

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

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

Komitet naukowy

PAWEŁ CZECHOWSKI, ALEKSANDER LICHOROWICZ,
ALEKSANDER OLESZKO, STANISŁAW PRUTIS

oraz

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

Adres Redakcji

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

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

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

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (17)
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 978-83-232-3054-0
ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10
www.press.amu.edu.pl

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

Ark. wyd. 22,00. Ark. druk. 21,875.

DRUK I OPRAWA: EXPOL, WŁOCŁAWEK UL. BRZESKA 4

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Teoria prawa rolnego

- ROMAN BUDZINOWSKI (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego 13

Studia i materiały z badań

- ELŻBIETA KREMER (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)
Nowe rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych 25
- PAWEŁ BLAJER (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)
Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemonium? 45
- ANDRZEJ PERZYNA (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)
Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa 67
- MAREK STAŃKO (Uniwersytet Śląski w Katowicach)
Prawo nabycia w świetle nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego 87
- ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Obrót dzierżawny w świetle nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego 101
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności 119
- ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Traktatowe podstawy regulacji dotyczących nowej żywności – wybrane zagadnienia 135
- ELIZA JACHNIK (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Wybrane aspekty prawne zagospodarowania pozostałości poprodukcyjnych z wielkotowarowych ferm zwierząt gospodarskich w Polsce 151

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich</i>	167
IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Z prawnej problematyki ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich</i>	187
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Z rozważań nad przyszłością samofinansowania się rolniczego ubezpieczenia wypadkowego – propozycje de lege ferenda</i>	205
Prawo rolne za granicą	
ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu)	
<i>Ubezpieczenie społeczne rolników prowadzących agroturystykę w prawie włoskim</i>	225
Prawo rolne <i>in statu nascendi</i>	
ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Jeszcze o potrzebie prawnego uregulowania dzierżawy rolniczej w Polsce</i>	243
ANEKS: <i>Projekt ustawy o dzierżawie rolniczej</i>	259

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przegląd czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI)	277
„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” (opr. MICHAŁ WYJATEK)	280
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (opr. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI)	282
„Revue de Droit Rural” (opr. ALEKSANDER GADKOWSKI)	284
„Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	286

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wyrok TSUE z 6 września 2011 r. w sprawie C-442/09 – <i>Karl Heinz Bablok i inni przeciwko Bayerischer Verwaltungsgerichtshof</i> (opr. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI)	291
---	-----

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Wybrane zagadnienia z zakresu problematyki rolnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r. (opr. ELŻBIETA KREMER)	304
--	-----

Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie sądowym

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w prawach dotyczących stosunków rolnych w 2013 r. (opr. ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ)	309
Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych w 2014 r. (opr. ELŻBIETA KREMER)	324
Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2015 r., I OSK 2440/13 (ALEKSANDER LICHOROWICZ).....	332

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

XXVIII Europejski Kongres Prawa Rolnego, Poczdam, 9-12 września 2015 r. (IZABELA LIPIŃSKA, PAWEŁ GAŁA)	343
Drugie niemiecko-polskie kolokwium „Prawo żywnościowe – nowe wyzwania i perspektywy” („Lebensmittelrecht – neue Herausforderungen und Perspektiven”), Poznań, 28-29 maja 2015 r. (ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI)	348

CONTENTS

I. PAPERS

From the theory of agricultural law

ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Contemporary challenges related to food and their role in shaping the agricultural policy and agricultural law</i>	13
---	----

Research and studies

ELŻBIETA KREMER (Jagiellonian University, Kraków, Poland) <i>New solutions of the division of agricultural holdings</i>	25
PAWEŁ BLAJER (Jagiellonian University, Kraków, Poland) <i>Neighbour's right of first refusal and the land structure of Polish ag- ricultural holdings – panaceum or pandemonium?</i>	45
ANDRZEJ PERZYNA (Jagiellonian University, Kraków, Poland) <i>Pre-emptive right in the acquisition of land from the Agricultural Re- sources owned by the State Treasury</i>	67
MAREK STAŃKO (Silesian University, Katowice, Poland) <i>The right of acquisition in light of the new Act on the Shaping of the Agricultural Regime</i>	87
ANETA SUCHOŃ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Lease contracts in light of the new Act on the Shaping of the Agricul- tural Regime</i>	101
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Po- land) <i>Legal aspects of counteracting wastage of food</i>	119
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Treaty based regulations of novel food – selected issues</i>	135
ELIZA JACHNIK (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Selected legal aspects of the management of post-production residues originating in large animal farms in Poland</i>	151

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Spatial planning and contemporary trends in the development of rural areas</i>	167
IZABELA LIPIŃSKA (University of Life Sciences in Poznań, Poland)	
<i>Legal issues related to the protection of genetic resources of farm animals</i>	187
DAMIAN PUŚLECKI (University of Life Sciences in Poznań, Poland)	
<i>Some remarks on the future of the self-financing of agricultural accident insurance – de lege ferenda proposals</i>	205
 Agricultural law abroad	
ANNA KAPALA (University of Environmental and Life Sciences in Wrocław, Poland)	
<i>Social insurance of farmers engaged in agro-tourism business under Italian law</i>	225
 Agricultural law <i>in statu nascendi</i>	
ANETA SUCHOŃ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Some more comments on the need to regulate agricultural lease in Poland</i>	243
APPENDIX: <i>A draft law on agricultural lease</i>	259
 II. LITERATURE REVIEW	277
 III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	291
 IV. REPORTS AND NOTICES	343

INDICE

I. ARTICOLI

Problemi generali

ROMAN BUDZINOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>Le sfide contemporanee connesse all'alimentazione e il loro ruolo per il divenire della politica agricola e del diritto agrario</i>	13
--	----

Studi e ricerche

ELŻBIETA KREMER (Università Jagellonica, Cracovia, Polonia) <i>Nuove soluzioni riguardanti le divisioni delle aziende agricole</i>	25
PAWEŁ BLAJER (Università Jagellonica, Cracovia, Polonia) <i>Il diritto di prelazione del confinante e la struttura fondiaria delle aziende agricole polacche – panaceum o pandemonium?</i>	45
ANDRZEJ PERZYNA (Università Jagellonica, Cracovia, Polonia) <i>La priorità di acquisto dei fondi facenti parte dell'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato</i>	67
MAREK STAŃKO (Università della Slesia di Katowice, Polonia) <i>Il diritto di acquisto alla luce della nuova legge sulla configurazione dell'ordinamento agrario</i>	87
ANETA SUCHOŃ (Università Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>La concessione in affitto di fondi agricoli alla luce della nuova legge sull'ordinamento agrario</i>	101
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Po- lonia) <i>Aspetti giuridici in materia di contrasto agli sprechi alimentari</i>	119
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>Le basi trattatistiche delle regolazioni sui nuovi elementi – questioni scelte</i>	135

ELIZA JACHNIK (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>Aspetti giuridici scelti in materia di gestione dei residui di produzione provenienti da grandi allevamenti di bestiame in Polonia</i>	151
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>La pianificazione territoriale di fronte alle tendenze contemporanee di sviluppo delle zone rurali</i>	167
IZABELA LIPIŃSKA (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)	
<i>Della problematica della tutela delle risorse genetiche del bestiame</i>	187
DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)	
<i>Considerazioni sul futuro dell'autofinanziamento dell'assicurazione degli agricoltori contro gli infortuni – proposte de lege ferenda</i>	205

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

ANNA KAPALA (Università dell'Ambiente di Wrocław, Polonia)	
<i>L'assicurazione sociale degli agricoltori che svolgono attività di agriturismo nel diritto italiano</i>	225

Il diritto agrario in statu nascendi

ANETA SUCHOŃ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>Ancora sulla necessità di disciplinare giuridicamente l'affitto agricolo in Polonia</i>	243
APPENDICE: <i>Il progetto di legge sull'affitto agricolo</i>	259

II. RASSEGNA DI LETTERATURA 277

III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA 291

IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI 343

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego

1. Tytułowe sformułowanie może, przynajmniej na pierwszy rzut oka, nieco zaskakiwać. Wszakże „żywnościowe wyzwania” – patrząc wstecz – stanowiły niezmiennie istotne uzasadnienie ingerencji ustawodawcy w sprawę rolnictwa, wyznaczały kierunek i determinowały rozwój prawa rolnego. Zdałoby się, że w warunkach współczesnego rynku, który charakteryzuje – przynajmniej w Europie – dostępność żywności o odpowiednich cechach, ich ranga powinna maleć, a co najmniej nie rosnąć. Tymczasem tendencja jest wręcz odwrotna. Wyzwania żywnościowe zyskują na znaczeniu nie tylko w polityce rolnej (tu: we Wspólnej Polityce Rolnej), ale także – w konsekwencji – w regulacji prawnej.

Dał temu wyraz komunikat Komisji Europejskiej z 18 listopada 2010 r.: „WPR do 2020 r.: sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”¹. Już jego tytuł wskazuje na kierunek rozwoju tej polityki w bieżącym okresie finansowania, a tym samym także kierunek kształtowania regulacji prawnej. Sformułowanie wyzwań WPR jest bardzo ogólne. Można jednak wskazać inne jeszcze wyzwania,

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM (2010), 672 wersja ostateczna (dalej jako: Komunikat Komisji).

nawiażując do konkretnych problemów współczesnej rzeczywistości, i wymienić, dla przykładu, obok wyzwań klimatycznych², także ochronę różnorodności biologicznej, racjonalną gospodarkę wodną czy zabezpieczenie gleb przed erozją. Stanowią one konkretyzację ogólnych (tj. trzech już wymienionych) wyzwań WPR.

Oczywista jest odpowiedź na pytanie, które z nich jest najważniejsze. Bez obawy popełnienia błędu należałoby powiedzieć, że podstawowe wyzwanie związane jest z żywnością, ale musi być ono realizowane z zachowaniem tych, które dotyczą zasobów naturalnych oraz aspektów terytorialnych. Te dwa ostatnie wskazują na sposób realizacji wyzwań żywnościowych. Muszą one być uwzględniane łącznie, gdyż takie zaspokajanie potrzeb żywnościowych posiada społeczną akceptację i legitymizuje publiczną ingerencję w sprawę rolnictwa. To ostatnie stwierdzenie potwierdza fakt powoływania wspomnianego komunikatu Komisji w aktach prawnych Unii Europejskiej stanowiących ramy prawne tej polityki na lata 2014-2020.

Można więc powiedzieć, że wymienione „wyzwania przyszłości” znalazły wyraz w treści tych aktów prawnych i przewidzianych w nich instrumentach. Przedmiotem niniejszych rozważań są jedynie wyzwania związane z żywnością. W tym zakresie artykuł stanowi rozwinięcie i pogłębienie ogólnych refleksji objętych tematem „Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań”³. W tym miejscu nie ma potrzeby uzasadniania znaczenia tak określonej tematyki badawczej dla rozwoju nauki prawa rolnego, a także w sferze stanowienia i stosowania prawa. Powołane wcześniej argumenty odnoszą się również do niniejszych rozważań⁴. W doktrynie tematyka wyzwań związanych z żywnością w kontekście ich roli w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego nie była przedmiotem w miarę całościowego opracowania. Stanowi ona główny motyw monografii J. S. Zegara dotyczącej współczesnych wyzwań rolnictwa⁵. W literaturze prawniczej były już poruszane różne aspekty tej tematyki⁶.

² Zob. bliżej K. Błażejewska, *Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 135 i n.

³ Zob. R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 11 i n.

⁴ Ibidem, s. 12-13.

⁵ J. S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012.

⁶ Zob. np. R. Budzinowski, op. cit.; R. Norer, *Künftige Herausforderungen europäischer Agrarrechtswissenschaft*, w: J. Martínez (red.), *Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen*, Baden-Baden 2012, s. 71 i n.; C. Blumann, *La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens*, „Revue de Droit Rural” 2013, nr 416, s. 17 i n.

Celem niniejszych rozważań jest konkretyzacja żywnościowych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej oraz określenie ich roli w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego. Ze względu na szeroki zakres tematyki badawczej, a jednocześnie ograniczone ramy artykułu, opracowanie ma charakter bardziej syntetyczny, a akty prawne powoływane są jedynie przykładowo. Stanowi ono próbę sformułowania kilku refleksji dotyczących współczesnego modelu rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej oraz – w rezultacie – prawa rolnego. U podstaw prowadzonych rozważań leżą dwa założenia. Po pierwsze, ścisłe związki między rolnictwem (produkcją rolną) a wyżywieniem i żywnością przesadzają o równie ścisłych relacjach między prawem rolnym i prawem żywnościowym. Po drugie, bez rolnictwa (produkcji rolnej) nie byłoby dalszych etapów prowadzących do zaspokajania potrzeb wyżywieniowych społeczeństwa⁷.

Wprawdzie rozważania koncentrują się na wyzwaniach odnoszonych do współczesności, ale ujmuje się je na tle pewnej perspektywy historycznej. Szczegółowe problemy dotyczą natomiast zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności oraz rozwoju systemów jakości żywności w nawiązaniu do wyzwań żywnościowych. Następnie w tym kontekście wypada przynajmniej odnieść się do tych związanych zasobami naturalnymi i aspektami terytorialnymi. W rozważaniach nie można poprzestać jedynie na odwoływaniu się do aktów prawa rolnego, konieczne jest także sięgnięcie do regulacji, którą zalicza się do prawa żywnościowego.

2. Zaspokajanie potrzeb żywnościowych zawsze stanowiło „naturalne” wyzwanie rolnictwa, aczkolwiek sposób rozwiązywania problemów z tym związanych ulegał zmianom na przestrzeni czasu wraz z rozwojem tego działu gospodarki, zmianami innych sektorów, dostępnością czynników produkcji rolnej, postępem technologicznym, otwarciem na rynek zewnętrzny itd. Można by powiedzieć, że znoszeniu jednych barier (ograniczeń) w realizacji tego wyzwania towarzyszyło – na kolejnym etapie rozwoju – pojawianie się innych, które – razem wzięte – determinowały rozstrzygnięcia w zakresie polityki rolnej oraz w doborze instrumentów prawnych. Warto je prześledzić, nawet zakładając pewne uproszczenia, na tle stadiów rozwoju rolnictwa⁸.

Rolnictwo przedindustrialne służyło przede wszystkim zaspokojeniu głodu, zapewniało egzystencję, a jego podstawę stanowiło korzystanie z ziemi oraz związana z korzystaniem z ziemi hodowla zwierząt. Ten model rolnic-

⁷ Taką myśl formułuje L. Costato, *Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 3, s. 326.

⁸ Szerzej zob. R. Budzinowski, op. cit., s. 14 i n. (i podaną tam literaturę).

twą przechodził różne etapy rozwoju, jednakże w warunkach dominacji społeczeństwa rolniczego uzyskane produkty rolne były przeznaczone przede wszystkim na samozaopatrzenie. Z kolei rolnictwo industrialne ze względu na uprzemysłowienie, a tu zwłaszcza szerokie wykorzystanie postępu technologicznego, stopniowo spowodowało ogromny wzrost produkcji rolnej, a w konsekwencji – zaspokojenie popytu na żywność coraz większej liczby ludności. Wprawdzie to rolnictwo przyniosło obfitość taniej żywności w państwach bogatych, ale ujawniły się – i to na wielu płaszczyznach – ujemne skutki rozwoju tego działu gospodarki w postaci, dla przykładu, zanieczyszczenia gleby, zagrożenia dla bioróżnorodności, zmniejszenia powierzchni ziemi wykorzystywanej na cele produkcji rolnej itd.

Ingerencja publiczna, która towarzyszyła rozwojowi tego modelu rolnictwa, zmierzała do ograniczenia negatywnych skutków rozwoju, nie rezygnując – co oczywiste – z zapewnienia wyżywienia. Zasadniczą rolę w tym zakresie odegrała Wspólna Polityka Rolna. Jednakże proprodukcyjne – przez kilka dziesięcioleci – ukierunkowanie tej polityki nie doprowadziło do odpowiedniego podniesienia dochodów rolniczych, a spowodowało wiele niekorzystnych zjawisk w sferze rynku, w zakresie środowiska, bezpieczeństwa produktów rolnych i ich jakości. Dlatego, także ze względu na uwarunkowania międzynarodowe, nastąpiło przejście od rolnictwa monofunkcyjnego (produkcyjnego) do rolnictwa wielofunkcyjnego, pełniącego już różne funkcje na rzecz społeczeństwa. Na tle krytyki rozwoju rolnictwa industrialnego wyrosła idea rolnictwa zrównoważonego⁹, która – obok zrównoważenia – uwzględnia wielofunkcyjność rolnictwa oraz żywotność obszarów wiejskich.

Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej, jej adaptacja do zmieniających się uwarunkowań ekonomicznych, środowiskowych, politycznych i międzynarodowych, była odpowiedzią na kolejne wyzwania, obejmujące także likwidację negatywnych skutków już wprowadzonych reform. Niewątpliwie wyzwania związane z żywnością towarzyszą Wspólnej Polityce Rolnej od początku, znalazły one przecież wyraz w postanowieniach traktatowych w postaci celów tej polityki (obecnie art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Dość wspomnieć choćby o zapewnieniu bezpieczeństwa zaopatrzenia, stabilizacji rynków, czy zabezpieczeniu odpowiednich cen dla konsumentów. Sprostanie wspomnianym wyzwaniom musiało uwzględniać rozwiązywanie również innych problemów, które pojawiały się na przestrzeni czasu, związanych – dla przykładu – z likwidacją nadwyżek produkcyjnych, ochroną środowiska w rolnictwie, rozwojem obszarów wiejskich, bezpieczeń-

⁹ Bliżej o modelu rolnictwa zrównoważonego, jego uzasadnieniu i kształcie zob. J. S. Zegar, op. cit., s. 59 i n.

stwem żywności i jej jakością itd. Również i inne wyzwania obecnej WPR znalazły pewne odzwierciedlenie w doświadczeniach przeszłości.

3. Nieprzypadkowo spośród współczesnych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej na pierwszym miejscu wymienia się te związane z żywnością. Punkt wyjścia i uzasadnienie ogólne są oczywiste – głównym zadaniem rolnictwa jest dostarczanie żywności¹⁰. Natomiast szczegółowa argumentacja odwołuje się – w pierwszej kolejności – do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*), a także bezpieczeństwa żywności (*food safety*)¹¹.

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego jest wyzwaniem o charakterze zasadniczym¹². Przyjmuje się, że Unia Europejska powinna zaspokoić wzrastający popyt na żywność. Chodzi tu nie tylko o zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego mieszkańcom Europy, ale także wniesienie wkładu do zaspokojenia wzrastającego popytu na żywność w skali globalnej, skoro – według szacunku FAO – liczba ludności świata do 2050 r. zwiększy się do 9 mld, a popyt na żywność wzrośnie o 70%¹³. Omawiane wyzwanie nie zostanie zrealizowane samo przez się, wszakże słabości tkwią już w samym rolnictwie ze względu na biologiczny charakter wytwarzania i związane z tym ryzyko, długi cykl produkcyjny, wzrost kosztów produkcji i zmienność dochodów, rozproszenie i mały potencjał jednostek produkcyjnych itd.

Aby utrzymać silny sektor rolniczy i konkurencyjność związanego z nim przemysłu przetwórczego, należy temu sektorowi zapewnić odpowiednie wsparcie. Dlatego jednym z celów Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 jest zapewnienie opłacalnej produkcji rolnej przez wsparcie dochodów gospodarstw, poprawę konkurencyjności sektora rolniczego i wzmocnienie jego udziału jakościowego w łańcuchu żywnościowym oraz wynagradzanie za trudności związane z produkcją na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych¹⁴. Realizacja m.in. tego celu leży u podstaw unijnej regulacji dotyczącej zarówno rynków rolnych, płatności bezpośrednich, jak i rozwoju obszarów wiejskich. Można mieć wszakże wątpliwości, czy – dla przykładu – obecna organizacja rynków rolnych (np. rynku mleka) ogranicza zjawiska

¹⁰ Komunikat Komisji, s. 5.

¹¹ Zob. np. *Przyszłość WPR po 2013 r.*, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 8 lipca 2010 r. w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. (2009/2236(INI)), P7_TA(2010)0286 oraz wspomniany Komunikat Komisji.

