3.3.3. El recurso contencioso-administrativo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia**

Se reconoce una legitimación general de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para interponer recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad (art. 27). A tal finalidad, podrá actuar de oficio o a petición de los operadores económicos que podrán dirigirse a la Comisión antes de recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa, suspendiéndose el plazo de interposición del recurso hasta que la Comisión haya valorado si decide o no impugnar<sup>23</sup>.

En coherencia con esta legitimación procesal especial, la Ley 20/2013 ha modificado la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para atribuir a la Audiencia Nacional el conocimiento de los recursos que interponga la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en defensa de la unidad del mercado y para regular un nuevo procedimiento contencioso-administrativo en el Capítulo IV del Título V de la Ley.

---

<sup>23</sup> El apartado 6 del artículo 27 y la Disposición adicional quinta de la Ley 20/2013 se refieren a la acción popular en materia de unidad de mercado aunque realmente no se trataría de tal acción sino de la formulación de una petición ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que recurra. Sobre esta legitimación y su coincidencia o no con la que se reconoce a las organizaciones profesionales y de defensa de los consumidores y usuarios, puede verse E. Carbonell Porras, «Los intereses colectivos en la jurisdicción contencioso-administrativa» en la obra colectiva *Intereses colectivos y legitimación activa*, dir. E. Carbonell Porras, y coord. R. Cabrera Mercado, Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2014, págs. 33-104.

**UNITY OF THE MARKET AND TERRITORIAL DECENTRALISATION  
IN THE AGRO-FOOD SECTOR IN SPAIN:  
THE MEANING OF ACT NO 20/2013 OF 9 DECEMBER 2013**

**S u m m a r y**

The competencies regarding agriculture in Spain have been divided between the state and autonomous communities (*comunidades autonomas*), the largest units of territorial division. The Spanish Constitution of 1978 does not make any direct reference to agriculture as a branch of economy not regulated by the state, but it provides that competencies regarding matters related to agriculture and breeding animals may be taken over by autonomous communities. Despite the apparent absence of an explicit regulation separating the competences of the state and autonomous communities, the opinion presented in the paper is that conflict situations are infrequent and if they do occur, all disputes are settled by the Constitutional Tribunal.

**DELL'UNICITÀ DEL MERCATO E DECENTRAMENTO TERRITORIALE  
NEL SETTORE AGROALIMENTARE SPAGNOLO:  
L'INCIDENZA DELLA LEGGE N. 20/2013 DEL 9 DICEMBRE 2013**

**R i a s s u n t o**

In Spagna le competenze nell'ambito dell'agricoltura sono state ripartite tra lo Stato e le più grandi unità di divisione territoriale di base – le comunità autonome (*comunidades autonomas*). La Costituzione del 1978 non menziona in modo diretto l'agricoltura come uno dei settori dell'economia esente da regolazione statale, essa si limita soltanto a stabilire che le competenze in materia di agricoltura e allevamento degli animali spettino alla regolazione effettuata da parte delle comunità autonome. A parere dell'autrice, benché manchi una espressa regolazione costituzionale capace di differenziare in modo chiaro e nitido le competenze dello Stato dalle competenze appartenenti alle particolari comunità autonome nel settore agroalimentare, non si giunge troppo spesso a una situazione di conflitto. Nel caso in cui essa si verifichi spetta alla Corte Costituzionale giudicare a chi attribuire la competenza di regolare una data materia agroalimentare.



**TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO**

# **Cuestiones de Derecho mercantil español en el sector agroalimentario. Especial referencia a la publicidad y la competencia desleal**

## **1. Introducción**

El ordenamiento jurídico español, a diferencia de otros países miembros de la UE, y a pesar del impulso y fomento realizado por parte de los organismos comunitarios al establecimiento del conocido como *Food Law*, carece de un conjunto normativo propio y específico del Derecho agroalimentario cuya finalidad principal sea la actividad agrícola en su amplio sentido.

Esto es, un grupo normativo que, formando parte de la rama pública y privada del Derecho, se ocupe de los principios y presupuestos generales no sólo de la producción, sino también de la comercialización y distribución de los alimentos en general. Pese al desarrollo normativo sobre la materia en el ordenamiento nacional, la falta de regulación específica hace que, a efectos de normación de este ámbito, debamos acudir a los sectores jurídicos que se ocupan de determinados aspectos concretos o partes de la mencionada actividad.

Por tanto, en este panorama destaca un conjunto normativo de carácter general y, fundamentalmente, público que conforman las normas técnicas y que ceden en su aplicación frente a las disposiciones específicas. Así, los principios técnicos aplicables en la materia van a ser de naturaleza administrativa (Derecho público) y se encargan de regular cuestiones generales en relación con el etiquetado de los productos y la información que se ofrece a los consumidores. Mientras que las normas especiales que

tendrán aplicación prioritaria se aplicarán en razón del producto concreto sobre el que se emita la información o, en su caso, del medio a través del que se lleve a cabo la difusión del mismo.

El presente trabajo se va a centrar en el conflicto de intereses que se plantea en el ámbito jurídico desde la perspectiva de la tutela del consumidor en materia de información y etiquetado de los alimentos que se ofrecen en el mercado en el ordenamiento español.

La confrontación indicada surge, de un lado, desde la perspectiva del empresario o de la entidad que está amparado por el derecho a la libertad de expresión y de información que prevé la Constitución Española<sup>1</sup> para dar a conocer en el mercado sus productos y, de modo concreto, en el reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado<sup>2</sup>. Pero, de otro, está la protección de los intereses del consumidor, en cuyo caso serán los poderes públicos los que tienen que velar por la garantía de la defensa de los consumidores tutelando la seguridad, la salud y los intereses económicos legítimos de los mismos<sup>3</sup>.

En definitiva, se precisa de un equilibrio de los intereses indicados que permita el ejercicio de la libertad de empresa en el mercado de forma leal en beneficio de los que participan en él, incluyendo no sólo al resto de entidades competidoras, sino además a los consumidores que forman parte del dicho entorno empresarial. Respecto de la materia que nos ocupa, el punto de equilibrio aludido se refleja en la necesidad de que los consumidores sean debidamente informados sobre los extremos básicos de los alimentos que se promocionan y que dicha información responda a la veracidad y resulte suficiente para que aquéllos puedan actuar en el entorno económico con el adecuado conocimiento.

---

<sup>1</sup> El art. 20 de la Constitución Española reconoce tanto la libertad de expresión como la libertad de información activa y pasiva (en relación con los arts. 10 y 18 del mismo texto normativo). Para ampliar la materia véase J. M<sup>a</sup>. de la Cuesta Rute, *Curso de Derecho de la Publicidad*, Pamplona 2002, pág. 44. El derecho a la libertad de expresión ha sido defendido en la Comunidad Internacional, entre los diversos textos normativos destacan: el art. 11 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1.789, el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 10 de diciembre de 1.948, el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1.966, el art. 10 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1.950 y que entró en vigor el 3 de septiembre de 1.953, completado por ocho Protocolos [España lo firmó el 24 de noviembre de 1.977 y lo ratificó en 1.979]. Los preceptos de los textos señalados, al igual que los postulados del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son de aplicación directa en España (art. 96 de la Constitución Española).

<sup>2</sup> Art. 38 de la Constitución Española.

<sup>3</sup> Art. 51 de la Constitución Española.

En consonancia con lo expuesto, la publicidad comercial es una comunicación colectiva entre el empresario que pretende promocionar sus productos alimenticios en el mercado y el público destinatario de los mismos<sup>4</sup>. En dicha comunicación, se confrontan los intereses legítimos del anunciante, es decir, poner en conocimiento de los destinatarios la información que desea y hacerlo de forma eficaz para obtener unos resultados favorables y, de otro lado, los intereses de los consumidores. Estos últimos pueden ver limitada su libre capacidad de elección en el mercado o, en su caso, ser perjudicados respecto de actuaciones de los empresarios que dificultan el correcto funcionamiento del mismo. Por tanto, al Derecho competente alcanzar el equilibrio necesario que garantice la correcta tutela de los intereses señalados y, a su vez, otorgue seguridad y certeza en el tráfico económico<sup>5</sup>.

## 2. Principios normativos de aplicación

La norma de carácter comunitario principal que se encarga de establecer determinados principios generales en materia de información de productos alimenticios va a ser el Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor vigente respecto del etiquetado general de los productos alimenticios<sup>6</sup> y del etiquetado nutricional<sup>7</sup>. Los aspectos fundamentales que se tratan en el mismo, al objeto de este trabajo, son los que a continuación se indican.

En primer término, el legislador establece unos presupuestos de información de carácter preceptivo. Nos referimos, al etiquetado obligatorio

---

<sup>4</sup> Sobre la importancia e influencia de la actividad publicitaria en la sociedad, vid., J. M<sup>a</sup>. de la Cuesta Rute, op. cit., págs. 25-32; M. Santaella López, *Derecho de la Publicidad*, Madrid 2003, págs. 20-22.

<sup>5</sup> El marco socioeconómico de la publicidad precisa del desarrollo por parte de los poderes públicos de una política específicamente dirigida a dicho sector (M. Santaella López, op. cit., págs. 33-35).

<sup>6</sup> Directiva 2000/13/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de marzo de 2000 relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (DOUE L 109 de 6 de mayo 2000). Texto modificado por diversas disposiciones normativas que pueden consultarse en: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/product\\_labelling\\_and\\_packaging/l21090\\_es.htm#amendingact](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/product_labelling_and_packaging/l21090_es.htm#amendingact)> (último acceso en junio 2015).

<sup>7</sup> Directiva 90/496/CEE, del Consejo, de 24 de septiembre de 1990, relativa al etiquetado de propiedades nutritivas de los productos alimenticios (DOUE L 276 de 6 de octubre 1990). Texto modificado por diversas disposiciones normativas que pueden consultarse en: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/product\\_labelling\\_and\\_packaging/l21092\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/product_labelling_and_packaging/l21092_es.htm)> (último acceso en junio 2015).

sobre información nutricional que han de tener los alimentos transformados y que tienen que aludir a aspectos como: su valor energético, grasas (incluidas las saturadas)<sup>8</sup>, hidratos de carbono, azúcares, proteínas y la sal<sup>9</sup>; y, también, se exige que dichos datos se presenten en el mismo campo de visualización.

Así, se trata tanto de una exigencia de contenido en cuanto a los aspectos a informar, como de apariencia en la medida en que se impone la necesidad de que aparezcan en el mismo plano. A ello se añade, con igual carácter obligatorio, que la declaración se haga por 100 g o por 100 ml y, de manera facultativa, se podrá establecer por porción<sup>10</sup>. Este requerimiento tiene por finalidad que sea posible la comparación entre productos ofertados en el mercado, en beneficio de la capacidad decisoria del consumidor. No obstante, la norma comunitaria deja exentos de cumplir la obligación de incluir el etiquetado nutricional respecto de algunos productos<sup>11</sup>, pero abre la posibilidad de que los Estados miembros contemplen en sus normas internas una delimitación más estricta en este sentido.

En segundo lugar, cabe hacer alusión a la necesidad que impone la norma comunitaria en cuanto a las exigencias que han de cumplir las etiquetas y cuyos aspectos principales se centran en la legibilidad y la claridad de su contenido. Estos indicativos de carácter formal, se concretan en que la información se incluya necesariamente con un tamaño mínimo de la fuente. Pero cabe que el tamaño impuesto por el legislador se reduzca en función de la superficie que tenga el envase o, en su caso, no se exija incluir la información nutricional<sup>12</sup>. Previsión que responde a la necesidad de adaptar las imposiciones de la norma a las particularidades del producto de que se trate. En todo caso, y con independencia del tamaño del producto, se exige que consten determinados datos, a saber: el

---

<sup>8</sup> La información sobre aceites o grasas de origen vegetal puede incluirse en la lista de ingredientes como *aceites vegetales* o *grasas vegetales* y la indicación del origen vegetal concreto.

<sup>9</sup> También es posible incluir de manera voluntaria información adicional sobre los valores de otros nutrientes como los son los ácidos grasos monoinsaturados y poliinsaturados, los polialcoholes, el almidón, la fibra alimentaria, las vitaminas o los minerales.

<sup>10</sup> De forma adicional la norma permite que se indique el valor energético y las cantidades de los nutrientes con diferentes formas de expresión, pero han de cumplir ciertos presupuestos para que se asegure que el consumidor las comprende.

<sup>11</sup> Tal es el caso de los alimentos no envasados y algunas bebidas alcohólicas.

<sup>12</sup> El tamaño mínimo de fuente es de 1,2 mm, aunque si la superficie máxima del envase es inferior a 80 cm<sup>2</sup>, el tamaño mínimo será 0,9 mm. Por su parte, si la superficie fuera menor de 25 cm<sup>2</sup>, la información nutricional no será obligatoria. En los envases en los que la superficie mayor sea inferior a 10 cm<sup>2</sup>, no es necesario incorporar la información nutricional, ni tampoco los ingredientes.



nombre del alimento, la existencia de posibles alérgenos<sup>13</sup>, la cantidad neta y la fecha de duración mínima del mismo.

En relación con lo anterior, hay que destacar en tercer lugar la imposición de que en el etiquetado se haga referencia expresa al país de origen o del lugar de procedencia. Pues, a pesar de que era una previsión que se establecía para ciertos productos (entre los que se incluía el aceite de oliva) y en los casos en los que se pudiera incurrir en una práctica engañosa para el consumidor de los mismos, ahora se extiende su exigencia respecto a otros alimentos en un sentido más amplio.

Por su parte, en el ámbito normativo nacional, cabe destacar el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios<sup>14</sup> y el recientemente aprobado Real Decreto 126/2015, por el que se aprueba la norma general relativa a la información alimentaria de los alimentos que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final y a las colectividades, de los envasados en los lugares de venta a petición del comprador, y de los envasados por los titulares del comercio al por menor<sup>15</sup>.

El ámbito de aplicación del primero de ellos, se centra en el etiquetado de los productos alimenticios que se destinan a la entrega sin ulterior transformación al consumidor final y a ciertos aspectos concernientes a la presentación y publicidad de los mismos. Aunque también se refiere a productos alimenticios que son entregados a las colectividades (restaurantes, hospitales, cantinas y otros colectivos similares).

En lo que a la nueva norma se refiere, el Real Decreto 126/2015, responde a las previsiones del Reglamento comunitario referenciado con anterioridad en cuyo caso se reconoce que: “los Estados miembros deben seguir teniendo derecho [...] a establecer normas respecto a la información sobre alimentos no envasados [...]”<sup>16</sup>. De acuerdo con ello, se aprueba esta norma a fin de ampliar el nivel de protección de los con-

---

<sup>13</sup> Estos datos han de aparecer en la lista de ingredientes y con una composición tipográfica que la diferencie del resto de la lista de ingredientes. En el supuesto de que no hubiera una lista de ingredientes, se incluirá en la mención ‘*contiene*’.

<sup>14</sup> Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (BOE núm. 202 de 24 de agosto 1999).

<sup>15</sup> Real Decreto 126/2015, de 27 de febrero, por el que se aprueba la norma general relativa a la información alimentaria de los alimentos que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final y a las colectividades, de los envasados en los lugares de venta a petición del comprador, y de los envasados por los titulares del comercio al por menor (BOE núm. 54, de 4 de marzo 2015).

<sup>16</sup> Cdo. 48 del Reglamento (UE) 1169/2011.

sumidores proporcionando una mejora de la información alimentaria, lo que implica que – en última instancia – se alcance el necesario equilibrio entre los diversos intereses del mercado. El objetivo principal que se pretende alcanzar es establecer las exigencias aplicables a la información alimentaria de los alimentos sin envasar que se venden al consumidor y, además, de los alimentos envasados en los lugares de venta a petición del comprador o envasados para su venta inmediata<sup>17</sup>. Asimismo, se concretan las exigencias de información de los alimentos cuando se comercializan mediante un sistema de comunicación a distancia.

No obstante, a pesar de estas normas de carácter técnico en materia de etiquetado e información sobre los productos alimenticios, en el presente trabajo se va a hacer una especial alusión a las normas vigentes en el ámbito comercial y en el ejercicio de la actividad de empresa cuya relevancia radica en la especial protección que se otorga al consumidor en relación con la difusión de publicidad comercial y las cuestiones de competencia en el mercado<sup>18</sup>. Aspectos que consideramos esenciales en el ámbito agroalimentario, en cuanto que ambos comportamientos poseen un marcado carácter dinámico, a fin de adaptarse a las singularidades sociales y económicas de cada momento.

### **3. La publicidad comercial**

#### **3.1. Delimitación del término**

La norma nacional en materia de publicidad delimita conceptualmente lo que ha de entenderse por promoción de bienes, servicios, derechos

---

<sup>17</sup> Art. 44 del Reglamento (UE) 1169/2011.

<sup>18</sup> En particular, hacemos referencia a la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (en adelante LGP. BOE núm. 274 de 15 de noviembre 1988) cuya aprobación derivó de la Directiva 84/450/CEE, sobre la Publicidad engañosa (DOCE L 250, núm. 17, de 19 de septiembre 1984, modificada por la Directiva 97/55/CE de 6 de octubre, DOUE L 290, de 23 de octubre 1997 y derogada, en parte, por la Directiva 2006/114/CE, de 12 de diciembre, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa (DOUE L 376/21, de 27 de diciembre 2006). Así como, la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (en adelante LCD. BOE núm. 10 de 11 de enero 1991), esta última modificada por la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios (BOE núm. 315, de 31 de diciembre 2009) que trae su causa en la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior (DOUE L 149, de 11 de junio 2005).

y obligaciones en un sentido comercial<sup>19</sup>. Así, lo será cualquier comunicación que realiza una persona – física o jurídica, pública o privada – pero que se adscribe a una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional<sup>20</sup>. Por tanto, cabe afirmar que no se estable una concreción genérica del concepto de publicidad, sino que se determina lo que ha de considerarse la publicidad, pero en el ámbito del comercio.

Los elementos esenciales de esta definición van a ser: de un lado, que es una comunicación que presenta un contenido de naturaleza informativa y, de otro, que contiene un rasgo de persuasión, cuya pretensión no es otra que inducir al público a la adquisición o contratación de los productos y servicios promocionados<sup>21</sup>. Esto hace que queden excluidas promociones que – a pesar del carácter persuasivo propio de la publicidad – no se singularizan por la finalidad indicada, como lo es la publicidad institucional emitida por organismos públicos o la publicidad efectuada en el ámbito electoral<sup>22</sup>.

De análisis de la previsión normativa indicada, cabe afirmar que es preciso iniciar una comunicación entre el sujeto anunciante y los receptores del mensaje promocional, siendo admisible cualquier tipo de comunicación. A este requisito básico, podemos añadir la necesidad de que el sujeto anunciante (persona física o jurídica, pública o privada) tiene que

---

<sup>19</sup> El concepto legal de publicidad se ha ido elaborando a lo largo de los diferentes textos normativos, entre los textos normativos en materia publicitaria, cabe destacar: la Ley de Propiedad Industrial de 1902 y el Estatuto de Publicidad de 1964. Al respecto, interesa consultar el repaso que hace de las normas publicitarias anteriores a la Ley General de Publicidad el profesor A. Tato Plaza, *El Derecho de la Publicidad: Evolución y estado actual*, “Revista de Autocontrol de la Publicidad” núm. 89, septiembre 2004, págs. 38-46 (en particular, págs. 38-39).

<sup>20</sup> Esta es la definición propuesta tanto por el texto normativo comunitario (art. 2 apartado a) de la Directiva de 1984) y, en iguales términos, el Libro Verde de la Comisión sobre las comunicaciones comerciales en el Mercado Interior, de 23 de mayo 1996 [véase: [www.europa.eu.int/comm/off/green/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/off/green/index_es.htm)]. Sin embargo, una parte de los autores considera que el término *publicidad* no es unívoco (tal es el caso de C. Fernández Nóvoa, (1968), *La interpretación jurídica de las expresiones publicitarias*, “Revista de Derecho Mercantil” núm. 107, págs. 13-57 (en concreto, pág. 14); M. Santaella López, op. cit., págs. 54-57).

<sup>21</sup> La publicidad comercial posee un contenido informativo y, además, un matiz persuasivo que influye en las decisiones que el consumidor o usuario ha de tomar. Para ampliar esta materia, véanse: J. M<sup>a</sup>. de la Cuesta Rute, op. cit., págs. 29-30 y 35-36; P. A. de Miguel Asensio, *Régimen jurídico de la publicidad transfronteriza*, Madrid 2005, pág. 28; C. Fernández Nóvoa, *Estudios de Derecho de la Publicidad, Homenaje a la Facultade de Dereito ó Autor Dr. Carlos Fernández Nóvoa, catedrático de Dereito Mercantil, os XXV anos de cátedra*, Santiago de Compostela 1998, págs. 58-59; M., Santaella López, op. cit., pág. 17.

<sup>22</sup> Sin embargo, algunos autores como J. M<sup>a</sup>. de la Cuesta Rute, op. cit., pág. 34; M. Santaella López, op. cit., pág. 59, consideran que estas exclusiones no están justificadas. Pues, los organismos públicos pueden realizar una actividad económica y, por tanto, ser anunciantes.

ostentar la condición de empresario, artesano o profesional de modo necesario, en cuanto que su intención ha de ser la promoción, directa o indirecta<sup>23</sup>, de la contratación de los bienes o servicios ofertados. No obstante, de los aspectos fundamentales de la comunicación publicitaria comercial cabe hacer algunas indicaciones que han planteado en la práctica diversas cuestiones interpretativas<sup>24</sup>.

En primer término, la delimitación entre la *promoción directa e indirecta*, se trata de expresiones indeterminadas que crean inseguridad jurídica respecto de cuáles van a ser las comunicaciones publicitarias que deban regirse por la normativa de la publicidad ilícita. En este sentido, serán los pronunciamientos jurisprudenciales los que ayuden a delimitar los mencionados términos, aunque resultan similares a las definiciones de *mediata e inmediata*. En segundo lugar, la amplitud del concepto estudiado, en la medida en que el legislador incluye la expresión *cualquier forma de comunicación*, lo cual va a comprender no sólo la comunicación promocional que se difunde a través de algún medio, sino además la tendente a dar publicidad de modo variado a todo tipo de bienes o servicios.

A este respecto, entendemos que es posible encuadrar en el concepto jurídico de promoción de carácter comercial tanto las comunicaciones publicitarias habituales, cuanto diversas formas de mensajes publicitarios que son de carácter atípico e, incluso, los recogidos en el etiquetado y en la presentación comercial de los productos. Finalmente, la promoción llevada a cabo por anunciantes públicos que no desarrollen actividades económicas de forma específica, en cuanto que hay anunciantes públicos que, a pesar de difundir comunicaciones o anuncios institucionales fundados en intereses generales, no desarrollan actividades económicas propiamente dichas. En consecuencia, quedan al margen de las previsiones contenidas en la norma y los afectados por dichas comunicaciones no podrán ampararse en los mecanismos de defensa previstos en la misma respecto de la publicidad contraria a Derecho.

La LGP, como se ha indicado, es la norma general que regula en el ámbito jurídico mercantil la actividad publicitaria que se vincula al ejercicio de la empresa y que, como veremos en el epígrafe siguiente, se relaciona con lo dispuesto en la LCD como norma aplicable a fin de tutelar la

---

<sup>23</sup> La publicidad directa es el mensaje de carácter publicitario referido a un producto o servicio cuyo objetivo es el incremento de las ventas; la indirecta, por su parte, cabe entenderla como el patrocinio publicitario de naturaleza comercial.

<sup>24</sup> Vid., P. A. de Miguel Asensio, op. cit., págs. 36-37, A. Tato Plaza, *El Derecho de la Publicidad...*, pág. 40; M. Santaella López, op. cit., págs. 55-59.

competencia en interés de todos los que participan en el mercado, previendo la prohibición de los actos de competencia desleal entre los que se incluye la publicidad ilícita. Pero dicha norma, cede en su aplicación ante las disposiciones específicas vigentes en materia de publicidad de determinados productos, tal es el caso de la Ley 17/2011, de seguridad alimentaria y nutrición que recoge principios especiales respecto de la actividad promocional de alimentos<sup>25</sup>.

### 3.2. La específica regulación de la publicidad de alimentos

La norma vigente en materia de seguridad alimentaria y nutrición, como se ha adelantado, resulta de aplicación prioritaria en relación con la LGP respecto del ejercicio o actividad promocional de los alimentos como producto específico. Ya que la norma general de publicidad se aplica de manera supletoria a las materias no previstas en ella, como lo es la actividad publicitaria de productos alimenticios tanto los destinados a una alimentación especial (dietéticos), como a los complementos alimenticios. Respecto de la materia que nos ocupa, cabe reseñar que la regulación particular prevista para los alimentos responde a la preocupación por el nivel de seguridad que se confiere a los consumidores, en cuanto que el legislador ha determinado un sistema unitario y homogéneo de información en seguridad alimentaria<sup>26</sup>. A lo que se añade, la previsión de la relación existente entre alimentación y salud y el desarrollo de un contenido que deriva de la aplicación del ‘principio de precaución’ en lo que concierne a la detección y eliminación de riesgos, en concreto los nutricionales<sup>27</sup>. A fin de cumplir con ello, se establece la necesaria intervención administrativa en la materia.