¹² Potwierdza to rezolucja Parlamentu Europejskiego z 18 stycznia 2011 r., o uznaniu rolnictwa za sektor strategiczny w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego (2010/2112 [INI]).

¹³ Komunikat Komisji, s. 2.

¹⁴ Komunikat Komisji, s. 8.

niepożądane, a w konsekwencji, czy gwarantuje osiągnięcie odpowiednich dochodów rolniczych, a w przyszłości – stabilność dostaw.

Spośród wielu barier, które ograniczają zapewnienie *food security*, warto zwrócić uwagę przynajmniej na kilka charakterystycznych dla współczesnych warunków gospodarowania. Na pierwszym miejscu należy wymienić zmniejszanie zasobów gruntów rolniczo wykorzystywanych wskutek przeznaczania ich na cele nierolnicze i wyłączenia z produkcji rolnej. To zjawisko jest efektem urbanizacji i industrializacji, ale ustawodawca powinien je ograniczać, chroniąc zwłaszcza grunty o największej przydatności rolniczej. Na stopień zaspokajania potrzeb żywnościowych może również w coraz większym zakresie wpływać (i wpływa) przeznaczanie produktów rolnych na cele nieżywnościowe. Wreszcie charakterystyczne dla współczesności jest zjawisko marnotrawienia żywności, występujące we wszystkich ogniwach łańcucha żywnościowego¹⁵. Jego skutki wykraczają poza sam problem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Ze względu na doniosłość tego problemu Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2012 r. wzywa zarówno Komisję, jak i państwa członkowskie do podjęcia na różnych płaszczyznach działań służących ograniczeniu tego zjawiska¹⁶.

Z bezpieczeństwem żywnościowym łączy się ściśle zapewnienie bezpieczeństwa żywności, rozumiane jako ogół warunków, które muszą być spełnione w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka¹⁷. Jeśli dąży się do zwiększenia produkcji rolnej w warunkach ograniczania kosztów, to naturalną konsekwencją staje się zagrożenie jakości zdrowotnej żywności. Konsument ma prawo oczekiwać żywności bezpiecznej dla zdrowia, natomiast producenci oraz inne podmioty występujące w łańcuchu żywnościowym powinni spełniać wymogi przewidziane dla takiej żywności. Regulacje unijne i krajowe przewidują szeroki wachlarz instrumentów zabezpieczających jakość zdrowotną żywności, można zaś mieć uzasadnione zastrzeżenia co do skuteczności ich stosowania w praktyce¹⁸.

¹⁵ Zob. bliżej K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności*, w niniejszym numerze „Przeglądu Prawa Rolnego”, s. 119-133.

¹⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2012 r.: Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE (2011/2175 (INI))(2013/C 227 E/05), Dz. Urz. UE C 2013.227E.25.

¹⁷ Co do pojęcia „bezpieczeństwo żywności” zob. art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm.

¹⁸ Słuszna uwaga K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 195 i n. Autorka pokazuje też relacje między bezpieczeństwem żywnościowym a bezpieczeństwem żywności.

Szczególnie mocno rysuje się problem zapewnienia bezpieczeństwa żywności na tle rosnącej roli przemysłu spożywczego (a tu żywności wysoko przetworzonej) kosztem pierwotnej produkcji rolnej oraz wprowadzania innowacji w rolnictwie. To pierwsze zjawisko może prowadzić (i prowadzi) do wielu zaburzeń zdrowotnych, a w celu jego ograniczenia należy promować tzw. zdrowy sposobu odżywiania. Innowacje w rolnictwie dotyczące żywności, których wprowadzanie wymaga szczególnej ostrożności, są przedmiotem wielu regulacji prawnych. Dość wspomnieć, tytułem przykładu, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności¹⁹. Do takiej żywności stosuje się również przepisy unijne dotyczące żywności, w tym oczywiście rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego²⁰. Ostatecznie do konsumenta należy wybór żywności, którą spożywa, ale przy założeniu, że gwarantuje się mu informację o produkcie, która ten wybór umożliwia. Daje temu wyraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności²¹.

Ponadto przepisy przewidują udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących bezpieczeństwa żywności²². Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia człowieka i interesów konsumentów realizowane jest z jednoczesnym zapewnieniem efektywnego funkcjonowania rynku wewnętrznego; funkcjonowanie tego rynku nie powinno jednak odbywać się kosztem bezpieczeństwa żywności²³.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001 (Dz. Urz. UE z 11 grudnia 2015 r., L 327/1).

²⁰ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31 z 1 lutego 2002 r. ze zm.).

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. Urz. UE L 304 z 22 listopada 2011 r. ze zm.).

²² Bliżej zob. A. Germanò, E. Rook Basile, *Biotechnologia e sicurezza alimentare*, „Rivista di Diritto Agrario” 2014, z. 2, s. 199 i n.

²³ O pewnym konflikcie celów prawa żywnościowego zob. P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 53 i n.

Odpowiedzią na potrzeby konsumentów, a także na konkurencję na globalnym rynku jest rozwój systemów jakości żywności. Z jednej strony zapotrzebowanie na żywność tzw. wysokiej jakości będzie rosło wraz ze świadomością zagrożeń, jakie niosą współczesna „uprzemysławiana” produkcja rolna oraz „nowoczesny” przemysł przetwórczy, z drugiej natomiast – już dziś ta żywność ma istotne znaczenie dla potencjału produkcyjnego i eksportowego Unii Europejskiej. Jej rola na zglobalizowanym rynku, ze względu na znoszenie barier, będzie wzrastać w celu zapewnienia wysokiego poziomu konkurencyjności i rentowności rolnictwa unijnego.

Tym oczekiwaniom wychodzi naprzeciw rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych²⁴. Wyraża ono już nowe podejście Unii Europejskiej w zakresie polityki jakości żywności²⁵. Realizacji tej polityki służy też wprowadzenie przepisów dotyczących nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych i określeń tradycyjnych do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych²⁶ oraz zachęt dla rolników i grup rolników do udziału w systemach jakości żywności do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich²⁷.

Wprawdzie Wspólna Polityka Rolna już wcześniej uwzględniała zasoby naturalne i aspekty terytorialne rolnictwa, ale dopiero w tym wieku zyskały one miano wyzwań. Rolnictwo wprawdzie może pozytywnie wpływać na środowisko i zagospodarowanie przestrzeni, ale może również – ze względu na intensywność i „uprzemysławianie” produkcji – powodować negatywne skutki w postaci, dla przykładu, ograniczenia bioróżnorodności, niszczenia

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. UE z 14 grudnia 2012 r., L 343/1).

²⁵ Bliżej zob. K. Leśkiewicz, *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 119 i n.

²⁶ Art. 92 i n. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz uchylającego rozporządzenia rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) 1234/2007 (Dz. Urz. UE z 20 grudnia 2013 r., L 347/671).

²⁷ Art. 16 i n. 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 z 20 grudnia 2013 r., L 347/487).

cennych dla środowiska obszarów, zanieczyszczenia gruntów, emisji gazów cieplarnianych itd. Aby zapewnić bezpieczeństwo żywności (po części także bezpieczeństwo żywnościowe) należy zachować zasoby naturalne składające się na bazę produkcyjną tego działu gospodarki (np. grunty rolne, woda, zasoby genetyczne zwierząt i roślin itd.) w takim stanie, który umożliwi prowadzenie działalności rolniczej i wytwarzanie „zdrowej” żywności²⁸.

Zakłada to zróżnicowanie rolnictwa, ochronę środowiska i klimatu oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Sprostaniu omawianym tu wyzwaniom służy realizacja zasady rolnictwa zrównoważonego, utrzymanie gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z wymogami środowiska, czy zapewnienie dobrostanu zwierząt. Ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego wielofunkcyjność obszarów wiejskich, z dominującą funkcją w zakresie produkcji rolnej, ma swoje granice w sytuacji, gdy następuje przeznaczanie gruntów rolnych na cele energetyczne, a produktów rolnych – na cele nieżywnościowe²⁹. Trzeba wszakże zauważyć, że wyzwania związane z zachowaniem zasobów naturalnych oraz aspektem terytorialnym zostały szeroko uwzględnione zwłaszcza w przepisach dotyczących płatności bezpośrednich oraz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich³⁰.

4. Jak widać, współczesne wyzwania związane z żywnością odgrywają istotną rolę w kształtowaniu Wspólnej Polityki Rolnej oraz regulacji prawnej; wpływają one na wiele aspektów tej polityki, a także na zróżnicowanie i rozbudowę instrumentacji prawnej. Zaspokojenie rosnącego popytu na żywność powinno następować z jednoczesnym zmniejszeniem presji na środowisko³¹, nie da się bowiem sprostać wyzwaniom żywnościowym, jeśli nie uwzględni się ograniczoności zasobów naturalnych oraz aspektu terytorialnego rolnictwa. Rodzi się wszakże pytanie, w jakim stopniu już wprowadzone instrumenty prawne okażą się – w rozważanym tu zakresie – skuteczne. Na to pytanie trzeba

²⁸ Zdaniem U. Hampickego (*Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft aus ökonomischer Perspektive*, „Agrar und Umweltrecht” 2014, nr 10, s. 366 i n.) ustawodawca powinien bliżej określić prawo producenta rolnego do korzystania z zasobów naturalnych w rolnictwie.

²⁹ Zob. bliżej B. le Baut-Ferrarese, *Les énergies renouvelables, nouveau champ d'activité pour les entrepreneurs agricoles*, „Revue de Droit Rural” 2012, nr 399, s. 15 i n.

³⁰ Zob. np. D. Milanowska, *Płatność za zazielenienie w nowym modelu dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015, s. 7 i n.; S. Prutis, *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015, s. 39 i n.; P. Gała, *Problematyka bioróżnorodności w nowym PROW na lata 2014-2020*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015, s. 165 i n.

³¹ Jest to zasadnicza teza J. S. Zegara, op. cit., s. 335.

będzie już niedługo odpowiedzieć choćby dlatego, by wypracować cele i założenia Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 r.

Przeprowadzone rozważania upoważniają także do sformułowania paru refleksji na temat wyzwań, jakie stoją przed nauką prawa rolnego i żywnościowego. Wspomniane związki między rolnictwem a wyżywieniem, przekładające się na ścisłe relacje między prawem rolnym i żywnościowym, wskazują, że agrarysta powinien uwzględniać zarówno aspekty rolne, jak i żywnościowe badanej regulacji prawnej. Rozdzielenie tych aspektów jest bardzo trudne, nadto byłoby ono także niecelowe. Uwzględnienia przez agrarystę wymaga także problematyka środowiskowa. Dopiero łączne ujęcie tych trzech aspektów umożliwi prowadzenie efektywnych badań w zakresie wyzwań związanych z żywnością.

CONTEMPORARY CHALLENGES RELATED TO FOOD AND THEIR ROLE IN SHAPING THE AGRICULTURAL POLICY AND AGRICULTURAL LAW

S u m m a r y

The aim of the deliberations in this article is to articulate the food challenges before the Common Agricultural Policy and to determine their role in shaping the agricultural policy and agricultural law. It is also an attempt to formulate a few reflections on the contemporary model of the development of CAP, and therefore the agricultural law as such. It is not accidental that among the contemporary challenges, those arising in connection with food are primary. A detailed study presented in this article examines food safety and food security as well as the development of food quality systems. In this context, challenges connected with natural resources and territorial aspects have been addressed, to finally conclude that having in mind all those, tight connections between agricultural policy and food policy and between agricultural law and food law must be emphasised.

LE SFIDE CONTEMPORANEE CONNESSE ALL'ALIMENTAZIONE E IL LORO RUOLO PER IL DIVENIRE DELLA POLITICA AGRICOLA E DEL DIRITTO AGRARIO

R i a s s u n t o

L'obiettivo delle considerazioni è di stabilire le sfide alimentari della Politica Agricola Comune e di determinare il loro ruolo per il divenire della politica agricola e del diritto agrario. Lo studio costituisce un tentativo di formulare alcune riflessioni su un modello contemporaneo di sviluppo della Politica Agricola Comune e – di conseguenza – del diritto agrario. Non a caso tra le sfide contemporanee della politica agricola comune in

primo luogo vengono menzionate quelle connesse all'alimentazione. L'oggetto delle considerazioni particolari sono invece i problemi relativi a garantire la sicurezza alimentare e la sicurezza degli alimenti ed anche allo sviluppo di sistemi di qualità alimentare. In questo contesto l'autore affronta le sfide connesse alle risorse naturali e agli aspetti territoriali, invece nella parte conclusiva – tenendo conto dell'importante ruolo attribuito alle sfide alimentari – mette tra l'altro in rilievo una stretta relazione tra la politica agricola e quella alimentare e tra il diritto agrario e quello alimentare.

ELŻBIETA KREMER

Nowe rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych

1. Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego¹ została uchwalona 5 sierpnia 2015 r. i 1 stycznia 2016 r. miała zastąpić dotychczasową ustawę o kształtowaniu ustroju z 11 kwietnia 2003 r.², lecz ustawą z 16 grudnia 2015 r. zmieniono datę jej wejścia w życie na dzień 1 maja 2016 r.³ Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 5 sierpnia 2015 r., z jednej strony, utrzymuje co do zasady dotychczasowe rozwiązania dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym: prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej, prawo pierwokupu i prawo nabycia Agencji Nieruchomości Rolnej, z tym że Agencja może z tych praw skorzystać, gdy przedmiotem zbycia jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha; utrzymuje również rozwiązania dotyczące gospodarstwa rodzinnego, z drugiej zaś – wprowadza zupełnie nowe rozwiązania. Te nowe rozwiązania to przede wszystkim regulacja dotycząca dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, do którego dochodzi w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub jej części, oraz pierwokup sąsiedzki. Jeśli chodzi o pierwokup sąsiedzki, to ustawodawca był bardzo oszczędny w przyjętych rozwiązaniach. Mianowicie zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy w przypadku braku uprawnionego do pierwokupu dzierżawcy albo niewykonania tego prawa – prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy rolnikowi indywidualnemu będącemu właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, a jeżeli ten warunek spełnia więcej niż jeden właściciel, prawo pierwokupu w pierwszej kolejności może wykonać ten, którego wskaże sprzedający nieruchomość.

¹ Dz. U. 2015, poz. 1433.

² Dz. U. 2012, poz. 803.

³ Dz. U. 2015, poz. 2179.

Drugim nowym rozwiązaniem jest zawarta w art. 6 ustawy regulacja dotycząca dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, do którego może dojść w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub jej części. I właśnie to drugie nowe rozwiązanie wprowadzające do porządku prawnego zasady określające, kiedy dopuszczalny będzie podział gospodarstwa rolnego, jest przedmiotem dalszych rozważań.

2. Warto przypomnieć, że pierwszym aktem prawnym, w którym wprowadzone zostały szczególne zasady dotyczące podziału gospodarstw rolnych, była ustawa z 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych⁴. Zgodnie art. 1 tej ustawy podział gospodarstwa rolnego w drodze zbycia jego części, działu spadku albo zniesienia współwłasności mógł być dokonany tylko z zachowaniem przepisów ustawy, można zatem stwierdzić, że rozwiązania te odnosiły się do wszystkich przypadków, w których przeniesienie własności nieruchomości wywoływało skutek podziału gospodarstwa. Wraz z uchwaleniem Kodeksu cywilnego znalazły się w nim rozwiązania szczególne dotyczące podziału gospodarstw rolnych; szczególnie w art. 163 k.c., poza zmianami redakcyjnymi, w zasadzie przejęto rozwiązania zawarte w ustawie z 20 czerwca 1963 r. Zasadą zawartą w art. 163 § 1 pkt 1 k.c. była konieczność zachowania normy podstawowej przez obydwa gospodarstwa, jakie powstaną w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub jej części, tj. gospodarstwa zbywcy i nabywcy. Wyjątki od tej zasady określone zostały w § 1 pkt 2 k.c. Nowelizacje Kodeksu cywilnego (w tym dotyczące dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, tj. art. 163 k.c., które przeprowadzono w 1971 r. i 1982 r.) nie wyeliminowały samej zasady, zmieniane zaś były szczegółowe rozwiązania, które w 1982 r. przybrały postać wymogu powstania po stronie nabywcy gospodarstwa zdolnego do produkcji towarowej. Ponadto określone w art. 163 k.c. zasady bezpośrednio dotyczyły przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub jej fizycznej wydzielonej części, nie regulowały zbycia części ułamkowej nieruchomości; w tym ostatnim przypadku znajdowało ono odpowiednie zastosowanie na podstawie art. 166 § 2 k.c.⁵

Fundamentalna zmiana stanu prawnego nastąpiła 1 października 1990 r.; wchodząca wówczas w życie nowelizacja przepisów Kodeksu cywilnego⁶

⁴ Dz. U. Nr 28, poz. 168.

⁵ J. S. Piąkowski, w: F. Błahuta, J. S. Piąkowski, J. Polickiewicz, *Gospodarstwa rolne, obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967, s. 67.

⁶ Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 55, poz. 321.

zlikwidowała dotychczasowe szczególne zasady obrotu, w tym rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych (pewne rozwiązania szczególne zachowano przy sądowym zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego)⁷. Uchwalona ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁸ nie zawiera żadnych regulacji dotyczących dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego. Dopiero uchwalona 5 sierpnia 2015 r. nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadza w art. 6 regulację dotyczącą dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego. Tym samym praktycznie po 25-letnim okresie braku rozwiązań szczególnych dotyczących podziału gospodarstw rolnych mamy powrót do stanu, który wydawał się już definitywnie zamknięty. Równocześnie należy wyraźnie zaznaczyć, że zawarte w art. 6 ustawy rozwiązania dotyczące dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, które z jednej strony przypominają historyczne rozwiązania zawarte przede wszystkim w art. 163 k.c., z drugiej jednak – regulacje te mają być stosowane w zupełnie odmiennym otoczeniu prawnym niż poprzedzające je, historyczne już rozwiązania. Problematyka dotycząca zasad dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego to tylko jedno z rozwiązań szczególnych w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, stąd też rozważając tę problematykę, należy uwzględnić pozostałe dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, albowiem dopiero wówczas będzie można zweryfikować funkcjonowanie rozwiązań dotyczących podziału gospodarstwa rolnego.

3. Jeśli chodzi o dotychczasowe rozwiązania dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi uregulowane w ustawie z 11 kwietnia 2003 r., to wyrażają się one w dwóch instytucjach: prawie pierwokupu i prawie nabycia. Prawo pierwokupu w pierwszej kolejności przysługuje dzierżawcy nieruchomości rolnej, który może z tego prawa skorzystać, jeśli umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty, a także nabywana nieruchomość wejdzie w skład gospodarstwa rodzinnego prowadzonego przez dzierżawcę. Ustawa definiuje pojęcie gospodarstwa rodzinnego, przyjmując, że jest to gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha, określa również szereg przesłanek o charakterze podmiotowym dotyczących takich wymogów,

⁷ Odnosnie do podziału gospodarstwa rolnego w sądowym trybie zniesienia współwłasności zob. J. Mikołajczyk, *Podział gospodarstwa rolnego – de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 123 i n.

⁸ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 803.

jak: kwalifikacje rolnicze, miejsce zamieszkania czy osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego.

Okolicznością niezwykle ważną z punktu widzenia spełnienia przesłanek wymaganych do uzyskania statusu gospodarstwa rodzinnego jest kwestia tytułu prawnego do nieruchomości rolnych, jakim musi się legitymować rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rolne. Ustawodawca przyjął, że tym tytułem prawnym mogą być: prawo własności, prawo użytkowania wieczystego, dzierżawa, jak również samoistne posiadanie⁹.

Można się co prawda zastanawiać, dlaczego inne tytuły prawne (np. użytkowanie, użyczenie) zostały pominięte, niemniej jednak szczególnego podkreślenia wymaga sam fakt, że konstrukcja prawna gospodarstwa rodzinnego nie została oparta wyłącznie na kryterium własnościowym. W konsekwencji z ustawowego prawa pierwokupu mogą skorzystać tylko ci dzierżawcy, którzy prowadzą gospodarstwo rodzinne (z jednym wyjątkiem, gdy nieruchomość rolna dzierżawiona jest przez spółdzielnię produkcji rolnej)¹⁰. Stanowi to istotne ograniczenie instytucji ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy w porównaniu z jego pierwotną postacią, jaką stworzył art. 695 § 2 k.c. W przypadku braku uprawnionego do pierwokupu albo niewykonania przez niego tego prawa, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji Nieruchomości Rolnych działającej na rzecz Skarbu Państwa, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha. Wskazane wyżej prawa pierwokupu wyłączone są w przypadkach określonych w art. 3 ust. 5 ustawy, w tym gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami, a nadto prawo pierwokupu Agencji Nieruchomości Rolnych wyłączone jest wówczas, gdy w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych, a nadto nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą.