En cuanto a la actividad publicitaria de los alimentos en particular, la norma – a pesar de remitirse a las disposiciones normativas vigentes de aplicación genérica – establece dos aspectos esenciales. En primer término, la prohibición de aportar testimonios de profesionales sanitarios o científicos,

---

<sup>25</sup> Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición (BOE núm. 160 de 6 de julio 2011).

<sup>26</sup> Arts. 8-9 del Real Decreto. Así, se prevén mecanismos de coordinación necesarios para lograr una efectiva aplicación tanto a nivel autonómico como en las relaciones con la Unión Europea, de tal forma que una herramienta tan importante para la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, como la Estrategia NAOS (Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad). Así como, la creación del Observatorio de la nutrición y el estudio de la obesidad en España.

<sup>27</sup> Arts. 5-9 y 14-23 del Real Decreto.

reales o ficticios, o de pacientes reales o supuestos, como medio de inducción al consumo, así como la sugerencia de un aval sanitario o científico: la promoción del consumo de alimentos con el fin de sustituir el régimen de alimentación o nutrición comunes, especialmente en los casos de maternidad, lactancia, infancia o tercera edad y la referencia a su uso en centros sanitarios o a su distribución a través de oficinas de farmacia<sup>28</sup>. Esta última, hace referencia a alimentos de consumo ordinario, pero no así a las categorías de productos destinados a una alimentación especial. La intención de esta inclusión entre las prohibiciones no es otra que garantizar que los alimentos corrientes se beneficien del canal farmacia en sus promociones con la pretensión de atraer la atención del consumidor que va a actuar guiado más por las condiciones de salud, calidad y seguridad que por lo que sería la realidad del mismo. En todo caso, estas limitaciones hay que interpretarlas de acuerdo con el contenido de los textos normativos comunitarios de aplicación directa.

En segundo término, se propone la implementación de sistemas de normación voluntaria mediante la suscripción de principios autonormativos con los operadores económicos y los responsables de las comunicaciones comerciales<sup>29</sup>. Es decir, se trata de potenciar la autorregulación mediante el establecimiento de códigos de conducta que regulen las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas dirigidas, de manera especial, a los menores de 15 años<sup>30</sup>.

No obstante, conviene tener en cuenta que los principios contenidos en la norma de referencia se ocupan más de aspectos en materia de seguridad alimentaria en relación con la salud (como es el caso del control y supervisión de la dieta) que de cuestiones relacionadas con la información al consumidor y el contenido de la misma. Razón que justifica que sea el propio legislador el que se remita, no sólo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) 1924/2006, de 20 de diciembre que obviamente es de aplicación directa a nuestro ordenamiento, sino también a las disposiciones generales contenidas en la LCD y en la LGP para regular las comunicaciones comerciales de los alimentos<sup>31</sup>, de las que nos ocuparemos seguidamente. Ello supone que la entidad que incluya declaraciones nutricionales o de

---

<sup>28</sup> Art. 44 del Real Decreto. Por su parte, el art. 12 c) del Reglamento (CE) 1924/2006 establece – respecto de los testimonios de profesionales sanitarios – que “[...] no se autorizarán [...] las declaraciones que hagan referencia a recomendaciones de médicos individuales u otros profesionales de la salud [...]”.

<sup>29</sup> Art. 45 del Real Decreto.

<sup>30</sup> Art. 46 del Real Decreto.

<sup>31</sup> Art. 44 del Real Decreto.

propiedades saludables en sus alimentos, en primer lugar debe cumplir con las exigencias del mismo, y luego lo establecido por la normativa interna española aplicable a la publicidad de alimentos.

Asimismo, ha de atenderse a lo previsto en el Real Decreto 1907/1996, sobre publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria<sup>32</sup>. Sobre éste, hay que destacar que su aplicación y observancia se confronta, en algunos aspectos, con las normas vigentes en el ámbito comunitario y que hemos aludido con anterioridad. En concreto, en lo que se refiere a las declaraciones nutricionales y las propiedades saludables de los alimentos. De forma específica, conviene tener en cuenta que el texto normativo indicado es de aplicación a los alimentos que inducen a error al consumidor sobre su naturaleza o propiedades utilizando avales pseudocientíficos, fomentando la sustitución de la dieta indebidamente o aprovechándose del efecto que provoca la venta en farmacia<sup>33</sup>, con una finalidad sanitaria. Pero que, en todo caso, ha de interpretarse de acuerdo con el contenido del Reglamento comunitario mencionado.

### 3.3. Prácticas publicitarias ilícitas

La publicidad ilícita, salvando las previsiones indicadas con anterioridad, es un supuesto de conducta desleal recogido en la LCD que remite a la actividad promocional que resulta contraria a Derecho según lo dispuesto en la LGP<sup>34</sup>. En particular, de acuerdo con el contenido de la norma, será ilícita la publicidad que: atente contra la dignidad de las personas o, en su caso, vulnere valores y derechos reconocidos en la Constitución Española<sup>35</sup>; se dirija a los menores incitándoles a la compra de un bien o de un servicio, explotando su inexperiencia o credulidad, o cuando se

---

<sup>32</sup> Real Decreto 1907/1996, de 2 de agosto, sobre publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria (BOE núm. 189, de 6 de agosto 1996).

<sup>33</sup> Son los conocidos como ‘productos milagro’ (art. 4 del texto normativo).

<sup>34</sup> Arts. 3 y, además, los arts. 4 y 5 de la LGP y art. 18 de la LCD.

<sup>35</sup> En este caso, la norma señala de forma expresa los arts. 14, 18 y 20, apartado 4 de la Constitución Española. Así como, “los anuncios que presenten a las mujeres de forma vejatoria o discriminatoria, bien utilizando particular y directamente su cuerpo o partes del mismo como mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, bien su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulnere los fundamentos de nuestro ordenamiento coadyuvando a generar la violencia a que se refiere la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”.

vean persuadiendo de la compra a padres o tutores; la publicidad subliminal; la que infrinja lo previsto en la normativa que regule la publicidad de determinados productos, bienes, actividades o servicios; y la publicidad engañosa, desleal y agresiva, que tendrán el carácter de actos de competencia desleal en los términos contemplados en la Ley de Competencia Desleal, de estas últimas nos ocuparemos a continuación.

El principal planteamiento respecto de la materia que nos ocupa, va a ser la conducta desleal por engañosa en la medida en que el contenido de la información facilitada al consumidor sobre el producto alimenticio induzca a error a aquéllos en un doble sentido. Esto es, de un lado, cuando se engaña por la omisión de datos que son relevantes sobre la naturaleza, composición, origen, cualidades sustanciales o propiedades de los productos, lo que hace o pueda hacer que el consumidor adopte una decisión que – de haberla tenido – no hubiera llevado a cabo<sup>36</sup>. Y, de otro, cuando los datos facilitados no se corresponden con el principio de veracidad, lo que supone que queden frustradas las expectativas del consumidor. Si bien, en cuanto que es considerada una práctica desleal, nos remitimos a las consideraciones que se realizarán en el epígrafe siguiente a efectos de no ser reiterativos.

En este mismo sentido, cabe llamar la atención acerca del supuesto de publicidad contraria a Derecho en relación con la infracción de la normativa que regule la publicidad de determinados productos, bienes, actividades o servicios<sup>37</sup>. Así, en materia de publicidad de productos susceptibles de generar riesgos para la salud o seguridad de las personas, éstos se regulan en normas específicas que necesariamente hay que observar de acuerdo con las indicaciones realizadas con anterioridad<sup>38</sup>.

## **4. Cuestiones de competencia desleal en España**

### **4.1. Los actos de competencia desleal**

La modificación llevada a cabo en el texto de la LCD tiene su justificación en conseguir un incremento de la tutela de los consumidores en los

---

<sup>36</sup> Véanse J. M. de la Cuesta Rute, A. de la Oliva Santos, *Tratamiento jurídico en España de la comunicación publicitaria ilícita*, “Diario La Ley”, tomo IV, pág. 893.

<sup>37</sup> Art. 5 de la LGP.

<sup>38</sup> Art. 44 de dicho texto normativo.



ámbitos de la competencia desleal y de la publicidad para alcanzar un adecuado funcionamiento del mercado<sup>39</sup>.

Esta reforma afectó a aspectos tan relevantes como: las conductas y comportamientos desleales<sup>40</sup> y la difusión publicitaria<sup>41</sup>, incluyendo un régimen jurídico unitario sobre la deslealtad de los actos de engaño y los agresivos, así como normas procesales tendentes a establecer acciones de cesación frente a las prácticas desleales que perjudican los intereses económicos de los consumidores<sup>42</sup>; previsiones en materia de defensa de los consumidores<sup>43</sup> (en concreto, respecto del deber de información por parte de los empresarios) y, en materia de deslealtad, se rectifica la cláusula general y se recoge una regulación explícita de las prácticas comerciales con los consumidores; y otras cuestiones relativas a la ordenación del comercio minorista sobre las ventas promocionales<sup>44</sup>. Si bien, la novedad de mayor calado en relación con la tutela de los consumidores en el mercado es la previsión de un apartado específico dedicado a regular los códigos de conducta, incluyendo el ejercicio de acciones frente a los empresarios adheridos públicamente a ellos que actúen en contra de las obligaciones asumidas o incurran en actos desleales, así como frente a los responsables de los códigos que fomenten actos opuestos a la leal competencia en el mercado.

En cuanto al primero, hacemos alusión a la cláusula general de deslealtad en la que se reputa desleal todo comportamiento que resulte objetiva-

---

<sup>39</sup> La Ley 29/2009 supone una modificación de la regulación de la competencia desleal y de la publicidad en el ordenamiento español para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios vigente hasta el momento, de acuerdo con las exigencias del mercado y los intereses de los operadores económicos que actúan en él.

<sup>40</sup> En concreto, los actos de engaño, de confusión, de denigración, la imitación, la explotación de la reputación ajena, la violación de secretos, la inducción a la infracción contractual, la violación de normas, la discriminación y dependencia económica, la venta a pérdida y las prácticas agresivas, arts. 5-17 de la LCD.

<sup>41</sup> Art. 18 de la LCD. En materia publicitaria, se modifica el art. 1 y el Título II de la LGP, así como los arts. 9 a 24 del Título III (actuales arts. 7 a 22) y se deroga el Título IV del mismo texto normativo.

<sup>42</sup> A saber: la cláusula general de deslealtad (art.4 de la LCD), las prácticas desleales con los consumidores (arts. 19-31 de la LCD), los códigos de conducta (arts. 37-39 de la LCD) y ciertos aspectos procesales (arts. 32-36 de la LCD).

<sup>43</sup> Nos referimos a los arts. 8, 18, 19, 20, 47.3º, 49.1º, 60, 63 y 123 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (BOE núm. 287, de 30 de noviembre, en adelante LGDCyU).

<sup>44</sup> En particular, la modificación de los arts. 18, 22, 23 y 32 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (BOE núm. 15, de 17 de enero, en adelante LOCM).

mente contrario a las exigencias de la buena fe<sup>45</sup>. No obstante, se ha especificado la protección de los consumidores y usuarios concretando que en las relaciones que se lleven a cabo con los sujetos indicados resultará opuesto a las exigencias de la buena fe la conducta o comportamiento de un profesional que sea contrario a la diligencia que le es exigible y que distorsione significativamente el comportamiento económico del ‘consumidor medio’ (o ‘miembro medio del grupo’) o pueda llegar a distorsionarlo.

Es decir, la conducta resulta objetivamente contraria a las exigencias de la buena fe y, en consecuencia, es desleal cuando el empresario en las relaciones con los consumidores y usuarios hubiera actuado al margen de la diligencia que le es propia afectando con ello las decisiones de los mismos en cuanto a la elección de una oferta o del sujeto que la ofrece, la contratación de un producto o servicio y sus condiciones, el abono del correspondiente pago, la conservación del bien o servicio y la ejecución de sus derechos contractuales<sup>46</sup>.

Asimismo, como se ha indicado, la práctica resultará desleal cuando produzca el efecto de mermar la capacidad del ‘consumidor medio’ (o ‘miembro medio del grupo’ especialmente vulnerable) para adoptar una decisión con pleno conocimiento de causa sobre su comportamiento económico y que no hubiera tomado de no ser por la actuación que distorsiona de manera notable dicho comportamiento<sup>47</sup>. En este aspecto, recordamos que fue la jurisprudencia del TJCE la que se encargó de la concreción del concepto de ‘consumidor medio’ al indicar que lo era el consumidor normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz teniendo en cuenta los factores sociales, culturales y lingüísticos<sup>48</sup> o, cuando

---

<sup>45</sup> Art. 321-1.1º de la Propuesta, art. 4 de la LCD y art. 6 de la Directiva 2005/29/CE. La cláusula general prevista en la norma tiene naturaleza de cláusula de cierre, opinión compartida entre otros por autores como: S. Barona Vilar (2008), *Competencia desleal. Tutela Jurisdiccional (especialmente proceso civil) y extrajurisdiccional*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 312; J. Massaguer Fuentes, *Comentario a la Ley de Competencia Desleal*, Civitas, Madrid 1990, pág. 152; J. Sanchez-Calero Guillarte, *La ampliación del concepto de competencia desleal*, en: J. A. Gomez Segade, A. Garcia Vidal, *A El Derecho Mercantil en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Dr. Carlos Fernández-Nóvoa*, Madrid 2010, págs. 398-399.

<sup>46</sup> En igual sentido que el art. 7 del Código Civil, en el que se exige un ejercicio honesto y leal de los derechos. Vid., J. Massaguer Fuentes, op. cit., págs. 155-156.

<sup>47</sup> Vid., T. Vázquez Ruano, *La inserción de enlaces en una Web. La. Cuestiones de propiedad industrial y competencia desleal*, Madrid 2013, págs. 71-72.

<sup>48</sup> Por tanto, el concepto de ‘consumidor medio’ no puede entenderse como una referencia estadística, sino que van a ser los tribunales nacionales los que – de acuerdo con la jurisprudencia del TJCE – adopten su propio criterio. El pronunciamiento de referencia fue la Sentencia del TJCE, Sala Quinta, de 16 de julio de 1998, Asunto C-210/96, pág. I-04657, sobre la petición del

corresponda, si se perjudica la conducta económica del ‘consumidor medio de un grupo’ especialmente vulnerable por razones personales o sociales.

En consonancia con ello, respecto de la materia que nos ocupa en este trabajo, la LCD determina como prácticas desleales por resultar engañosas dos supuestos concretos<sup>49</sup>: las conductas en las que se omita u oculte la información necesaria para que el consumidor medio adopte una decisión sobre su comportamiento económico con el debido conocimiento de causa; y, en segundo término, será desleal la comunicación en la que – a pesar de facilitarse la información completa – ésta no se corresponde con la realidad o se ofrece de manera poco clara, ininteligible, ambigua, o que no se ofrece en el momento adecuado, o no se da a conocer el propósito comercial, siempre que ello no pueda extraerse del contexto.

Es decir, si la comunicación contiene información contraria a la realidad o que, pese a ser cierta, induzca o pueda inducir a error al consumidor medio; o, en sentido opuesto, que no aporte los datos mínimos u oculte información relevante que precisa el consumidor, tal es el caso de los datos básicos sobre el producto y el precio del mismo. Esto es, se considera desleal por engañosa cualquier conducta que contenga información falsa o información que, aun siendo veraz, por su contenido o presentación induzca o pueda inducir a error a los destinatarios, siendo susceptible de alterar su comportamiento económico. En particular, la que haga referencia a la propia existencia o la naturaleza del bien o servicio o a las características principales del mismo.

---

*Bundesverwaltungsgericht* (Alemania) al Tribunal de Justicia de una decisión prejudicial sobre la interpretación de la letra e) del apartado 2 del art. 10 del Reglamento (CEE) 1907/90 del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativo a determinadas normas de comercialización de los huevos (DOUE L 173) en el asunto entre *Gut Springenheide GmbH, Rudolf Tusky y Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung*. A este respecto, pueden mencionarse los siguientes trabajos: L. González Vaqué, *La noción de consumidor normalmente informado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: la Sentencia Gut Springenheide*, “Derecho de los Negocios”, núm. 103/1999, págs. 1-15; también en (2005), Sin embargo, en algunos casos el ‘consumidor medio’ se caracteriza por ostentar cierto nivel de especialización o experimentación, como así lo han destacado: J. M<sup>a</sup>. de la Cuesta Rute, *Supuestos de competencia desleal por confusión, imitación y aprovechamiento indebido de la reputación ajena*, en: A. Bercovitz Rodríguez Cano (coord.), *La regulación contra la competencia desleal en la ley de 10 de enero de 1991*, Madrid 1992, págs. 35-39; C. Fernández-Nóvoa, *Fundamentos del Derecho de marcas*, Montecorvo, Madrid 1984, págs. 261-263; J. Massaguer Fuentes, *El nuevo Derecho contra la competencia desleal. La Directiva 2005/29/CE sobre las Prácticas Comerciales Desleales*, Navarra 2006, págs. 91-95; A. Tato Plaza, (2006/7), *Una primera aproximación al régimen jurídico de las prácticas agresivas en la Directiva sobre prácticas desleales con los consumidores*, “Actas de Derecho Industrial” núm. 27, págs. 425-436.

<sup>49</sup> Son las acciones u omisiones engañosas, arts. 5, 7 y 20-27 de la LCD.

Atendiendo al contenido expreso de estas previsiones jurídicas, cabe indicar que no se precisa que la omisión de la información induzca o pueda inducir a error a los consumidores medios sobre las características del bien o servicio o suponga una frustración de las expectativas generadas, sino que resulta suficiente con que los datos que se omitan sean objetivamente necesarios para que el destinatario adopte una decisión sobre su comportamiento económico<sup>50</sup>. No exigiéndose que se perjudique su comportamiento económico, sino que bastaría con que pueda llegar a afectarle. Aunque, en las relaciones con los consumidores, dicha omisión ha de ser trascendente a fin de que perjudique de modo significativo el comportamiento económico de los mismos. En caso contrario, la omisión no se calificará como desleal por engañosa en los términos de la norma.

Junto a estas previsiones, la LCD se ocupa de las prácticas agresivas, que si bien carecían de tipificación legal ya eran conocidas por la doctrina y la jurisprudencia. Así, se considera desleal toda conducta que, mediante acoso, coacción, uso de la fuerza o influencia indebida utilizando su posición de poder, sea susceptible de mermar la libertad de elección o la conducta del destinatario y afecte o pueda afectar a su comportamiento económico. A tal efecto, se tendrán en consideración las circunstancias del caso concreto. Se observa, por tanto, que es preciso acreditar la concurrencia de dos requisitos: el medio utilizado y la finalidad del acto.

#### **4.2. Mecanismos judiciales de defensa de los intereses del consumidor**

La inclusión que ha hecho el legislador de la publicidad ilícita como un acto o comportamiento de competencia desleal, trae como consecuencia que las acciones judiciales frente a la publicidad ilícita sean las recogidas en el texto de la LCD con carácter general<sup>51</sup>. A saber: la acción declarativa de deslealtad que tiene por finalidad que se determine el carácter desleal del comportamiento o actuación cuestionada; la acción de cesación

---

<sup>50</sup> Hay que advertir sobre la posible equiparación de la expresión ‘alterar el comportamiento económico’ (art. 5 de la LCD) con la prevista en el art. 4 de la LCD respecto de la ‘distorsión significativa del comportamiento económico del consumidor’, vid., A. Tato Plaza, P. Fernández Carballo-Calero, Chr. Herrera Petrus, *La reforma de la ley de competencia desleal*, La Ley, Madrid 2010, pág. 115 quienes, además, aclaran que el ‘conocimiento indebido’ es similar al ‘conocimiento incorrecto’, lo que no significa que sea incompleto (págs. 122-123).

<sup>51</sup> Art. 32 de la LCD. Vid., A. Tato Plaza, *La reforma de la Ley General de Publicidad*, “Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución”, núm. 7, 2010, Julio-Diciembre, pág. 141.

de la conducta desleal cuyo objeto es la represión del acto de publicidad ilícita y evitar que se lleve a cabo en un futuro; la acción de remoción de los efectos producidos por la conducta desleal tendente a eliminar las situaciones u objetos por las que se ha exteriorizado la competencia desleal, volviendo al momento previo a la infracción; la acción de rectificación de las informaciones o actuaciones engañosas con la pretensión de que se indique la veracidad de las afirmaciones; la acción de resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados que implica la necesidad de que haya un autor materia del daño que hubiera actuado con dolo o culpa ocasionando un perjuicio que ha de cuantificarse económicamente; y, por último, la acción de enriquecimiento injusto. Esta última corresponde interponerla cuando la conducta desleal suponga una lesión de la posición jurídica amparada por un derecho de exclusiva reconocido en el mercado.

Sin embargo, pese a lo indicado, el conjunto de acciones judiciales referidas y que pueden ser interpuestas frente a conductas que sean contrarias a la competencia leal en el mercado no es de carácter cerrado. A mayor abundamiento, y teniendo en cuenta que se trata de ofrecer mecanismos de defensa al consumidor afectado por una práctica comercial en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, habrá que atender a las disposiciones de la norma de defensa de los intereses de los mismos<sup>52</sup>.

En este sentido, la norma recoge dos posibles mecanismos de defensa en materia de defensa del consumidor: los judiciales y los extrajudiciales. En el primer caso, cabe ejercer la acción de cesación que, siendo imprescriptible, tiene por pretensión obtener una sentencia en la que se imponga la cesación de la conducta que perjudica sus intereses o, en su caso, la prohibición de su reiteración futura. Además, es posible que se ejerza para limitar la realización de una conducta cuando ésta haya finalizado al tiempo de ejercitar la acción, si existen indicios suficientes que hagan temer su reiteración de modo inmediato. Por su parte, respecto a los mecanismos extrajudiciales, se concretan en el Sistema Arbitral del Consumo a fin de dar solución al conflicto que se hubiera planteado entre los consumidores y los empresarios. Aunque, como es sabido, la sumisión a este Sistema Arbitral por las partes es de carácter voluntario y, por tanto, se exige que conste expresamente dicha voluntad.

Además de lo anterior, resulta posible que el afectado reclame la responsabilidad penal que, en su caso, hubiera incurrido el empresario por su

---

<sup>52</sup> Arts. 53-58 de la LGDCyU.

conducta comercial en el marco de los productos alimenticios<sup>53</sup>. Los supuestos que pueden encontrar encaje en las disposiciones penales se refieren, esencialmente, a la modificación de manera intencionada de las características, propiedades o aptitudes de uso de un producto alimenticio o alimentario, con fines lucrativos y suponiendo un engaño al consumidor<sup>54</sup>. Así, se trata del fraude alimenticio por la adulteración con aditivos o agentes diversos no autorizados susceptibles de dañar la salud de las personas, los alimentos, sustancias o bebidas destinadas al comercio alimentario. Por último, en el ámbito penal se tipifica la conducta de los fabricantes o comerciantes que, en sus ofertas o publicidad de productos, hagan alegaciones falsas o manifiesten características inciertas sobre los mismos que puedan causar un perjuicio grave y manifiesto a los consumidores<sup>55</sup>.

En todo caso, quedan a salvo los mecanismos extrajudiciales de resolución de controversias que, en virtud de la aprobación y suscripción de códigos de conducta en el ámbito que nos ocupa, sean de aplicación a las entidades adheridas a los mismos.

En conclusión, los supuestos que en el ámbito del Derecho agroalimentario pueden perjudicar al consumidor en cuanto a la información que se le facilita o respecto del contenido de la comunicación comercial que recibe y que le induce a error han de ser interpretados según las especialidades que ofrece la regulación específica en el sector de los productos alimentarios y los presupuestos generales de las normas aplicables en el ámbito comercial y publicitario.

## **DEPENDENCIES BETWEEN COMMERCIAL LAW AND AGRO-FOOD SECTOR IN SPAIN SPECIAL FOCUS ON ADVERTISING AND UNFAIR COMPETITION**

### **S u m m a r y**

The conflict of interests arising from the existence of legal norms guaranteeing consumers access to food product information and regulations requiring proper labelling of food products marketed within the European Union is discussed. While food producers tend to restrict information of the product if it might discourage consumers from buying it,

---

<sup>53</sup> Arts. 364 y 365 del Código Penal.

<sup>54</sup> Vid., A. Olmos Pildain, *La responsabilidad civil derivada de los daños ocasionados por el consumo de productos alimenticios*, "Diario La Ley", tomo IV, pág. 1012.

<sup>55</sup> Art. 282 del Código Penal.

consumers want to be given information on the ingredients of the food they buy. Consumers in Spain are protected by the existing legal regulations against unfair practices of food producers, but the conclusion of the discussion presented in the paper is that current regulations are insufficient and fail to efficiently stop agricultural and food producers from breaching the law in that matter.

## **I RAPPORTI TRA IL DIRITTO COMMERCIALE SPAGNOLO E IL SETTORE AGROALIMENTARE CON PARTICOLARE ATTENZIONE ALLA PUBBLICITÀ E CONCORRENZA SLEALE**

### **Riassunto**

L'articolo tratta del conflitto di interessi intercorrente tra le norme giuridiche che garantiscono al consumatore il diritto all'informazione su un dato prodotto agricolo, e quelle legate all'obbligo di una corretta etichettatura dei prodotti agroalimentari commercializzati all'interno dell'Unione europea. Da un lato infatti gli imprenditori che producono prodotti agroalimentari tengono a presentare il loro prodotto nel modo più conveniente possibile. Pertanto essi tendono a contenere il più possibile le informazioni in grado di scoraggiare il consumatore dall'acquisto. Dall'altro, invece, il consumatore tiene a ricevere informazioni più accurate possibili riguardo agli ingredienti contenuti nel prodotto. Come sottolineato dall'autrice l'ordinamento giuridico spagnolo protegge il consumatore contro le pratiche commerciali sleali, ma nella maggior parte dei casi l'attuale regolazione risulta essere inefficace, essa non impedisce ai produttori agricoli e agli imprenditori di violare la legge nell'ambito in oggetto.





## II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

---

### RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Janina Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, ss. 218.

Ochrona zasobów środowiska i ich zrównoważone użytkowanie obecne są we wszystkich niemal obszarach funkcjonowania człowieka, stanowią jeden z najtrudniejszych aspektów rozwoju współczesnego świata. Immanentnymi cechami prawa ochrony środowiska są jego dynamizm i interdyscyplinarność. Ze względu na obszerność zakresową problematyki (również w wymiarze wertykalnym: od ekosystemów jednostkowych po ekosystem globalny), trudne jest określenie zarówno struktury, jak i koncepcji tej dziedziny prawa<sup>1</sup>. Nie bez znaczenia jest też jej stosunkowo krótka historia i przyspieszony rozwój, przypadający w zasadzie na ostatnie czterdzieści lat. Wskazane cechy w sposób istotny wpływają na skomplikowanie tej materii i obrazują trudność wyzwania, jakiego podjęła się Autorka recenzowanej pracy. Polegało ono na przedstawieniu wieloaspektowej panoramy zagadnień współczesnego prawa ochrony środowiska w formie spójnej i przejrzystej syntezy, łączącej zagadnienia prawne z problematyką zarządzania środowiskiem. Janina Ciechanowicz-McLean wykonała to zadanie znakomicie, nadając dodatkowo swej pracy bardzo oryginalną, własną formułę autorską. Tym właśnie, przede wszystkim, omawiane dzieło wyróżnia się na tle innych podręczników z zakresu prawa ochrony środowiska.

Treść opracowania ujęta jest w formie czternastu wykładów, które prowadzą czytelnika przez kompleksy zagadnień współczesnego prawa ochrony środowiska. Wybór tematyki poszczególnych rozdziałów nie jest przypadkowy. Autorka we wstępie przedstawia jego uzasadnienie, kierując się zarówno wagą, jak i aktualnością poruszanych zagadnień. W rezultacie dobór ten daje syntetyczny obraz prawa ochrony

---

<sup>1</sup> Abstrahuję w tym miejscu od kwestii wyodrębnienia prawa ochrony środowiska jako gałęzi prawa. Na ten temat zob. np. L. Karski, *Znaczenie prawa ochrony środowiska*, „Studia Ecologiae et Bioethicae UKSW” 2011, nr 9, s. 94 i literaturę tam wskazaną.

środowiska zgodny z jego współczesną koncepcją, opartą na idei zrównoważonego rozwoju, dominacji elementów integrystycznych, funkcji dystrybucyjnej i rosnącym znaczeniu ponadnarodowej płaszczyzny regulacji<sup>2</sup>. Odzwierciedla on też współczesne pojmowanie ochrony środowiska, w której obok działań zachowawczych ważną rolę pełni zarządzanie. Te dwa aspekty zostały też podkreślone w tytule recenzowanej pracy.

Rozważania Autorki charakteryzują się świeżością ujęcia zagadnień klasycznych, wśród których można wskazać np. zasady prawnej ochrony środowiska czy prawo ochrony przyrody. Odzwierciedlają jednak również umiejętność syntetycznego ujęcia z klarownym oddaniem istoty zagadnień skomplikowanych, takich jak np. oceny oddziaływania na środowisko. Szczególnie interesujące jest też zawarte w ostatnim, czternastym wykładzie podsumowanie kierunków rozwoju prawa ochrony środowiska, przedstawiające procesy globalizacji i europeizacji w tym zakresie oraz wnioski *de lege ferenda*.

Każdy z rozdziałów podręcznika opatrzony jest aktualnym zestawieniem literatury przedmiotu, co ułatwia pogłębione studia w poszczególnych obszarach i pozwala na uzyskanie informacji dotyczących aktualnego stanu badań naukowych. Całość wykładu uzupełniają cenne zestawienia o charakterze praktycznym, ułatwiające zgłębianie prezentowanych treści, lecz również dalsze własne poszukiwania. Są to: repertorium obejmujące zagadnienia do samodzielnego studiowania i opracowywania referatów, opinii i esejów, a także do opracowania przez studentów w pracach zaliczeniowych o charakterze praktycznym oraz repetytorium: ochrona środowiska – przepisy. To ostatnie nie ma charakteru wyłącznie wykazu aktów prawnych, lecz ujęte zostało w formie przejrzystego kompendium uzupełnionego uwagami wyjaśniającymi. W tej części pracy zawarto też jest wykaz ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych oraz najważniejszych aktów z polskiego prawa ochrony środowiska. Następnie, co spotka się zapewne z dużym zadowoleniem studentów, Autorka zamieściła rozbudowane zestawienie przykładowych pytań egzaminacyjnych. Całość zamyka omówienie trzech zagadnień podstawowych w prawie ochrony środowiska (ochrona środowiska w Konstytucji z 1997 r., ochrona środowiska w Kodeksie karnym i zrównoważony rozwój w przepisach prawa) oraz wykaz literatury podstawowej i uzupełniającej, a także zestawienie podstawowych dokumentów przydatnych do studiowania i adresów internetowych, gdzie opublikowane są inne dokumenty w tym zakresie.

W recenzowanej pracy zaakcentowane są wyraźnie aspekty prawnej ochrony obszarów morskich i przybrzeżnych. Stanowi to ujęcie bardzo oryginalne na tle innych opracowań tego typu z zakresu prawa ochrony środowiska, gdzie dotychczas zagadnieniom tym nie poświęcano należytej uwagi. Tymczasem zintegrowana ochrona śro-

---

<sup>2</sup> Zob. np. B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2, s. 57-69.

dowiska morskiego stanowi współcześnie jedno z najważniejszych zagadnień międzynarodowego prawa środowiska, a bezpieczeństwo ekologiczne Morza Bałtyckiego jest nie tylko istotnym zagadnieniem ochrony środowiska naturalnego Polski (polskie obszary morskie stanowią wszak około jednej dziesiątej obszaru lądowego Polski i jednocześnie osiem procent akwenów Bałtyku), lecz również wyznaczają doniosłe zadania władz publicznych.

Bardzo dobrą decyzją co do konstrukcji wykładów jest wprowadzanie kwestii normatywnych bez nadmiaru informacji o charakterze technicznym. Nie oznacza to jednak braku osadzenia wywodu w kontekście normatywnym. Jednak nadrzędnym celem, który udało się osiągnąć, jest zrozumiałość i jasność treści. Autorka zachowała niezbędną równowagę w tym zakresie. Rozwiązanie to jest także skutecznym sposobem zmierzenia się z nieśmiałością, dynamizmem i rozległością regulacji prawnej w dziedzinie ochrony środowiska.

Dużym atutem recenzowanej pracy jest przejrzystość wykładu i przystępność wywodu, co jest niezwykle trudne z uwagi na wspomniany na wstępie charakter omawianych treści. Świadczy to o wysokich kompetencjach dydaktycznych Autorki, która posiada rzadką umiejętność przedstawienia skomplikowanych treści w sposób jasny i prosty. Zrozumienie prezentowanych zagadnień ułatwia też odwołanie się do orzecznictwa oraz studiów przypadku, zarówno dotyczących spraw polskich, np. sprawa C-344/08 *przeciwko Tomaszowi Rubachowi* (s. 60-61), jak i państw obcych – np. wyrok w sprawie *huty Trail Smelter* z 1938 r. (s. 114). Przy tym są to kazusy zarówno słynne, jak np. sprawa Doliny Rospudy (s. 74-77), jak również mniej znane, np. wyrok NSA (II OSK 2403/13) w sprawie hodowli norki amerykańskiej w sąsiedztwie obszaru Natura 2000 (s. 31-32). Dodatkowo odbiór pracy ułatwia żywy i płynny wywód, w którym Autorka nie stroni od nawiązywania do współczesnych wydarzeń i problemów Polski i świata, takich jak np. precedens państwa Tuvalu (s. 41) w kontekście ochrony klimatu czy wydobywanie gazu łupkowego (s. 156-167). Pozwala to czytelnikowi zrozumieć praktyczny wymiar prawa ochrony środowiska oraz wyznaczone przepisami prawa reguły gospodarowania środowiskiem.

Podsumowując, można zatem z całkowitym przekonaniem zachęcić do sięgnięcia po tę pozycję wszystkich, którzy poszukują integralnego, systemowego ujęcia problematyki współczesnego prawa i zarządzania ochroną środowiska. Jednocześnie nowatorska formuła opracowania, jego praktyczny wymiar oraz przystępność wykładu pozwalają na polecenie tej pracy również przedstawicielom nauk nieprawnych, w tym także praktykom. Jest to niezwykle cenne z uwagi na istniejącą dotychczas lukę wydawniczą w odniesieniu do tej grupy adresatów.

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

## PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

### „Agrar- und Umweltrecht”

Christian Busse, *Das Auslaufen der EU – Milchquotenregelung zum Milchquotenjahr 2014/2015* (Zakończenie stosowania zasady regulacji kwot mlecznych w Unii Europejskiej w roku 2014/2015), AUR 2015, nr 1, s. 10-21.

Wbrew nieco mylącemu tytułowi artykuł nie zawiera wyłącznie przedstawienia zakończenia stosowania zasad funkcjonowania systemu kwot mlecznych w UE w 2014/2015. Busse dokonał bowiem w artykule szczegółowego opisu poszczególnych etapów rozwoju systemu kwot mlecznych od chwili jego wprowadzenia w 1984 r. aż do chwili obecnej. Nadto naszkicował możliwe scenariusze przyszłego rozwoju regulacji rynku mleka w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Na wstępie Autor zawarł szczegółowy opis uzasadnienia wprowadzenia systemu kwot mlecznych jako narzędzia Wspólnej Polityki Rolnej. Na początku lat osiemdziesiątych rynek mleka Unii Europejskiej charakteryzował się silnymi nadwyżkami. Konieczne było ich usunięcie, zapewnienie równowagi. Narzędzie kwot mlecznych zostało wprowadzone do Wspólnej Polityki Rolnej jako najmniej inwazyjne, a jednocześnie w ocenie decydentów zapewniające producentom mleka odpowiedni dochód. Busse przy tym podkreślił, że w pierwotnym założeniu kwoty mleczne miały stanowić tylko rozwiązanie czasowe, ale faktycznie były stosowane nieprzerwanie od 1984 do 2015 r. Szczegółowe dane obrazują zmiany zarówno w liczbie producentów mleka w okresie stosowania systemu kwot mlecznych, jak i łączną ilość produkcji mleka na obszarze Unii Europejskiej. Kolejna część artykułu jest poświęcona aspektom prawnym końca systemu kwot mlecznych.

Hubertus Schmitte, *Dauergrünland und Pachtrecht* (Obszary trwale zielone i prawo dzierżawy), AUR 2015, nr 3, s. 93-99.

Schmitte wskazał na wstępie, że prawo unijne uzależnia prawo do dopłat bezpośrednich od zachowania przez producenta rolnego obszarów trwale zielonych. Zakaz przekształcania obszarów zielonych w obszary uprawne wynika przy tym także z innych aktów prawnych, zwłaszcza z zakresu ochrony przyrody oraz z prawa wodnego. Dlatego źródłem konfliktu pomiędzy wydzierżawiającym i dzierżawcą może być utworzenie przez dzierżawcę w trakcie trwania dzierżawy na gruncie wydzierżawionym obszaru trwale zielonego. Jeżeli w takim stanie odda on grunt wydzierżawiającemu po zakończeniu okresu dzierżawy, powstaje zagadnienie oceny tego faktu pod kątem odpowiedzialności odszkodowawczej dzierżawcy.

W pierwszej części artykułu autor przedstawił analizę prawa unijnego w zakresie obowiązku zachowania obszarów trwale zielonych. Wyodrębniony podrozdział poświęcony jest stanowi prawnemu po 1 stycznia 2015 r. Następnie Schmitte przechodzi do analizy samej umowy dzierżawy w niemieckim systemie prawa prywatnego. Podkreśla przy tym, że szkoda w niniejszym przypadku wynikałaby z tego, że wartość produkcyjna gruntów przeznaczonych do uprawy jest wyższa niż wartość obszarów trwale zielonych. W ocenie autora bezsporne jest, że dzierżawca powinien grunt dzierżawiony oddać w stanie, w jakim mu go wydano. Oznacza to obowiązek przekształcenia obszaru trwale zielonego ponownie w grunt uprawny. Kończącą część artykułu Schmitte poświęcił zagadnieniu wyliczenia wysokości odszkodowania.

Wolfgang Krüger, Jens Haarstrich, *Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – die wesentlichen Veränderungen ab 2015* (Reforma Wspólnej Polityki Rolnej – istotne zmiany od 2015 r.), AUR 2015, nr 3, s. 129-137.

Punktem wyjścia artykułu jest stwierdzenie, że obecny kształt Wspólnej Polityki Rolnej jest pochodną jej reformy z 2003 r. Wtedy wprowadzono zasadę dopłat niezależnych od wielkości produkcji danego producenta rolnego. Nowe przepisy regulujące Wspólną Politykę Rolną weszły w życie co do zasady dopiero z dniem 1 stycznia 2015 r. Autorzy artykułu na wstępie zawarli wyliczenie aktów prawa unijnego, które regulują obecnie Wspólną Politykę Rolną. Dalej lista zawiera ustawy i rozporządzenia implementujące wskazane prawo unijne na obszarze Niemiec. Kolejna część artykułu jest poświęcona analizie warunków, które producent rolny powinien spełnić, żeby móc wystąpić o dopłaty bezpośrednie. Jednym z punktów rozważań jest kwestia roszczeń młodych rolników o dopłaty w związku z rozpoczęciem działalności rolniczej. Autorzy podkreślili, że takie świadczenie stało się obligatoryjne na gruncie obecnego stanu prawnego. Prawo unijne dopuszcza przy tym, żeby państwa członkowskie określały dodatkowe – obok kryterium wieku – warunki, które młody rolnik powinien spełnić. Ustawodawca niemiecki nie skorzystał jednak z tej możliwości. Autorzy wskazali, że zasadą w praktyce stosowania prawa rolnego jest to, że producentem rolnym jest osoba fizyczna. Przedstawili jednak także analizę innych stanów faktycznych pod kątem dopuszczalności świadczenia na rzecz młodego rolnika. Odnieśli się do możliwości prowadzenia działalności przez młodego rolnika w ramach spółki cywilnej (niem. GBR), spółdzielni albo spółek komandytowej lub z ograniczoną odpowiedzialnością.

Opracowanie: MICHAŁ MARCINKOWSKI

PPR NR 1 (16) – 2015, 268-269  
DOI: 10.14746/ppr.2015.16.1.15

### **„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente”**

Stefano Masini, *Agricoltura di comunità e servizi di «cura» alle persone* (Rolnictwo społecznie i usługi na rzecz opieki nad osobami), DGAA 2014, nr 1-2, s. 1-18.

Autor artykułu przedstawia rozbieżności między obecnym brzmieniem art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego a zmianami społecznymi, w wyniku których rolnictwo zaczyna odgrywać również rolę w rozwoju społeczeństwa. Obecnie coraz częściej pojawia się dyskusja na temat, czy rolnictwo powinno być ukierunkowane tylko na wytwarzaniu produktów rolnych w celu wprowadzenia ich na rynek, czy nie powinno służyć jeszcze innym celom, takim jak zapewnienie usług środowiskowych lub rekreacyjnych, jak również wzmacniania walorów kulturowych świata rolnego.

Dzięki nowelizacji włoskiego kodeksu cywilnego z 2001 r. prowadzenie działalności rolniczej nie musi być powiązane bezpośrednio z gruntem rolnym. Tym samym przedsiębiorca rolny może w ramach swojej działalności zapewniać również nietypowe usługi o charakterze społecznym, mające na celu m.in. opiekę nad ludźmi mniej zaradnymi życiowo, wykorzystując przy tym składniki używane przy prowadzeniu 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 w zakresie incydentów środowiskowych), DGAAA 2014, nr 3-4, s. 193-201.

Przedmiotem artykułu są uregulowania wprowadzone dekretem prawnym z 10 grudnia 2013 r. nr 136 w zakresie incydentów środowiskowych; regulacje te zawierają szczególne reguły postępowania w przypadku incydentów środowiskowych na terenie Kampanii. Zdaniem Autora od początku lat osiemdziesiątych system zarządzania odpadami na terenie Neapolu i całej Kampanii działa wadliwie. W celu zapobieżenia podobnym zjawiskom ustawodawca wymusza wprowadzenie uregulowań dotyczących stworzenia systemu teledetekcji i mapowania terenów, które w Kampanii nie mogą być przeznaczone na działalność rolno-spożywczą i współpracy między takimi instytucjami, jak jednostka ekologiczna Karabinierów, jednostka Karabinierów ds. Polityki Rolnej i Żywnościowej, Główny Inspektor ds. Zwalczania Oszustw w Zakresie Produktów Spożywczych.

Autor uważa, że przepisy analizowanego dekretu są ogólnikowe i rozczarowujące ani nie tworzą precyzyjnego systemu ochrony środowiska na terenie Kampanii. Wskazuje również, że włoski system karania za przestępstwa przeciwko środowisku powinien być efektywny, odstraszający 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 w zakresie określania przez strony umowy dzierżawy gruntów rolnych wysokości czynszu najmu. Na podstawie wyroku włoskiego Trybunału Konstytucyjnego nr 318 z 5 lipca 2002 r. uznano, że art. 9 i 62 ustawy nr 203 z 3 maja 1982 r., które ustalały podstawę obliczania czynszu dzierżawy w odniesieniu do dochodu gminy w zakresie podatku katastralnego wynikającego z ewidencji gruntów w 1939 r., są niezgodne z Konstytucją. Powodem tej niezgodności jest nierówność świadczeń wzajemnych wynikających z umowy najmu.

Włoski Sąd Kasacyjny, rozstrzygając spory w zakresie wysokości stawki czynszu najmu, wielokrotnie stwierdzał, że czynsz dzierżawy gruntów rolnych może być określany jedynie w drodze swobody kontraktowania między stronami. Jednakże w przypadku braku porozumienia w tym zakresie Sąd może dokonać ustalenia wysokości tego czynszu, odnosząc się chociażby do wysokości stawek rynkowych czynszu dzierżawy w okolicy. Rauseo 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 z niego ziemi lub skały na grunt znajdujący się niżej. 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. Zdaniem Germanò, 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.

Opracowanie: MICHAŁ WYJATEK

PPR NR 1 (16) – 2015, 270-272

DOI: 10.14746/ppr.2015.16.1.16

### „Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

Leticia A. Bourges, Begoña González Acebes, Esther Muñoz Espada, *Seguridad alimentaria: dificultades y oportunidades* (Bezpieczeństwo żywności: wyzwania i możliwości), RDAA 2014, nr 64, s. 7-32.

Ustawa nr 17/2011 o bezpieczeństwie żywności i żywienia została przyjęta przez hiszpański parlament 5 lipca 2011 r. Zdaniem Autorów ten akt prawny nie przyczynił się niestety do rozwiązania wielu problemów hiszpańskiego prawa żywnościowego. Nowe przepisy pomijają podstawowe zasady bioekonomii, w tym zasady zrównoważonego korzystania z zasobów odnawialnych, zasady ochrony środowiska oraz ich wpływu na politykę rolną Unii Europejskiej oraz politykę rybołówstwa. Pominęto również potrzebę koordynowania polityki w zakresie działalności przemysłowej, zatrudnienia, zdrowia oraz energii, a także odpowiedniego uznania roli niematerialnego dziedzictwa kulturowego w odniesieniu do żywności. Autorzy wyrazili opinię, że bez uwzględnienia przytoczonych powyżej aspektów, wprowadzenie systemu zapewniającego skuteczną ochronę bezpieczeństwa żywności w Hiszpanii nie będzie możliwe.

Felipe Alberto Pineda Trujillo, *El mercado asistido de tierras y las zonas de reserva campesina en Colombia. Un análisis a partir de los Derechos de propiedad* (Rynek wsparcia terenów i obszarów wiejskich w Kolumbii. Analiza z perspektywy prawa własności), RDAA 2014, nr 64, s. 115-142.

Ponad trzydzieści lat temu zainaugurowano w Ameryce Łacińskiej oraz Kolumbii wprowadzenie tzw. rynku ziemi, mającego stanowić przejaw liberalizacji i demokratyzacji prawa i zasad związanych z problematyką dostępu do zasobów ziemi rolnej



przez ludność najuboższą. Celem wprowadzenia w życie postanowień reformy umożliwiono ludności wiejskiej (a w szczególności ubogim rolnikom bądź pracownikom gospodarstw i latyfundiów wiejskich) ubieganie się o możliwość przyznania preferencyjnych kredytów oraz zasiłków na kupno ziemi na obszarach rolniczych. Ta zasadnicza zmiana stosunków własnościowych w rolnictwie miała być kontynuowana dzięki uchwalonej przez kolumbijski rząd w 1994 r. ustawie nr 160. Jej postanowienia przewidywały szeroki katalog środków, dzięki którym ubodzy mieszkańcy mogli uzyskać dostęp do ziemi, tzn.: zasiłki na kupno ziemi połączone z możliwością sfinansowania projektów zakładających prowadzenie produkcji rolnej na pozyskanych terenach, nabycie bezpośrednie ziemi przez Kolumbijski Instytut Rozwoju Rolnictwa, przyznanie nieużytków w celu ich rewitalizacji dzięki odpowiednim dotacjom oraz utworzenie specjalnych Obszarów Rezerw Wiejskich. Zdaniem Autora cele zakładane przez reformę nie zostały zrealizowane m.in. z powodu konfliktów zbrojnych toczących się od wielu lat na terytorium Kolumbii, a co za tym idzie – niemożliwości wdrażania w praktyce jej postanowień.

Giuseppe Spoto, *La reforma de la política agrícola común y la crisis económica* (Reforma Wspólnej Polityki Rolnej i kryzys gospodarczy), RDAA 2014, nr 64, s. 143-165.

Pierwszą propozycję zmiany Wspólnej Polityki Rolnej (zgodnie z tzw. celami strategii „Europa 2020”) zaproponował unijny Komisarz ds. rolnictwa Gracian Ciolos podczas spotkania Komisji do spraw Rolnictwa Parlamentu Europejskiego w styczniu 2010 r. Wkrótce po tym wydarzeniu prace nad reformą uległy znacznemu przyspieszeniu, czego kulminację stanowiło przyjęcie 8 lipca 2010 r. na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego rezolucji dotyczącej nowej WPR po 2013 r. W następstwie dyskusji Komisja Europejska przygotowała projekty siedmiu nowych rozporządzeń, które miały regulować funkcjonowanie Wspólnej Polityki Rolnej do 2020 r. w zakresie: płatności bezpośrednich, rozwoju obszarów wiejskich, wspólnej organizacji rynków rolnych oraz finansowania, monitorowania i kontroli WPR. Podstawy prawne nowej WPR zostały zaakceptowane przez ministrów rolnictwa UE 16 grudnia 2013 r.

Jak wykazuje Spoto mimo szczytnych ideałów reforma nie przyniosła pożądanych rezultatów w kwestii zapewnienia bioróżnorodności, m.in. na skutek postępującej degradacji ekosystemów w wyniku ekstensywnej rolnej gospodarki oraz hodowli zwierząt.