Drugim szczególnym rozwiązaniem dotyczącym obrotu nieruchomościami rolnymi jest prawo nabycia, które przysługuje z mocy ustawy Agencji Nieruchomości Rolnych działającej na rzecz Skarbu Państwa, gdy przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha na-

⁹ Na temat rodzinnego gospodarstwa rolnego zob. K. Stefańska, *Miejsce rodzinnego gospodarstwa rolnego w obrocie rolnym (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 92 i n.

¹⁰ Szerzej na temat prawa pierwokupu zob. J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 10, s. 5 i n.

stępuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży; Agencja może wówczas złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej¹¹. Uprawnienie Agencji jest wyłączone w sytuacjach wskazanych w art. 4 ust. 4 ustawy, w tym gdy w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego.

Pomijając dla potrzeb niniejszych rozważań szczegółową analizę dotyczącą ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości rolnych i prawa nabycia, należy podkreślić, że są to jedyne rozwiązania szczególne dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, które wprowadzone zostały ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. Przedmiotowa ustawa nie wprowadza ograniczeń o charakterze podmiotowym, takich jak wymóg posiadania kwalifikacji zawodowych jako ustawowej przesłanki nabycia prawa własności nieruchomości rolnych, nie wprowadza również żadnych rozwiązań dotyczących ochrony struktury gospodarstw rolnych czy dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego. Natomiast wprowadzone pojęcie gospodarstwa rodzinnego, a konkretnie uzyskanie takiego statusu przez gospodarstwo rolne – istotne jest w dwóch sytuacjach. Pierwsza sytuacja dotyczy możliwości skorzystania z prawa pierwokupu przez dzierżawcę nieruchomości rolnych, albowiem dzierżawiona nieruchomość musi wchodzić w skład gospodarstwa rodzinnego; niespełnienie kryteriów dotyczących gospodarstwa rodzinnego powoduje, że dzierżawca nie jest uprawniony do pierwokupu. Druga sytuacja ma miejsce wówczas, gdy w wyniku nabycia nieruchomości rolnej ma nastąpić powiększenie gospodarstwa rodzinnego; spełnienie tej przesłanki powoduje, że zarówno prawo pierwokupu, jak i prawo nabycia Agencji Nieruchomości Rolnej jest wyłączone. Natomiast jeszcze raz należy podkreślić, że dla zachowania statusu gospodarstwa rodzinnego nie jest konieczne posiadanie prawa własności nieruchomości rolnych, ponieważ bierze się również pod uwagę prawo użytkowania wieczystego, dzierżawę, a nawet posiadanie samoistne. Możliwa jest zatem sytuacja, w której gospodarstwo rodzinne będzie funkcjonować, mimo że do wchodzących w jego skład nieruchomości rolnych prowadzącemu gospodarstwo nie będzie przysługiwało prawo własności.

4. Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 5 sierpnia 2015 r. z jednej strony utrzymuje co do zasady dotychczasowe rozwiązania dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym: prawo pierwokupu dzierżawcy

¹¹ Szerzej na temat prawa nabycia zob. M. Stańko, *Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 4, 2005, s. 112 i n.

nieruchomości rolnej, prawo pierwokupu i prawo nabycia Agencji Nieruchomości Rolnej, z tym że Agencja może z tych praw skorzystać, gdy przedmiotem zbycia jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha; utrzymuje również rozwiązania dotyczące gospodarstwa rodzinnego, z drugiej zaś strony wprowadza zupełnie nowe rozwiązania. Te nowe rozwiązania to przede wszystkim: regulacja dotycząca dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, do którego dochodzi w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub jej części, oraz pierwokup sąsiedzki.

Stąd też przedmiotem dalszych rozważań będzie przede wszystkim problematyka dotycząca podziału gospodarstwa rolnego, która została uregulowana w art. 6 ustawy. Ustawodawca wprowadza zasadę, zgodnie z którą jeżeli wskutek przeniesienia własności nieruchomości rolnej albo jej części miałby nastąpić podział gospodarstwa rolnego, to przeniesienie własności nieruchomości rolnej albo jej części może nastąpić tylko wtedy, gdy jest spełniona jedna z enumeratywnie wymienionych przesłanek¹². Aby przybliżyć przyjęte rozwiązania dotyczące dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, należy zwrócić uwagę na trzy istotne zagadnienia: pierwsze z nich dotyczy ustalenia zakresu przedmiotowego działania regulacji dotyczącej podziału gospodarstw rolnych; drugie zagadnienie to ocena przyjętego katalogu przesłanek dopuszczających podział gospodarstwa rolnego; a trzecie zagadnienie związane jest z przyjętymi rozwiązaniami procesowymi, za pomocą których można będzie stwierdzić, czy planowane przeniesienie własności nieruchomości rolnej będzie zgodne z zasadami regulującymi dopuszczalność podziału gospodarstwa rolnego.

W takich okolicznościach sprawą pierwszoplanową jest ustalenie zakresu przedmiotowego regulacji dotyczącej podziału gospodarstwa rolnego. Przepis art. 6 ustawy określa warunki dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, nie definiując ani nie precyzując bliżej tych pojęć. Natomiast zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 2 ustawy – gospodarstwo rolne to gospodarstwo w rozumieniu Kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. Z kolei definicja kodeksowa nie precyzuje ani nie odnosi się do tego, jaki ma przysługiwać rodzaj prawa do gruntu wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego. Gdyby zatem gospodarstwo rolne było zorganizowane wyłącznie na innych niż prawo własności tytułach prawnych do

¹² Zob. Z. Truszkiewicz, *Regulacja prawna obrotu nieruchomościami rolnymi między żyjącymi – uwagi de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 8, 2009, s. 30 i n., artykuł powstał w związku z pracami w Zespole Problemowym Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego i stanowił wyrażną inspirację dla ustawodawcy przy regulowaniu problematyki podziału gospodarstwa rolnego.

gruntów, to wówczas jego podział nie byłby objęty zakresem działania art. 6, albowiem kwestia stosowania tego przepisu pojawia się dopiero wówczas, gdy ma nastąpić przeniesienie prawa własności nieruchomości rolnej. Nie ma tym samym wątpliwości, że zakresem działania art. 6 będzie objęte takie gospodarstwo, w którym tytułem prawnym do gruntu jest prawo własności, a obszar użytków rolnych stanowi nie mniej niż 1 ha. Wątpliwości pojawiają się wówczas, gdy obok prawa własności występują także inne tytuły prawne do gruntu, a łączny obszar użytków rolnych jest większy niż 1 ha. W takich stanach faktycznych zakresem działania art. 6 powinny być objęte te przypadki, w których powierzchnia użytków rolnych stanowiących własność obejmuje nie mniej niż 1 ha. Dodatkowe trudności pojawiają się wówczas, gdy będziemy mieć do czynienia ze współwłasnością użytków rolnych o obszarze przekraczającym 1 ha, lecz powierzchnia odpowiadająca udziałowi danego współwłaściciela będzie mniejsza niż 1 ha.

Dla ustalenia zakresu przedmiotowego stosowania art. 6 ustawy, oprócz pojęcia gospodarstwa rolnego, istotne jest zwrócenie uwagi na określenie przedmiotu przeniesienia własności. Z powołanego art. 6 ust. 1 ustawy wynika, że przedmiotem przeniesienia własności ma być nieruchomość rolna albo jej część. Pojęcie nieruchomości rolnej jest zdefiniowane w art. 2 ust. 1 ustawy, przez którą należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Definicja nieruchomości rolnej w nowej ustawie jest tożsama z definicją nieruchomości rolnej zawartej w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju, aktualne są zatem dotychczasowe uwagi, w tym bardzo krytyczne, prezentowane w literaturze¹³. Natomiast dla potrzeb określenia zakresu przedmiotowego instytucji podziału gospodarstwa rolnego istotne jest zwrócenie uwagi na określenie „część nieruchomości rolnej”. A konkretnie odpowiedź na pytanie, czy chodzi tylko o część fizyczną nieruchomości rolnej, czy również o zbycie części idealnej stanowiącej udział lub część udziału we współwłasności nieruchomości rolnej. I o ile zbycie części fizycznej nieruchomości rolnej nie budzi wątpliwości, o tyle zbycie udziału lub części udziału nieru-

¹³ Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2003, z. 9, s. 48 i n.; idem, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 6, 2007, s. 144 i n.; E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, „Rejent” 2004, nr 5, s. 58 i n., część II: „Rejent” 2004, nr 6, s. 72 i n.

chomości rolnej może nastroczać już pewne trudności. W odniesieniu do tej kwestii, należy stwierdzić, że co do zasady przeniesienie własności udziału lub części udziału nieruchomości rolnej nie jest wyłączone z zakresu stosowania art. 6 ustawy, dotyczącego dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, o tym jednak, czy w konkretnym stanie faktycznym znajdzie on zastosowanie, decydujące znaczenie ma ustalenie, czy skutkiem przeniesienia własności udziału lub części udziału nieruchomości rolnej będzie podział gospodarstwa rolnego. Z podziałem gospodarstwa rolnego nie będziemy mieć do czynienia m.in. wówczas, gdy w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej czy też udziału w tej nieruchomości rolnej zbywający nie będzie już właścicielem ani współwłaścicielem nieruchomości rolnej.

Rozważając zakres przedmiotowy regulacji dotyczącej dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego zawartej w art. 6 ustawy, należy jeszcze zwrócić uwagę na jedno kryterium. Tym kryterium jest rodzaj zdarzenia prawnego, w wyniku którego następuje przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub jej części wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego. Wśród zdarzeń prawnych można wyróżnić takie, jak: umowy, jednostronne czynności prawne, przepis ustawy, upływ czasu, uchwały, orzeczenia sądu, akty administracyjne. Podany katalog zdarzeń prawnych nie jest zamknięty, jak również można stosować różne kryteria jego wyodrębniania. Nie wszystkie z wymienionych zdarzeń prawnych mogą być objęte zakresem przedmiotowym art. 6 ustawy, a to dlatego że regulacja ta ma zastosowanie do tych przypadków, gdy wskutek przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub jej części miałby nastąpić podział gospodarstwa rolnego. Tym samym nabycie prawa własności nieruchomości rolnej, ale drogą takich zdarzeń, jak: upływ czasu, przepis ustawy, akt administracyjny, nie jest nabyciem wskutek przeniesienia własności nieruchomości rolnej, tym samym do tych zdarzeń nie ma zastosowania art. 6 ustawy, natomiast w przypadku takich zdarzeń, jak orzeczenie sądowe, należy mieć na uwadze, że orzeczenia te mogą mieć w różnych sprawach różny charakter: deklaratoryjny lub konstytutywny, i do nabycia prawa własności nieruchomości rolnych lub ich części na podstawie tych ostatnich orzeczeń art. 6 będzie stosowany.

5. Konieczność stosowania art. 6 ustawy oznacza, że jeżeli wskutek przeniesienia własności nieruchomości rolnej albo jej części miałby nastąpić podział gospodarstwa rolnego, przeniesienie własności nieruchomości lub jej części może nastąpić, gdy spełniona jest jedna z przesłanek określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1-6 ustawy.

Pierwsza przesłanka, której spełnienie pozwala na przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub jej części, jeżeli w wyniku tego przeniesienia ma nastąpić podział gospodarstwa rolnego, ujęta została w następujący sposób: Powierzchnia użytków rolnych, które pozostaną własnością zbywcy, będzie nie mniejsza niż powierzchnia użytków rolnych niezbędna do prowadzenia działalności rolniczej (podstawowa norma obszarowa użytków rolnych w gospodarstwie rolnym), a zbywana nieruchomość rolna albo jej część wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy utworzą bądź powiększą gospodarstwo rolne.

Ustawodawca wprowadza nowe rozwiązanie, jakim jest podstawowa norma obszarowa użytków rolnych w gospodarstwie, równocześnie stanowiąc, że podstawowa norma obszarowa użytków rolnych w gospodarstwie rolnym nie może być większa niż czterokrotność średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w województwie, ogłoszonej na podstawie przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (art. 6 ust. 2 ustawy). Z kolei minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi, w drodze rozporządzenia, podstawową normę obszarową użytków rolnych w gospodarstwie rolnym dla każdego województwa, mając na uwadze średnią powierzchnię gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstw rolnych w poszczególnych województwach i w kraju, ogłoszoną na podstawie przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (art. 6 ust. 9 ustawy). Dostrzegamy zatem, że podstawowa norma obszarowa będzie zróżnicowana w poszczególnych województwach, natomiast na możliwość spełnienia tej normy przez zbywcę nieruchomości rolnej istotne znaczenie będzie miało określenie jej wielkości. Nadto istotnym ograniczeniem jest wymóg, że do podstawowej normy obszarowej mogą być zaliczane tylko te użytki rolne, które pozostają własnością zbywcy, tym samym użytki rolne, co do których zbywca będzie posiadał inny tytuł prawny, nie będą mogły być zaliczane do podstawowej normy obszarowej. Natomiast po stronie nabywcy, nabywana przez niego nieruchomość wraz z jego dotychczasowymi nieruchomościami ma utworzyć bądź powiększyć gospodarstwo rolne. Gdy nieruchomość rolna nabywana przez nabywcę utworzy gospodarstwo rolne, wówczas powstałe w ten sposób gospodarstwo będzie również oparte wyłącznie na prawie własności. Natomiast wątpliwości się pojawiają, gdy nabywana nieruchomość rolna ma powiększyć gospodarstwo rolne nabywcy: Czy wówczas to posiadane dotychczas gospodarstwo rolne musi być również oparte na prawie własności, czy też mogą być uwzględnione inne tytuły prawne do nieruchomości?

Druga przesłanka, której spełnienie pozwala na dokonanie podziału gospodarstwa rolnego, ma następującą treść: Powierzchnia nabywanych użytków rolnych wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy stanowiącymi jego własność będzie większa niż powierzchnia użytków rolnych, które pozostaną własnością zbywcy.

Przesłanka ta ujęta jest czysto ilościowo – po przeniesieniu własności nieruchomości rolnej nabywca ma dysponować większą powierzchnią niż zbywca, istotnym ograniczeniem jest to, że dla ustalenia powierzchni nabywcy i zbywcy bierze się pod uwagę wyłącznie te użytki rolne, co do których przysługuje im prawo własności, inne tytuły prawne zostały wyłączone.

Trzecia przesłanka dopuszczająca podział gospodarstwa rolnego ujęta jest następująco: Zbywana nieruchomość rolna albo jej część obejmuje użytki rolne nieprzylegające do innych użytków rolnych wchodzących w skład tego samego gospodarstwa rolnego zbywcy, ale przylegające do nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego i stanowiącej własność nabywcy.

W tym przypadku, aby podział gospodarstwa rolnego był możliwy, nabywca nieruchomości już w chwili jej nabycia musi być właścicielem użytków rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, podobnie zbywca nieruchomości w chwili zbycia musi spełniać ten sam warunek. Zbywana nieruchomość musi przylegać do nieruchomości rolnej nabywcy, czyli musi graniczyć z tą nieruchomością, graniczenie z inną nieruchomością nabywcy nie będzie spełnieniem tej przesłanki, natomiast zbywana nieruchomość nie może przylegać do innych użytków rolnych zbywcy. Na tle tego ostatniego wymogu może pojawić się wątpliwość, gdy przedmiotem zbycia jest nie cała nieruchomość rolna, ale jej część fizyczna, wówczas ta zbywana część będzie przylegać do nieobjętej zbyciem części użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego zbywcy. Czy zatem w takim przypadku można będzie przyjąć, że przesłanka dopuszczająca podział została zachowana? To pytanie jest tym bardziej zasadne, że ustawodawca nie wprowadza żadnych wymogów dotyczących powierzchni ani co do zbywanej nieruchomości lub jej części, ani co do nieruchomości, z którą graniczy.

Czwarta przesłanka ma bardzo ograniczony zakres stosowania, albowiem dotyczy wyłącznie umowy zamiany i sformułowana została następująco: Przy umowie zamiany różnica powierzchni zamienianych użytków rolnych liczonych w hektarach przeliczeniowych, o których mowa w przepisach o podatku rolnym, nie przekracza 10%.

Ten ograniczony zakres zastosowania tej przesłanki wynika nie tylko z faktu, że dotyczy wyłącznie umowy zamiany, ale nadto każda ze stron tej

umowy musi się zobowiązać do przeniesienia własności nieruchomości obejmującej użytki rolne, tym samym wykluczona jest taka umowa zamiany, w której jedna ze stron zobowiązywałaby się przenieść własność nieruchomości obejmującej inne użytki gruntowe niż użytki rolne.

Piąta przesłanka, w przeciwieństwie do wcześniejszych, nie odwołuje się do kryteriów powierzchniowych, ani innych przesłanek sformułowanych w sposób związany, natomiast ujęta została w sposób oceny, tj.: Ma na celu racjonalne ukształtowanie granicy między nieruchomościami rolnymi. Analizując tą przesłankę, należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie powiązał jej z konkretnym zdarzeniem prawnym, aczkolwiek należy pamiętać ogólną zasadę wynikającą z art. 6 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą to w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub jej części ma nastąpić podział gospodarstwa rolnego. To racjonalne ukształtowanie granicy między nieruchomościami rolnymi może być zatem realizowane za pomocą różnych umów prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości rolnej, w tym również umowy zamiany, której zawarcie w tym przypadku nie jest ograniczone żadnymi kryteriami powierzchniowymi.

Ostatnia, szósta przesłanka, której spełnienie pozwala na dokonanie podziału gospodarstwa rolnego, przypomina nam sytuację, gdy w wyniku podziału dochodzi do likwidacji gospodarstwa rolnego. Zgodnie z tą przesłanką podział gospodarstwa jest możliwy gdy: Własnością zbywcy pozostanie grunt pod budynkiem mieszkalnym wraz z innymi obiektami budowlanymi oraz gruntami do nich przyległymi, niezbędnymi do właściwego korzystania z budynku mieszkalnego, których łączna powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, oraz zbywana nieruchomość rolna albo jej część wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy utworzą bądź powiększą gospodarstwo rolne.

Rozważając ten ostatni, szósty przypadek dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, należy zwrócić uwagę, że po stronie zbywcy musi pozostać własność gruntu, na którym znajduje się budynek mieszkalny, tym samym brak budynku mieszkalnego uniemożliwi powołanie się na tę przesłankę. Powołanie się na tę przesłankę sprawia, że własnością zbywcy może pozostać grunt, który nie przekracza 0,5 ha, a nadto jest to grunt niezbędny do właściwego korzystania z budynku mieszkalnego wraz z innymi obiektami budowlanymi. Treść tej przesłanki może sugerować, że zbywca w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej zamierza zlikwidować gospodarstwo rolne, a skoro tak, to można się zastanawiać, dlaczego przyjęte zostało 0,5 ha jako kryterium obszarowe, jeżeli zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy za gospodarstwo rolne uważa się gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. Ponadto po-

wiązanie tej przesłanki z zamiarem likwidacji gospodarstwa rolnego przez zbywcę nie zawsze jest zasadne, albowiem aktualna definicja gospodarstwa rolnego dopuszcza różne tytuły prawne do gruntu – nie ogranicza ich tylko do prawa własności. Tym samym przesłanka ta będzie spełniona i w takich okolicznościach, gdy zbywca po przeniesieniu własności nieruchomości rolnej lub jej części będzie nadal prowadził gospodarstwo rolne, jeżeli będzie posiadał inny tytuł prawny do gruntu niż prawo własności. Jeśli zaś chodzi o osobę nabywcy, to zbywana na jego rzecz nieruchomość rolna albo jej część wraz z nieruchomościami nabywcy utworzą bądź powiększą gospodarstwo rolne. Ten warunek, który musi spełnić nabywca, został w ten sam sposób ujęty jak w pierwszej przesłance.