Opracowanie: KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

NR 1 (16) – 2015, 272-273  
DOI: 10.14746/ppr.2015.16.1.17

**„Revue de Droit Rural”**

Daniel Gadbin, *Loi d'Avenir et droit rural européen: vers une symbiose* (Rozwój prawa a europejskie prawo rolne: droga ku symbiozie), RDR 2015, nr 430, s. 1-2.

Gadbin zwraca uwagę na fakt, że rozwój prawa stwarza we Francji doskonałe warunki do wdrożenia reformy Wspólnej Polityki Rolnej i prawa Unii Europejskiej odnoszącego się do rolnictwa. Nowe regulacje prawne modyfikują Kodeks rolny i rybołówstwa morskiego w taki sposób, aby mogły w nim znaleźć wierne odzwierciedlenie najnowsze regulacje prawne UE. Autor stawia tezę, że współczesne prawo francuskie poszukuje możliwości połączenia i ujednolicenia sprawdzonych w praktyce rozwiązań prawa rolnego pod kątem osiągania celów Wspólnej Polityce Rolnej. W tym kontekście ochrona i podniesienie rentowności obszarów wiejskich, dywersyfikacja systemu produkcji rolnej, a także wprowadzenie do rolnictwa nowej generacji młodych rolników – stają się zbieżnymi celami europejskimi i narodowymi. Wymagają one sprawowania rozważnego nadzoru nad dostępem do ziemi rolnej, nawet jeśli kompetencja ta pozostaje zarezerwowana wyłącznie dla poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Jaques Foyer, *Présentation de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* (Przegląd przyszłych regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, żywności i lasów), RDR 2015, nr 430, s. 16-22.

Artykuł poprzedzony jest słowami Monteskiusza, który stwierdził, że ludziom, którzy zadowolają się uprawą swojej ziemi, nie jest potrzebny tak rozbudowany kodeks, jak ludziom zajmującym się handlem. Zdaniem Foyera ustawodawca zadbał o jasne ogłoszenie głównych celów wprowadzenia nowych regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, żywności i lasów. Niemniej lista ta nie jest kompletna, ponieważ brakuje na niej chociażby ekologicznego prawa rolnego, które jest w ostatnim czasie przedmiotem szczególnej troski ustawodawcy. Artykuł został podzielony na dwie części: najważniejsze regulacje prawne i kroki zmierzające do wprowadzenia regulacji prawnych w poszczególnych dziedzinach rolnictwa.

W pierwszej części artykułu Foyer przedstawia problematykę dzierżaw rolnych, kompetencji agencji do spraw scalania gruntów i zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich, kontroli struktur rolnych, a także działalności agencji rolnych w ogóle. Natomiast w drugiej – poddaje analizie szczegółowe kroki zmierzające do jak najbardziej efektywnego wdrożenia w życie poszczególnych regulacji prawnych w ramach danej dziedziny, np. w ramach samego prawa rolnego, ochrony przestrzeni i produkcji rolnej oraz prawa leśnego i nowych instrumentów polityki leśnej.

Hubert Bosse-Platière, Benjamin Travy, *La loi d'avenir agricole: un aggiornamento de l'action des SAFER* (Przyszłe prawo rolne: usprawnienie działania Agencji do spraw Scalania Gruntów i Zagospodarowania Przestrzennego Obszarów Wiejskich), RDR 2015, nr 423, s. 35-42.

Autorzy poddają analizie nowe regulacje prawne dotyczące agencji do spraw scalania gruntów i zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich. Agencje te, od momentu ich ustanowienia (1960 r.) poddane zostały reformom i przeszły duże przeobrażenia. Ustawodawca w dalszym ciągu wzmacnia pozycję prawną agencji, przyznając im chociażby możliwość pozyskiwania środków finansowych na działalność. Chociaż istnienie i działalność agencji wzbudza wśród sąsiednich krajów Unii Europejskiej wyraźne wątpliwości i głosy krytyczne, to francuscy politycy pozostają nadal głusi na wszelkie głosy krytyki.

Następnie Autorzy przyglądają się reformie funkcjonowania agencji pod kątem ich zarządzania. W artykule szczegółowo opisano nowe kompetencje agencji i zestawiono je z tymi, które posiadały one uprzednio. Zwrócono także uwagę na fakt, że nowe regulacje prawne przyznają im wzmocnione środki działania, a także możliwość oddziaływania na inne podmioty. W końcowej części artykułu Autorzy wyrażają zaniepokojenie, że przy okazji reformy nie wprowadzono bardziej efektywnego systemu kontroli nad działalnością agencji.

Joseph Hudault, *Pour un concept juridique unitaire du produit agroalimentaire* (Na rzecz jednolitego pojęcia prawnego produktu rolno-spożywczego), RDR 2015, nr 431, s. 9-14.

Artykuł stanowi próbę promowania jednolitego pojęcia prawnego produktu rolno-spożywczego, tak aby uniknąć – zarówno w krajowym prawie rolnym, jak i w regulacjach prawnych Unii Europejskiej – niepełnego i przypadkowego wyróżnienia tego pojęcia w regulacjach normatywnych. Przykładem takiego właśnie przypadkowego działania są, zdaniem Hudaulta, rozporządzenia unijne, np. rozporządzenie Rady nr 509/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami.

W pierwszej części artykułu przedstawiono szczegółowo problematykę koncepcji pojęcia prawnego produktu rolno-spożywczego w ramach przepisów stanowiących przez Unię Europejską. W tym kontekście Autor zwraca uwagę na różne zastosowanie pojęć: „produkt rolny” i „produkt spożywczy”, a w konsekwencji na różne ich rozumienie w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Natomiast w drugiej części artykułu poszukuje źródeł prawnych, w oparciu o które możliwe jest zbudowanie jednolitego pojęcia prawnego produktu rolno-spożywczego. Dochodzi do konkluzji, że aby dotrzeć do celu, jakim jest stworzenie jednolitego pojęcia prawnego produktu rolno-spożywczego, należy w sposób znaczący i radykalny zmienić metodę redakcji tekstów prawnych odnoszących się do tego zagadnienia.

Philippe Velilla, *LA PAC et l'accord entre l'Union européenne et le Canada* (Wspólna Polityka Rolna a porozumienie pomiędzy Unią Europejską i Kanadą), RDR 2015, nr 431, s. 19-20.

Artykuł rozpoczyna rozważania od przypomnienia, że 18 grudnia 2013 r. Unia Europejska i Kanada podpisały porozumienie dotyczące wolnego handlu. Porozumienie to stwarza preferencyjne warunki dostępu do rynku Kanady dla europejskich produktów i usług. Wylimitowane zostaną niemal wszystkie cła importowe, co przyniesie oszczędności unijnym eksporterom. Velilla wymienia kolejno korzyści związane z podpisanym porozumieniem i przedstawia konkretne wyliczenia dotyczące zysków w sektorze rolnym, możliwych do uzyskania właśnie przez ściślejszą współpracę z Kanadą. Autor zwraca przede wszystkim uwagę na fakt, że porozumienie ułatwi unijnym eksporterom rolnym wejście na znaczący rynek konsumentów w Kanadzie. Jego zdaniem porozumienie z Kanadą może być początkiem większego projektu, jakim jest transatlantycka współpraca krajów Unii Europejskiej z krajami Ameryki Północnej.

Nicolas Gransard, Émilie Le Thieis, *Régulation concurrentielle du secteur agricole: entre surveillance et bienveillance de l'Autorité de la concurrence, la vigilance indispensable des acteurs du secteur* (Regulowanie konkurencyjności w sektorze rolnym: między nadzorem a przychylnością Urzędu do spraw Konkurencji; niezbędna czujność graczy z branży), RDR 2014, nr 432, s. 8-13.

W artykule wskazano, że specyfika sektora rolnego przez długi czas miała pierwszeństwo nad stosowaniem prawa konkurencji. Jednakże w dzisiejszych realiach coraz częściej stawiane są pytania, czy w sektorze rolnym nie powinno się stosować w sposób ścisły jego reguł. Specyfika relacji między sektorem rolnym a regulacjami konkurencyjnymi została zapisana w art. 42 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Na tym tle powstały rozporządzenia, które miały na celu bardziej ścisłe uregulowanie tej problematyki. Rozporządzenia te zostały poddane analizie przez Autorów, którzy doszli do wniosku, że sektor rolny podlega dynamicznym zmianom, również – a może przede wszystkim – w wyniku stanowienia regulacji prawnych przez Unię Europejską. W tym kontekście – ich zdaniem – strategię działania sektora rolnego i ich realizacja nie powinny naruszać przepisów dotyczących ochrony konkurencji, gdyż takie naruszenie może skutkować dotkliwymi sankcjami.

Marion Cartier-Frénois, *Le statut juridique de l'animal à travers la jurisprudence récente* (Status prawny zwierzęcia w świetle aktualnego orzecznictwa), RDR 2015, nr 432, s. 18-20.

Artykuł ma na celu przedstawienie i wyjaśnienie rozbieżności istniejących pomiędzy dawnymi przepisami francuskiego kodeksu cywilnego a rzeczywistością sądowego stosowania prawa i w konsekwencji tych rozważań Cartier-Frénois

pochwala przegłosowanie nowej ustawy z 16 lutego 2015 r., która zezwala na zmianę statusu prawnego zwierzęcia. Dotychczas w świetle postanowień kodeksu zwierzę było utożsamiane z rzeczą, jednakże ustawodawca doszedł do wniosku, że zwierzę jest istotą wrażliwą i jako takie powinno otrzymać szczególną ochronę prawną. Autorka poddaje analizie orzecznictwo sądów francuskich z czasów przed wprowadzeniem nowej ustawy zmieniającej definicję zwierzęcia. Z analizy tej wynika, że sądy od dłuższego czasu przyznawały zwierzętom szczególną ochronę, opierając się chociażby na przepisach Kodeksu rolnego i rybołówstwa morskiego, czy Kodeksu środowiskowego. Autorka zwraca uwagę, że pomimo wprowadzenia do Kodeksu cywilnego nowej definicji zwierzęcia, definicja ta znajduje się w dalszym ciągu w rozdziale dotyczącym dóbr. Dlatego uważa, że bardzo ważne będzie w dalszym ciągu odpowiednie stosowanie przepisów prawa przez sądy, które każdorazowo poddają analizie konkretne okoliczności danego sporu.

Michel-Pierre Madignier, *L'ADN des GFA* (DNA Grup Właścicieli Gruntów Rolnych), RDR 2015, nr 433, s. 9-13.

Madignier w pierwszej kolejności zwraca uwagę na fakt, że w praktyce funkcjonowania Grup Właścicieli Gruntów Rolnych są one również właścicielami nieruchomości, które nie stanowią nieruchomości rolnych. Jego zdaniem taka praktyka w pewnych okolicznościach narusza prawo rolne. W artykule przedstawiono strukturę działalności Grup Właścicieli Gruntów Rolnych w kontekście przepisów prawa rolnego. Zwrócono także uwagę na fakt, że pomiędzy działalnością tych Grup i polityką fiskalną państwa istnieje bardzo silna zależność, a zatem wszelkie kroki podejmowane przez ustawodawcę odnośnie do Grup Właścicieli Gruntów Rolnych powinny być rozpatrywane również w kontekście aktualnej kondycji finansowej i przyszłej polityki fiskalnej państwa.

Yves Petit, *Comptes et mécomptes des refus d'apurement des dépenses agricoles: un milliard d'euros* (Bilans odmowy rozliczenia wydatków na rolnictwo: miliard euro), RDR 2015, nr 433, s. 14-20.

W artykule przypomniano, że w styczniu 2015 r. francuskie media zainteresowały się doniesieniami z Komisji Europejskiej, jakoby Francja powinna była zwrócić do budżetu Unii Europejskiej miliard euro, która to kwota została jej wcześniej przyznana w ramach finansowania wydatków na rolnictwo. W rzeczywistości problem ten dotyczy nie tylko Francji, ale w sumie 14 państw członkowskich UE, które miały w sposób niewłaściwy bądź sprzeczny z prawem wydatkować środki otrzymane z budżetu UE. Po dłuższej analizie, popartej przepisami prawa francuskiego oraz prawem Unii Europejskiej Petit dochodzi do konkluzji, że konieczna jest szybka modyfikacja Wspólnej Polityki Rolnej w ramach funkcjonowania UE. Jego zdaniem błędy w stosowaniu prawa stanowionego przez Unię powodowane są wysokim stopniem skomplikowania tego prawa, co w konsekwencji prowadzi do jego niewłaściwego

stosowania w praktyce. Autor zwraca uwagę na fakt, że prawo stanowione w ramach organizacji międzynarodowej, jaką jest UE, jest efektem kompromisu zawieranego pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi, co powoduje często nadmierny stopień skomplikowania, zwłaszcza rozporządzeń unijnych.

Olivier Mandel, *Retenue en douane de marchandises portant atteinte à une indication géographique: cadre juridique et guide pratique [2e partie]* (Zatrzymanie na granicy towarów naruszających oznaczenie geograficzne: ramy prawne i praktyczny przewodnik [2 część]), RDR 2014, nr 434, s. 21-28.

W artykule przedstawiono drugą część opracowania dotyczącego problematyki zatrzymywania towarów naruszających oznaczenie geograficzne. W pierwszym opracowaniu przedstawiono ramy prawne tej problematyki, natomiast w części drugiej skupiono się zwłaszcza na praktycznym zastosowaniu konkretnych przepisów prawnych odnoszących się do omawianej problematyki. W artykule zwrócono uwagę na to, że walka z fałszerstwem stanowi jeden z priorytetów administracji celnej. W dalszej kolejności artykuł stanowi praktyczny przewodnik, w jaki sposób postępować w przypadku zatrzymania na granicy towarów naruszających oznaczenie geograficzne. Autor porusza w związku z tym takie zagadnienia, jak: wniosek o interwencję w przypadku naruszenia prawa, zabieganie o ochronę oznaczeń geograficznych, rozpatrywanie wniosku o interwencję, koszt i zakres wniosku o interwencję, informacje niezbędne dla organów administracji celnej, efektywne zabezpieczenie interesów wnioskodawcy, ułatwiona procedura zniszczenia oparta na rozporządzeniu UE nr 608/2013 z 11 marca 2014 r., możliwe postępowania sądowe związane ze złożeniem wniosku o interwencję.

Dorothee Boyer-Paillard, *Essai sur les notions d'origine et de provenance en droit du commerce: la reconnaissance juridique des «territoires des productions typiques»* (Esej na temat pojęcia „pochodzenia” w prawie handlowym: prawne uznanie „obszarów charakterystycznej produkcji”), RDR 2015, nr 435, s. 13-18.

Boyer-Paillard zadaje pytanie, na czym polegać ma właściwa ochrona pochodzenia charakterystycznego produktu. Jej zdaniem kultura, tradycja i inne walory, które przyczyniły się do powstania danego produktu w określonym miejscu, powinny podlegać szczególnej ochronie, chociażby przez uznanie i kultywowanie tzw. obszarów charakterystycznej produkcji. Punktem wyjścia dalszych rozważań Autorki są historyczne ramy kształtowania się ochrony pochodzenia konkretnych produktów. Następnie poddaje szczegółowej analizie zagadnienie ochrony pochodzenia produktów w świetle prawa francuskiego, a także w kontekście działalności Światowej Organizacji Własności Intelektualnej. W konkluzji podkreśla, że w dobie globalizacji szczególnie istotna jest ochrona pochodzenia charakterystycznej produkcji tak, aby w ten

sposób wyróżnić lokalne społeczności i w należyty sposób uhonorować i docenić ich pracę. W szczególności z uwagi na fakt, że lokalne społeczności i kultywowane w ich ramach tradycje narażone są na powolną degradację, należy uznać za słuszne postulaty zmierzające do harmonizacji prawa krajowego i prawa międzynarodowego, która zmierzałaby do przyznania szczególnej ochrony prawnej takim obszarom charakterystycznej produkcji.

Opracowanie: ALEKSANDER GADKOWSKI

PPR NR 1 (16) – 2015, 274-279  
DOI: 10.14746/ppr.2015.16.1.18

### **„Rivista di Diritto Agrario”**

Alessandra Pioggia, *La prospettiva del diritto sanitario e le politiche pubbliche per la salute alimentare* (Perspektywa prawa sanitarnego i polityki żywnościowej dla zdrowia), RDA 2014, z. 3, s. 435-468.

Przedmiotem rozważań Autorki jest problematyka prawa sanitarnego i prawnej ochrony zdrowia zarówno publicznego, jak i jednostki. Zdrowie publiczne stoi w opozycji do zdrowia jednostki. Służby zajmujące się bezpieczeństwem żywności wcielone są do korpusu administracji zdrowia.

Polityka sanitarna we Włoszech wpisuje się w strategię unijną zapewnienia bezpieczeństwa żywności, m.in. w tzw. pakiet regulacji dotyczącej higieny. W szczególności chodzi o politykę realizującą funkcję kontrolną i nadzorczą. Na szczeblu krajowym w dokumentach programowych zwraca się uwagę na odżywianie i dobrostan żywienia. W szczególności w programie narodowym na lata 2006-2008 żywienie odnosi się m.in. do bezpieczeństwa żywności, a odżywianie stało się instrumentem zapobiegania różnym patologiom.

W związku z ewolucją koncepcji zdrowia i różnych sposobów jego ochrony możliwe stało się wyodrębnienie nowych kierunków działań opartych na połączeniu ochrony zdrowia jednostki z bezpieczeństwem żywności, co w sumie pozwala mówić o zdrowiu żywnościowym.

Ferdinando Albisinni, *Alimenti e salute. La prospettiva del diritto agro-alimentare* (Perspektywa prawa rolno-żywnościowego), RDA 2014, z. 4, s. 445-469.

Artykuł dotyczy problematyki przyszłości prawa rolno-żywnościowego. Albinini wskazuje, iż istotne są relacje żywności, prawa i zdrowia, które odnieść trzeba do kwestii informacji o produktach. Informacja może bowiem przeobrazić się w dezinformację. Od lat wiadomo, że istnieją związki między zdrowiem a żywnością, którą

człowiek spożywa, pochodną tego są relacje prawa żywnościowego i prawa do zdrowia. Artykuł 117 włoskiej Konstytucji odwołuje się do ochrony zdrowia i żywienia i ujmuje obie materie jako przedmiot regulacji konkurencyjnej. Natomiast relacje między osobami prywatnymi i przedsiębiorcami w zakresie produkcji, przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów żywnościowych zaliczane są do wyłącznej kompetencji państwa. Nadto włoska Konstytucja uznaje prawo do ochrony zdrowia za prawo człowieka.

Produkt żywnościowy przeznaczony powinien być do spożycia przez człowieka i tak też jest postrzegany. Przedmiot regulacji – żywność i zasady prawa żywnościowego uregulowane w rozporządzeniu nr 178/2002, jak i cel tych przepisów związane są z zapewnieniem wysokiego poziomu ochrony zdrowia konsumentów. Z kolei zakres stosowania przepisów tego rozporządzenia obejmuje łańcuch produkcji rolno-żywnościowej, obejmującej także produkcję podstawową. Nie można traktować rozłączenie produkcji rolnej, przemysłu i dystrybucji żywności, gdyż razem tworzą one system rolno-żywnościowy. W efekcie autor wyróżnia regulację dotyczącą systemu rolno-żywnościowego.

Maria Rita d'Addezio, *Lo scenario giuridico sulle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità, competitività e sicurezza* (Prawny scenariusz agroenergii: lektura w celu nauki kanonów zrównoważenia, konkurencyjności i bezpieczeństwa), RDA 2014, z. 4, s. 470-490.

Agroenergia stanowi źródło energii potencjalnej pochodzącej z procesów produkcji rolnej. Oczywiście są to źródła związane z rolnictwem. Relacja sektora produkcji pierwotnej i energii odnawialnej jest wzajemnie zależna; występują w niej związki działalności rolniczej i działalności powiązanej z rolniczą.

Do produkcji podstawowej zalicza się uprawę roślin w celu otrzymania biopaliwa, do produkcji podstawowej należy również produkcja biomasy, z której można otrzymać energię cieplną i elektryczną. Ponadto biogaz po oczyszczeniu posiada właściwości metanu. Z kolei powiązana z rolnictwem albo z przemysłem jest działalność, w której przetwarza się energię elektryczną przeznaczoną dla gestorów sieci.

Aktualnie trwają prace nad unijną strategią dotyczącą klimatu i energii aż do roku 2030, które muszą uwzględniać wzrost temperatury naszej planety o trzy stopnie do 2050 r.

Ilaria Trapè, *Aggregazione e innovazione nello sviluppo rurale* (Zgrupowanie i innowacyjność w rozwoju obszarów wiejskich) RDA 2014, z. 4, s. 522-552.

Autorka porusza problem tworzenia się sieci na szczeblu lokalnym w świetle Strategii Europa 2020, rozporządzenia nr 1305/2013 oraz regulacji krajowej. Dla niektórych przedsiębiorstw przejście od porządków: organizacyjnego lokalnego do glo-



balnego, od materialnego do niematerialnego nie stanowi problemu, dla innych taka transformacja wymaga czasu, zwłaszcza w dziedzinie nauki i rozwoju. Zagadnienie to wiąże się także z przeobrażeniami lokalnych rozmiarów w wielkości służące powstawaniu wielowymiarowych i wielofunkcyjnych łańcuchów tworzących sieci. Organizacja produkcji w sieci podobna jest do światowej organizacji produkcji przemysłowej i manufaktur, które rozciągały się jak łańcuchy wartości globalnych (*global value chains*). We Włoszech proces grupowania się różnych grup przeszedł ewolucję od dystryktów do sieci przedsiębiorstw. Włoska krajowa regulacja nadaje przedsiębiorstwom cechę kolektywnych.

Aktualny model innowacyjności oddziałuje na relacje różnych podmiotów – naukowców, konsultantów usługodawców, przedsiębiorstw, społeczeństwa i instytucji publicznych, a transfer wiedzy i innowacji są postrzegane jako wspólna ścieżka do przejścia. Tworzone są grupy podmiotów mających zbieżne interesy, np. klastry (*clusters*) i sieci (*networks*). Innowacyjność tworzy więc środowisko współpracy różnych grup interesów.

Umowy sieciowe zostały pomyślane jako narzędzie ułatwiające współpracę w obszarze gospodarczym i organizacyjnym. Jednakże by były one efektywne, musiałyby przybierać formę uproszczonej współpracy. Do państw członkowskich należy ocena polityki tworzenia sieci w ramach rozwoju obszarów wiejskich. Przepisy pełnią w tym zakresie rolę motywatora, jak też regulatora, co w doktrynie nazywane jest zjawiskiem innowacji-działania.

Opracowanie: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

PPR NR 1 (16) – 2015, 279-281  
DOI: 10.14746/ppr.2015.16.1.19



### III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

---

#### WYBRANE TEZY ORZECZEŃ W SPRAWACH ROLNYCH

##### **Stosunki własnościowe w rolnictwie i kształtowanie ustroju rolnego**

Samo posiadanie lub własność gospodarstwa rolnego nie mogą być kwalifikowane jako jego prowadzenie, jeżeli nie wiąże się z nimi wykonywanie działalności rolniczej, co obejmuje również podejmowanie decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie.

Wyrok WSA w Poznaniu z 24 kwietnia 2014 r., II SA/Po 93/14,  
Lex, nr 1500398

Przepis art. 9 ust. 1 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego ma charakter szczególny w stosunku do dyspozycji art. 599 § 2 k.c. Nie jest zatem tak, że naruszenie zasad sprzedaży tego rodzaju nieruchomości przewidzianych w ustawie poddaje się kwalifikacji na płaszczyźnie dyspozycji art. 189 k.p.c. Samodzielny charakter wskazanego wyżej powództwa przesądza bowiem o tym, że przesłanka interesu prawnego winna być relatywizowana wyłącznie do dyspozycji art. 9 ust. 2 tej ustawy, a jego istnienie skutkować winno oceną tego, niewątpliwie wyprzedzającego w stosunku do żądania odwołującego się do treści art. 189 k.p.c., roszczenia z punktu widzenia zgodności umowy sprzedaży z przepisami tej ustawy.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 24 kwietnia 2014 r., I ACa 41/13,  
Lex, nr 1466936

Treść normy art. 6 ust. 2 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nakazuje przyjąć, że warunek dotyczący osobistego prowadzenia gospodarstwa rodzinnego (art. 5 ustawy) oznacza obowiązek pracy osoby fizycznej w całym tym gospodarstwie, bądź w znaczącej jego części, w porównaniu do jego całości.

Wyrok SN z 13 listopada 2014 r., V CSK 52/14,  
Lex, nr 1622340

Ustawa z 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie statuuje zakazu nabywania nieruchomości przez podmioty, które nie są rolnikami indywidualnymi, poprzez odesłanie do przepisów ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nakazuje zbadanie czy interes społeczny nie przemawia przeciwko takiemu nabyciu. Jeżeli zatem wnioskodawca wykaże, że mimo tego, iż nie jest rolnikiem indywidualnym jednak będzie realizował cele ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego określone w jej art. 1 pkt 1-3, interes społeczny nie będzie stał na przeszkodzie udzieleniu takiego zezwolenia.

Wyrok WSA w Warszawie z 30 października 2014 r., IV SA/Wa 1492/14,  
Lex, nr 1549464

Treść normy art. 6 ust. 2 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nakazuje przyjąć, że warunek dotyczący osobistego prowadzenia gospodarstwa rodzinnego (art. 5 ustawy) oznacza obowiązek pracy osoby fizycznej w całym tym gospodarstwie, bądź w znaczącej jego części, w porównaniu do jego całości.

Wyrok SN z 13 listopada 2014 r., V CSK 52/14,  
Lex, nr 1622340

Przyznanie w art. 6 ust. 1 dekretu z 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych staroście wykonującemu zadanie z zakresu administracji rządowej kompetencji do wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie wydania orzeczenia o wykonaniu aktu nadania, nie daje możliwości wszczęcia takiego postępowania na wniosek jakiegokolwiek podmiotu.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 2 kwietnia 2014 r., II SA/Wr 538/13,  
Lex, nr 1465550

### **Obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos/ mortis causa***

Zgodnie z art. 9 ustawy z 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych nabycie nieruchomości przez rolnika, który objął nieruchomość w posiadanie na podstawie umowy darowizny zawartej bez prawem przewidzianej formy nie narusza przepisów kodeksu cywilnego o zaliczaniu darowizn na poczet schedy spadkowej. Sądzić należy zatem, że powinny być także doliczane do spadku przy obliczaniu zachowku.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 22 października 2014 r., V ACa 483/14,  
Lex, nr 1649221

Przesłanka bezpośredniej pracy w gospodarstwie spadkowym przed otwarciem spadku jest spełniona, jeżeli tylko praca spadkobiercy w gospodarstwie spadkowym nie miała charakteru dorywczego; to że spadkobierca ten był zatrudniony jednocześnie gdzie indziej, nie pozbawia go możliwości dziedziczenia na podstawie art. 1059 § 1 pkt 1 k.c. – zwłaszcza, gdy zatrudnienie to oraz miejsce zamieszkania skarżącego syna spadkodawczyni znajdowało się na terenie gminy, do której należała wieś położenia gospodarstwa spadkowego.

Postanowienie SN z 6 sierpnia 2014 r., I CSK 579/13,  
Lex, nr 1532779

Zgodnie z art. 9 ustawy z 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych nabycie nieruchomości przez rolnika, który objął nieruchomość w posiadanie na podstawie umowy darowizny zawartej bez prawem przewidzianej formy nie narusza przepisów kodeksu cywilnego o zaliczaniu darowizn na poczet schedy spadkowej. Sądzić należy zatem, że powinny być także doliczane do spadku przy obliczaniu zachowku.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 22 października 2014 r., V ACa 483/14,  
Lex, nr 1649221

## Rejestry i ewidencje

Pojęcia ewidencja gruntów i budynków oraz gleboznawcza klasyfikacja gruntów, jako elementy informacji o gruntach (art. 20 ust. 1 pkt 1 p.g.k.) określają odmienne informacje o tych gruntach.

Wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2014 r., III SA/Łd 1091/13,  
Lex, nr 1502803

Dla rozpoznania wniosku o wpis do ewidencji producentów rolnych konieczne jest ustalenie istnienia bądź nieistnienia przesłanki z art. 13 ust. 1 ustawy z 2003 r. o ewidencji producentów rolnych. Niemożność ustalenia tej przesłanki poprzez niepodanie we wniosku danych dotyczących stanu cywilnego jest brakiem formalnym wniosku skutkującym pozostawieniem go bez rozpoznania.

Wyrok NSA z 11 lutego 2014 r., II GSK 2427/13,  
Lex, nr 1450763

Uwzględniając treść przepisu art. 12 ust. 4 ustawy z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, przyjąć należy, że małżonkowie mogą posiadać tylko jeden numer identyfikacyjny bez względu na to, czy posiadają oddzielne gospodarstwa rolne

oraz niezależnie od tego, jaki ustrój majątkowy ich obowiązuje. Ustawodawca nie rozróżnił bowiem sytuacji małżonków, którzy wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne od tych małżonków, którzy posiadają odrębne gospodarstwa rolne niezwiązane ze sobą funkcjonalnie, organizacyjnie i ekonomicznie. Za zasadniczy w kwestii wpisu jest fakt pozostawania w związku małżeńskim. Z treści przepisu art. 12 ust. 4 powyższej ustawy nie wynika przy tym, ażeby odwoływał się on w swej regulacji do stosunków majątkowych istniejących między małżonkami. Stosownie do tego należy przyjąć, że posiadanie przez jednego małżonka numeru identyfikacyjnego uniemożliwia przyznanie takiego numeru drugiemu z małżonków nawet wówczas, gdy posiada on osobne gospodarstwo rolne jako majątek odrębny.

Wyrok WSA w Opolu z 13 lutego 2014 r., II SA/Op 30/14,  
Lex, nr 1437405

Małżonkowie mogą posiadać tylko jeden numer identyfikacyjny bez względu na to czy posiadają oni oddzielne gospodarstwa rolne oraz niezależnie od tego, jaki ustrój majątkowy ich obowiązuje. W sytuacji gdy jeden z małżonków posiada już numer identyfikacyjny to uniemożliwia to przyznanie takiego numeru drugiemu z małżonków, nawet wówczas, gdy posiada on osobne gospodarstwo rolne jako majątek odrębny. Dotyczy to nawet sytuacji gdy małżonkowie są w separacji gdyż nadal pozostają oni w związku małżeńskim.

Wyrok WSA w Łodzi z 14 lutego 2014 r., III SA/Łd 540/13,  
Lex, nr 1510765

Jeśli działka jest wykorzystywana rolniczo i taki jej charakter figuruje w rejestrze gruntów, to zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień przeznaczających teren tej nieruchomości na inne cele niż rolne lub leśne wyklucza możliwość zastosowania wyłączenia, o którym mowa w art. 143 ust. 1 *in fine* u.g.n.

Wyrok WSA w Białymstoku z 26 czerwca 2014 r., II SA/Bk 355/14,  
Lex, nr 1512984

1. Przepis art. 13 ust. 1 ustawy z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności nie ogranicza wprost właściwego organu do badania prawdziwości i prawidłowości danych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji producentów i nadania numeru identyfikacyjnego do określonej chwili wykonywania obowiązku ewidencyjnego. Powołany przepis może obejmować sytuacje w nim wskazane, które będą wynikały już z wniosku bądź też takie, które ujawnią się na skutek wykonywania nadzoru nad systemem ewidencji.

2. O wpisie do ewidencji producentów decyduje stan faktyczny na dzień złożenia wniosku. Wszelkie przekształcenia własnościowe czy też w stanie posiadania w toku postępowania i na jego użytek nie mogą wpływać na status producenta sprecyzowany i wykazany według stanu na dzień złożenia wniosku. Status producenta rolnego przy wpisie do ewidencji wiąże się z posiadaniem gospodarstwa rolnego, a nie z uprawnieniami do nieruchomości.

Wyrok NSA z 15 kwietnia 2014 r., II GSK 877/13,  
Lex, nr 1481837

### Agencje rolne

1. Dyrektor Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych reprezentuje Agencję w sprawie przygotowania nieruchomości Agencji do sprzedaży, tj. m.in. w sprawie powiadamiania osób, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, podania ceny nieruchomości oraz terminu złożenia wniosku. Nie budzi zatem wątpliwości, że podmiot ten jest podmiotem obowiązującym do udzielania informacji publicznej.

2. Informacje dotyczące nieruchomości, które pozostają w gestii Agencji Nieruchomości Rolnych stanowią informację publiczną.

Wyrok WSA w Poznaniu z 24 lipca 2014 r., II SAB/Po 54/14,  
Lex, nr 1503960

Przepisy art. 29 ust. 1 ustawy z 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz art. 73 rozporządzenia nr 796/2004 ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli stanowią samoistną, odrębną podstawę orzekania o zwrocie płatności rolnych, która niekoniecznie musi w każdym przypadku wiązać się ze zniesieniem z obrotu prawnego decyzji przyznającej określoną płatność.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 2 lipca 2014 r., III SA/Wr 264/14,  
Lex, nr 1495496

1. W przypadku nieistnienia organów państwa, które wydawały kwestionowane orzeczenia administracyjne, najpierw ustala się organ, na który przeszła właściwość w danych sprawach, a dopiero potem określa się organ wyższego stopnia.

2. W obecnym stanie prawnym to Agencja Nieruchomości Rolnych przejęła kompetencję do wydawania decyzji w sprawach przejmowania nieruchomości rolnych na własność Państwa. Uznać należy, że organem właściwym do stwierdzenia nieważności takich decyzji jest właśnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który w myśl art. 3 ust. 2 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi

Skarbu Państwa (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania kontrolowanej decyzji t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.; obecnie j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.) sprawuje nadzór nad Agencją Nieruchomości Rolnych.

Wyrok NSA z 7 października 2014 r., I OSK 463/13,  
Lex, nr 1591033

### **Dzierżawa/najem**

Jeżeli grunty rolne w momencie ich nabycia były w posiadaniu (dzierżawie, trwałym zagospodarowaniu) nabywcy, to nie ma podstaw do stosowania zwolnienia z podatku rolnego. Wchodzą one w skład gospodarstwa rolnego i ich nabycie nie powoduje ani powiększenia tego gospodarstwa, ani jego utworzenia. Zmiana tytułu prawnego – z dzierżawy na prawo własności – nie może spowodować, iż grunty te „wejść” w skład gospodarstwa rolnego, skoro już wcześniej w taki sposób były traktowane.

Wyrok WSA w Olsztynie z 31 lipca 2014 r., I SA/OI 361/14  
Lex, nr 1501961

### **Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa**

Termin wskazany w art. 13 ust. 1 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa był terminem instrukcyjnym do momentu nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 12, poz. 136).

Wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., III OSK 2899/12,  
Lex, nr 1457711

Przepis art. 9 ust. 1 ustawy z 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego nie dzielił nieruchomości znajdujących się we władaniu Państwa na nieruchomości, które we władaniu Państwa znalazły się legalnie i na nieruchomości znajdujące się we władaniu Państwa nielegalnie.

Wyrok NSA z 17 września 2014 r., I OSK 187/13,  
Lex, nr 1569484

1. Artykuł 17b ust. 2a ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przewiduje, że o ustaleniu nowej lub zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w jego



ust. 1, Prezes ANR zawiadamia na piśmie użytkownika wieczystego. Do obu rodzajów zawiadomień (o ustaleniu nowej albo o zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej) stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej w brzmieniu obowiązującym w czasie dokonanego wypowiedzenia przez Agencję. Następuje zatem odpowiednie odesłanie do art. 73 i art. 78-81 u.g.n. Oznacza to, że ANR, wykonująca na rzecz Skarbu Państwa przysługujące mu prawa własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do mienia, które tworzą Zasób Własności Rolnej – SP (art. 5 ust. 1 i art. 12 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa), także pozostaje związana tą procedurą, jeżeli przepis szczególnie nie stanowi inaczej.

2. Z wykładni językowej art. 17b ust. 2a ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wynika, że Prezes Agencji zawiadamia użytkownika wieczystego, a więc ma obowiązek wszczęcia tej procedury, jeżeli tylko zaistnieją przesłanki materialne zarówno ustalenia nowej albo zmiany dotychczasowej wysokości opłaty rocznej. Także według art. 73 ust. 2 u.g.n., jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty zmienia się (a więc powinno się ją zmienić) stosownie do tego celu. Z unormowań tych wynika, że Prezes ANR w tych zawiadomieniach powinien, w razie wystąpienia przesłanek materialnych, ustalać nową albo zmienioną wysokość opłaty rocznej zgodną z obowiązującymi co do jej wysokości unormowaniami, bez względu na to, czy dotychczasowa była niższa bądź wyższa od zaoferowanej.

Wyrok SN z 6 sierpnia 2014 r., I CSK 559/13,  
Lex, nr 1532777

Przepis art. 77 u.g.n., w szczególności w ust. 2a oraz 4-6 ma charakter normy materialnoprawnej i nie ma zastosowania do nieruchomości podlegających regulacjom ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 31 października 2014 r., I ACa 415/14,  
Lex, nr 1554623

Utworzona na podstawie ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 3 ust. 1) jest państwową osobą prawną. Występuje ona w obrocie prawnym samodzielnie jako odrębny od Skarbu Państwa podmiot, któremu ustawa przyznała osobowość prawną (art. 33 k.c.). Ponieważ cechą osoby prawnej jest zdolność do tego, by być podmiotem praw i obowiązków, przeto Agencji przysługuje zdolność prawna.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 10 grudnia 2014 r., I ACa 803/14,  
Lex, nr 162393

## Ubezpieczenia społeczne rolników

Kandydat na członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej podlega ubezpieczeniu na tych samych zasadach jak członek spółdzielni, jeżeli jego wynagrodzenie było ustalane według zasad obowiązujących członków tych spółdzielni.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 8 stycznia 2014 r., III AUa 371/13,  
Lex, nr 1415784

Przepisy ustawy dotyczące ubezpieczenia rolnika i świadczeń przysługujących rolnikowi stosuje się do małżonka rolnika, chyba że ten małżonek nie pracuje w tym gospodarstwie rolnym ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 14 stycznia 2014 r., II SA/Rz 1113/13,  
Lex, nr 1424401

1. Z regulacji art. 41a ust. 1 pkt 1 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników wynika, że rozstrzygnięcia wydawane w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników są podejmowane w ramach tzw. uznania administracyjnego. Ustawodawca pozostawia organom w omawianej kwestii uznanie – tzw. „luz decyzyjny” – polegający na możliwości (a nie konieczności, obowiązku) umorzenia tych należności. Z uznaniem administracyjnym, a więc możliwością wyboru przez organ określonego kierunku rozstrzygnięcia, mamy jednak w tego typu sprawach do czynienia dopiero po ustaleniu istnienia wymienionych w przepisach prawa przesłanek. Jeśli żadna z tych przesłanek nie jest spełniona, organ nie ma możliwości wyboru konsekwencji prawnych i bezwzględnie zobowiązany jest odmówić przyznania ulgi. Z kolei wykazanie istnienia wymaganych przesłanek pozwala organowi na zastosowanie ulgi, jednakże nie jest to równoznaczne z obowiązkiem jej przyznania. W tym właśnie momencie organ korzysta z przypisanego mu uprawnienia do zastosowania uznania administracyjnego – nie musi, lecz może umorzyć takie należności.

2. W przypadku decyzji uznaniowych dla oceny prawidłowości rozstrzygnięcia szczególne znaczenie ma uzasadnienie decyzji. Powinno być ono przekonujące zarówno co do faktów, jak i prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Niezbędne jest zatem wyjaśnienie, jak również odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji, stanu faktycznego sprawy w zakresie sytuacji osobistej oraz majątkowej wnioskodawcy ze szczególnym uwzględnieniem jego możliwości płatniczych.

Wyrok WSA w Białymstoku z 15 stycznia 2015 r., I SA/Bk 438/13,  
Lex, nr 1512140

Ustanowienie obowiązku ubezpieczenia społecznego domownika dotyczy osób nie będących posiadaczami gospodarstwa rolnego, a powiązanych z gospodarstwem rolnym tylko szczególnym stosunkiem, cechującym domownika. Nieodzwonne jest zatem sięgnięcie do specjalnego znaczenia jego roli w społeczno-gospodarczych stosunkach wiejskich, której specyfikę uwypukla porównanie określenia domownika w art. 6 pkt 2 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników definicji rolnika sformułowanej w art. 6 pkt 1 ustawy. Zestawienie tych przepisów wskazuje, że istota działań domownika, który nie prowadzi zawodowej działalności rolniczej na własny rachunek, sprowadza się do pomocy rolnikowi w prowadzeniu gospodarstwa, czyli do wykonywania prac wskazanych mu przez prowadzącego gospodarstwo, leżących w zakresie jego decyzji gospodarczych.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 17 stycznia 2014 r., III AUa 517/13  
Lex, nr 1428151

1. O stałej pracy w gospodarstwie rolnym można mówić jedynie przy pewnej systematyczności oraz co najmniej gotowości do wykonywania pracy, gdy jest to niezbędne rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo, a nie wyłącznie wówczas, gdy pomoc taką deklaruje domownik. Ten element dyspozycyjności domownika potwierdza również wymóg zamieszkania domownika na terenie gospodarstwa lub w pobliżu, czyli w takiej odległości, która umożliwia jak najszybsze dotarcie na teren gospodarstwa, jeżeli zajdzie taka potrzeba i świadczenia na rzecz gospodarstwa osoby bliskiej pracy w wymiarze czasu niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa rolnego.

2. Przepis art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy, możliwości wliczenia okresu pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do okresu, od którego zależą uprawnienia pracownicze, nie uzależnia od wymiaru czasu poświęconego na pracę w tym gospodarstwie. Oznacza to, że można zaliczyć i taki okres, który był łączony z nauką w stacjonarnej, wieczorowej i zaocznej szkole ponadpodstawowej.

3. Nie można z góry zakładać, że w przypadku osoby spełniającej pozostałe przesłanki definicji domownika, fakt jej uczęszczania do szkoły ponadpodstawowej oraz związane z tym obowiązki szkolne zawsze wykluczają możliwość spełnienia po stronie takiej osoby przesłanki „stałości pracy w gospodarstwie rolnym”.

Wyrok NSA z 22 stycznia 2014 r., I OSK 2500/12,  
Lex, nr 1452154

Doraźna pomoc w wykonywaniu typowych obowiązków domowych, zwyczajowo wymaganych od dzieci jako członków rodziny rolnika, nie stanowi stałej pracy w gospodarstwie rolnym zaliczanej do stażu ubezpieczeniowego. Zatem uwzględnieniu winna podlegać jedynie stała praca o istotnym znaczeniu dla prowadzonej działal-

ności rolniczej w gospodarstwie rolnym, w którym osoba zainteresowana zamieszkuje lub ma możliwość codziennego wykonywania prac związanych z prowadzoną działalnością rolniczą.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 28 stycznia 2014 r., III AUa 575/13,  
Lex, nr 1428158

W sensie ekonomicznym, prowadzenie gospodarstwa rolnego tym różni się od wskazanych w art. 3 pkt 22 u.ś.r. form aktywności zawodowej, że rolnik działa na własny rachunek ponosząc ryzyko gospodarcze oraz podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu rolników w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W efekcie to rachunek ekonomiczny determinuje reżim pracy rolnika, a podejmowanie przez niego, w ramach zarządzania gospodarstwem, nawet nieracjonalnych z punktu widzenia gospodarczego działań, nie skutkuje pozbawieniem go zatrudnienia, ale wpływa jedynie na ekonomiczne wyniki działalności rolniczej. Tak więc, w myśl ustawy, do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne nie ma zastosowania pojęcie „rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”. Praca we własnym gospodarstwie rolnym, zarządzanie nim, jest formą aktywności zawodowej uprawianą dla celów zarobkowych.

Wyrok WSA w Łodzi z 24 kwietnia 2014 r., II SA/Łd 47/14,  
Lex, nr 1531565

Nabycie własności gospodarstwa rolnego w drodze dziedziczenia, bez prowadzenia w nim działalności rolniczej, nie stanowi podstawy do zawieszenia wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Dla potrzeb ustalania uprawnień rentowych czy emerytalnych rolników oraz ich wysokości, nacisk położyć należy na zbadanie faktu rzeczywistego prowadzenia działalności rolniczej.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 9 maja 2014 r., III AUa 1576/13,  
Lex, nr 1477044

Ustawodawca odróżnia wyraźnie pracę w gospodarstwie rolnym i pracę w gospodarstwie domowym. Podleganie ubezpieczeniu społecznemu może mieć swoje źródło w wykonywaniu pracy w każdym z tych gospodarstw, lecz tylko praca w gospodarstwie rolnym może prowadzić do nabycia statusu rolnika, wyłączając tym samym możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego z art. 17 ust. 1 pkt 1 u.ś.r. Dlatego sam fakt podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników nie przesądza o konieczności negatywnego załatwienia wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego.

Wyrok WSA w Poznaniu z 14 maja 2014 r. II SA/Po 1241/13,  
Lex, nr 1479402

Z przepisów art. 7 ust. 2 i art. 16 ust 1 pkt 2 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników wynika, iż warunkiem koniecznym do objęcia dobrowolnym ubezpieczeniem jest prowadzenie działalności rolniczej stanowiącej stałe źródło utrzymania lub przeznaczenie gruntów prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia. Jeżeli osoba jest właścicielem gruntów rolnych, a nie można stwierdzić w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy, iż jest rolnikiem, to oznacza to, że osoba ta nie jest wyłączona spod działania przepisu art. 17 ust. 1, w związku z art. 3 pkt 22 u.ś.r.

Wyrok WSA w Poznaniu z 8 maja 2014 r., II SA/Po 1380/13,  
Lex, nr 1471314

Prowadzenie działalności rolniczej w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników oznacza prowadzenie na własny rachunek przez posiadacza gospodarstwa rolnego działalności zawodowej, związanej z tym gospodarstwem, stałej i osobistej oraz mającej charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 6 maja 2014 r., III AUa 1739/13,  
Lex, nr 1458868

W rozumieniu 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, zatem nie musi on pracować w takim samym wymiarze godzinowym jak rolnik i może pozwolić sobie na jednoczesne kształcenie się. Na takie rozumienie charakteru pracy domownika wskazuje rozróżnienie przez ustawodawcę 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. Nie można zatem przyjmować, 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 20 sierpnia 2014 r., VIII SA/Wa 183/14,  
Lex, nr 1508622

Analiza uregulowań prawnych zawartych w art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz. U. Nr 10, poz. 53), prowadzi do wniosku, iż przepis ten nie gwarantuje właścicielom budynków, które pozostały własnością rolnika po przekazaniu gospodarstwa rolnego (wraz z działką gruntu, na

której budynki te były posadowione) na rzecz Skarbu Państwa, bezpłatnego przekazania na ich rzecz tej samej co do powierzchni, działki geodezyjnie wyodrębnionej, która była przedmiotem przekazania w zamian za świadczenie emerytalno-rentowe, ale tylko takiej działki, która jest zabudowana, a więc nieruchomości co do zasady odpowiadającej powierzchni posadowionych na niej budynków. Art. 6 ustawy nie nakłada na organ administracji państwowej (obecnie starostę) obowiązku przeniesienia na rzecz właścicieli budynków znajdujących się na działce, która wchodziła w skład gospodarstwa rolnego przekazanego Państwu, własności gruntu całego dawnego siedliska, lecz jedynie takiej powierzchni gruntu (działki), która jest niezbędna do korzystania z budynków.