Analizując zatem ten wymóg dotyczący utworzenia bądź powiększenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę, w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że w przypadku utworzenia gospodarstwa nabywca musi nabyć prawo własności nieruchomości rolnej o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych, aby zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy spełniona została definicja gospodarstwa rolnego. Natomiast w przypadku powiększenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę pojawia się wątpliwość, czy gospodarstwo, które dotychczas nabywca posiada, a które ma zostać powiększone, ma być utworzone wyłącznie w oparciu o prawo własności, czy też możliwe są inne tytuły prawne do gruntu. Skoro ustawodawca, formułując przesłankę powiększenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę, nie wskazał wyraźnie na kryterium własnościowe jako jedyny tytuł prawny do gruntu, można by twierdzić, że dopuszczalne są również inne tytuły prawne do gruntu. Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę treść przepisów dotyczących postępowania w sprawie stwierdzenia dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, a w szczególności dotyczących obowiązkowej treści wniosku (art. 6 ust. 5 pkt 2 ustawy), to zauważamy, że ustawodawca jednoznacznie wymaga informacji o stanowiących własność zbywcy i nabywcy nieruchomościach rolnych, natomiast nie wymaga informacji o innych nieruchomościach rolnych, do których przysługuje inny niż prawo własności tytuł prawny. Powyższe skłania do wniosku, że również w przypadku powiększenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę należy brać pod uwagę prawo własności jako jedyny tytuł prawny do gruntu.

6. Analiza rozwiązań zawartych w art. 6 ustawy z punktu widzenia przesłanek, które muszą być spełnione, aby podział gospodarstwa rolnego był możliwy, prowadzi do zaskakującego wniosku, że spełnienie jednej z przesłanek wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 1-6 nie zawsze będzie oznaczało dopuszczalność podziału gospodarstwa rolnego. Albowiem art. 6 ust. 3 ustawy

stanowi, że własność nieruchomości rolnej albo jej części może być przeniesiona, o ile ma ona zapewniony dostęp do drogi publicznej albo dostęp ten ma nieruchomość nabywcy granicząca z tą nieruchomością. Wskazane rozwiązanie wprowadza dodatkową przesłankę dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, która musi być spełniona wraz z jedną z przesłanek określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1-6.

Wprowadzony dodatkowy wymóg ustawowy zapewnienia dostępu do drogi publicznej wywołuje szereg wątpliwości. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że ustawodawca poza wprowadzeniem powyższego wymogu w ogóle nie odniósł się do jego treści. Stąd też teoretycznie można się zastanawiać, czy chodzi o faktyczne, czy prawne zapewnienie dostępu do drogi publicznej, a jeżeli prawne, to, w jakiej formie prawnej może ono być zrealizowane. Odpowiedzi na to pytanie można poszukiwać w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która regulując zagadnienie podziału nieruchomości w art. 93 ust. 3¹⁴, wprowadza nie tylko wymóg dostępu do drogi publicznej, ale w tym samym przepisie definiuje, co uważa się za dostęp do drogi publicznej.

Za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Powiązanie możliwości podziału nieruchomości z dostępem do drogi publicznej wynika m.in. z tego, że dostęp taki jest warunkiem dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego¹⁵ oraz warunkiem dopuszczalności inwestycji budowlanych¹⁶.

Tak więc bez dostępu do drogi publicznej samodzielne zagospodarowanie działek, które po podziale zmieniły właściciela, nie byłoby możliwe, nawet gdyby działki te spełniały inne wymogi określone w planie miejscowym lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Odwołanie się do ustawy o gospodarce nieruchomościami, dla potrzeb zdefiniowania pojęcia dostępu do drogi publicznej zawartego w art. 6 ust. 3 nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, można uzasadnić wykładnią systemową, zgodnie

¹⁴ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1774.

¹⁵ Art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 199.

¹⁶ Art. 5 ust. 1 pkt 9 i art. 34 ust. 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1409; zm.: Dz. U. 2015, poz. 443.

z którą pojęciom ustawowym niezdefiniowanym w danym akcie prawnym należy nadawać tożsamą treść, jaką pojęcia te posiadają w innych ustawach.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w ustawie o gospodarce nieruchomościami samo zagadnienie dostępu do drogi publicznej powiązane jest bezpośrednio z problematyką dotyczącą dopuszczalności podziału nieruchomości. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie wprowadza natomiast ograniczeń czy też zakazów w możliwości rozporządzania, w tym przeniesienia, własności nieruchomości, która nie jest przedmiotem podziału, ale nie ma dostępu do drogi publicznej. Słowem, nieruchomości bez dostępu do drogi publicznej nie zostały wyłączone z obrotu.

Natomiast istotne wątpliwości pojawiają się na tle nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Mianowicie wymóg zapewnienia dostępu do drogi publicznej zawarty w art. 6 ust. 3 ustawy zamieszczony został w artykule, który dotyczy zagadnień związanych z dopuszczalnością podziału gospodarstwa rolnego, co powinno sugerować, że podobnie jak w ustawie o gospodarce nieruchomościami, kwestia dostępu do drogi publicznej powinna być rozważana tylko wówczas, gdy w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje podział gospodarstwa rolnego. Jednak zakres regulacji zawartej w powoływanym art. 6 ust. 3 ustawy jest szerszy, albowiem przepis ten wprowadza generalną zasadę, że własność nieruchomości rolnej albo jej części może być przeniesiona, o ile ma ona zapewniony dostęp do drogi publicznej albo dostęp ten ma nieruchomość nabywcy granicząca z tą nieruchomością. Jeżeli zatem przedmiotem przeniesienia własności będzie nieruchomość rolna, zastosowanie będzie miał wynikający z art. 6 ust. 3 ustawy wymóg dostępu do drogi publicznej, mimo że zbywający, nie posiadając innych nieruchomości rolnych, nie będzie dokonywał podziału gospodarstwa rolnego. Tym samym w art. 6 ust. 3 ustawy wprowadzono nieznaną dotychczas w polskim porządku prawnym zasadę, że przedmiotem przeniesienia własności nieruchomości rolnej mogą być tylko te nieruchomości rolne, które mają zapewniony dostęp do drogi publicznej, albo dostęp ten ma nieruchomość nabywcy granicząca z tą nieruchomością. Swoistym potwierdzeniem tej zasady jest rozwiązanie zawarte w art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy, który to przepis stanowi, że nieważna jest czynność prawna, której przedmiotem jest przeniesienie własności nieruchomości rolnej albo jej części, jeżeli nie będzie miała ona zapewnionego dostępu do drogi publicznej. Wprowadzone rozwiązania w istotny sposób ograniczają możliwość przeniesienia własności nieruchomości rolnej albo jej części, w szczególności gdy skutek przeniesienia własności nieruchomości rolnej albo jej części miałby nastąpić podział gospodarstwa rolnego.

7. Kolejnym zagadnieniem związanym z problematyką dotyczącą dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego jest kwestia podmiotu, który będzie uprawniony do stwierdzenia, że dopuszczalny jest podział gospodarstwa rolnego i trybu, w jakim będzie to następowało. W tej materii ustawodawca przyjął rozwiązanie, że to dyrektor oddziału terenowego Agencji Nieruchomości Rolnej będzie stwierdzał w drodze decyzji administracyjnej, że dopuszczalny jest podział gospodarstwa rolnego, a od decyzji tej będzie przysługiwało odwołanie do Prezesa Agencji. Postępowanie w sprawie stwierdzenia dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego jest postępowaniem administracyjnym, do którego ma zastosowanie Kodeks postępowania administracyjnego. W stosunku do postępowania jurysdykcyjnego uregulowanego w Kodeksie ustawa o kształtowaniu ustroju wprowadziła zmiany dotyczące dwóch zagadnień. Pierwsze zagadnienie dotyczy samego wniosku o wydanie decyzji w sprawie stwierdzenia dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, mianowicie w art. 6 ust. 5 sprecyzowano, jakie informacje ma zawierać wniosek oraz jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku. Drugie zagadnienie to ograniczenie możliwości wzruszenia ostatecznych decyzji wydanych w sprawie dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego. Do decyzji tych nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne, upłynęło 5 lat. Należy zaznaczyć, że decyzje wydawane w sprawie dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, objęte są kontrolą sądów administracyjnych¹⁷, a to oznacza, że od decyzji Prezesa Agencji przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a od wyroku tego Sądu – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Szczegółnej uwagi wymagają rozwiązania dotyczące wniosku o wydanie decyzji w sprawie dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego. Mianowicie wniosek winien zawierać dane dotyczące wnioskodawcy i nabywcy, a także informacje o stanowiących własność zbywcy i nabywcy nieruchomościach rolnych, nadto do wniosku należy dołączyć pisemne oświadczenia wnioskodawcy i nabywcy, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy (stanowiące dowód potwierdzający powierzchnię posiadanych użytków rolnych). Przyjęte rozwiązania dotyczą typowej sytuacji, w której wniosek zawiera wskazane dane dotyczące zbywcy i nabywcy nieruchomości rolnej, natomiast rozwiązania te nie uwzględniają, czy nawet pomijają te sytuacje, gdy osoba uprawniona z tytułu prawa pierwokupu może nabyć prawo własności nieruchomości rolnej. Uprawniony z tytułu prawa pierwokupu powinien być również

¹⁷ Art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 270 ze zm.

legitymowany do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, a zbywca nieruchomości powinien być stroną tego postępowania administracyjnego. Bez udziału zbywcy i informacji dotyczących zbywcy oraz posiadanych przez niego nieruchomości rolnych nie będzie bowiem możliwe ustalenie, czy spełniona została jedna z przesłanek zawartych w art. 6 ust. 1 pkt 1-6 ustawy, które określają dopuszczalność podziału gospodarstwa rolnego.

Problem ten uległby dodatkowej komplikacji w sytuacji, gdyby było kilka osób uprawnionych z tytułu prawa pierwokupu, a taka sytuacja może mieć miejsce w przypadku tzw. pierwokupu sąsiedzkiego, uregulowanego w art. 9 ust. 2 ustawy. Nadto w przypadku gdy osoba uprawniona z tytułu prawa pierwokupu chce skorzystać z tego uprawnienia, a wskutek przeniesienia prawa własności ma nastąpić podział gospodarstwa rolnego i konieczne jest uzyskanie decyzji stwierdzającej dopuszczalność podziału – pojawia się jeszcze dodatkowy problem. Mianowicie prawo pierwokupu co do nieruchomości można wykonać w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o sprzedaży (art. 598 § 2 k.c.), tym samym w praktyce nie jest możliwe, aby w tym czasie uprawniony z tytułu prawa pierwokupu mógł już dysponować ostateczną decyzją stwierdzającą dopuszczalność podziału gospodarstwa rolnego. Nie można również nie dostrzegać, że przyjęte rozwiązania, zgodnie z którym decyzję organu I instancji wydaje dyrektor oddziału terenowego Agencji (takich oddziałów na terenie Polski jest 11), a decyzję II-instancyjną wydaje Prezes Agencji z siedzibą w Warszawie, sprawia, że możliwość czynnego udziału w tych postępowaniach administracyjnych przez strony została faktycznie ograniczona, podobnie jak w postępowaniu sądowoadministracyjnym, albowiem sądem I-instancyjnym właściwym do rozpoznania skarg na decyzję Prezesa Agencji jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Zasadnie zatem nasuwa się pytanie, czy w sprawach dotyczących dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, do którego dochodzi w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub jej części, słuszne i celowe jest przyjęcie takich rozwiązań, które prowadzą do faktycznego, nieprawnego ograniczenia czynnego udziału stron w postępowaniu, podczas gdy zgodnie z art. 10 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Powyższe uwagi prowadzą do jednoznacznego wniosku, że przyjęte rozwiązania dotyczące dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego zarówno

z punktu widzenia materialnoprawnych rozwiązań, jak i proceduralnych nie spełniają wymogów prawidłowej legislacji.

8. Wnioski: Ustawa o ustroju rolnym z 5 sierpnia 2015 r., określając zasady dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, z jednej strony oparła się na dotychczasowym modelu uregulowanym w ustawie z 11 kwietnia 2003 r., którego podstawowym rozwiązaniem jest prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej oraz prawo pierwokupu i prawo nabycia Agencji Nieruchomości Rolnej, z drugiej zaś – wprowadziła nowe rozwiązania dotyczące: zasad dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, wymóg dostępu do drogi publicznej jako warunek przeniesienia własności nieruchomości rolnej czy też pierwokup sąsiedzki. Te nowe rozwiązania obarczone są nie tylko licznymi niedoskonałościami prawnymi, ale przede wszystkim niweczą dotychczasowe rozwiązania. Wystarczy przypomnieć, że dla spełnienia definicji gospodarstwa rodzinnego bierze się pod uwagę użytki rolne będące przedmiotem własności, użytkowania wieczystego, samoistnego posiadania, jak również będące przedmiotem dzierżawy. Aby dzierżawcy przysługiwało prawo pierwokupu, dzierżawiona nieruchomość musi wchodzić w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy (art. 9 ust. 1 pkt 1), podobnie nabycie nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego na powiększenie gospodarstwa rodzinnego wyłącza czy to pierwokup, czy prawo nabycia Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 9 ust. 6 w zw. z art. 10 ust. 4 pkt 1 ustawy).

Natomiast wprowadzone nowe rozwiązania dotyczące dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego w związku z przeniesieniem prawa własności nieruchomości rolnej zostały sformułowane przy założeniu, że wchodzące w skład gospodarstwa rolnego użytki rolne stanowią przedmiot własności. Można stwierdzić, że wprowadzone zasady dotyczące dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, co do zasady, zostały przeniesione z rozwiązań dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi, jakie obowiązywały do 1 października 1990 r., wówczas bowiem pojęcie gospodarstwa rolnego opierało się wyłącznie na kryterium własnościowym, ustawodawca nie dostrzegł zaś, że w tejże samej ustawie reguluje pojęcie gospodarstwa rodzinnego, którego konstrukcja oparta jest na prawie własności, prawie użytkowania wieczystego, dzierżawie, a także samoistnym posiadaniu. Powstał zatem olbrzymi dysonans pomiędzy rozwiązaniami przyjętymi w ustawie z 5 sierpnia 2015 r., prowadzący m.in. do wyraźnego ograniczenia prawa pierwokupu dzierżawców czy też ograniczenia osób nabywających nieruchomość rolną celem powiększenia gospodarstwa rodzinnego. Osoby te, mimo że będą spełniać przesłanki dotyczące gospodarstwa rodzinnego, mogą bowiem nie spełniać

przesłanek dotyczących dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego i to przede wszystkim dla tego, że pojęcie gospodarstwa rodzinnego i pojęcie gospodarstwa rolnego skonstruowane zostały w oparciu o różne tytuły prawne do wchodzących w ich skład nieruchomości rolnych. Już ten sam fakt sprawia, że przyjęta regulacja prawna obarczona jest istotnym błędem dotyczącym zarówno samej konstrukcji przyjętych rozwiązań, jak i możliwości co do realizacji celów ustawy.

Na krytykę zasługują również rozwiązania proceduralne dotyczące stwierdzania dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, które w przypadku osób uprawnionych z tytułu pierwokupu nie tylko nie przewidują możliwości wystąpienia przez nie z wnioskiem wszczęcia takiego postępowania, ale ponadto samo przeprowadzenie takiego postępowania i uzyskanie ostatecznej decyzji w terminie miesięcznym od złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu jest w praktyce niemożliwe. Stąd też w pełni zasadne są obawy, że wejście w życie tej ustawy spowoduje daleko idące ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, w tym w istotnej części spowodowane nieprawidłową regulacją prawną. Ta wadliwość regulacji wynika m.in. stąd, że ustawodawca, wprowadzając rozwiązania dotyczące dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, zupełnie nie wziął pod uwagę pozostałych rozwiązań i instytucji zawartych w ustawie z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, co powoduje, że stosowanie tej ustawy w wielu przypadkach stało się w praktyce niewykonalne.

NEW SOLUTIONS OF THE DIVISION OF AGRICULTURAL HOLDINGS

S u m m a r y

The new Act of 5 August 2015 on the Shaping of the Agricultural Regime, while leaving intact the existing instruments available so far, has introduced some new solutions regarding, among other things, the permissibility of dividing agricultural holdings. Three basic issues have been thus analysed: (i) determination of the scope of the subject of the regulation applicable to the division of agricultural holdings, (ii) the assessment of the adopted catalogue of premises permitting division of an agricultural holding, and (iii) a possibility of determining, using the existing regulations, whether an intended transfer of an agricultural holding will be compatible with the principles governing the permissibility of a division of a holding. In the concluding remarks it is noted that the new regulation is not free from defects and will result, *inter alia*, in far reaching restrictions of the trading in agricultural land.

NUOVE SOLUZIONI RIGUARDANTI LE DIVISIONI DELLE AZIENDE AGRICOLE

Riassunto

La nuova legge del 5 agosto 2015 sulla configurazione dell'ordinamento agrario, oltre a mantenere gli strumenti esistenti, ha introdotto soluzioni del tutto nuove, le quali concernono tra l'altro l'ammissibilità della divisione dell'azienda agricola. Al riguardo l'autrice analizza tre questioni fondamentali: la prima è volta a stabilire l'ambito oggettivo di applicazione della regolamentazione riguardante le divisioni delle aziende agricole, la seconda si propone di valutare le premesse accolte per l'ammissibilità della divisione dell'azienda agricola, la terza invece si ricollega a soluzioni processuali accettate, con l'aiuto delle quali sarà possibile deliberare la conformità di un previsto trasferimento di proprietà del fondo agricolo alle misure che regolano l'ammissibilità della divisione dell'azienda agricola. Nella parte conclusiva l'autrice esprime tante osservazioni critiche, rileva una inadeguatezza della nuova regolamentazione. Pertanto essa afferma tra l'altro che l'entrata in vigore della presente legge porterà a restrizioni di vasta portata nell'ambito della circolazione dei fondi agricoli.

PAWEŁ BLAJER

Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemonium?

1. Uwagi wstępne

Wśród wielu nowości legislacyjnych, które przyniosła ze sobą ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹, na szczególną uwagę zasługują regulacje poświęcone nowej w polskim porządku prawnym instytucji tzw. sąsiedzkiego prawa pierwokupu. Regulacje te można uznać za wyjście naprzeciw niektórym postulatom zgłaszanym w literaturze agrarystycznej, a dotyczącym poszerzenia zakresu stosowania prawa pierwokupu w celu kształtowania racjonalnej struktury gruntowej polskich gospodarstw rolnych². W systemie polskiego prawa rolnego prawo pierwokupu traktowane jest przede wszystkim jako narzędzie publicznoprawnej kontroli obrotu nieruchomości rolnymi; takie zadanie spełniają ustawowe prawa pierwokupu zastrzeżone na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych działającej na rzecz Skarbu Państwa, przewidziane przepisami ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³ oraz ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴. Tymczasem w ustawodawstwie

¹ Dz. U. 2015, poz. 1433 (dalej jako: u.k.u.r. z 2015 r.).

² Por. w szczególności: P. Blajer, *Rozważania nad kształtem ustawowego pierwokupu rolnego w ustawodawstwie polskim na tle wybranych regulacji europejskich (studium prawnoporównawcze)*, w: E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009, s. 54.

³ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1014 ze zm.

⁴ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 803 (dalej: u.k.u.r. z 2003 r.).

rolnym państw zachodnioeuropejskich ustawowe prawo pierwokupu służy w pierwszej kolejności poprawie struktury agrarnej przez prawidłowe kształtowanie granic i obszaru istniejących gospodarstw, jak również ułatwienie nabywania gruntów rolnych osobom dysponującym odpowiednimi kwalifikacjami rolniczymi. W Polsce analogiczne założenia towarzyszyły tradycyjnym formom pierwokupu „rolnego”, tj. pierwokupowi dzierżawcy nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 1 u.k.u.r. z 2003 r.) oraz pierwokupowi współwłaściciela nieruchomości rolnej (art. 166 k.c.). Niemniej normatywna konstrukcja tych praw, w tym w szczególności pierwokupu dzierżawcy, uzależniająca skorzystanie z nich od spełnienia szeregu nie zawsze racjonalnych kryteriów – budzi wątpliwości co do ich rzeczywistej przydatności dla osiągnięcia powołanych celów.