Wyrok WSA w Kielcach z 3 września 2014 r., II SA/Ke 546/14,  
Lex, nr 1513391

Nie ulega zawieszeniu na podstawie art. 28 ust. 1 i 3 w związku z ust. 4 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników 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.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 18 września 2014 r. III AUa 2548/13,  
Lex, nr 1527055

Prowadzenie działalności rolniczej oznacza prowadzenie na własny rachunek przez posiadacza gospodarstwa rolnego działalności zawodowej, związanej z tym gospodarstwem, stałej i osobistej oraz mającej charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem. Wykładnia określeń „rolnik” i „prowadzenie działalności rolniczej”, zawartych w art. 6 pkt 1 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, wskazuje na zawodowy, stały, osobisty i realizujący interes danej osoby charakter tej działalności. Unormowanie to, w powiązaniu z art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 3, wskazuje jasno cel tej ustawy, jakim jest zapewnienie ubezpieczenia społecznego osobom, dla których prowadzenie działalności rolniczej jest zawodem, stanowiącym ich podstawowe zajęcie i stałe źródło utrzymania. Osobisty charakter działalności, jako cecha działalności rolniczej, oznacza, że rolnik osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, co wyraża się co najmniej w tym, że do niego zwykle należy podejmowanie decyzji dotyczących prowadzonego gospodarstwa. Prowadzenie działalności rolniczej wiąże się ściśle z normalnymi działaniami koniecznymi dla prowadzenia gospodarstwa rolnego, tj. z wykonywaniem pracy w tym gospodarstwie lub wykonywaniem innych zwykłych czynności związanych z prowadzeniem takiej działalności. Z kolei nastawienie działalności rolniczej na realizację interesów rolnika wynika wprost z wymagania, aby działalność ta była prowadzona na jego własny rachunek.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 20 listopada 2014 r., III AUa 213/14,  
Lex, nr 1659116

Ustawa z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników nie uzależnia nabycia przez rolników uprawnień emerytalno-rentowych od wyzbycia się gospodarstwa, ale tylko od osiągnięcia określonego wieku. Przyznanie rolnikowi emerytury przed osiągnięciem tego wieku, a także pełna wypłata świadczeń z tytułu emerytury lub renty uzależnione zostały natomiast od zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, za które uznać trzeba między innymi wyzbycie się własności i posiadania gospodarstwa rolnego. Wybór rodzaju umowy prowadzącej do wyzbycia się gospodarstwa rolnego należy do stron. Mogą je stanowić umowy określone w tej ustawie jako umowy z następcą (art. 84 i 85) lub przewidziane w kodeksie cywilnym umowy darowizny i dożywocia.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 30 grudnia 2014 r., I ACa 160/14,  
Lex, nr 1649227

### **Płatności bezpośrednie i wspieranie rozwoju obszarów wiejskich**

Posiadanie gruntów w ujęciu cywilistycznym jest niedostateczne i nie stanowi wystarczającej przesłanki do ubiegania się o płatności obszarowe, zaś pojęcie posiadanie na gruncie ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach wsparcia bezpośredniego należy odczytywać w drodze wykładni celowościowej, z uwzględnieniem krajowych i wspólnotowych przepisów dotyczących płatności do gruntów rolnych. W tym stanie pojęcie posiadania gruntów rolnych, w rozumieniu tej ustawy, należy rozumieć jako faktyczne użytkowanie gruntów rolnych.

Wyrok WSA w Gdańsku z 9 stycznia 2014 r., I SA/Gd 1255/13,  
Lex, nr 1419543

1. Sprawa ustalenia oraz zwrotu kwoty nienależnie pobranych płatności jest sprawą administracyjną podlegającą rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej.

2. W przypadku gdy pobranie środków publicznych zostało przekazane przez Agencję na podstawie umowy, ustalenie nienależnej płatności lub w nadmiernej wysokości następuje na drodze postępowania cywilnego, natomiast, gdy źródłem pobrania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie rolnictwa było władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej (decyzja administracyjna), to właściwym trybem do dochodzenia ich zwrotu jest tryb określony w art. 29 ust. 1 ustawy z 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Przy czym nie oznacza to, że takie władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej musiało formalnie odnosić się do podmiotu, wobec którego została podjęta decyzja o ustaleniu nienależnie pobranej płatności, wydana w trybie art. 29 ust. 1 powyższej ustawy.

3. Ustalenie w drodze decyzji administracyjnej kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych w trybie art. 29 ust. 1 ustawy z 2008 r. o Agencji

Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczy wszystkich wymienionych w tym przepisie środków publicznych, co do których ustalono, że ich pobranie (wypłata) nastąpiło w sposób nieuprawniony.

Wyrok NSA z 14 stycznia 2014 r., II GSK 1415/12,  
Lex, nr 1452674

1. Jeśli nawet (w ramach jednej unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich) różne postępowania są prowadzone na podstawie różnych przepisów, to ich stosowanie i wykładnia oraz wyprowadzane normy prawne powinny zmierzać do realizacji wspólnego celu, jakim jest udzielanie wsparcia w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

2. Jeżeli przyznanie renty strukturalnej jest odrębnym postępowaniem, to tym samym do wszelkich ocen dotyczących jej przyznania powinny mieć zastosowanie reguły dotyczące tego właśnie odrębnego postępowania. Tak więc również i to, czy zostały spełnione warunki do przyznania renty strukturalnej – w tym, czy doszło do przeniesienia własności wszystkich użytków (gruntów) rolnych wchodzących w skład danego gospodarstwa (jak i samego pojęcia gospodarstwa rolnego) – powinno być oceniane według kryteriów tego postępowania, zakończonego ostateczną decyzją, której skutki w obrocie prawnym nie mogą być obojętne lub niezauważalne dla organów administracyjnych (jak i sądów).

Wyrok NSA z 14 stycznia 2014 r., II GSK 1455/12,  
Lex, nr 1568277

1. Zaniechanie przez organ w postępowaniu w sprawie przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego weryfikacji istniejących danych w systemie ewidencji producentów rolnych nie może być uznane jako rażące naruszenie prawa.

2. Rażące naruszenie prawa wymaga zdecydowanego odróżnienia od nie mającego tego rodzaju charakteru innego naruszenia prawa. „Rażące naruszenie prawa” stanowi kwalifikowaną formę naruszenia norm prawnych, w związku z czym utożsamianie tego pojęcia z każdym „naruszeniem prawa” nie jest zasadne. Naruszenie przepisów postępowania lub prawa materialnego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, nie może być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzoru, jeżeli nie nosi cech rażącego naruszenia prawa.

Wyrok NSA z 15 stycznia 2014 r., II GSK 1717/12,  
Lex, nr 1452725

Strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu w sprawach dotyczących płatności bezpośredniej, płatności uzupełniającej, płatności cukrowej, płatności do



pomidorów oraz wsparcia specjalnego są obowiązane przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek. Chodzi tu przede wszystkim o dowody wskazane we wniosku oraz innych dokumentach dołączonych przez wnioskodawcę.

Wyrok WSA w Łodzi z 16 stycznia 2014 r., III SA/Łd 1004/13,  
Lex, nr 1502795

1. W § 5a ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 193, poz. 1397 ze zm.) nie ma zapisanego wymogu legitymowania się wpisem do rejestru producentów mleka już w dniu składania wniosku o przyznanie pomocy.

2. Za „ubiegającego się o pomoc” należy uznać osobę od dnia złożenia wniosku do czasu jego rozpatrzenia i wydania rozstrzygnięcia.

Wyrok NSA z 22 stycznia 2014 r., II GSK 220/13,  
Lex, nr 1452754

Warunek ustanowiony w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (Dz.U. Nr 207, poz. 2117), zgodnie z którym uzupełnienie – w okresie pięciu lat od rozpoczęcia działalności – braku odpowiednich kwalifikacji zawodowych może nastąpić wyłącznie przez uzyskanie wykształcenia określonego w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia, a nie przez uzyskanie stażu pracy w gospodarstwie rolnym, jest niezgodny z wymaganiami ustanowionymi w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia (Dz.U.UE L 1999 r., nr 160, poz. 80 ze zm.).

Wyrok SN z 23 stycznia 2014 r., II CSK 188/13,  
OSNC 2014/12/125

Ponieważ domniemanie prowadzenia działalności rolniczej ustanowione w § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” (Dz. U. Nr 200, poz. 1443) wiąże się z własnością użytków rolnych o powierzchni co najmniej 1 ha, a użytki rolne obejmują grunty orne i grunty rolne zabudowane budynkami i urządzeniami służącymi produkcji rolniczej, to trafny jest pogląd, że własność gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych prze-

kraczącej 1 ha objęta jest omawianym domniemaniem także wtedy, gdy część użytków rolnych stanowią grunty rolne zabudowane.

Wyrok NSA z 23 stycznia 2014 r., II GSK 1575/12,  
Lex, nr 1452693

W przypadku wydania – na wniosek producenta rolnego o przyznanie płatności – przez organ Agencji decyzji o przyznaniu płatności na zalesianie, kolejne wnioski mogą dotyczyć tylko wypłaty płatności, zatem, oczywiste również jest, że przepis § 11a rozporządzenia z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.) dotyczy takiej tylko oto sytuacji, gdy po złożeniu przez producenta rolnego wniosku o przyznanie płatności, a przed wydaniem przez organ ARiMR decyzji o przyznaniu płatności, następuje śmierć producenta rolnego (wnioskodawcy), w żadnym zaś razie przepis ten nie obejmuje swojej hipotezą sytuacji, gdy po wydaniu już przez organ ARiMR decyzji o przyznaniu płatności, następuje śmierć producenta rolnego, któremu przyznano decyzją płatność (na zalesianie).

Wyrok WSA w Szczecinie z 5 lutego 2014 r., I SA/Sz 1260/13,  
Lex, nr 1432608

Przypadki siły wyższej wskazane w art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 817/2004 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) to sytuacje nadzwyczajne, niemożliwe do przewidzenia, przy dochowaniu należytej staranności ze strony rolnika. Taką okolicznością nie może być utrata powierzchni użytków rolnych, zadeklarowanych do płatności, w sytuacji, gdy w chwili ich zgłoszenia do programu osoba nie posiada do nich tytułu prawnego dającego podstawę do zrealizowania obowiązków wynikających z zasad określających ten program.

Wyrok NSA z 5 lutego 2014 r., II GSK 1770/12,  
Lex, nr 1450680

Podstawą przyznania płatności jest wniosek i dane w nim zawarte, ale nie można przyjąć założenia, że organ nie ma prawnego obowiązku wyjaśnić stanu faktycznego sprawy, gdy posiada wątpliwości co do danych zgłoszonych przez wnioskodawcę. Właśnie dlatego, że niekiedy ma wątpliwości co do tych danych, to przed wydaniem decyzji może podjąć czynności kontrolne.

Wyrok NSA z 5 lutego 2014 r., II GSK 1796/12,  
Lex, nr 1450687

Cywilistyczne pojęcie „posiadania” nie w pełni pokrywa się zakresowo z pojęciem rolniczego użytkowania gruntu, niezbędnego dla uzyskania płatności obszarowych. „Posiadanie” dla potrzeb płatności zawiera w sobie bowiem przesłankę w postaci cywilistycznego posiadania obok dokonywania zabiegów agrotechnicznych. Nie zawsze przejściowe posiadanie nieruchomości w sensie cywilistycznym lub też przejściowa utrata tego posiadania, będzie świadczyć odpowiednio o rolniczym użytkowaniu gruntu przez dany podmiot, bądź też o braku takiego użytkowania. Przejściowa utrata posiadania nieruchomości rolnej i jej odzyskanie, przy równoczesnym spełnieniu pozostałych przesłanek płatności, musi być traktowane jako rolnicze użytkowanie.

Wyrok WSA w Szczecinie z 7 lutego 2014 r., I SA/Sz 1054/13,  
Lex, nr 1432605

Organ prowadzący postępowanie z wniosku rolnika o przyznanie płatności, w trakcie postępowania wyjaśniającego ma możliwość weryfikacji deklaracji zawartych we wniosku, jak i ustaleń systemowych, poprzez wykorzystanie wszelkich, zgodnych z prawem narzędzi, w tym kontroli na miejscu, która to najpełniej jest w stanie oddać rzeczywisty obraz danych zadeklarowanych we wniosku.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 7 lutego 2014 r., III SA/Wr 827/13,  
Lex, nr 1435712

Płatności mogą być przyznane producentowi, który posiada grunty deklarowane do płatności w dacie złożenia wniosku i czasie niezbędnym dla utrzymania gruntów zgodnie z normami. Tym samym niezbędne jest ustalenie czy wnioskodawca istotnie wykonał wszystkie zabiegi agrotechniczne na gruntach dzierżawionych właściwe dla deklarowanej produkcji oraz okoliczności wygaśnięcia dzierżawy. Na jaki czas była zawarta umowa i z jakiej przyczyny została rozwiązana czy też wygasła z racji upływu terminu. Dodatkowo konieczne jest ustalenie czy w dacie składania wniosku o płatność spółka miała świadomość upływu terminu dzierżawy, czy przyczyniła się do rozwiązania/wypowiedzenia umowy. Istotne jest również ustalenie czy formalne przekazanie dzierżawionych gruntów było przekazaniem rzeczywistym i czy spółka mogła później wykonywać na tych gruntach prace agrotechniczne, w szczególności koszenie traw, ich zwożenie czy wykaszanie samosiejek.

Wyrok NSA z 12 lutego 2014 r., II GSK 1722/12,  
Lex, nr 1497863

1. Brak uwzględnienia ewentualnych rozbieżności między działkami zadeklarowanymi a działkami odniesienia w systemie identyfikacji działek rolnych może świadczyć o naruszeniu przepisów procedury w zakresie wszechstronnego i prawidłowego rozważenia materiału dowodowego, nie stanowi natomiast rażącego naruszenia prawa.

2. Tryb nadzwyczajny wzruszania decyzji administracyjnych nie służy do przeprowadzania w dowolnym czasie korekty przyznanych płatności w sytuacji, kiedy organ po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie przyznania płatności dostrzeże jakiegokolwiek nieścisłości w swoich własnych obliczeniach powierzchni kwalifikowanej do płatności.

Wyrok NSA z 26 sierpnia 2014 r., II GSK 887/13,  
Lex, nr 1572675

To rolnik ponosi pełną odpowiedzialność za skutki podania we wniosku informacji niezgodnych ze stanem faktycznym. Przesłany przez organ ARiMR spersonifikowany załącznik graficzny do wniosku ma jedynie ułatwić i pomóc producentowi rolnemu wypełnienie wniosku. Jednakże to producent rolny musi każdorazowo sprawdzić, czy wszystkie działki zgłaszane w poprzednim roku będą przez niego uprawiane, czy ich stan się nie zmienił np. w wyniku rozrośnięcia się terenów zadrzewionych, zakrzaczonych, zalanych. To producent rolny winien być najlepiej zorientowany w stanie uprawianych przez siebie działek rolnych.

Wyrok WSA w Olsztynie z 18 września 2014 r., I SA/Ol 564/14,  
Lex, nr 1512491

1. Ortofotomapa jest jedynym prawnie dostępnym instrumentem weryfikacji powierzchni działek rolnych deklarowanych do płatności, a rozporządzenie z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454), nie stanowi alternatywnej dla ortofotomapy podstawy ich weryfikacji.

2. Definicja gruntów rolnych kwalifikujących się do płatności bezpośrednich wynikająca z przepisów wspólnotowych nie jest tożsama z powierzchnią użytków rolnych, które są definiowane w Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB). Z powyższego względu powierzchnie użytków rolnych określone w systemie EGiD nie mogą stanowić powierzchni referencyjnej dla jednolitej płatności obszarowej.

Wyrok WSA w Gdańsku z 16 lipca 2014 r., I SA/Gd 29/14,  
Lex, nr 1499874

Dla potrzeb przyznania pomocy ze środków unijnych miarodajna jest sprzedaż rzepaku w danym roku, nie zaś wielkość produkcji.

Wyrok NSA z 3 kwietnia 2014 r., II GSK 137/13,  
Lex, nr 1485488

Przepisy art. 7 ust. 1 ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, regulujące kwestię przyznania rolnikowi prawa do jednolitej płatności obszarowej, m.in. ze względu na fakt posiadania działki rolnej o łącznej

powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, nie wymagają, aby cała przestrzeń tego minimalnego obszaru działki była wyłącznie przeznaczona dla rolniczego wykorzystania. Powołany przepis nie stanowi także podstawy do zmniejszenia lub pozbawienia rolnika jednolitej płatności obszarowej, jeżeli w wyniku kontroli stwierdzono mniejszy niż 1 ha, jak to deklarował rolnik, obszar rolniczego wykorzystania działki.

Wyrok WSA w Krakowie z 10 kwietnia 2014 r., III SA/Kr 872/13,  
Lex, nr 1526240

W art. 47 ust. 2 rozporządzenia nr 1974/2006 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) jest mowa o pojęciu „być w stanie”, a nie „stanie okoliczności”. Nie sposób przyjąć, że pojęcia te są tożsame. Różnica w użytej przez prawodawcę terminologii nie powinna prowadzić do tych samych skutków prawnych, skoro chodzi o okoliczność wewnętrzną dotyczącą samego beneficjenta lub upoważnione przez niego osoby „są w stanie dokonać tej czynności”. W rozumieniu omawianego przepisu, chodzi niewątpliwie o sytuacje zindywidualizowane poparte odpowiednimi dowodami, o których mowa w przepisie i ocenionymi przez organ jako wystarczającymi do zgłoszenia w przypadku siły wyższej. Ciężar dowodowy został przerzucony na stronę, gdyż z faktu tego wywodzi skutki prawne.

Wyrok NSA z 3 kwietnia 2014 r., II GSK 158/13,  
Lex, nr 1485493

1. Użyty w § 5a ust. 3 rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 193, poz. 1397 ze zm.) zwrot „nabycie gospodarstwa” nie może być rozumiany wyłącznie jako nabycie własności całego gospodarstwa rolnego np. w sposób określony w art. 155 § 1 k.c.

2. Z żadnego przepisu rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 193, poz. 1397 ze zm.), ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, czy właściwych w sprawie rozporządzeń unijnych nie wynika, by zamiarem prawodawcy było różnicowanie podmiotów uprawnionych do uzyskania pomocy pod względem tytułu prawnego do dysponowania gospodarstwem rolnym.

Wyrok NSA z 30 maja 2014 r., II GSK 480/13,  
Lex, nr 1479252

Ewentualna wadliwość ustaleń w zestawieniu z rzeczywistą wartością maksymalnego kwalifikowanego obszaru wyznaczonego w systemie identyfikacji działek rolnych, którym organy dysponują, nie może przemawiać za przyjęciem rażącego naruszenia art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i art. 21 ust. 1 i 2 ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Wyrok NSA z 30 maja 2014 r., II GSK 360/13,  
Lex, nr 1479243

1. Wykładnia art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego musi opierać się na założeniu, że warunek określony w tym przepisie jest obiektywnie możliwy do spełnienia dla producenta rolnego posiadającego w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, powierzchnię gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, która kwalifikuje się do objęcia tą płatnością zgodnie z art. 124 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009. Chodzi o to, by taki producent rolny miał normatywnie określoną możliwość wypełnienia ustawowej przesłanki przyznania mu płatności, która to płatność jest określona nie tylko w przepisach krajowych, ale przede wszystkich w przepisach unijnych. Nie jest dopuszczalne w państwie prawa, by producent rolny ponosił negatywne skutki w tym zakresie z powodu ewentualnych zaniedbań lub błędów ustawodawcy krajowego.

2. Warunek w postaci nadania numeru identyfikacyjnego spełnia osoba (wnioskodawca), która jest producentem rolnym, posiada odrębne gospodarstwo rolne i której współmałżonkowi nadano za jej zgodą numer identyfikacyjny w rozumieniu przepisów ustawy o ewidencji producentów. Błędny jest natomiast pogląd, że w takim przypadku wnioskodawcą powinien być współmałżonek, któremu nadany został numer identyfikacyjny.

Wyrok NSA z 30 maja 2014 r., II GSK 463/13,  
Lex, nr 1579392

Z przepisu § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia z dnia 13 września 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 169, poz. 1141) nie można wywieść warunku, aby te budynki, budowle czy urządzenia służyły wyłącznie do produkcji rolnej.

Wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2014 r. V SA/Wa 2258/13,  
Lex, nr 1476833

Z przepisu art. 21 ust. 1 i 2 ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wynika, że postępowanie przed organami ARiMR (od 2007 r.), w celu ułatwienia realizacji nałożonych jej zadań, zostało w dość istotny sposób zmodyfikowane, uzyskując szczególny charakter w stosunku do postępowania administracyjnego uregulowanego w k.p.a. Do najistotniejszych zmian należy zaliczyć odejście od fundamentalnej zasady prawdy obiektywnej określonej w art. 7 k.p.a., tj. organy ARiMR zostały zobowiązane jedynie do wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego w miejsce dotychczasowego obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego. Ponadto przyjęto zasadę, że ciężar dowodu ciąży na osobie która z tego faktu będzie wywodzić skutki prawne. Tak więc, konsekwencją tej zasady jest przeniesienie ciężaru dowodu na podmiot, który z tego faktu czerpie korzyści, tym samym w obowiązującym obecnie stanie prawnym w niejaki sposób zmuszono stronę do większej aktywności. Ograniczone również zostały takie zasady jak: zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, czy też zasada udzielania informacji poprzez przyjęcie, że tylko na żądanie strony organ zobowiązany jest je przestrzegać.

Wyrok WSA w Warszawie z 20 sierpnia 2014 r., VIII SA/Wa 645/14,  
Lex, nr 1508645

Minimalna powierzchnia działek rolnych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, obejmuje powierzchnię działek kwalifikujących się do płatności, a więc powierzchnię wykorzystywanych użytków rolnych.

Wyrok NSA z 21 października 2014 r., II GSK 1428/13,  
Lex, nr 1592014

### **Opodatkowanie rolnictwa**

Jedynie nabycie gruntów w drodze umowy sprzedaży, w rozumieniu art. 535 k.c. uprawnia do zwolnienia tych gruntów z podatku rolnego na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z 1984 r. o podatku rolnym (przy spełnieniu pozostałych przesłanek tego zwolnienia).

Wyrok WSA we Wrocławiu z 14 stycznia 2014 r., I SA/Wr 1821/13,  
Lex, 1434986

1. Skoro powierzchnia gruntów, ich sklasyfikowanie w ewidencji gruntów jako grunty rolne oraz brak ich zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza są jedynymi określonymi normatywnie przesłankami pozwalającymi uznać te grunty za gospodarstwo rolne w rozumieniu ustawy o podatku rolnym, taką przesłanką nie może być faktyczne prowadzenie na nabytych gruntach działalno-

ści rolniczej, o której mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z 1984 r. o podatku rolnym, czy też ich wykorzystywanie na cele rolnicze.

2. Z uwagi na brzmienie art. 9 pkt 2 lit. a u.p.c.c., ustalenie zaistnienia przesłanek warunkujących zastosowanie określonego w tym przepisie zwolnienia podatkowego, powinno nastąpić na moment dokonania sprzedaży, na co wskazuje użyty przez ustawodawcę zwrot „w chwili dokonania czynności”.

Wyrok WSA w Olsztynie z 18 czerwca 2014 r., I SA/OI 456/14,  
Lex, nr 1481081

Jeżeli grunty rolne w momencie ich nabycia były w posiadaniu (dzierżawie, trwałym zagospodarowaniu) nabywcy, to nie ma podstaw do stosowania zwolnienia z podatku rolnego. Wchodzą one w skład gospodarstwa rolnego i ich nabycie nie powoduje ani powiększenia tego gospodarstwa, ani jego utworzenia. Zmiana tytułu prawnego – z dzierżawy na prawo własności – nie może spowodować, iż grunty te „wejdą” w skład gospodarstwa rolnego, skoro już wcześniej w taki sposób były traktowane.

Wyrok WSA w Olsztynie z 31 lipca 2014 r., I SA/OI 361/14,  
Lex, nr 1501961

1. Uznanie danej działalności za rolniczą, wyłączoną z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, bądź za działy specjalne produkcji rolnej, zależy od jej rozmiarów.

2. Wielkość norm szacunkowych została wprawdzie ustalona dla kur, jednakże należy uznać, że wobec niewyłączenia kurcząt z wielkości stada, normy te należy stosować zarówno do kur, jak i kurczaków (będących wszak pisklętami kur), w zależności od ich docelowego przeznaczenia. Normy szacunkowe nie odnoszą się bowiem do wielkości produkcji, a jedynie do wysokości dochodu z chowu określonego gatunku drobiu na określony cel, do norm tych ustawodawca odsyła bowiem w art. 24 ust. 4 u.p.d.o.f., nie odwołuje się do nich przy definiowaniu działów specjalnych produkcji rolnej.

Wyrok WSA w Poznaniu z 4 września 2014 r., I SA/Po 626/14,  
Lex, nr 1512536

Zajęciem na cele działalności gospodarczej gruntu wyłączonego z opodatkowania podatkiem od nieruchomości (gruntu rolnego), będą faktyczne czynności polegające na przeznaczeniu i wykorzystywaniu gruntu do prowadzenia działalności, z zaznaczeniem, że wszelkie działania winny być uzasadnione celami gospodarczymi przedsiębiorcy. Kolejną konieczną przesłanką dla uznania gruntu rolnego za zajętego na potrzeby tej działalności, będzie brak możliwości prowadzenia działalności rolnej.

Wyrok WSA w Gdańsku z 17 września 2014 r., I SA/Gd 1632/13,  
Lex, nr 1533118



## Ochrona gruntów rolnych i leśnych

Właściciel nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nie-rolnicze na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie jest stroną tego postępowania.

Wyrok NSA z 23 stycznia 2014 r., II OSK 2057/11,  
Lex, nr 1452847

1. Złożenie przez inwestora wniosku o zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej obliguje organ w pierwszej kolejności do zbadania, czy będący przedmiotem wniosku grunt kwalifikuje się do takiego wyłączenia, czy też warunku tego nie spełnia. Od obowiązku takiego badania nie zwalnia wnioski, w którym wskazane grunty określono jako wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego lub organicznego.