Pojawienie się nowej formy pierwokupu o typowo rolnej specyfice należy zatem z jednej strony przyjąć z uznaniem, z drugiej – jednak poddać krytycznej analizie. Względny teoretyczny i praktyczny zarazem przemawiają za przeprowadzeniem dokładnych badań nad przesłankami przedmiotowymi i podmiotowymi tego prawa, jak również kwestią trybu jego realizacji. Z uwagi na fakt, że „sąsiedzkie” prawo pierwokupu stanowi instytucję dotychczas nieznaną w polskim ustawodawstwie, szczególnie pomocne w analizie jego konstrukcji mogą okazać się regulacje obowiązujące w państwach zachodnioeuropejskich, posiadające często długoletnią tradycję i w związku z tym wyczerpująco zinterpretowane w literaturze i orzecznictwie. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że „sąsiedzkie” prawo pierwokupu nie jest konstrukcją prawną występującą powszechnie w systemach prawa rolnego państw zachodnioeuropejskich. Znane jest ustawodawstwu włoskiemu, w którym regulowane jest przepisem art. 7 ustawy z 14 sierpnia 1971 r. nr 817 Disposizioni per il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo delle proprietà coltivate w zw. z art. 8 ustawy z 26 maja 1965 r. nr 590 Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice⁵. Z kolei w ustawodawstwie hiszpańskim sąsiedzkie prawo reaktu posiada aż dwie podstawy prawne – regulację ogólną zawartą w art. 1523-1525 hiszp. k.c. oraz unormowanie szczególne, którego adresatem są wyłącznie rolnicy prowadzący tzw. gospodarstwa priorytetowe, objęte art. 27 ustawy z 4 lipca 1995 r. nr 19 o modernizacji gospodarstw rolnych (Ley de modernización de las explotaciones agrarias)⁶. W przeszłości sąsiedzkie prawo pierwokupu znane było również ustawodawstwu szwajcar-

⁵ Teksty obu wymienionych aktów prawnych dostępne są na: <http://www.normattiva.it>.

⁶ Aktualne teksty tych aktów prawnych można znaleźć na stronie Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es>.

skiemu⁷, niemniej aktualnie obowiązujące szwajcarskie rolnicze prawo gruntowe (BGBB) nie zna już tej instytucji⁸. Z powyższych względów analiza komparatystyczna ograniczona zostanie w niniejszym opracowaniu do włoskiego i hiszpańskiego porządku prawnego.

Celem pracy jest zatem konfrontacja nowej w polskim systemie prawa rolnego instytucji pierwokupu sąsiedzkiego z rozwiązaniami funkcjonującymi od lat we Włoszech i Hiszpanii. Dalsze badania będą uwzględniały przesłanki przedmiotowe i podmiotowe tego prawa oraz tryb jego realizacji. Wyniki analizy mają natomiast w założeniu umożliwić odpowiedź na pytanie sformułowane w tytule niniejszej pracy: Czy tzw. sąsiedzkie prawo pierwokupu unormowane w art. 9 ust. 2 u.k.u.r. z 2015 r. rzeczywiście stanowi użyteczne narzędzie kształtowania prawidłowej struktury agrarnej polskich gospodarstw rolnych, czy też przeciwnie, instytucja ta, w kształcie przewidzianym ustawą, doprowadzić może do paraliżu obrotu nieruchomościami rolnymi? Stosowne wnioski w tym względzie zostaną zaprezentowane w ramach uwag końcowych.

2. Przesłanki przedmiotowe tzw. sąsiedzkiego prawa pierwokupu

2.1. Zdarzenie generujące tzw. sąsiedzkie prawo pierwokupu

Charakterystyczną cechą regulacji włoskiego prawa pierwokupu i hiszpańskiego prawa „retraktu” jest okoliczność, że prawa te aktualizują się nie tylko w razie zawarcia umowy sprzedaży, ale rozciągają się na przypadki umownego przeniesienia własności nieruchomości pod tytułem innym niż sprzedaż. We Włoszech w art. 8 ustawy nr 590/65 r. ustawodawca posługuje się w tym zakresie określeniem *trasferimento a titolo oneroso o concessione in enfiteusi*, które zdaniem włoskiej doktryny powinno obejmować nie tylko wszelkie umowy przeniesienia własności pod tytułem odpłatnym oraz umowy o oddanie nieruchomości w emfiteuzę, ale także umowy przedwstępne do

⁷ Przewidywała je ustawa związkowa z 12 czerwca 1951 r. o ochronie rolniczego posiadania gruntów (Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes – EGG).

⁸ Por. W. Winkler, *Gesetzliche Vorkaufsrechte an Landwirtschaftlichen Grundstücken in der Gesetzgebung europäischen Ländern*, w: R. Hendler, M. Ibler, J. Martinez Soria (red.), »Für Sicherheit, für Europa« Festschrift für Volkmar Götz zum 70. Geburtstag, Göttingen 2005, s. 323 i n.

takich umów⁹. Z drugiej strony ten sam przepis jednoznacznie wyklucza prawo pierwokupu w przypadku zamiany, sprzedaży dokonywanej w postępowaniu egzekucyjnym oraz sprzedaży w przymusowym postępowaniu likwidacyjnym i upadłościowym.

W Hiszpanii natomiast, stosownie do definicji zawartej w art. 1521 k.c., tzw. prawo retraktu (*derecho de retracto*), w tym także o charakterze sąsiedzkim, aktualizuje się w przypadku zawarcia umów sprzedaży oraz *datio in solutum*.

Z kolei polski Kodeks cywilny uznaje prawo pierwokupu (art. 596 k.c.) za szczególny rodzaj sprzedaży. W konsekwencji zarówno pierwokup ustawowy, jak i umowny aktualizują się wyłącznie w przypadku zawarcia tego jednego typu umowy nazwanej – tj. sprzedaży¹⁰. W porównaniu z ustawodawstwem hiszpańskim, a w szczególności włoskim, zakres przedmiotowy prawa pierwokupu jest w Polsce ujęty stosunkowo wąsko.

2.2. Przedmiot prawa pierwokupu

We Włoszech prawo pierwokupu sąsiedzkiego dotyczy gruntu (*fondo*), jak również udziału we współwłasności takiego gruntu, o ile nie został on przeznaczony w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Powierzchnia gruntu będącego przedmiotem umowy z punktu widzenia pierwokupu sąsiedzkiego jest nieistotna. Prawo pierwokupu jest natomiast wyłączone, gdy udział we współwłasności gruntu zbywany jest na rzecz współspadkobiercy spełniającego kryteria niezbędne do uznania go za tzw. *coltivatore diretto*.

Przepisy hiszpańskiego kodeksu cywilnego ograniczają z kolei prawo retraktu sąsiedzkiego do „nieruchomości wiejskich” (*finca rustica*), przy czym nie zawierają legalnej definicji tego pojęcia. W literaturze hiszpańskiej wskazuje się, że o zakwalifikowaniu danej nieruchomości jako rolnej na potrzeby tej instytucji decydują okoliczności czysto faktyczne, a zatem możliwość prowadzenia na niej działalności rolniczej oraz zorganizowanie na niej gospodarstwa rolnego¹¹. W przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych we Włoszech, hiszpańskie regulacje prawne wprowadzają ponadto normy obszarowe, które powinna spełniać nieruchomość rolna, by obejmowało ją prawo retraktu

⁹ Por. L. Costato, *Corso di diritto agrario*, Milano 2004, s. 191.

¹⁰ S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 144.

¹¹ Por. A. Cañete Quesada, *El retracto legal de colindantes*, http://porticolegal.expansion.com/pa_articulo.php?ref=182 [dostęp: 3.12.2015].

sąsiedzkiego. W świetle kodeksu cywilnego powierzchnia takiej nieruchomości nie powinna przekraczać 1 ha. Z kolei zgodnie z ustawą nr 19 z 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych przewidziane w niej prawo retraktu sąsiedzkiego aktualizuje się w przypadku, gdy przedmiotem umowy jest nieruchomość o powierzchni mniejszej niż dwukrotność tzw. minimalnej jednostki upraw (*minima unidad de cultivo*). Przez pojęcie „minimalna jednostka upraw” powołana ustawa rozumie powierzchnię, którą powinna posiadać nieruchomość rolna, by dokonywane na niej zabiegi rolnicze, przy zastosowaniu zwykłych środków produkcji i technik, dostarczały jej właścicielowi zadowalające dochody, przy uwzględnieniu charakterystyki socjoekonomicznej danej jednostki podziału terytorialnego, w której nieruchomość jest położona. Skonkretyzowanie tej normy obszarowej następuje w aktach prawnych wydawanych przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego (*regiones*), które określają obszar minimalnej jednostki upraw oddzielnie dla każdej z gmin (*comarcas*) oraz stref (*zonas*) położonych w ich granicach¹².

Podobnie jak we Włoszech ustawodawstwo hiszpańskie rozciąga prawo retraktu sąsiedzkiego na przypadki zbycia udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, wykluczając je jednak w sytuacji, gdy nabywcą udziału jest inny współwłaściciel tej nieruchomości.

W świetle art. 9 ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 1 polskiej u.k.u.r. z 2015 r. tzw. sąsiedzkie prawo pierwokupu aktualizuje się w przypadku sprzedaży „nieruchomości rolnej”. Ustawa w art. 2 pkt 1 definiuje „nieruchomość rolną”, przesądzając, że stanowi ona nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Cytowana regulacja stanowi dosłowne powtórzenie definicji nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r. z 2003 r., w związku z czym zachowują w pełni aktualność wszelkie uwagi krytyczne dotychczas formułowane pod adresem tej definicji w polskiej literaturze¹³. W szczególności należy podkreślić brak w ramach polskiej definicji odwołania do kryterium obszarowego. Ponadto z punktu widzenia prawa pierwokupu sąsiedzkiego nie ma znaczenia okoliczność, czy sprzedawana nieruchomość rolna położona jest w granicach admi-

¹² Por. w szczególności: J. A. Navarro Fernández, *Introducción al derecho agrario (Regimen juridico de las explotaciones agrarias)*, Madrid 2005, s. 2014. W języku polskim: P. Blajer, *Ewolucja szczególnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie hiszpańskim*, „Studia Iuridica Agraria” 7, 2009, s. 115.

¹³ Por. np. Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, „Rejent” 2003, nr 9, s. 49 i n.

nistracyjnych miasta, czy też poza nimi. Dalsze wątpliwości budzić może sposób ustalenia rolnego charakteru nieruchomości w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – czy wystarcza w tym względzie odwołanie się do danych z ewidencji gruntów i budynków, czy też konieczne jest dokonywanie dalszych ustaleń, uwzględniających całokształt okoliczności? Otwarta pozostaje także kwestia rolnego charakteru nieruchomości objętych ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wreszcie wciąż niejasny jest status nieruchomości o „mieszanym” charakterze, tj. np. częściowo przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, a częściowo na cele nierolne¹⁴.

W świetle redakcji art. 9 ust. 2 u.k.u.r. z 2015 r. nie powinno ulegać wątpliwości, że sąsiedzkie prawo pierwokupu aktualizuje się także w przypadku sprzedaży udziału we współwłasności nieruchomości rolnej. Niemniej, w przeciwieństwie do rozwiązań włoskich i hiszpańskich, ustawodawca polski nie dokonał jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy prawo to będzie znajdowało zastosowanie w przypadku sprzedaży udziału we współwłasności nieruchomości rolnej na rzecz innego współwłaściciela tej samej nieruchomości. Bronić można tezy zarówno wykluczającej „sąsiedzkie” prawo pierwokupu w omawianym przypadku, jak i je dopuszczającej, choć wydaje się, że więcej argumentów przemawia na korzyść pierwszego stanowiska¹⁵.

¹⁴ Należy podkreślić, że powołane problemy rozwiązywane były w praktyce w sposób zgodny z założeniami przyjętymi we wspólnym stanowisku Krajowej Rady Notarialnej i Agencji Nieruchomości Rolnych (UKUR) w sprawie stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Tekst dostępny na: <https://www.anr.gov.pl/web/guest/stanowisko-krajowej-rady-notarialnej-i-agencji-nieruchomosci-rolnych-ukur>. Trzeba jednak pamiętać, że wejście w życie nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie zakłada automatycznego stosowania rozwiązań praktycznych przyjętych na płaszczyźnie dotychczasowych przepisów, które ponadto nigdy nie znajdowały jednoznacznego potwierdzenia w tekście aktu prawnego, a tylko niekiedy były sankcjonowane w orzecznictwie. Por. w szczególności wyrok SN z 5 września 2012 r., IV CSK 93/12, w którym Sąd rozstrzygnął kontrowersję wobec sposobu traktowania na płaszczyźnie u.k.u.r. nieruchomości o „mieszanym” charakterze.

¹⁵ W szczególności należy zauważyć, że jednym z podstawowych celów ustawy jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych (art. 1 u.k.u.r.). Współwłasność nieruchomości rolnej uznać można z kolei za stan, który zagraża integralności rolniczych jednostek produkcyjnych. Przyznanie prawa pierwokupu sąsiadowi w przypadku sprzedaży udziału we współwłasności nieruchomości na rzecz innego jej współwłaściciela prowadziłoby w konsekwencji do petryfikacji tego niekorzystnego stanu prawnego. Stąd wykluczenie sąsiedzkiego prawa pierwokupu w omawianej sytuacji – pomimo braku wyraźnej wypowiedzi ustawodawcy – wydaje się uzasadnione ze względu na zasadnicze cele ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

3. Przesłanki podmiotowe tzw. sąsiedzkiego prawa pierwokupu

Wszystkie trzy porządki prawne co do zasady uzależniają skorzystanie z prawa pierwokupu zbywanej nieruchomości od spełnienia przez „sąsiada” określonych przesłanek o charakterze podmiotowym. W systemie włoskim prawo to zastrzeżone jest do specjalnej kategorii rolników – tzw. *coltivatori diretti*, tj. rolników wykorzystujących do prowadzenia działalności zawodowej w przeważającej części pracę własną i członków rodziny (art. 2083 wł. k.c.)¹⁶. Ponadto rolnik zamierzający skorzystać z prawa pierwokupu powinien od co najmniej dwóch lat być właścicielem nieruchomości graniczącej ze zbywaną nieruchomością oraz powinien wykazać, że w tym okresie nie zbył nieruchomości rolnych o określonej wartości. W literaturze wskazuje się, że pojęcie nieruchomości „graniczącej” ze zbywaną nieruchomością rozumiane jest w orzecznictwie sądowym w sposób niejednolity; w niektórych orzeczeniach przyjęto interpretację funkcjonalną, pozwalającą uznać za nieruchomości graniczące ze sobą również grunty nieposiadające wspólnej granicy. Dominuje jednak literalne rozumienie tego pojęcia, zakładające, że do uznania, iż nieruchomości ze sobą graniczą, niezbędne jest, by posiadały wspólną granicę¹⁷.

W Hiszpanii ogólne regulacje kodeksu cywilnego dotyczące prawa „retraktu” nie zawierają szczegółowych kryteriów podmiotowych adresowanych do beneficjentów tego uprawnienia. Przepis art. 1523 hiszp. k.c. wskazuje, że prawo to przysługuje właścicielowi nieruchomości graniczącej ze zbywaną nieruchomością – pod warunkiem że nieruchomości te nie są oddzielone od siebie drogami, strumieniami, rowami lub wąwozami. Zdecydowanie bardziej szczegółowa jest w tym względzie ustawa z 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych, przyznająca prawo retraktu tzw. rolnikom zawodowym (*agricultores profesionales*) – tj. osobom fizycznym, które będąc właścicielem gospodarstwa rolnego, przynajmniej 50% wszystkich swoich dochodów osiągają z działalności rolniczej i innych czynności uzupełniających – pod warunkiem że dochód z działalności rolniczej prowadzonej bezpośrednio w ich gospodarstwie nie jest niższy niż 25% wszystkich ich dochodów – i które po-

¹⁶ Na temat instytucji *coltivatore diretto* i jej znaczenia na płaszczyźnie włoskich regulacji prawnorolnych por. w szczególności: A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2007, s. 46; R. Rossi, *Le definizioni di coltivatore diretto*, w: L. Costato (red.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2002, s. 246 i n. W języku polskim: P. Błajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009, s. 52-54.

¹⁷ Por. L. Costato, op. cit., s. 192.

święcącą na działalność rolniczą i czynności uzupełniające powyżej połowy ogółu swojego czasu pracy. Przesłanką uzyskania statusu rolnika zawodowego jest także organizacja gospodarstwa według zasad gospodarki towarowej, dysponowanie odpowiednimi kwalifikacjami rolniczymi, podleganie specjalnemu rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu oraz zamieszkiwanie w gminie (*comarca*), w której położone jest gospodarstwo, lub w gminie sąsiedniej. Kryteria składające się na definicję rolnika zawodowego przewidziane w ustawodawstwie hiszpańskim są zatem liczne i zróżnicowane; warto podkreślić, że fakt ich spełniania stwierdzają w drodze administracyjnej kompetentne organy samorządu terytorialnego¹⁸.

Zgodnie z polską u.k.u.r. z 2015 r. beneficjentem sąsiedzkiego prawa pierwokupu jest rolnik indywidualny w rozumieniu art. 4 tej ustawy. Ustawa co do zasady nie modyfikuje definicji rolnika indywidualnego przyjętej w u.k.u.r. z 2003 r., w dalszym ciągu konstruując ją na podstawie czterech kryteriów: kwalifikacji rolniczych, powierzchni posiadanych użytków rolnych, zamieszkania i osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Kryteria te wielokrotnie były już przedmiotem analizy i jednocześnie uzasadnionej krytyki w literaturze¹⁹, zatem ich szczegółowe omawianie w tym miejscu przekraczałoby ramy niniejszego opracowania²⁰. Przepis art. 9 ust. 2 u.k.u.r. precyzuje ponadto, że sąsiedzkie prawo pierwokupu przysługuje wyłącznie rolnikowi indywidualnemu będącemu właścicielem lub współwłaścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością. W konsekwencji należy uznać, że prawo to nie przysługuje rolnikowi indywidualnemu będącemu jedynie dzierżawcą lub posiadaczem samoistnym sąsiedniej nieru-

¹⁸ Por. A. Ballarin Marcial, *Introduccion y critica a la nueva ley de la modernizacion de las explotaciones agrarias*, „Derecho Agrario y Alimentacion” 1995, nr 27, s. 8. W języku polskim: P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego...*, s. 60-64.

¹⁹ Por. w szczególności: A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 393 i n.; A. Majewski, *Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 5, 2005, s. 185 i n.; P. Blajer, *Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 6, 2007, s. 180 i n.; idem, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego...*, s. 347 i n.; idem, *Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawnoporównawcze)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2(4), s. 51 i n.

²⁰ Warto jednak wspomnieć, że u.k.u.r. z 2015 r. w istotnym zakresie modyfikuje sposób dokumentowania faktu spełniania wyżej powołanych kryteriów, z których niektóre (zamieszkania oraz kwalifikacji rolniczych) nadal są potwierdzane stosownymi dokumentami; inne natomiast (osobistego prowadzenia gospodarstwa oraz powierzchni posiadanych użytków rolnych) dokumentowane są wyłącznie w drodze stosownych oświadczeń nabywcy nieruchomości rolnej składanych pod rygorem odpowiedzialności karnej.

chomości albo też jej użytkownikiem wieczystym²¹. Ponadto przesłankę prawa pierwokupu stanowi okoliczność, że nieruchomość granicząca ze sprzedawaną nieruchomością również jest nieruchomością rolną w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r. W konsekwencji polskie regulacje zakładają konieczność określania charakteru zarówno nieruchomości sprzedawanej, jak i nieruchomości z nią graniczących, co dodatkowo zwiększa istniejące już istotne trudności praktyczne. Wątpliwości może wywoływać również użyte przez ustawodawcę wyrażenie: „nieruchomość rolna granicząca ze sprzedawaną nieruchomością”. Jak się wydaje, dla uznania, że nieruchomości ze sobą graniczą, niezbędna jest wspólna granica, co eliminuje możliwość uznania za nieruchomości graniczące ze sobą grunty oddzielane np. drogami. Natomiast w przypadku sprzedaży nieruchomości wydzielonej z większej całości powinno brać się pod uwagę jedynie nieruchomości graniczące z samą tylko sprzedawaną nieruchomością, nie wszystkie zaś nieruchomości graniczące z nieruchomością, z której następuje wydzielenie.