2. Skoro wyłączenie gruntów może nastąpić dopiero po wydaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie, rolą organu jest ustalenie, kiedy faktycznie nastąpi wyłączenie gruntów, jak również czy być może wyłączenie nastąpiło przed wydaniem decyzji. Zatem obowiązkiem organu jest także zbadanie, czy na datę orzekania nie doszło już do faktycznej zmiany sposobu użytkowania gruntów rolnych. Innymi słowy, czy inwestor bez uzyskania zezwolenia faktycznie nie dokonał przedmiotowej zmiany.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 stycznia 2014 r., II SA/Go 1076/13,  
Lex, nr 1531308

W rozumieniu ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych degradacja (art. 4 pkt 16) oraz dewastacja (art. 4 pkt 17) gruntów oznacza odpowiednio zmniejszenie lub utratę rolniczej lub leśnej wartości użytkowej, stąd też grunty podlegające rekultywacji w znaczeniu ustawy należy kwalifikować jako grunty rolne lub leśne. W stosunku do takich gruntów właściwy organ może wydać decyzję w sprawach rekultywacji (art. 22 ust. 1 ustawy). Przez rekultywację gruntów należy rozumieć nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym lub zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 4 czerwca 2014 r., II SA/Rz 319/14,  
Lex, nr 1498226

Ustawa z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie zawiera żadnych przepisów regulujących wprost sytuację prawną adresata zezwolenia na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej wyeliminowanego następnie z obrotu prawnego na skutek stwierdzenia jego nieważności. W tych okolicznościach jedynym przepisem, który może znaleźć zastosowanie jest art. 28 ust. 2 ww. ustawy.

Wyrok NSA z 30 września 2014 r., II OSK 723/13,  
Lex, nr 1572790

Przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w nowym brzmieniu, nadanym ustawą zmieniającą – ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 503) znajduje zastosowanie również do spraw w toku.

Wyrok WSA w Poznaniu z 18 czerwca 2014 r., IV SA/Po 41/14,  
Lex, nr 1482295

Decyzja o umorzeniu należności w oparciu o art. 12 ust. 16 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy.

Wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2014 r., IV SA/Wa 1412/14,  
Lex, nr 1553581

Wykładnia językowa art. 6 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych prowadzi do wniosku, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych odnosić się powinna do nieużytków i gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej, zaś wyjątkowo do gruntów najwyższej klasy. Nie może budzić wątpliwości, że organ rozpoznając wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów powinien przede wszystkim kierować się wskazanymi przez ustawodawcę zasadami ochrony gruntów, a wydając decyzję rozważyć interes publiczny, jakim jest ochrona gruntów rolnych i interes wnioskującej gminy.

Wyrok NSA z 2 września 2014 r., II OSK 436/13,  
Lex, nr 1572729

Prawodawca nie ograniczył stosowania sankcji, przewidzianej w art. 28 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, do przypadków trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej (czy rolnej). Pojęcie wyłączenia gruntu z produkcji używane jest w ustawie w określonym znaczeniu – zdefiniowano je w art. 4 pkt 11. Te same wnioski wynikają z samej definicji legalnej określenia jak i jego użycia w innych częściach ustawy. Przykładowo z art. 4 pkt 13 wynika *expressis verbis* reguła, że wyłącznie gruntu z produkcji, z czym wiązać się może także ponoszenie tzw. opłat rocznych, może mieć także charakter trwały lub czasowy (tzw. nietrwały). Nie pozwala to uznać, jakoby wolą prawodawcy było stosownie sankcji, w postaci podwyższonej należności jedynie, gdy dojdzie do trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej (lub rolnej).

Wyrok WSA w Warszawie z 9 kwietnia 2014 r., IV SA/Wa 1812/13,  
Lex, nr 1465947

Wyłączenie z produkcji gruntów leśnych jest czynnością faktyczną, która zgodnie z art. 11 ust. 1 z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych może nastąpić tylko po

wydaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie i w jej następstwie. W przeciwnym wypadku wyłączenie z produkcji narusza przepisy ww. ustawy.

Wyrok WSA w Warszawie z 3 października 2014 r., IV SA/Wa 1199/14,  
Lex, nr 1553545

Przepis art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma zastosowanie do decyzji o wyłączeniu z produkcji rolniczej – a nie do orzeczeń o przeznaczeniu gruntów na cele nierolnicze – gruntów klas IV-VI, na mocy których nie nastąpiło jeszcze faktyczne wyłączenie.

Wyrok NSA z 20 maja 2014 r., I OSK 2574/12,  
Lex, nr 1586062

Dokonanie w miejscowym planie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne powinno być poprzedzone wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części.

Wyrok NSA z 4 marca 2014 r., II OSK 2730/13,  
Lex, nr 1495297

Ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (i nierolnicze) bez wymaganej zgody właściwego organu (ministra albo marszałka województwa) godzi jednocześnie w materialnoprawne gwarancje ochrony tych gruntów, wynikające z art. 3 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a polegające na ograniczeniu przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Tego rodzaju naruszenie skutkuje zaś wadliwością postanowień planu dokonujących zmiany dotychczasowego, leśnego przeznaczenia gruntów, i wprowadzających sprzeczny z tym przeznaczeniem sposób ich zagospodarowania i zabudowy – tym samym stanowi również naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wyrok WSA w Poznaniu z 14 maja 2014 r., IV SA/Po 136/14,  
Lex, nr 1474657

Konstrukcja art. 6 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych pozostawia właściwemu organowi ocenę każdej konkretnej sytuacji, gdyż brak jest generalnego zakazu zmiany przeznaczenia gruntów wyższych klas na grunty produkcyjne. Organ winien w sposób wyczerpujący rozważyć, czy interes społeczny będący

podstawą żądania zmiany przeznaczenia gruntów, należy przedłożyć ponad ustawowy obowiązek ochrony gruntów rolnych. Obowiązek ten został sprecyzowany w treści art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy stanowiącym, że ochrona gruntów rolnych polega na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne.

Wyrok WSA w Warszawie z 9 maja 2014 r., IV SA/Wa 479/14,  
Lex, nr 1476810

### Inne

Ustawodawca dopuszcza możliwość zmiany przeznaczenia lasu na użytek rolny jedynie w odniesieniu do specjalnej kategorii spraw. Wskazują na to użyte w art. 13 ust. 2 ustawy z 1991 r. o lasach dwa dodatkowe kwalifikatory, które przesądzają, że zmiana przeznaczenia lasu na użytek rolny musi być dla właściciela lasu czymś absolutnie niezbędnym w danej sytuacji. Dla ustalenia istnienia „szczególnie uzasadnionych potrzeb” nie wystarcza wystąpienie po stronie właściciela lasu jakichkolwiek potrzeb, tj. potrzeb zwykłych, choćby nawet uzasadnionych, ale konieczne jest jeszcze, aby te uzasadnione potrzeby miały charakter kwalifikowany, czyli wyjątkowy, nadzwyczajny, a zatem w sposób wyraźny odbiegający od potrzeb typowych. Prawidłowa wykładnia przepisu art. 13 ust. 2 ustawy z 1991 r. o lasach nie może być ponadto odezwana od całości uregulowań zawartych w przepisach tej ustawy. Obwarowanie możliwości zmiany przeznaczenia lasu wymienioną przesłanką związane jest z tym, że zmiana przewidziana w omawianym przepisie, pozbawiająca las jego konstytutywnych cech, stanowi wyjątek od wyraźnie określonych przez ustawodawcę w art. 13 ust. 1 tej ustawy obowiązków właścicieli lasów, polegających na trwałym utrzymywaniu i zapewnieniu ciągłości użytkowania lasów.

Wyrok WSA w Opolu z 9 stycznia 2014 r., II SA/Op 509/13,  
Lex, nr 1435321

Przepis art. 68 (z uwzględnieniem art. 69) ustawy z 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych wprowadza reguły ustalania wysokości szkody modyfikujące ogólne zasady wynikające z kodeksu cywilnego (art. 361 § 2 k.c.). W odniesieniu do ubezpieczenia obowiązkowego budynków rolniczych ma zastosowanie tzw. odpowiedzialność za pierwsze ryzyko, nie zaś odpowiedzialność proporcjonalna, która polegałaby na tym, że wypłacone odszkodowanie pozostawałoby w takiej proporcji do wysokości poniesionej szkody, w jakiej suma ubezpieczenia pozostaje do wartości przedmiotu ubezpieczenia.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 13 lutego 2014 r., I ACa 567/13,  
Lex, nr 1477298

Jeśli podział nieruchomości jest prawnie dopuszczalny to nie można czynić właścicielowi nieruchomości zarzutu, że z takiej możliwości skorzystał po to, by wymusić na ministrze zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów bez chociażby uprawdopodobnienia takiego stanowiska.

Wyrok NSA z 11 grudnia 2014 r., II OSK 1250/13,  
Lex, nr 1648029

1. Wadliwe jest twierdzenie, iż nie mogą być przedmiotem przekazania użytki rolne będące współwłasnością w częściach ułamkowych z innym współwłaścicielem niż małżonek.

2. Przekazane użytki rolne, które wchodzą w skład gospodarstwa rolnego, które w całości przekazuje się w zamian za rentę strukturalną, mogą być współwłasnością częściach ułamkowych z innymi współwłaścicielami niż małżonek, jeśli wchodziły w skład gospodarstwa rolnego, które dotychczas prowadzone było przez rolnika starającego się o rentę strukturalną.

Wyrok NSA z 15 kwietnia 2014 r., II GSK 61/13,  
Lex, nr 1481822

Prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierzawionych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 u.s.g.

Wyrok NSA z 17 czerwca 2014 r., II OSK 785/14,  
Lex, nr 1500881

Do rolnika, w którego gospodarstwie rolnym prowadzona jest praca w ramach tzw. pomocy sąsiedzkiej, należy przez cały okres jej trwania zapewnienie takich warunków prowadzenia pracy, aby z zachowaniem obowiązujących przepisów, reguł doświadczenia życiowego i zdrowego rozsądku zapewnić bezpieczeństwo jej uczestnikom.

Wyrok SN z 5 czerwca 2014 r., IV CSK 581/13,  
Lex, nr 1498823

Nie można twierdzić, że producent rolny działał w dobrej wierze w sytuacji, gdy świadomie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej na skutek oddania działek w dzierżawę innemu producentowi rolnemu.

Wyrok WSA w Łodzi z 8 października 2014 r., III SA/Łd 585/14,  
Lex, nr 1535062

Opracowanie: DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO, KLAUDIA BARTOSZ



## **IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE**

---

**Międzynarodowa konferencja naukowa  
„Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony  
rolnictwa rodzinnego  
w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej”  
Warszawa, 23-24 października 2014 r.**

W dniach 23-24 października 2014 r. w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa „Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej”. Konferencja pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego zorganizowana została z inicjatywy Wydziału Nauk Ekonomicznych SGGW wspólnie z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego i wpisała się w obchody ogłoszonego przez Organizację Narodów Zjednoczonych międzynarodowego roku rolnictwa rodzinnego. Zgodnie z zamysłem organizatorów miała ona podkreślić ogromną rolę gospodarstw rodzinnych w wyżywieniu ludności, funkcjonowaniu łańcucha żywnościowego oraz ochronie zasobów naturalnych i bioróżnorodności na świecie. W strukturze polskiego rolnictwa gospodarstwa rodzinne stanowią najliczniejszą grupę, a ich kondycja przekłada się na konkurencyjność całego sektora agrobiznesu.

Celem konferencji było podjęcie naukowej dyskusji na temat uwarunkowań funkcjonowania rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej. Postanowiono, nawiązując do tradycji współpracy obu warszawskich uczelni, połączyć spojrzenia na tę problematykę z perspektywy prawnej i ekonomicznej. Dlatego do Rady Programowej konferencji zaproszono znakomitych przedstawicieli nauk ekonomicznych i prawnych. Funkcję przewodniczącego Sekcji Ekonomicznej przyjął prof. dr hab. Marian Podstawka (SGGW). Wśród członków Sekcji Prawnej, której przewodniczył prof. dr hab. Paweł Czechowski (UW), znaleźli się m.in. profesorowie: Roman Budzinowski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), Alina Jurcewicz (Polska Akademia Nauk), Małgorzata Korzycka-Iwanow (UW), Aleksander

Lichorowicz (Uniwersytet Jagielloński) i Stanisław Prutis (Uniwersytet w Białymstoku). Sekcją Ekonomiczną Komitetu Organizacyjnego kierowała dr Mirosława Braja (SGGW), a Sekcją Prawną – dr Przemysław Litwiniuk (SGGW).

Konferencję otworzyły wystąpienia rektora SGGW prof. dr. hab. Alojzego Szymańskiego, ministra rolnictwa i rozwoju wsi dr. Marka Sawickiego, prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych Leszka Świętochowskiego oraz dziekanów: prof. SGGW dr. hab. Jarosława Gołębiewskiego (Wydział Nauk Ekonomicznych SGGW) i prof. UW dr. hab. Krzysztofa Rączki (Wydział Prawa i Administracji UW).

W ramach I sesji plenarnej, którą moderował wicemarszałek Sejmu RP Eugeniusz Grzeszczak i prof. SGGW dr. hab. Jarosław Gołębiewski, referaty wygłosili: prof. dr. hab. Andrzej Czyżewski (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu) nt. *Teoriopoznawcze przesłanki wspierania rolnictwa rodzinnego*; prof. dr. hab. Aleksander Lichorowicz nt. *Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej*; prof. dr. hab. Paolo Gajo (Università degli Studi di Firenze, Włochy) nt. *Rozważania na temat gospodarstw towarowych we Włoszech*; prof. dr. hab. Angel Martínez Gutiérrez (Universidad de Jaen, Hiszpania) nt. *Ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego w ustawodawstwie hiszpańskim*; prof. dr. hab. Paweł Czechowski nt. *Modele prawne kształtujące gospodarstwo rolne*; prof. dr. hab. Marian Podstawka nt. *Polityka ubezpieczeń społecznych wobec rodzinnych gospodarstw rolniczych*; prof. dr. hab. Janusz Żmija i dr inż. Monika Szafrąńska (Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie) nt. *Społeczne aspekty funkcjonowania rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce* oraz dr Przemysław Litwiniuk nt. *O potrzebie nowych regulacji kształtujących ustrój rolny w świecie współczesnych wyzwań oraz doświadczeń zagranicznych*.

Moderatorami II sesji plenarnej byli profesorowie Aleksander Lichorowicz i Marian Podstawka. Podczas tej sesji referaty przedstawili: prof. dr. hab. Stanisław Prutis nt. *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*; prof. dr. hab. Walenty Począta (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu) nt. *Poziom, struktura i kierunki zmian wsparcia finansowego rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych krajach UE*; prof. dr. hab. Francesco Adornato (Università degli Studi di Macerata, Włochy) nt. *Ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego we Włoszech*; prof. dr. hab. Edward Majewski (SGGW) nt. *Wyniki ekonomiczne gospodarstw rodzinnych w Polsce po 2004 roku*; prof. dr. hab. Wiesław Musiał (Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie) nt. *Regionalne zróżnicowanie rolnictwa rodzinnego w Polsce (wybrane aspekty)*; prof. dr. hab. Mieczysław Adamowicz (Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej) nt. *Wspólna Polityka Rolna wobec rodzinnych gospodarstw rolnych stanowiących podstawę europejskiego modelu rolnictwa*; prof. dr. hab. Roman Budzinowski i dr Aneta Suchoń (UAM) nt. *Relacja gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle publicznych mechanizmów ich wspierania*.

Następnie w ramach konferencji odbywały się równoległe sesje tematyczne. Sesję nt. „Prawne aspekty funkcjonowania gospodarstw rodzinnych” moderowała



prof. UJ dr hab. Elżbieta Kremer. Podczas sesji referaty wygłosili: prof. UKSW dr hab. Bogumił Szmulik (UKSW) i dr Marcin Mazuryk (Wszechnica Polska) nt. *Gospodarstwo rodzinne w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce*; dr hab. Dorota Łobos-Kotowska i dr Marek Stańko (Uniwersytet Śląski) nt. *Dywersyfikacja działalności rolniczej jako instrument wspierania rozwoju gospodarstwa rodzinnego (na przykładzie agroturystyki)*; dr Konrad Marciniuk (UW) nt. *Rodzinne gospodarstwo rolne w procesie obrotu nieruchomościami rolnymi*; dr Adam Majchrzak (UEP) nt. *Przemiany struktury ziemi rolniczej w gospodarstwach rolnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*; mgr Monika Maćkiewicz nt. *Zapis windykacyjny gospodarstwa rolnego – bilans zagrożeń i korzyści nowej instytucji prawnej dla rolnictwa rodzinnego w Polsce na tle wybranych regulacji państw członkowskich UE*; dr Paweł Gała (UŚ) nt. *Odstępstwo rolne jako prawny instrument ochrony gospodarstwa rodzinnego*; dr Anna Kapała (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu) nt. *Prawne uwarunkowania prowadzenia działalności powiązanych w gospodarstwach rodzinnych – wybrane aspekty porównawcze*.

Moderatorem drugiej sesji tematycznej pt. „Środowiskowe aspekty funkcjonowania gospodarstw rodzinnych” była dr Monika Król (Uniwersytet Łódzki). W tej sesji głos zabrali następujący referenci: prof. UŚ dr hab. Teresa Kurowska nt. *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*; dr Adam Niewiadomski (UW) nt. *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*; dr Barbara Wieliczko (IERGŻ – PIB) nt. *Współpraca gospodarstw rodzinnych we wdrażaniu działań prośrodowiskowych – dotychczasowe doświadczenia wybranych państw i wnioski dla Polski*; dr Roman Stec, mgr Łukasz Ciołek, mgr Mariusz Filipiuk (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach) nt. *Szkody powodowane przez wilki i ich mieszańce, rysie i niedźwiedzie w stadach zwierząt gospodarskich, a także szkody powodowane przez żubry i bobry w uprawach i plodach rolnych oraz jaka jest rola prawa w rekompensacie strat poniesionych przez poszkodowanych*; dr Oleksandr Maslak, dr Natalija Maslak (Sumy National Agrarian University, Ukraina) nt. *Development of Organic Agriculture in Family Farming*.

Trzecią sesję tematyczną pt. „Czynnik pracy w gospodarstwach rodzinnych” moderowała prof. SGGW dr hab. Janina Sawicka. Referaty wygłosili: dr Adam Marcysiak (UPH w Siedlcach) nt. *Zmiany w zasobach pracy w gospodarstwach rodzinnych*; dr Margaret Bondar (Belarusian State Economic University) nt. *Migracja intelektualna jako czynnik przepływu kapitału intelektualnego na globalnym rynku pracy*; dr Teresa Szot-Gabryś (UPH w Siedlcach) nt. *Problemy pomiaru efektywności rodzinnego gospodarstwa rolnego w kontekście kosztów pracy*; mgr Paulina Tuka (SGGW) nt. *Praca pozarolnicza i jej rola w kształtowaniu dochodów gospodarstw domowych – perspektywa obszarów wiejskich Mazowsza*.

W ramach trzeciej sesji plenarnej, którą moderowali prof. SGGW dr hab. Joanna Szwacka-Mokrzycka i prof. dr hab. Paweł Czechowski, dokonano podsumowania sesji tematycznych oraz wysłuchano referatów, które wygłosili: prof. dr hab. Marek

Zubik (UW), sędzia Trybunału Konstytucyjnego, nt. *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne*; prof. dr hab. Vassilis Kostoglou i prof. dr hab. Kerstin Siakas (Alexander Technological Educational Institute w Salonikach, Grecja) nt. *Mechanizmy wspierania procesów decyzyjnych na przykładzie gospodarstw rodzinnych w Grecji*; prof. dr hab. Małgorzata Korzycka-Iwanow i dr Paweł Wojciechowski (UW) nt. *Wymagania prawa żywnościowego w gospodarstwie rodzinnym na przykładzie produkcji cydru*.

Kolejna – IV sesja plenarna odbyła się 24 października; podczas tej sesji referaty przedstawili: prof. UMCS dr hab. Beata Jeżyńska nt. *Status produkcji rolnej w systemie działalności gospodarczej*; prof. UJ dr hab. Elżbieta Kremer nt. *Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych*; dr Monika Król nt. *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*; prof. nadzw. dr hab. Błażej Wierzbowski nt. *Rolnik indywidualny w polskim i unijnym systemie ubezpieczeń społecznych*.

Następnie przeprowadzono kolejne równoległe sesje tematyczne. Pierwsza z nich, zatytułowana: „Prawne aspekty funkcjonowania gospodarstw rodzinnych” była moderowana przez prof. UMCS dr hab. Beatę Jeżyńską. Podczas niej referaty wygłosili: prof. SGGW dr hab. Maria Parlińska i mgr Beata Grzejszczyk (SGGW) nt. *Rodzinne gospodarstwa rolne podstawą rozwoju rolnictwa i samoorganizacji społecznych na wsi*; dr Katarzyna Leśkiewicz (UAM) nt. *Rolnictwo rodzinne w świetle wyzwań prawa*; dr Joanna Mikołajczyk (UŁ) nt. *Aksjologiczne podstawy reinterpretacji art. 23 Konstytucji RP*; dr Izabela Lipińska (UP Poznań) nt. *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem produkcyjnym w świetle zreformowanej WPR*; dr Tomasz Rokicki (SGGW) nt. *Regulacje prawne dotyczące gospodarstw owczarskich w Polsce*; dr Paweł Blajer (UJ) nt. *Amerykańskie family farms – status i instrumenty wspierania przez instytucje federalne*.

Drugą tego dnia sesję tematyczną zatytułowano: „Finansowe uwarunkowania funkcjonowania gospodarstw rodzinnych”, jej moderatorem był prof. dr hab. Mieczysław Adamowicz. Referaty przedstawili: dr hab. Jerzy Bieluk (UwB) nt. *Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej*; dr Joanna Pawłowska-Tyszko (IERGŻ – PIB) nt. *Podatek rolny jako instrument wsparcia gospodarstw rodzinnych w Polsce*; dr Anna Milewska (SGGW) nt. *Determinanty sytuacji dochodowej osób prowadzących działy specjalne produkcji rolnej*; dr Joanna Bereźnicka (SGGW) nt. *Finansowanie gospodarstw rodzinnych po akcesji Polski do UE*; dr Natalia Strchenko, dr Inna Mazii (Sumy National Agrarian University, Ukraina) nt. *Family Farms and Investment in Ukraine*; dr inż. Michał Soliwoda (IERGŻ – PIB) nt. *Cechy społeczno-demograficzne kierowników gospodarstw rolniczych a ich wyniki finansowe*.

Trzecią sesję tematyczną „Rozwój gospodarstw rodzinnych w warunkach WPR” moderował prof. dr hab. Wiesław Musiał. W czasie sesji referaty wygłosili: prof. dr hab. Bar-

bara Kutkowska i dr Tomasz Barbeka (UP Wrocław) nt. *Ocena wsparcia środkami Unii Europejskiej inwestycji w gospodarstwach rolnych na Dolnym Śląsku*; dr Sylwia Kierczyńska (UP Poznań) nt. *Mechanizmy wsparcia gospodarstw produkujących warzywa i owoce w Polsce w ramach WOROiW*; dr Jan Stoksik (UKSW) nt. *Formy pomocy uniijnej dla rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce*; dr hab. Andrzej Parzonko (SGGW) nt. *Specyfika przewidywania kierunków rozwoju rodzinnych gospodarstw rolniczych – podejście metodyczne*; dr Olena Slavkova (Sumy National Agrarian University, Ukraina) i dr Lesia Zaburanna (National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine) nt. *Features and development trends of family farms in Ukraine*; mgr Andrzej Hornowski (SGGW) nt. *Kierunki rozwoju rodzinnych gospodarstw rolniczych we współczesnych koncepcjach rozwoju gospodarczego na tle wsi Kopce*.

Ostatnia sesja tematyczna została zatytułowana „Ekonomika produkcji rolnej w gospodarstwach rodzinnych”, a moderował jej przebieg dr hab. Ludwik Wicki (SGGW). Referaty przedstawili: dr Aneta Suchoń (UAM) nt. *Spółdzielczość a rozwój gospodarstw rodzinnych – wybrane zagadnienia prawne*; dr Agnieszka Tłuczak (UO) nt. *Znaczenie produktów regionalnych w funkcjonowaniu gospodarstw rodzinnych*; dr Roman Sass nt. *Sytuacja ekonomiczna gospodarstw produkujących mleko w latach 2004-2012 i możliwości ich rozwoju po likwidacji kwotowania produkcji*; dr Marcin Wysokiński (SGGW) nt. *Dochodowość produkcji mleka w rodzinnych gospodarstwach rolnych o zróżnicowanej skali produkcji*.

W konferencji udział wzięło ogółem ponad 200 przedstawicieli nauk ekonomicznych i prawnych z kraju i z zagranicy. Wygłoszone referaty stały się przyczynkiem do dyskusji na temat statusu prawnego i sytuacji ekonomicznej rodzinnych gospodarstw rolnych oraz formułowania postulatów pod adresem ustawodawcy. Najważniejsze wystąpienia konferencyjne zostały zakwalifikowane do opublikowania w dwutomowej monografii: *Ekonomiczne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej* pod redakcją naukową dr Aleksandry Chlebieckiej oraz *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej* pod redakcją naukową dr. Przemysława Litwiniuka. Ponadto na wniosek organizatorów konferencji Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA zleciła przeprowadzenie badań naukowych w zakresie objętym tematem konferencji, których rezultatem jest wydana w 2015 r. przez Agrotec Polska sp. z o.o. praca zbiorowa *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego* pod redakcją prof. dr. hab. Mariana Podstawki.

Konferencja, jak również wyżej wymienione publikacje i badania naukowe, zostały dofinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

**Niemiecko-polskie kolokwium**  
**„Żywność w nowoczesnym społeczeństwie konsumpcyjnym”**  
**(„Lebensmittel in der modernen Konsumgesellschaft”)**

**Ślubice, 22-23 stycznia 2015 r.**

W dniach 22-23 stycznia 2015 r. odbyło się w Ślubicach pierwsze niemiecko-polskie kolokwium prawa żywnościowego zorganizowane przez Katedrę Prawa Publicznego, Prawa Administracyjnego, Prawa Europejskiego, Prawa Ochrony Środowiska, Prawa Rolnego oraz Prawa Gospodarki Żywnościowej Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder). Współorganizatorem konferencji ze strony polskiej była Katedra Prawa Rolnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

W obradach udział wzięli przedstawiciele różnych ośrodków uniwersyteckich w Polsce i w Niemczech. Referentami byli zarówno pracownicy naukowcy, jak i doktoranci oraz studenci. Temat konferencji nie był przypadkowy. Problematyka prawa żywnościowego, a w szczególności wyzwania, przed jakimi staje unijny prawodawca, są bowiem przedmiotem badań prowadzonych przez wszystkich uczestników kolokwium. Spotkanie dawało możliwość wymiany doświadczeń i poglądów.

Pierwsza sesja została poświęcona wybranym ogólnym problemom współczesnych wyzwań i prezentacji problematyki badawczej z zakresu prawa żywnościowego podejmowanej na Europa-Universität Viadrina oraz na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza. Wprowadzenie do dyskusji ogłosili prof. Ines Härtel (Europa-Universität Viadrina) oraz prof. Roman Budzinowski (UAM).

Druga sesja obejmowała wiele różnych wątków problemowych. W jej ramach zostało ogłoszonych kilkanaście referatów, które dotyczyły: spółdzielni rolniczych w Polsce (Aneta Suchoń, UAM: *Landwirtschaftliche Genossenschaften in Polen*), ochrony zasobów genetycznych w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego (Christina Flaskühler: *Conservation of genetic resources in the view of International and European Law*), prawnych aspektów bezpieczeństwa żywności na przykładzie klonowania (dr Katarzyna Leśkiewicz, UAM: *Legal aspects of food safety on the example of cloning*), ram prawnych funkcjonowania i produkcji przedsiębiorstwa sektora spożywczego w zakresie produktów mięsnych (Christian Thomas: *Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Betriebs und der Produktion eines Lebensmittelunternehmens im Bereich von Fleischerzeugnissen*), bezpieczeństwa nowej żywności w świetle projektu rozporządzenia dotyczącego nowej żywności (mgr Łukasz M. Sokółowski, UAM: *Die Sicherheit der neuartigen Lebensmittel im Lichte des neuen Novel-Food-Verordnungs-Entwurfs*), ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów żywnościowych: rozwoju, problemów i kwestii prawnych w systemie prawa Unii Europejskiej (Friederike Hartmann: *Der Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Lebensmittel: Entwicklungen, Probleme und Rechtsschutzfragen im Rechtsregime der Europäischen Union*), jakości i bezpieczeństwa żywności w Chinach (mgr Katarzyna Fryc, UAM: *The quality and safety of food in China*), politycznego i prawnego tła uwarunkowań Transatlantyckie-

go Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (Elisa Aust: *Political and legal setting of TTIP*).

Kolejne wystąpienia poruszały problematykę modelu konsumenta w unijnym i niemieckim prawie żywnościowym (Fiete Müller: *Das Verbraucherleitbild im Lebensmittelrecht der EU und Deutschlands*), metod ważenia piwa od 1516 do dziś – historyczny rozwój prawa żywnościowego (Daniel Brandauer: *Die Genese des Reinheitsgebots von 1516 bis heute – zur historischen Entwicklung des Lebensmittelrechts*), wdrożenia reformy Wspólnej Polityki Rolnej (2014-2020) do prawa niemieckiego (Johan Fried Stoeper i Jan Hindahl: *Die Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014-2020 in das deutsche Recht*), europejskich ram prawnych rolnictwa ekologicznego (Mathias Olbrisch: *The European legal framework of organic farming*), a także społecznej odpowiedzialności biznesu w sektorze rolnym i żywnościowym (Malte Wilhelm: *Corporate Social Responsibility im Agrar- und Ernährungssektor*).

Ze strony polskiej prelegentami byli również przedstawiciele innych ośrodków uniwersyteckich, którzy wygłosili referaty dotyczące: narzędzi prawnych zarządzania ryzykiem w rolnictwie – przypadek funduszy inwestycyjnych (dr Izabela Lipińska, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu: *Legal tools of risk management in agriculture – the case of mutual funds*), bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych i spożywczych w Polsce (dr Anna Kapała, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu: *Direct sale of agricultural and food products in Poland*) oraz ubezpieczenia wypadkowego rolników w Polsce (dr Damian Puślecki, UP Poznań: *Farmers' social accident insurance in Poland*).

Uzupełnieniem rozważań były odwiedziny targów Internationale Grüne Woche w Berlinie. Stanowiły one doskonałą okazję do przeprowadzenia wywiadów i rozmów z producentami rolno-spożywczymi z Niemiec, Europy, a nawet z niektórych krajów spoza naszego kontynentu. Kolejne kolokwium z zakresu prawa żywnościowego odbędzie się w Poznaniu.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

PPR NR 1 (16) – 2015, 316-317  
DOI: 10.14746/ppr.2015.16.1.22

**Hiszpańsko-polska konferencja  
„Prawo konkurencji i reklamy z perspektywy  
sektora rolno-żywnościowego”  
(„Derecho de la competencia y publicidad: perspectiva en el  
sector agroalimentario”)  
Jaén, 11 lutego 2015 r.**

Dnia 11 lutego 2015 r. odbyła się pierwsza polsko-hiszpańska konferencja naukowa zorganizowana przez Katedrę Prawa Handlowego Wydziału Nauk Prawnych i Socjalnych Uniwersytetu w Jaén oraz Katedrę Prawa Rolnego Wydziału Prawa

i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Kierownictwo naukowe sprawowali współpracujący od lat z UAM prof. Ángel Martínez Gutiérrez wraz z prof. Trinidad Vázquez Ruano. Ze strony polskiej współorganizatorem konferencji był mgr Krzysztof Różański z Katedry Prawa Rolnego WPIA UAM.

W obradach wzięli udział zarówno agraryści, jak i przedstawiciele doktryny prawa handlowego i ochrony konkurencji z różnych ośrodków uniwersyteckich w Hiszpanii oraz w Polsce. Temat konferencji nie został wybrany przypadkowo. Od wielu lat związki pomiędzy prawem konkurencji i reklamy a prawem rolnym i żywnościowym są coraz ściślejsze i intensywniejsze. Dlatego spotkanie zostało poświęcone porównaniu regulacji dotyczącej ochrony konkurencji z głównymi założeniami Wspólnej Polityki Rolnej i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Reforma WPR miała na celu zagwarantowanie konkurencyjności oraz zrównoważonego rozwoju sektora rolnego przez bardziej efektywne wykorzystanie jej instrumentów.

Obrady sesji porannej otworzyło wystąpienie dziekana prof. Luis Javier Gutiérrez Jerez. Poświęcono ją niedozwolonej działalności reklamowej i jej związkom z prawem rolnym. Wprowadzenie do dyskusji wygłosił prof. Ángel Martínez Gutiérrez. Podczas tej części zaprezentowane zostały referaty dotyczące tzw. reklamy znieważającej (*Publicidad denigratoria* – prof. Anxo Tato Plaza z Uniwersytetu w Vigo) oraz tzw. reklamy seksistowskiej jako przypadku niedozwolonej promocji (*Publicidad sexista. Supuesto de ilicitud promocional* – prof. Juan Ignacio Peinado Garcia).

Kolejna część obejmowała zagadnienia związane z problematyką ochrony konkurencji z perspektywy sektora rolno-żywnościowego. Wprowadzenia do rozważań dokonał prof. Alfonso Parras z Katedry Prawa Handlowego WNSiP UwJ. Następnie wygłoszone zostały referaty dotyczące relacji pomiędzy prawem ochrony konkurencji i prawem nieuczciwej konkurencji (*Relaciones entre el Derecho de defensa de la competencia y el Derecho de la competencia desleal* – prof. Luis Miranda Serrano z Uniwersytetu w Kordobie) oraz odpowiedzialności administracyjnoprawnej w prawie żywnościowym z perspektywy interesów ochrony konsumenta (*Administrative liability in food law from perspective of consumer protection* – dr Paweł Wojciechowski z Uniwersytetu Warszawskiego).

Sesja popołudniowa dotyczyła konkurencji i reklamy z perspektywy sektora rolno-żywnościowego. Wprowadzenia dokonał mgr Krzysztof Różański. Następnie przedstawione zostały referaty odnoszące się do problematyki konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami w handlu oliwą z oliwek (*Competencia empresarial y origen geografico de la comercializacion de los aceites de oliva*, prof. Ángel Martínez Gutiérrez z Uniwersytetu w Jaén), zasad polskiego prawa konkurencji i reklamy z perspektywy sektora rolno-żywnościowego (*Principios del derecho polaco sobre competencia y publicidad en el sector agroalimentario*) – mgr Krzysztof Różański z UAM), zasad konkurencji obowiązujących unijnym sektorze rolnym (*Rules on competition in the EU agriculture sector* – prof. Eryk Kosiński z UAM). Ostatni referat poświęcono publicznoprawnym aspektom funduszy promocyjnych produktów rolno-żywnościowych

w Polsce (*Public law aspects of the promotion funds agri-food products in Poland* – dr Przemysław Litwiniuk ze Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie).

Konferencję podsumował dziekan WNSiP UwJ prof. Luis Javier Gutiérrez Jerez, który podziękował wszystkim prelegentom i gościom za uczestnictwo w konferencji, wyrażając jednocześnie nadzieję na kontynuowanie współpracy pomiędzy Uniwersytetem w Jaen a Uniwersytetem im. Adama Mickiewicza.

KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

PPR NR 1 (16) – 2015, 317-319  
DOI: 10.14746/ppr.2015.16.1.23





## V. BIBLIOGRAFIA

---

### POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNOROLNA ZA ROK 2014

#### *I. Książki*

- BUDZINOWSKI R., red. „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.  
BUDZINOWSKI R., red. „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.  
PRUTIS S., red. „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.  
SANAKIEWICZ Ł., *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2014.

#### *II. Artykuły i studia*

- BIELUK J., *Polish and UE regulations relating to the Integrated Pest Management with special emphasis on biological control agents*, w: *Desafios do Direito Agrario Contemporaneo*, São Paulo 2014.  
BIELUK J., *Regulacja prawna integrowanej ochrony roślin*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.  
BIELUK J., *Zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego w świetle zasady słuszności*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2014, z. 17.  
BLAJER, P., *Gospodarstwa rodzinne w USA – status, znaczenie i aktualne problemy*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.  
BUDZINOWSKI R., *I tentativi di codificazione del diritto agrario polacco alla luce delle esperienze europee, Scritti in onore del Prof. Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e diritto alimentare*, Jovene 2014.  
BUDZINOWSKI R., *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.  
BUDZINOWSKI R., *Zagadnienia funkcjonalności prawa rolnego. Między europeizacją i lokalnością*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.

- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *Administracyjnoprawna kontrola w rolnictwie*, „Studia Iuridica” 2014, nr 58.
- FLICK G. M., *Z prawnej ochrony lasów we Włoszech*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- GAŁA P., *Obszary wolne od GMO w Polsce*, „Studia Iuridica” 2014, nr 59.
- GAŁA P., *Ochrona bioróżnorodności a prawa własności intelektualnej w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.
- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Z prawnej problematyki ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- JEŻYŃSKA B., *Funkcja środowiskowa gospodarstw rolnych*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014.
- JEŻYŃSKA B., *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, Opinia zlecona, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Senatu RP, styczeń 2014, OE-214, Warszawa 2014.
- JEŻYŃSKA B., PASTUSZKO R., *Ekologiczne aspekty Wspólnej Polityki Rolnej*, w: *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik, Lublin 2014.
- JEŻYŃSKA B., PASTUSZKO R., *Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami rolnymi*, Opinia zlecona, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Senatu RP, grudzień 2014, OE- 224, Warszawa 2014.
- JEŻYŃSKA B., PASTUSZKO R., *Opinia prawna na temat propozycji zmian regulacji prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi*, Opinia zlecona, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Senatu RP, kwiecień 2014, OE-217, Warszawa 2014.
- KAPAŁA A., *Wymogi higieniczno-sanitarne sprzedaży bezpośredniej żywności wobec aktualnych oczekiwań – aspekty prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- KORZYCKA-IWANOW M., WOJCIECHOWSKI P., *Administrative Sanctions in the Management of Food Safety*, „European Food and Feed Law Review” 2014, nr 4.
- KORZYCKA-IWANOW M., WOJCIECHOWSKI P., *System bezpieczeństwa żywności – ochrona żywności w prawie polskim i unijnym*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2014, nr 1.
- KRÓL M. A., *Dekada prawnej ochrony biosfery w działalności rolniczej*, w: *Dziesięć lat doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, red. J. Sługocki, Wrocław 2014.
- KRÓL M. A., *III Ekologiczny Przegląd OECD*, <http://ksow.pl/news/entry/5411-iii-ekologiczny-przeglad-oecd.html>, <http://ksow.pl/wpr-po-2013-roku/uwagi-i-opinie/iii-ekologiczny-przeglad-oecd.html>.

- KRÓL M. A., *Mechanizmy i efekty Wspólnej Polityki Rybołówstwa*, w: 10 lat Polski w UE: osiągnięcia w gospodarce rolno-żywnościowej i na obszarach wiejskich, FAPA, Warszawa 2014.
- KRÓL M. A., *Międzynarodowe i europejskie podstawy prawne bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2014, z. 51-52.
- KRÓL M. A., *Nowe podejście do biopaliw w polityce ekologicznej UE*, <http://ksow.pl/wpr-po-2013-roku/uwagi-i-opinie/nowe-podejscie-do-biopaliw-w-polityce-ekologicznej-ue.html>.
- KRÓL M. A., *Środowiskowy wymiar Programu Operacyjnego „Rybacko i Morze” na lata 2014-2020*, <http://ksow.pl/pl/wpr-po-2013-roku/propozycje-legislacyjne-ke/srodowiskowy-wymiar-po-ryby.html>.
- KRÓL M. A., *Wpływ regulacji rolno-środowiskowej na możliwość zagospodarowania terenów wiejskich*, w: A. Fogel (red.), M. Geszprych, A. Kosieradzka-Federczyk, M. A. Król, I. Zachariasz, *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014.
- KRÓL M. A., BAŃKOWSKA K., *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, w: *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Pierzchała, M. Woźniak, Toruń 2014.
- KRÓL M. A., KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA A., *Przyrodnicze dobra chronione*, w: *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014.
- KRÓL M. A., KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA A., *Zadania administracji publicznej w gospodarowaniu wodami*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014.
- LEŚKIEWICZ K., *Nowe spojrzenie na rolnictwo ekologiczne – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- LEŚKIEWICZ K., *Prawne aspekty klonowania zwierząt i wprowadzania do obrotu klonów oraz żywności pochodzącej od klonów*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., LIPIŃSKA I., *Z prawnej problematyki klonowania zwierząt oraz produkcji żywności*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.
- LIPiŃSKA I., *Pojęcie szkody w produkcji rolniczej w aspekcie zarządzania ryzykiem*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Obszarów Wiejskich” 101, 2014, nr 4.
- LIPiŃSKA I., *Prawne instrumenty zarządzania kryzysowego w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- LIPiŃSKA I., *Rola integracji poziomej w ograniczaniu występowania ryzyka produkcyjnego w kontekście reformy wspólnej polityki rolnej – aspekty prawne i ekonomiczne*, „Roczniki Naukowe SERIA XVI”, 6, 2014.
- LIPiŃSKA I., *Stosunki umowne na rynku rolnym a poprawa funkcjonowania łańcucha rolno-spożywczego*, „Logistyka” 2014, nr 6.

- LIPIŃSKA I., *Wspólna Polityka Rolna wobec problemów zarządzania ryzykiem*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- LIPIŃSKA I., DRIQUECH N., EL BILALI H., BERJAN S., CAPONE R., SISTO L., *Exploring Linkages Between the Common Agricultural Policy and Food Security in the Mediterranean Region*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2014, nr 2.
- LITWINIUK P., *Krajowy system ewidencji producentów rolnych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2013 r. (sygn. akt P 40/12)*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Agriculture agreements concluded by the agricultural administration in the Polish legal system*, w: *Desafios do direito agrario contemporaneo*, São Paulo 2014.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Działalność rolnicza w przepisach prawa publicznego i prywatnego*, „Studia Iuridica” 2014, nr 59.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Sztuczne tworzenie warunków w celu uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.
- MATYS J., *Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi do projektu Polskiego Stronnictwa Ludowego*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.
- MICHAŁOWSKI R., *Przetarg ograniczony przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa a wsparcie gospodarstw rodzinnych (wybrane zagadnienia)*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.
- MIKOŁAJCZYK J., *Kontrowersje wokół modelu splat z gospodarstwa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.
- NIEWIADOMSKI A., *Ausgewählte rechtliche Probleme in der Funktionsweise des Europäischen Ökologischen Netzes*, „Natura 2000” 2014, nr 59.
- NIEWIADOMSKI A., *Pojęcie nieruchomości w orzecznictwie sądowym*, „Studia Iuridica” 2014, nr 58.
- NIEWIADOMSKI A., *Problematyka prawna rekompensat za ustanowienie formy ochrony przyrody – obszary Natura 2000 na obszarach wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.
- NOWICKA A., *Patenty na wynalazki biotechnologiczne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- PRUTIS S., *Zróżnicowanie własnościowe gospodarstw rolnych – synchronizacja pojęć*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.
- PUSLECKI D., *Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- PUSLECKI D., *Zasilek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- SOKOŁOWSKI Ł. M., *Procedura dokonywania zmian w rejestrze zakładów żywnościowych – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- SOKOŁOWSKI Ł. M., *O potrzebie zmian regulacji dotyczącej nowej żywności i nowych składników żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.

- SOKOŁOWSKI Ł. M., *Z prawnej problematyki nowej żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- SOKOŁOWSKI Ł. M., *Znakowanie produktów ekologicznych jako forma edukacji ekologicznej*, w: *Edukacja ekologiczna. Wybrane problemy*, red. M. Terlecka, Krosno 2014.
- STAŃKO M., *Ochrona gruntów rolnych na obszarach realizacji inwestycji przeciwpowodziowych – wybrane zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica” 2014, nr 59.
- SUCHOŃ A., *Cooperatives in food supply chains – selected legal and economic aspects*, „Logistyka” 2014, nr 6.
- SUCHOŃ A., *Dairy cooperatives as milk purchasing and processing entities in a milk products supply chain*, „Logistyka” 2014, nr 6.
- SUCHOŃ A., *Legal principles of managing agricultural lands in Poland*, w: *Wie viel Markt und wie viel Regulierung braucht eine nachhaltige Agrarentwicklung?*, Berlin 2014.
- SUCHOŃ A., *Nowe zasady pomocy de minimis w rolnictwie – aspekty prawne i ekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe SGGW Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2014, nr 107.
- SUCHOŃ A., *Perpetual usufruct of agricultural lands: selected legal and financial issues*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2014, nr 4.
- SUCHOŃ A., *Rechtliche und ökonomische Aspekte des Milchmarkts in Polen – aktueller Stand und Entwicklungsperspektiven*, „Agrar- und Umweltrecht” 2014, Heft 1.
- SUCHOŃ A., *Spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą – wybrane problemy prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.
- SUCHOŃ A., *Supply chain of ecological agriculture products – selected legal issues*, „Logistyka” 2014, nr 6.
- SUCHOŃ A., *Z prawnej problematyki czasu trwania dzierżawy w prawie polskim oraz wybranych krajów Europy Zachodniej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Z prawno-ekonomicznej problematyki organizacji rynku mleka*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- SUCHOŃ A., *Zasady funkcjonowania grup producentów rolnych po 2014 roku – wybrane aspekty prawne*, w: *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego. Teoria i praktyka*, red. K. Knopek, J. Mucha, t. 2, Poznań 2014.
- SUCHOŃ A., BAER-NAWROCKA A., *Ochrona produktów regionalnych i tradycyjnych w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia ekonomiczne i prawne*, „Więś i Rolnictwo” 2014, nr 4.
- SZYMAŃSKA M., *Kierunki kształtowania treści prawa własności rolniczej w świetle regulacji prawnych*, w: *Aktualne problemy prawa polskiego, europejskiego i międzynarodowego*, red. W. Orłowski, Lublin 2014.
- SZYMECKA-WESOŁOWSKA A., *Procedura notyfikacji suplementów diety, czyli o potrzebie nowelizacji ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.

- WOJCIECHOWSKI P., *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014.
- WOJCIECHOWSKI P., *Data minimalnej trwałości – zmiany prawne szansą na ograniczenie marnowania żywności*, „Food Lex” 2014, nr 3.
- WOJCIECHOWSKI P., *Konsekwencje błędów w oznakowaniu żywności – sankcje za naruszenie przepisów dotyczących znakowania żywności*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2014, nr 2.
- WOJCIECHOWSKI P., *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działania*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1.
- WOJCIECHOWSKI P., *Podmiot odpowiedzialny za znakowanie żywności*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2014, nr 4.
- WOJCIECHOWSKI P., *Spektrum odpowiedzialności za bezpieczeństwo żywności*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2014, nr 3.
- WOJCIECHOWSKI P., *Stopień zawinienia jako przesłanka wymiaru kary pieniężnej*, „Studia Iuridica” 2014, nr 58.
- WOJCIECHOWSKI P., *Znakowanie krajem lub miejscem pochodzenia*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2014, nr 1.
- ZAWŁOCKI R., *Karnoprawna ochrona środowiska naturalnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.

### III. Przegląd orzecznictwa

- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., Wyrok TSUE z 27 lutego 2014 r., w sprawie C-396/12 – A.M. van der Ham, A.H. van der Ham – Reijers van Buuren przeciwko Collage van Gedeputeerde Staten van Zwid – Holland, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STANKO M., *Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- SANAKIEWICZ Ł., *Glosa do uchwały SN z 28.02.2013 r. III CZP 110/12. (dot. aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego)*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 4.
- SOKOŁOWSKI Ł. M., Wyrok TSUE z 14 kwietnia 2011 r. w sprawie C-327/09 – Mensch und Natur AG przeciwko Freistaat Bayern, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- TRUSZKIEWICZ Z., *Wybrane zagadnienia w sprawach rolnych w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.

### IV. Przegląd piśmiennictwa

- FRĄCKOWIAK Z., *Revue de Droit Rural*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- GATKOWSKI A., *Revue de Droit Rural*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- LEŚKIEWICZ K., *Rivista di Diritto Agrario*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., *Rivista di Diritto Agrario*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.

- LEŚKIEWICZ K., *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STANKO M., *Polska bibliografia prawnorolna za rok 2013*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- MARCINKOWSKI M., *Agrar- und Umweltrecht*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- MARCINKOWSKI M., *Agrar- und Umweltrecht*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- RÓŻAŃSKI K., *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- RÓŻAŃSKI K., *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- WYJATEK M., *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.

### V. Varia

- BUDZINOWSKI R., KAPAŁA A., *Polsko-włoska konferencja „Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań”* („Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee”), *Poznań-Obrzycko 18-21 września 2014 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., *Włoska konferencja „Il diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo. Un bilancio a 10 anni dalla costituzione dell'AIDA”*, *Rovigo 27-28 listopada 2014 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.

Opracowanie: DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STANKO

PPR NR 1 (16) – 2015, 321-327  
DOI: 10.14746/ppr.2015.16.1.24