4. Problem zbiegu „sąsiedzkich” praw pierwokupu

Istotne trudności praktyczne występują w sytuacji, gdy z sąsiedzkiego prawa pierwokupu zamierza skorzystać więcej niż jeden uprawniony. W ustawodawstwie włoskim kwestia ta długo pozostawała nierozstrzygnięta; w konkretnej sytuacji wybór co do osoby uprawnianego, któremu powinno przysługiwać pierwszeństwo, pozostawiano zbywcy nieruchomości lub też rozstrzygającemu spór sędziemu²². Dopiero dekret legislacyjny nr 228 z 18 maja 2001 r.²³ wprowadził wiążącą kolejność praw pierwokupu, wskazując,

²¹ Wniosek co do wykluczenia możliwości korzystania z prawa pierwokupu przez użytkowników wieczystych nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością rolną może budzić wątpliwości. Niemniej z uwagi na wyjątkowy charakter przepisów o pierwokupie, istotnie ograniczających uprawnienia właścicieli nieruchomości rolnych, przepis art. 9 ust. 2 u.k.u.r. z 2015 r. należy interpretować ściśle. Również względ na zasady prawidłowej gospodarki rolnej – zgodnie z którymi użytkownikowi wieczystemu, efektywnie prowadzącemu działalność rolniczą na nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, powinno przysługiwać sąsiedzkie prawo pierwokupu – nie stanowi w tym miejscu wystarczającego argumentu, skoro ustawodawca jednoznacznie wykluczył prawo pierwokupu w przypadku dzierżawcy nieruchomości graniczącej, znajdującego się – z punktu widzenia gospodarczego – w analogicznej sytuacji.

²² L. Costato, op. cit., s. 192.

²³ Tekst aktu prawnego dostępny na: <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/01228dl.htm>.

że pierwszeństwo przysługuje rolnikom w określonym wieku (18-40 lat) oraz dysponującym odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi (art. 7 dekretu).

Szczegółowe reguły określające kolejność korzystania z prawa sąsiedzkiego „retraktu” tradycyjnie przewidywały natomiast hiszpańskie akty prawne. W świetle kodeksu cywilnego preferowany jest właściciel nieruchomości o mniejszej powierzchni, natomiast w sytuacji gdy nieruchomości mają równą powierzchnię, obowiązuje zasada „kto pierwszy, ten lepszy” (art. 1523 hiszp. k.c.). Ustawa z 1995 r. wskazuje pierwszeństwo pomiędzy kilku uprawnionymi jeszcze bardziej precyzyjnie. W pierwszej kolejności korzysta z prawa „retraktu” właściciel nieruchomości, która po powiększeniu osiągnie powierzchnię równą lub większą od *unidad minima de cultivo*, a jeśli ten warunek spełnia więcej niż jeden uprawniony, pierwszeństwo przysługuje właścicielowi nieruchomości o najmniejszym obszarze. W przypadku natomiast gdy żadna z nieruchomości graniczących po powiększeniu nie osiągnie powierzchni równej lub większej od *unidad minima de cultivo* – preferowany jest właściciel nieruchomości o największym obszarze.

Rozstrzygnięcie problemu zbiegu pierwokupów „sąsiedzkich” w polskim systemie prawnym wymaga odwołania się do regulacji Kodeksu cywilnego oraz u.k.u.r. z 2015 r. Stosownie do art. 602 § 2 k.c., jeżeli jest kilku uprawnionych, a niektórzy z nich nie wykonują prawa pierwokupu, pozostali mogą wykonywać je w całości. Normę tę interpretuje się jako wyartykułowanie zasady *prior tempore potior iure*, co oznacza, że z prawa pierwokupu skutecznie skorzysta ten z uprawnionych, który wykona je jako pierwszy. W tym względzie regulacje u.k.u.r. z 2015 r. wprowadzają pewną konkretyzację, stanowiąc, że w przypadku kilku uprawnionych prawo pierwokupu w pierwszej kolejności może wykonać ten, którego wskaże sprzedający nieruchomość rolną (art. 9 ust. 2). Kompetencja do wskazywania kolejności pozostawiona została sprzedającemu nieruchomość rolną, choć przepis nie precyzuje, czy może on wskazać tylko pierwszego uprawnionego, czy też określić cały „łańcuch” kilku kolejnych uprawnionych²⁴.

²⁴ Lakoniczna regulacja k.c. i u.k.u.r. z 2015 r. wywołuje wiele praktycznych wątpliwości, niektóre z nich – z uwagi na ograniczone rozmiary niniejszego opracowania – należy w tym miejscu jedynie zasygnalizować. Podstawowy problem dotyczy okoliczności, czy uprawnieni mogą składać oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu u różnych notariuszy, a nawet jeśli składają je u tego samego notariusza, to czy może on przyjąć oświadczenia od kilku uprawnionych, z uwagi na fakt, że skutek w postaci wykonania prawa pierwokupu nie następuje w momencie sporządzenia aktu notarialnego obejmującego oświadczenie uprawnionego, a dopiero w chwili dojścia notarialnego oświadczenia do sprzedawcy w taki sposób, że mógł się zapoznać z jego treścią (art. 61 k.c.).

5. Tryb wykonania sąsiedzkiego prawa pierwokupu

We Włoszech realizacja sąsiedzkiego prawa pierwokupu następuje w sposób dwojaki: albo przed zawarciem umowy ograniczonej prawem pierwokupu – w drodze instytucji zwanej *denuntiatio*, albo po jej zawarciu – w drodze tzw. *riscatto*.

1. Terminem *denuntiatio* określa się ustawowy obowiązek nałożony na zbywcę nieruchomości rolnej zawiadomienia uprawnionego o woli sprzedaży nieruchomości. Zawiadomienie powinno w szczególności wskazywać: a) nieruchomość przeznaczoną do sprzedaży, jej granice i obszar, b) cenę i warunki jej zapłaty, c) osobę nabywcy. Stanowi ono w rzeczywistości ofertę zakupu nieruchomości, którą zbywca ma obowiązek złożyć uprawnionemu.

Odpowiedź uprawnionego na zawiadomienie zbywcy powinna nastąpić w ciągu miesiąca od jego otrzymania. Powinna ona także zawierać bezwarunkową zgodę na wszystkie warunki określone w zawiadomieniu – jakiegokolwiek zmiany lub modyfikacje zwalniają zbywcę z obowiązku sprzedaży nieruchomości uprawnionemu. Skuteczność skorzystania z prawa pierwokupu przez uprawnionego uzależniona jest ponadto od zapłaty ceny wskazanej w zawiadomieniu zbywcy; dopiero bowiem ten moment oznacza chwilę przejścia własności nieruchomości na uprawnionego. Zgodnie z art. 8 ustawy nr 590 z 1965 r. zapłata powinna nastąpić w ciągu trzech miesięcy od upływu trzydziestu dni od otrzymania zawiadomienia zbywcy, chyba że zbywca i uprawniony postanowili inaczej lub uprawniony wystąpił o udzielenie preferencyjnej pożyczki – wówczas termin zapłaty ulega zawieszeniu na okres maksymalnie jednego roku. Natomiast w przypadku odmowy przyjęcia ceny przez zbywcę korzystający z prawa pierwokupu może złożyć ją do depozytu sądowego, zapewniając w ten sposób skuteczność swemu oświadczeniu.

2. Skorzystanie przez uprawnionego z instytucji *riscatto* wchodzi w grę w przypadku zaniechania przez zbywcę nieruchomości dokonania *denuntiatio* albo niepodania w zawiadomieniu wszystkich koniecznych informacji, albo też podania ich niezgodnie z prawdą. W opisanych sytuacjach uprawniony może wykupić nieruchomość od nabywcy lub jego następców prawnych, przy czym uprawnienie to przysługuje mu w terminie jednego roku od ujawnienia nabywcy w rejestrze nieruchomości (*trascrizione*). Realizacja tego prawa może nastąpić pozasądowo – w drodze umowy sprzedaży zawartej z nabywcą nieruchomości – lub przez wniesienie stosownego powództwa. Również w tym przypadku zapłata ceny stanowi warunek przejścia własności nieruchomości na uprawnionego; w związku z powyższym powinna ona nastąpić w terminie trzech miesięcy od pozasądowego porozumienia w przedmiocie

wykupu lub od uprawomocnienia się orzeczenia uznającego stosowne powództwo²⁵.

Należy zatem podkreślić, że w ramach włoskiej instytucji pierwokupu sąsiedzkiego wynikające z niej ograniczenia nie rzutują na ważność samej umowy przeniesienia własności nieruchomości rolnej zawartej z pominięciem tego prawa. Jest to niezwykle istotna konsekwencja, prowadząca do wniosku, że użycie w odniesieniu do włoskiej regulacji określenia „pierwokup sąsiedzki” – bez bliższej analizy jej konstrukcji – może być mylące, z uwagi na zupełnie inny tryb realizacji tego prawa na płaszczyźnie polskiego Kodeksu cywilnego i u.k.u.r. z 2015 r. Sam termin *prelazione*, którym posługuje się ustawodawca włoski, należałoby raczej tłumaczyć jako uprzywilejowanie lub „pierwonabycie”²⁶.

Jeszcze bardziej nieuzasadnione wydaje się używanie określenia „pierwokup” w przypadku hiszpańskiej instytucji „retraktu sąsiedzkiego”, która w ogóle nie przewiduje jakiegokolwiek stadium przedkontraktowego na wzór włoskiej *denuntiatio*. „Retrakt” hiszpański to w rzeczywistości specyficzne prawo wykupu realizowane zawsze po zawarciu ograniczonej nim umowy i w związku z tym niewpływające w żadnym stopniu na jej ważność. Charakterystyczną cechą jego konstrukcji jest okoliczność, że może być realizowany wyłącznie w drodze postępowania sądowego, w ramach którego uprawnionemu przysługuje legitymacja czynna, a nabywcy nieruchomości – bierna. To uciążliwe rozwiązanie tłumaczone jest istotnym ograniczeniem prawa własności nieruchomości, jakie stanowi ustawowe prawo retraktu sąsiedzkiego. Z kolei efektem uwzględnienia powództwa przez sąd jest wstąpienie uprawnionego w miejsce nabywcy jako właściciela nieruchomości na warunkach określonych w umowie sprzedaży.

Regulacje hiszpańskie wykazują istotne różnice w zakresie długości terminu do wniesienia przez uprawnionego wyżej opisanego powództwa.

²⁵ Opis procedury korzystania z prawa pierwokupu sąsiedzkiego w systemie włoskim za: G. G. Casarotto, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova 1988, s. 295 i n., który ukazuje zróżnicowany charakter instytucji *denuntiatio* i *riscatto*, wskazując, że w rzeczywistości stanowią one dwa odrębne uprawnienia w ramach włoskiej instytucji prawa pierwokupu. *Denuntiatio* to uprawnienie o charakterze czysto osobistym i zobowiązującym, z którym związany jest szczególnie ukształtowany reżim odpowiedzialności odszkodowawczej. W razie uchybienia *denuntiatio* zbywca nieruchomości odpowiada odszkodowawczo nie wobec uprawnionego, ale wobec nabywcy nieruchomości, o ile uprawniony skorzystał wobec niego z *riscatto*. Z kolei *riscatto* posiada charakter prawa kształtującego, pozwalającego uprawnionemu na nawiązanie stosunku prawnego bez względu na wolę nabywcy nieruchomości.

²⁶ Również termin „pierwszeństwo” wydaje się w tym miejscu niewskazany ze względu na jego konotacje w polskim języku prawnym. Por. P. Blajer, *Rozważania nad kształtem...*, s. 50.

W świetle kodeksu cywilnego wynosi on zaledwie dziewięć dni od wpisu nabywcy do rejestru własności (*Registro de la Propiedad* – hiszpańskiego odpowiednika ksiąg wieczystych), a w przypadku gdy do wpisu nie doszło – od uzyskania informacji przez uprawnionego o umowie sprzedaży nieruchomości rolnej lub umowie *datio in solutum* mającej za przedmiot taką nieruchomość. Natomiast ustawa z 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych zawiera rozwiązania korzystniejsze dla beneficjentów retraktu sąsiedzkiego, znacznie wydłużając przedmiotowy termin. Wynosi on jeden rok od wpisu nabywcy do rejestru własności, chyba że wcześniej doszło do zawiadomienia uprawnionego o sprzedaży nieruchomości; wówczas termin ten wynosi sześćdziesiąt dni liczonych od otrzymania zawiadomienia²⁷.

Polska konstrukcja prawa pierwokupu „sąsiedzkiego” w szerokim zakresie odbiega od rozwiązań przyjętych we Włoszech i Hiszpanii. Realizacja tego prawa wymaga zawarcia warunkowej umowy sprzedaży i zawiadomienia uprawnionego o możliwości skorzystania z prawa pierwokupu (art. 597 § 1 k.c.). Następnie, stosownie do art. 9 ust. 4-5 u.k.u.r. z 2015 r., o treści umowy sprzedaży nieruchomości rolnej notariusz w imieniu zobowiązanego powinien zawiadomić osoby uprawnione – tj. właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością. Zawiadomienie to skierowane do osób, którym przysługuje prawo pierwokupu, wywołuje skutki dla zawiadomień określone w przepisach Kodeksu cywilnego dotyczących prawa pierwokupu (np. oznacza rozpoczęcie biegu terminu do skorzystania z pierwokupu).

Lakoniczna regulacja zawarta w powołanych aktach prawnych prowadzi do szeregu praktycznych wątpliwości co do sposobu postępowania stron warunkowej umowy sprzedaży oraz notariusza w przypadku, gdy umowa ta jest ograniczona „sąsiedzkim” prawem pierwokupu. Literalna wykładnia przepisu art. 9 ust. 5 u.k.u.r. z 2015 r. prowadzi do wniosku, że o treści umowy sprzedaży powinni być zawiadomieni bez wyjątku wszyscy właściciele (współwłaściciele) nieruchomości rolnych graniczących ze sprzedawaną nieruchomością i jeśli wśród zawiadomionych znajdują się osoby spełniające przesłanki określone w art. 9 ust. 2 tej ustawy – zawiadomienie wywoła wobec nich skutki określone dla zawiadomień w przepisach Kodeksu cywilnego dotyczących prawa pierwokupu.

Przyjęcie tego stanowiska grozi jednak paraliżem obrotu nieruchomościami rolnymi. Zakłada ono, że sporządzający warunkową umowę sprzedaży

²⁷ Opis procedury korzystania z prawa retraktu sąsiedzkiego w systemie hiszpańskim za: A. Cañete Quesada, op. cit.

notariusz orientuje się w stanie prawnym i faktycznym wszystkich nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością oraz zna adresy korespondencyjne ich właścicieli (współwłaścicieli). W tym miejscu pojawia się pytanie, skąd notariusz miałby czerpać informacje o wyżej opisanych okolicznościach. Należy bowiem podkreślić, że aktualnie polscy notariusze nie mają żadnych prawnych instrumentów dokonywania ustaleń w zakresie stanu prawnego nieruchomości rolnych graniczących ze sprzedawaną nieruchomością, jak również ustalania adresów korespondencyjnych ich właścicieli. Tym samym w świetle obowiązujących regulacji prawnych nie można przyjąć, że obowiązek dokonywania jakichkolwiek ustaleń w przedmiotowym zakresie spoczywa na notariuszu sporządzającym warunkową umowę sprzedaży. Źródłem informacji o powyższych okolicznościach powinny być zatem dokumenty przedkładane przez strony umowy oraz składane przez nich oświadczenia. W związku z powyższym notariusz – w celu uzyskania informacji koniecznych do realizacji „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu – powinien zażądać przedłożenia do aktu notarialnego obejmującego warunkową umowę sprzedaży m.in.:

- wyrysu z mapy ewidencyjnej, celem określenia przestrzennej lokalizacji sprzedawanej nieruchomości rolnej oraz jej granic;

- wypisów z rejestru gruntów dla działek wchodzących w skład nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością, celem ustalenia danych personalnych oraz adresów korespondencyjnych ich właścicieli (współwłaścicieli);

- w przypadku gdy dane zawarte w powyższych dokumentach okażą się niewystarczające – wszelkich innych dokumentów pozwalających na określenie stanu prawnego nieruchomości graniczących oraz adresów korespondencyjnych ich właścicieli (np. odpisów ksiąg wieczystych, zaświadczeń z rejestru PESEL itp.);

- dokumentów pozwalających stwierdzić, że nieruchomości graniczące ze sprzedawaną nieruchomością stanowią nieruchomości rolne w rozumieniu u.k.u.r. (np. zaświadczeń o przeznaczeniu tych nieruchomości w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego).

Prezentowane stanowisko zakłada ponadto, że wyłącznie w przypadku, gdy po weryfikacji wyżej wymienionych dokumentów notariusz pozbędzie się wątpliwości co do stanu prawnego i faktycznego nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością rolną, może sporządzić warunkową umowę sprzedaży, o której treści listami poleconymi za zwrotnym potwierdzeniem odbioru powinien zawiadomić wszystkich właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością.

Przyjęcie powyższej metody wykładni przepisów dotyczących „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu prowadzi do oczywistych problemów praktycznych, które mogą całkowicie uniemożliwić sfinalizowanie transakcji sprzedaży nieruchomości rolnej. Konieczność przedkładania licznych i trudno dostępnych dokumentów generuje dodatkowe koszty i w istotny sposób spowalnia transakcję. Nie eliminuje jednocześnie potencjalnej niemożności ustalenia stanu prawnego nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością, np. w sytuacji gdy stan ten od lat pozostaje nieuregulowany. Ponadto nawet najskrupulatniejsze ustalenia dokonane na moment zawarcia warunkowej umowy sprzedaży nie zapewniają jej stronom całkowitego bezpieczeństwa, z uwagi na możliwość wystąpienia zdarzeń następnych, modyfikujących stan prawny lub faktyczny nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością, których skutki – w świetle polskich regulacji – działają wstecz (np. stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości z datą wcześniejszą niż data warunkowej umowy sprzedaży, uchylenie postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku lub notarialnego aktu poświadczenia dziedziczenia, stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego itp.).

Należy także podkreślić, że pogląd przyjmujący konieczność zawiadomiania wszystkich właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości rolnych graniczących ze sprzedawaną nieruchomością istotnie zwiększa ryzyko fiaska transakcji w przypadku nieodebrania przez któregoś z nich zawiadomienia notariusza o warunkowej umowie sprzedaży. Nie ma podstaw prawnych, by do zawiadomień dokonywanych przez notariusza stosować przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o doręczeniach (art. 131-147 k.p.c.). Tym samym, aby można było zawrzeć umowę przeniesienia własności nieruchomości w wykonaniu zobowiązania wynikającego z warunkowej umowy sprzedaży, notariusz musi dysponować dowodem wystarczającym do uznania, że termin do skorzystania z prawa pierwokupu upłynął już w przypadku wszystkich uprawnionych. Brak dowodu doręczenia skutkuje natomiast niemożnością ustalenia terminu początkowego do skorzystania przez uprawnionych z prawa pierwokupu, a w konsekwencji prowadzi do sytuacji patowej, uniemożliwiającej sporządzenie umowy przeniesienia własności.

Warto zwrócić wreszcie uwagę, że przyjęcie zaprezentowanego stanowiska może pozostawać w sprzeczności z treścią art. 18 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie²⁸, zgodnie z którym notariusz jest obowiązany zachować w tajemnicy okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na wykonywane czynności notarialne. Zawiadomienie właścicieli

²⁸ Dz. U. 2014, poz. 164 ze zm.

(współwłaścicieli) nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością w praktyce powinno następować w drodze przesłania im wypisów aktu notarialnego obejmującego warunkową umowę sprzedaży²⁹, zawierającą w swej treści wiele istotnych danych, w tym także osobowych. Konsekwencje upublicznienia tego typu danych mogą okazać się niezwykle niebezpieczne dla stron tej umowy.

Nieuchronne komplikacje związane z przyjęciem powyższego stanowiska mogą przyczynić się do upowszechnienia zupełnie odmiennej metody postępowania w przypadku umów sprzedaży ograniczonych „sąsiedzkim” prawem pierwokupu, ograniczającej z kolei wymogi formalne. W świetle tego odformalizowanego poglądu notariusz powinien zawiadamiać o treści warunkowej umowy sprzedaży wyłącznie tych spośród właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością, którzy spełniają przesłanki podmiotowe prawa pierwokupu, a zatem tych, którym to prawo rzeczywiście przysługuje. Informację o tych osobach oraz o ich adresach korespondencyjnych notariusz uzyskiwałby od stron umowy sprzedaży – w szczególności od sprzedawcy. Konsekwentnie zatem notariusz powinien zawiadomić jedynie osoby wskazane przez sprzedawcę.

W treści regulacji u.k.u.r. z 2015 r. można doszukiwać się argumentów przemawiających na korzyść przyjęcia tej metody postępowania. W myśl art. 9 ust. 4 ustawy notariusz działa jedynie w imieniu zobowiązanego, co pozwala przyjąć, że w tym zakresie realizuje określone instrukcje mocodawcy. Ponadto, zgodnie z tym samym przepisem, notariusz zawiadamia „osoby uprawnione”; regulacja ta sugeruje, że na moment zawarcia umowy sprzedaży jest już wiadome, które osoby są uprawnione i tylko one powinny być zawiadomione przez notariusza. Wreszcie, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy, jeżeli przesłanki „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu spełnia więcej niż jeden właściciel nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, prawo pierwokupu w pierwszej kolejności może wykonać ten, którego wskaże sprzedający nieruchomość rolną. Redakcja tego przepisu dopuszcza przyjęcie, że już w warunkowej umowie sprzedaży sprzedający powinien określić, którym właścicielom nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością przysługuje prawo pierwokupu, i wskazać tego, który może je wykonać w pierwszej kolejności.

Niemniej opowiedzenie się za tym odformalizowanym stanowiskiem również pociąga za sobą istotne komplikacje. Sporządzający warunkową

²⁹ Taki sposób dokonywania zawiadomienia uprawnionych z tytułu prawa pierwokupu sugerowany jest w literaturze: S. Breyer, op. cit., s. 146.

umowę sprzedaży notariusz nie ma żadnych prawnych możliwości weryfikacji oświadczeń sprzedawcy oraz rzetelności dokonanych przez niego ustaleń. W konsekwencji, w istotnym stopniu zwiększone zostaje prawdopodobieństwo pominięcia któregoś z uprawnionych, a tym samym ryzyko dla czynności prawnej; ryzyko, które w pierwszej kolejności obciąża kupującego, ale także sporządzającego umowę notariusza (zgodnie z treścią art. 49 ustawy – Prawo o notariacie).

Dotychczasowe badania nad konstrukcją „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu przyjętą w u.k.u.r. z 2015 r. skłaniają do podjęcia rozważań nad sankcją naruszenia tego prawa. Nie powinno ulegać wątpliwości, że umowa sprzedaży dokonana bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu jest bezwzględnie nieważna (art. 16 ust. 1 lit. a ustawy). Jak się wydaje, z powodztwem o stwierdzenie nieważności czynności prawnej z tej przyczyny może wystąpić właściciel nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, spełniający przesłanki prawa pierwokupu. Pogląd ten opiera się na założeniu, że posiada on w tym zakresie interes prawny.

Wątpliwości może natomiast budzić kwestia sankcji bezwarunkowej umowy sprzedaży sporządzonej z naruszeniem „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu. Wydaje się uzasadniony pogląd wyłączający w tym zakresie sankcję bezwzględnej nieważności. Tak jednoznacznego rozstrzygnięcia w tym zakresie nie zawiera bowiem u.k.u.r. z 2015 r., a tej sankcji nie można wyprowadzić z brzmienia art. 599 k.c., który jako zasadniczą sankcję za naruszenie prawa pierwokupu przewiduje odszkodowanie, a tylko wyjątkowo (gdy pierwokup jest zastrzeżony na rzecz określonych podmiotów) bezwzględną nieważność bezwarunkowej umowy sprzedaży³⁰. Właściciel nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością do tych podmiotów się nie zalicza. Ta konstatacja prowadzi do zaskakującego wniosku, że bezwarunkowa umowa sprzedaży sporządzona z naruszeniem pierwokupu sąsiedzkiego z chwilą jej zawarcia jest ważna i skutecznie przenosi własność na kupującego; bezwzględnie nieważna staje się dopiero skutek braku zawiadomienia uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu³¹. Wniosek ten otwiera z kolei drogę do dalszych spekulacji dotyczących np. terminu, w jakim notariusz powinien dokonać zawiadomienia uprawnionego³², oraz kwestii skutków praw-

³⁰ Por. J. Górecki, *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, s. 123 i n.

³¹ Rozwiązanie to przypomina nieco konstrukcję prawa nabycia (wykupu) uregulowaną w art. 4 u.k.u.r. z 2003 r., której zgodność z Konstytucją była przedmiotem analizy TK w wyroku z 18 marca 2010 r., K 8/08.

³² Termin ten nie jest wskazany w ustawie; pojawia się zatem pytanie, czy należy stosować art. 598 k.c., który mówi o niezwłocznym zawiadomieniu uprawnianego przez sprzedawcę,

nych bezwarunkowej umowy sprzedaży, gdy sprzedawca w chwili zawarcia tej umowy nie wskazał właściciela nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością spełniającego przesłanki pierwokupu „sąsiedzkiego”, ale osoba ta została jednak po zawarciu umowy bezwarunkowej skutecznie zawiadomiona o tej czynności prawnej. Szczegółowe omówienie zarysowanych zagadnień oraz innych problemów praktycznych, które przynosi ze sobą regulacja „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu przekracza jednak ramy niniejszego opracowania³³.

6. Uwagi końcowe

Regulacji nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w przedmiocie „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu nie można niestety ocenić pozytywnie; jej wejście w życie grozi wręcz paraliżem obrotu nieruchomościami rolnymi. Z tego względu wydaje się niezbędne podjęcie prac legislacyjnych nad modyfikacją przepisów dotyczących tej instytucji, przy szerszym uwzględnieniu wyników badań komparatystycznych. Analiza prawnoporównawcza dostarcza bowiem wielu konkretnych wskazówek co do potencjalnego kształtu polskiego „pierwokupu sąsiedzkiego”. W szczególności w trakcie opracowywania nowej regulacji „pierwokupu sąsiedzkiego” należałoby rozważyć następujące zagadnienia:

1. Zakres „pierwokupu sąsiedzkiego” powinien zostać rozszerzony na inne niż sprzedaż umowy prowadzące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej; polska konstrukcja prawa pierwokupu jako szczególnego przypadku sprzedaży jest w tym względzie zbyt wąska; nie uwzględnia rolnej specyfiki i pozostawia szerokie możliwości obchodzenia tego prawa. Szczegółowy zakres umów prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości rolnej ograniczonych prawem sąsiadów pozostaje natomiast kwestią otwartą.

a jeśli tak, to co należy rozumieć przez „niezwłoczne zawiadomienie”. Por. S. Breyer, op. cit., s. 146.

³³ W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować, że regulacja „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu jest niespójna z innymi przepisami u.k.u.r. z 2015 r., w szczególności dotyczącymi konieczności uzyskania decyzji stwierdzającej dopuszczalność podziału gospodarstwa rolnego (art. 6 ustawy). Dokument ten uprawniony przedkłada, składając oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, które powinno być złożone w terminie wynikającym z art. 598 k.c., a zatem w terminie jednego miesiąca od otrzymania zawiadomienia. Uzyskanie zaś stosownej decyzji administracyjnej w tak krótkim terminie jest niewykonalne, co uniemożliwia praktyczną realizację „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu.

2. Bezwzględne dopracowanie wymaga definicja nieruchomości rolnej na potrzeby „pierwokupu sąsiedzkiego”, tak aby w obrocie bez większych trudności można było określić, które nieruchomości podlegają temu prawu. Konieczne wydaje się jednoznaczne przesądzenie nierolnego charakteru nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miast oraz nieruchomości objętych ostatecznymi decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ponadto rozstrzygnięcia ustawodawcy wymaga kwestia kwalifikowania nieruchomości o „mieszanym” charakterze.

3. Przy formułowaniu normatywnej postaci „pierwokupu sąsiedzkiego” powinny zostać w szerszym zakresie uwzględnione czynniki o charakterze strukturalnym, w szczególności prawo to powinno zostać wyraźnie wykluczone w przypadku zbycia udziału we współwłasności dokonywanego na rzecz innego współwłaściciela tej nieruchomości. Należałoby również rozważyć wprowadzenie normy obszarowej w odniesieniu do nieruchomości objętych „pierwokupem sąsiedzkim”. W tym zakresie przyjęcie konkretnego rozwiązania powinno zostać poprzedzone analizą potrzeb dyktowanych względami polityki rolnej. Z jednej strony można bowiem stać na stanowisku, że „pierwokup sąsiedzki” powinien dotyczyć jedynie nieruchomości o większym rozmiarze, na których można zorganizować gospodarstwo rolne o charakterze towarowym, ponieważ tylko takie nieruchomości mają znaczenie dla ustroju rolnego państwa. Z drugiej strony, na wzór hiszpański, „pierwokup sąsiedzki” można ograniczyć do nieruchomości o niewielkim rozmiarze, także takich, które nie mogą być zagospodarowane samodzielnie, a które mogą przyczynić się do poprawy warunków gospodarowania na gruntach sąsiednich.

4. Konieczna wydaje się również modyfikacja trybu korzystania z „pierwokupu sąsiedzkiego”. Polskie rozwiązania – zakładające konieczność zawarcia warunkowej umowy sprzedaży jako przesłankę aktualizacji prawa pierwokupu właścicieli nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością i wprowadzające niejednoznaczną sankcję na wypadek sporządzenia umowy bezwarunkowej – należy ocenić jednoznacznie negatywnie z przyczyn szczegółowo omówionych w niniejszym opracowaniu. Jak się wydaje, zgodnie ze wzorem włoskim i hiszpańskim, inicjatywę w zakresie korzystania z „pierwokupu sąsiedzkiego” należałoby pozostawić uprawnionemu. W konsekwencji wątpliwości co do przysługiwania tego prawa w konkretnej sytuacji powinny być rozstrzygane przez sądy, a jego naruszenie nie powinno w jakimkolwiek stopniu rzutować na ważność umowy prowadzącej do przeniesienia własności nieruchomości rolnej.

Podsumowując, konstrukcja „pierwokupu sąsiedzkiego” w prawie polskim wymaga dalszych szczegółowych analiz i badań. Być może powinny one ostatecznie doprowadzić do wykreowania zupełnie nowego prawa podmiotowego o typowo rolnej specyfice, gdyż – jak starano się wykazać w niniejszej pracy – zastosowanie cywilistycznej konstrukcji prawa pierwokupu prowadzi do trudnych do przezwyciężenia problemów praktycznych.

NEIGHBOUR'S RIGHT OF FIRST REFUSAL AND THE LAND STRUCTURE OF POLISH AGRICULTURAL HOLDINGS – PANACEUM OR PANDEMONIUM?

S u m m a r y

The article tackles the issue of the neighbour's right of first refusal introduced to the legislation by the Act of 5 August 2015 on the Shaping of the Agricultural Regime. The aim of the deliberations was to confront this new, under Polish law, institution with solutions that have been for long operational in Italy and Spain. The research also took into account some premises of the regulation, in particular the manner in which it will be implemented. The results of the analysis are expected to answer the question formulated in the title of the article, whether the neighbour's right of first refusal is an effective tool for the shaping of a proper agrarian structure of Polish agricultural holdings, or, whether to the contrary, when shaped as provided in the Act, this new solution will put the trading in agricultural land on hold. In the concluding remarks critical opinions of the new regulation are formulated with a suggestion that legislative work be undertaken to amend the provisions of the regulation having regard for the results of a comparative study.

IL DIRITTO DI PRELAZIONE DEL CONFINANTE E LA STRUTTURA FONDIARIA DELLE AZIENDE AGRICOLE POLACCHE – PANACEUM O PANDEMONIUM?

R i a s s u n t o

L'oggetto delle considerazioni è il diritto di prelazione del confinante introdotto nella legge del 5 agosto 2015 sulla configurazione dell'ordinamento agrario. L'obiettivo dello studio è di confrontare l'istituto di prelazione del confinante, nuovo nel sistema polacco di diritto agrario, con le soluzioni da anni funzionanti in Italia e Spagna. Le ulteriori considerazioni terranno conto delle premesse oggettive e soggettive del diritto in oggetto e – in particolare – della modalità di attuazione. I risultati dell'analisi dovranno permettere di rispondere alla domanda formulata nel titolo, vale a dire se il diritto di prelazione del confinante costituisca effettivamente uno strumento per la configurazione di una corretta

struttura fondiaria delle aziende agricole polacche oppure se, al contrario, l'istituto in esame, nella forma prevista dalla legge, possa portare ad una sospensione nella compravendita dei fondi agricoli. Nella parte conclusiva l'autore formula una valutazione critica dell'istituto giuridico analizzato. La sua entrata in vigore rischia addirittura di portare ad una paralisi nella compravendita dei fondi agricoli. Per cui pare indispensabile intraprendere lavori legislativi volti a cambiare le disposizioni relative a questo istituto, dando più rilievo ai risultati della ricerca comparata. L'analisi giuridica comparata fornisce infatti tante indicazioni specifiche relative ad una potenziale forma di "prelazione del confinante" di stampo polacco.

ANDRZEJ PERZYNA

Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

1. Wstęp

Celem artykułu jest przybliżenie zmian w zakresie prawnej regulacji instytucji pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasobu), wprowadzanych na podstawie ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹. Akt ten, mający wejść w życie 1 maja 2016 r.², nowelizuje przepisy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³. Skupienie się w artykule przede wszystkim na wpływie nowelizacji na przywilej pierwszeństwa uzasadnione jest tym, że w nowym stanie prawnym tytułowa instytucja, funkcjonująca w zakresie obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi od 1999 r., ulega znacznemu, często nieuzasadnionemu ograniczeniu. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że nowelizacja modyfikuje podstawowe reguły obrotu nieruchomościami zgromadzonymi w Zasobie, co uzasadnia szersze ujęcie nowo wprowadzanych rozwiązań, nie tylko przez pryzmat przywileju pierwszeństwa.

2. Zakres stosowania przepisów ustawy

Przepis art. 1 u.g.n.r.S.P. opisuje przedmiotowy zakres zastosowania przepisów ustawy. Wskazany przepis uległ już zmianom, z których najważ-

¹ Dz. U. poz. 1433 (dalej jako: u.k.u.r. z 2015 r.).

² Pierwotnie termin wejścia w życie ustawy został wyznaczony na 1 stycznia 2016 r. Został on zmieniony na podstawie nieopublikowanej jeszcze w momencie przygotowywania artykułu ustawy z 16 grudnia 2015 r.

³ Dz. U. 2015, poz. 1014 ze zm. (dalej jako: u.g.n.r.S.P.).

niejsza wiąże się z nowelizacją z 1999 r.⁴ Dokonano wówczas wyłączenia z zakresu stosowania ustawy „innych [niż nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego – A.P.] nieruchomości” położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele gospodarki rolnej. Wprowadzana w 1999 r. zmiana bynajmniej nie wiązała się z potrzebą ograniczenia zakresu zastosowania regulacji do nieruchomości rolnych, lecz podyktowana była jedynie chęcią bardziej precyzyjnego określenia, jakie nieruchomości są objęte ustawą⁵.

Wprowadzana przez u.k.u.r. z 2015 r. zmiana polega na tym, że ujęte przepisami ustawy zasady gospodarowania dotyczyć będą nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale już w oderwaniu od tego, czy przeznaczone są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele związane z gospodarką rolną. Mogłoby się wydawać, że po pozornym zawężeniu zakresu stosowania ustawy w 1999 r. kolejna zmiana, zaplanowana na 1 maja 2016 r., idzie w odwrotnym kierunku – rozszerzenia zbioru nieruchomości, co do którego stosowane są przepisy omawianej ustawy, przez ujęcie w nim również nieruchomości rolnych w rozumieniu k.c., co do których brak ustaleń planów miejscowych. Jednak również i w tym przypadku zmiana ma *de facto* niewielkie znaczenie praktyczne i nie oznacza ona, że reguły zbywania nieruchomości, w tym i zasada pierwszeństwa, obejmą nowe kategorie gruntów. Jest tak przede wszystkim ze względu na fakt, że zakres regulacji ustawowej już w tej chwili obejmuje, po pierwsze, również inne nieruchomości, w tym i nierolne, o ile pozostały one po zlikwidowanych PGR-ach⁶, niezależnie od kwestii ich przeznaczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, oraz po drugie, nieruchomości rolne przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych oraz z innych tytułów⁷, również bez względu na ich przeznaczenie. Tak szerokie ujęcie zakresu stosowania ustawy w innych przepisach powoduje, że wprowadzana obecnie zmiana ma charakter nie merytoryczny, lecz redakcyjny.

Należy ponadto przypomnieć, że istotną rolę przepisy art. 1 oraz doprecyzowujący go art. 2 ust. 1 odegrały na etapie tworzenia Zasobu. Były one wówczas wyznacznikiem tego, jakie mienie mogło wejść do nowo tworzone-

⁴ Ustawa z 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 49, poz. 484.

⁵ Por. uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 160, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015].

⁶ Art. 1 pkt 2 u.g.n.r.S.P.

⁷ Art. 2 ust. 2 u.g.n.r.S.P.

go Zasobu⁸, podawały cechy nieruchomości, jakie powinny być spełnione w dacie wejścia w życie ustawy, żeby mogły być do niego przekazane⁹. Przepisy te służyły również innemu celowi – określeniu, czy w danym przypadku państwowe nieruchomości nieprzekazane do Zasobu do 30 czerwca 2000 r. mogły stać się własnością gmin, na terenie których były położone¹⁰. Warunkiem komunalizacji takich nieruchomości był status nieruchomości rolnej oraz odpowiednie przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego¹¹.

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa nie jest obecnie zamknięty na nowe nieruchomości. Agencja Nieruchomości Rolnych¹² ma uprawnienia do nabywania nieruchomości na podstawie u.g.n.r.S.P., u.k.u.r. (zarówno z 2003, jak i 2015 r.), jak i np. ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹³. Takie nieruchomości mogą być objęte postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, lecz nie jest to warunek *sine qua non* przekazania ich do Zasobu. Trudno byłoby obecnie znaleźć uzasadnienie ograniczenia stosowania przepisów o pierwszeństwie, zasadach przetargu, sposobie określania ceny nieruchomości itd. jedynie do tych nieruchomości rolnych w Zasobie, których rolne przeznaczenie wynika z treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przykładowo, dla czego dzierżawca miałby mieć pierwszeństwo jedynie w przypadku, gdy dzierżawione nieruchomości pochodzą ze zlikwidowanego PGR-u, niezależnie od istnienia planu miejscowego o określonej treści, a jeżeli chodzi o inne dzierżawione nieruchomości – jedynie wtedy, gdy kwestia ich przeznaczenia jest w takim planie przesądzona? Stąd również należy wyciągnąć wniosek, że wprowadzana w zakresie art. 1 pkt 1 zmiana ma niewielkie znaczenie praktyczne.

⁸ Por. art. 12 ust. 1 u.g.n.r.S.P.: „Mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2, przejęte w trybie niniejszej ustawy tworzy Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, zwany dalej »Zasobem«”.

⁹ Tak Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2014, System Informacji Prawnej Lex, komentarz do art. 13.

¹⁰ Art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P.

¹¹ Na takim stanowisku konsekwentnie stoją sądy administracyjne rozpatrujące sprawy związane z tym zagadnieniem. Zob. np. wyrok NSA z 12 września 2012 r., I OSK 1260/11, Lex, nr 1218350; wyrok WSA w Warszawie z 12 listopada 2013 r., I SA/Wa 844/13, Lex, nr 1710859.

¹² Dalej jako: Agencja.

¹³ Dz. U. 2015, poz. 704 ze zm. W art. 58 tej ustawy przewidziano możliwość odpłatnego przejęcia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego osoby mającej ustalone prawo do emerytury lub renty. Przejęcie jest dokonywane przez Agencję.

3. Skreślenie pierwszeństwa byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców

Nowelizacja zakłada skreślenie przepisu art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy, a więc uszczuplenie katalogu podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo, o byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców, jeżeli nieruchomości te były przejęte przez państwo przed dniem wejścia w życie ustawy. Ten krok ustawodawcy może być zastanawiający, skoro przyznanie właśnie tej grupie przywileju, jakim jest pierwszeństwo, jest uważany za przejaw słuszych tendencji reptrywatyzyacyjnych, znajdujących umocowanie w konstytucyjnych zasadach sprawiedliwości społecznej i poszanowania własności¹⁴.

Nie można z pewnością uzasadniać wprowadzanej zmiany tym, że pierwszeństwo przysługujące właścicielom, jak i – ogólniej rzecz ujmując – pierwszeństwo ujęte przepisami u.g.n.r.S.P. jest instytucją martwą. Z danych przedstawianych przez Agencję wynika coś zgoła odmiennego – że nieruchomości zbywane z Zasobu znajdują nowego właściciela częściej na skutek realizacji pierwszeństwa przez uprawnione osoby niż w wyniku przeprowadzonego przetargu. Przykładowo w 2014 r. z ponad 120 tys. ha sprzedanych przez Agencję nieruchomości więcej niż $\frac{2}{3}$ tego arealu przypadło osobom realizującym pierwszeństwo w nabyciu¹⁵. Co prawda Agencja nie podaje informacji odnoszących się konkretnie do transakcji zawieranych z byłymi właścicielami lub ich spadkobiercami, ale z dostępnych danych można wywnioskować, że dotychczas rokrocznie ta grupa nabywała od 2 do 6 tys. ha gruntów wchodzących w skład Zasobu¹⁶.

W uzasadnieniu projektu ustawy nie przytoczono żadnych argumentów przemawiających za wykreśleniem z ustawy pierwszeństwa byłych właścicieli i ich spadkobierców. Jedynie na etapie prac nad projektem nowelizacji w sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaprezentowano stanowisko, że zmiana jest wywołana często występującym w praktyce procederem nabywania nieruchomości przez spadkobierców byłych właścicieli jedynie

¹⁴ Wyrok TK z 18 czerwca 1996 r., W 19/95, OTK 1996, nr 3, poz. 25; wyrok SN z 6 maja 2004 r., III CK 471/02, Lex, nr 5858091; wyrok SA w Poznaniu, I ACa 2/14, Lex, nr 1458955.

¹⁵ Na przestrzeni ostatnich kilku lat proporcje utrzymują się na podobnym poziomie. Por. raporty z działalności Agencji w poszczególnych latach publikowane na stronie internetowej bip.anr.gov.pl.

¹⁶ W raportach podawane są dane o powierzchni sprzedanych z Zasobu gruntów, a dodatkowo – o powierzchni nieruchomości, których nabywcami zostały osoby posiadające pierwszeństwo, a także o powierzchni gruntów, które w tej grupie przypadły dotychczasowym dzierżawcom.

w celu dalszej ich odsprzedaży rolnikom¹⁷. Warte podkreślenia jest w tym miejscu stanowisko Senatu, który opowiadał się za pozostawieniem w tym zakresie dotychczasowych rozwiązań, argumentując to naruszeniem przez proponowaną zmianę zasady ochrony praw słusznie nabytych¹⁸. W trakcie dalszych prac nad projektem zastrzeżenia Senatu nie zostały jednak wzięte pod uwagę.

Autorzy nowelizacji stanęli na stanowisku, że obecny stan prawny nie daje gwarancji tego, że nieruchomości publiczne trafiają w ręce osób rzeczywiście zainteresowanych gospodarowaniem na tych gruntach. W tym miejscu należy przypomnieć, że również ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁹ zawiera przepisy normujące pierwszeństwo przysługujące byłym właścicielom oraz ich spadkobiercom w przypadku zbywania nieruchomości z publicznych zasobów²⁰. To pierwszeństwo obowiązuje również w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych, zgromadzonych w zasobach nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, jak również w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Szacuje się, że obecnie poza Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa znajdują się ponad 52 tys. ha użytków rolnych stanowiących własność państwową²¹. Co więcej, w samym Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa zgromadzone są nie tylko nieruchomości rolne w rozumieniu k.c. Agencja podaje, że z niemal 270 tys. ha gruntów mogących być obecnie przedmiotem sprzedaży ok. 58 tys. ha (czyli 22%) to grunty kwalifikujące się do wykorzystania w celach nierolniczych²². W tej grupie znalazły się m.in. nieruchomości wpisane do rejestru zabytków, w przypadku których niewielkie znaczenie odgrywają takie kwestie, jak przejawiana przez ustawodawcę wola ograniczania obrotu spekulacyjnego oraz chęć wspierania rozwoju gospodarstw rodzinnych. Byli właściciele i ich spadkobiercy wraz z wejściem w życie nowelizacji tracą możliwość bezprzetargowego ich nabycia. W efekcie powstaje niczym nieuzasadniony dualizm w sytuacji tych osób

¹⁷ Zob. zapis przebiegu posiedzenia Komisji z 4 sierpnia 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?skmr=RRW-280> [dostęp: 23.12.2015]. W trakcie dyskusji podano, że spadkobiercy byłych właścicieli w trybie bezprzetargowym nabyli 20-30 tys. ha gruntów.

¹⁸ Uchwała Senatu RP z 24 lipca 2015 r. w sprawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, druk nr 3753, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3753> [dostęp: 23.12.2015].

¹⁹ Dz. U. 2015, poz. 1774 ze zm. (dalej jako: u.g.n.).

²⁰ Art. 34 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

²¹ Por. Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.; bip.msp.gov.pl/bip/mienie-skarbu-panstwa/sprawozdania-o-stanie.

²² Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych w roku 2014, <http://bip.anr.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015].

– okazuje się, że w 2016 r. o tym, czy byłym właścicielom oraz ich spadkobiercom będzie przysługiwać pierwszeństwo w nabyciu, nie będzie decydować charakter nieruchomości, ale zupełnie inna przesłanka – to, czy sprzedawana nieruchomość publiczna znalazła się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, czy też jest ujęta w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa bądź też w zasobach komunalnych.

4. Sankcja nieważności

Pierwszeństwo nie jest instytucją jednorodną²³, w związku z czym uzasadnione jest założenie o istnieniu różnych rodzajów pierwszeństw w polskim porządku prawnym, uregulowanych w odrębnych ustawach. Zastosowanie przepisów o pierwszeństwie jednego rodzaju do innych typów pierwszeństw zawsze wiąże się z koniecznością dokonania oceny, czy i w jakim zakresie jest to dopuszczalne. Tak jest również w przypadku pierwszeństwa zawartego w u.g.n.r.S.P., którego regulacja nie jest wyczerpująca. Przykładowo ustawodawca nie udziela odpowiedzi na pytanie, jakie są konsekwencje naruszenia pierwszeństwa. Wydaje się, że obecnie w orzecznictwie²⁴ przeważa przekonanie, iż naruszenie pierwszeństwa wiąże się jedynie z odpowiedzialnością odszkodowawczą po stronie Agencji, co jest rezultatem przyjęcia takiego stanowiska w ramach „modelowej” regulacji pierwszeństwa w u.g.n.²⁵ Trudno tu jednak mówić o jednomyślności, skoro prezentowane są również poglądy o dopuszczalności w tym przypadku zastosowania sankcji nieważności bezwzględnej²⁶, jak i bezskuteczności czynności prawnej²⁷.

Niestety sam ustawodawca nie wykorzystał nadarzającej się okazji do rozstrzygnięcia tej kwestii na drodze regulacji prawnej, co wydaje się tym bardziej niezrozumiałe, że właśnie *novum* stanowi dodanie do ustawy przepisu o sankcji nieważności.

²³ E. Kremer, *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” 6, 2007, s. 125-126.

²⁴ Uchwała SN z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 149.

²⁵ Wyrok SN z 3 września 2003 r., II CKN 417/01, Lex, nr 1129333; E. Kremer, op. cit., s. 138.

²⁶ E. Kremer, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym – na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „Rejent” 2000, nr 7-8, s. 99.

²⁷ Tak S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Białystok 1997, s. 99.

W świetle dodanego art. 29c: „Czynność prawna dotycząca zbycia nieruchomości dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub dokonana w wyniku przetargu, który odbył się niezgodnie z przepisami ustawy, lub w którym jako nabywcę nieruchomości wyłoniono osobę, która nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 29 ust. 3ba, jest nieważna”. Takie sformułowanie przepisu przewidującego sankcję za naruszenie przepisów ustawy rodzi wątpliwości, jeżeli chodzi o zakres jego zastosowania. Skupiając się w tym miejscu na kwestii zastosowania tego przepisu w przypadku naruszenia pierwszeństwa, trzeba zauważyć, że jego hipotezą jest przede wszystkim wadliwość czynności prawnej dotyczącej zbycia nieruchomości. Nie brakuje zaś głosów, że zawiadomienie przez Agencję osoby, której przysługuje pierwszeństwo o zamiarze zbycia nieruchomości, jak i późniejsze jej oświadczenie o zamiarze skorzystania z pierwszeństwa to kwestie leżące poza treścią samej czynności prawnej²⁸. Działania te nie są elementami żadnej czynności prawnej, a jedynie prawnym warunkiem (*conditio iuris*) koniecznym do wywołania określonego skutku prawnego²⁹, czynnościami poprzedzającymi rokowania pomiędzy uprawnionym a Agencją. Dokonywane przez Agencję zawiadomienie nie może być traktowane jako oferta ani oświadczenie będące odpowiedzią na to zawiadomienie nie może być uważane za przyjęcie oferty – taka interpretacja prowadziłaby do obejścia m.in. przepisów o wymaganej formie aktu notarialnego dla czynności prawnej przenoszącej własność nieruchomości³⁰. Dodatkowo podawana w zawiadomieniu cena nieruchomości może być elementem rokowań między uprawnionym z pierwszeństwa a Agencją, co oznacza, że na etapie zawiadomienia nie możemy mówić o konkretyzacji treści czynności prawnej. Okazuje się wobec tego, że jeżeli przyjmiemy dominujący obecnie pogląd o charakterze pierwszeństwa, musimy również pogodzić się z tym, że w przypadku jego naruszenia niemożliwe będzie zastosowanie nowego przepisu art. 29c.

Kwestia naruszenia pierwszeństwa była również analizowana w literaturze pod kątem możliwości zakwalifikowania tego typu działania jako naruszenie opisanych przepisami procedur, co skutkowałoby możliwością zastosowania sankcji nieważności z art. 58 k.c. Prezentowany jest pogląd, zgodnie

²⁸ J. Ciszewski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 21.12.2006 r., III CZP 121/06*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 2, s. 89-92.

²⁹ Uchwała SN z 7 października 2008 r., III CZP 95/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 121.

³⁰ Wyrok SN z 19 lipca 2006 r., I CSP 138/06, Lex, nr 604114; E. Klat-Górska, *Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości według art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, w: R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork 2001, s. 215-216.

z którym trudno mówić w przypadku pierwszeństwa o wprowadzeniu jakiegokolwiek sformalizowanej procedury związanej z jego realizacją³¹. Jakkolwiek pogląd ten może być przedmiotem dyskusji³², to i tak w tym zakresie nowelizacja nie daje nowych argumentów za przyjęciem któregośkolwiek ze stanowisk – znowelizowane przepisy nie wprowadzają żadnych zmian w zakresie „procedury” realizacji pierwszeństwa.

Mimo powyższych uwag stwierdzenie, że w przypadku naruszenia pierwszeństwa utrzymano dotychczasowe *status quo*, wydaje się nie do końca słuszne. Uzasadnienie wprowadzenia instytucji pierwszeństwa, nadanego byłym właścicielom oraz ich spadkobiercom w celu złagodzenia następstw władczej działalności Państwa w minionej formacji społeczno-gospodarczej³³, mające podstawę w wartościach konstytucyjnych, skłaniało do stosowania „silnej” sankcji nieważności w celu ochrony interesów tej grupy osób. Nowelizacja z kolei idzie w odwrotnym kierunku – wraz ze skreśleniem przepisu przewidującego pierwszeństwo byłych właścicieli i ich spadkobierców odpada aksjologiczne uzasadnienie sankcji nieważności.

Nowelizacja sprawia, że beneficjentami pierwszeństwa stają się głównie dzierżawcy nieruchomości z Zasobu³⁴. Również z prac nad przepisami nowelizującymi u.k.u.r. z dniem 31 grudnia 2015 r. wynika, że obrót dzierżawny ma być w najbliższych latach rozwiązaniem preferowanym³⁵. Jednak nie uzasadnia to jeszcze opowiedzenia się za silniejszą niż dotychczas ochroną pierwszeństwa dzierżawców.

Zarówno u.k.u.r. z 2003 r., jak i u.k.u.r. z 2015 r. zawierają przepisy o sankcji nieważności, przewidzianej m.in. dla przypadku naruszenia prawa pierwokupu dzierżawcy. Warto podkreślić, że nie każdy dzierżawca ma prawo pierwokupu na podstawie tych ustaw, a więc i nie każdy jest chroniony tą sankcją. Nieważność jest przewidziana jedynie w przypadku dzierżawy kwalifikowanej – takiej, w ramach której dzierżawca jest rolnikiem indywidual-

³¹ Uchwała SN z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 149.

³² Por. K. Świdorski, *Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości*, „Rejent” 2000, nr 11, s. 103 (na gruncie u.g.n.); R. Michałowski, *Charakter prawny oraz konsekwencje naruszenia pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 7, 2009, s. 279.

³³ Wyrok SN z 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97, OSNC 1998, nr 9, poz. 143.

³⁴ W przypadku pozostałych, podawanych w art. 29 ust. 1 u.g.n.r.S.P. podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo, przywilej ten ma walor jedynie historyczny (spółdzielnie produkcji rolnej) lub będzie stosowany niezwykle rzadko (zarządzający specjalnymi strefami ekonomicznymi).

³⁵ Por. Jurgiel: *podstawą gospodarowania ziemią będzie nie sprzedaż, a dzierżawa rolna*, <http://www.pap.pl> [dostęp: 23.12.2015].

nym, a sam przedmiot dzierżawy stanowi element jego gospodarstwa rodzinnego. Na gruncie u.g.n.r.S.P. dzierżawcą nieruchomości z Zasobu nie musi być osoba prowadząca gospodarstwo rolne czy też posiadająca kwalifikacje rolnicze, nie musi również prowadzić gospodarstwa rodzinnego. Dzierżawcą może być osoba prawna. Dodajmy, że między pierwszeństwem takiego dzierżawcy a prawem pierwokupu dzierżawcy – rolnika indywidualnego z u.k.u.r. jest pewne podobieństwo: w obu przypadkach są oni uprzywilejowani wobec innych potencjalnych kontrahentów właściciela nieruchomości. Skoro są to instytucje funkcjonalnie do siebie podobne, a jedynie w przypadku dzierżawy kwalifikowanej z obu ustaw o kształtowaniu ustroju rolnego ustawodawca wprost przewidział sankcję nieważności, to czy uzasadnione byłoby stanowisko, że w sytuacji, gdy już nie prawo, a „jedynie” przywilej jest naruszany przez Agencję, to skutkiem tego powinna być sankcja nieważności? Trudno przyjąć takie rozumowanie. Co więcej, obecnie sam ustawodawca ogranicza zakres zastosowania sankcji nieważności w przypadku naruszenia prawa pierwokupu dzierżawcy – rolnika indywidualnego do enumeratywnie wyliczonych w przepisie przypadków³⁶. Biorąc pod uwagę to, że w u.k.u.r. z 2003 r. przepis o sankcji nieważności był ujęty bardzo szeroko („Czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu lub bez zawiadomienia Agencji, w przypadku określonym w art. 4 ust. 1, jest nieważna” – art. 9 ust. 1), można mówić o tendencji do ograniczenia zastosowania tego typu sankcji w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, co również jest argumentem przemawiającym przeciwko jej zastosowaniu w przypadku naruszenia pierwszeństwa.

Zwolennicy poglądu o odszkodowawczych konsekwencjach pogwałcenia zasady pierwszeństwa otrzymują wraz z nowelizacją dodatkową argumentację w postaci nowego brzmienia art. 24 ustawy. Przepis ten określa kierunki rozdysponowania mienia znajdującego się w Zasobie. Zmiana polega na wskazaniu, że Agencja gospodaruje mieniem z Zasobu w pierwszej kolejności poprzez dzierżawę lub sprzedaż na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Dotychczas naruszenie pierwszeństwa określonych osób mogło się spotkać z zarzutem pod adresem Agencji, że nie trzyma się litery prawa, co w efekcie, zgodnie z dominującym poglądem, rodzi po jej stronie obowiązek wypłaty stosownego odszkodowania. Na skutek nowelizacji działania Agencji polegające na sprzedaży nieruchomości wbrew woli nabycia jej przez osoby, którym

³⁶ Zob. art. 16 u.k.u.r. z 2015 r., z którego wynika, że w przypadku naruszenia pierwokupu przysługującego dzierżawcy nieruchomości rolnej sankcja nieważności jest przewidziana tylko w przypadku dokonania czynności bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu.

przysługuje pierwszeństwo, mogą być legitymizowane nową treścią art. 24. Nie należałoby przy tym uznać, że zawarte tam sformułowanie „w pierwszej kolejności” ma jedynie charakter porządkujący. Rola tego przepisu nie sprowadza się wyłącznie do określenia katalogu czynności prawnych, do których dokonywania uprawniona jest Agencja³⁷. Kierunki działalności Agencji, zawarte w znowelizowanym przepisie, są bowiem wzmacniane innymi postanowieniami: o obowiązkowym przetargu ograniczonym na zbycie nieruchomości rolnych³⁸, w którym przede wszystkim mają brać udział podmioty prowadzące gospodarstwa rodzinne, jak i o ustalaniu kryteriów przetargów w taki sposób, by powstawały gospodarstwa rodzinne o określonej wielkości³⁹.

Jednocześnie za zbyt daleko idącą należałoby uznać interpretację tych przepisów uzasadniającą wyłączenie możliwości zastosowania jakiejkolwiek sankcji w przypadku naruszenia pierwszeństwa. Można raczej przyjąć, że Agencja, prowadząc określoną politykę obrotu nieruchomościami, ma liczyć się z tym, że osobom, których pierwszeństwo zostało naruszone, należy się odszkodowanie i jest ono kosztem wspierania rozwoju gospodarstw rodzinnych. Agencja wobec tego w każdym przypadku, gdyby chciała sprzedać nieruchomości z takim naruszeniem, powołując się przy tym na przesłanki podane przez ustawodawcę w znowelizowanym art. 24, powinna przeprowadzić kalkulację, czy zyski dla gospodarstw rodzinnych będą większe niż kwota ewentualnego odszkodowania wypłacanego podmiotom, których pierwszeństwo zostało naruszone.

Wydaje się, że ustawodawca wprowadził przepis o sankcji nieważności w oderwaniu od dyskusji toczących się nad zagadnieniem sankcji za naruszenie pierwszeństwa. Jego rzeczywistą intencją było raczej zabezpieczenie zasady przetargu. Parafrazując brzmienie nowego przepisu, sankcja nieważności została przewidziana w przypadku dokonania czynności prawnej niezgodnie z przepisami ustawy. Chodzi więc nawet nie o samą treść czynności prawnej, lecz o akt jej dokonania – przebieg określonych zachowań, wyznaczający powinności stron lub inne następstwa prawne. Tym przepisem chroniona jest przede wszystkim procedura zbycia, nie zaś określona treść czynności praw-

³⁷ Na gruncie dotychczasowego brzmienia art. 24 ust. 1 pkt 1 uważano, że inne niż sprzedaż formy gospodarowania wchodzi w grę dopiero wtedy, gdy sprzedaż nie może się odbyć. Por. Ł. Sanakiewicz, op. cit., komentarz do art. 24. Na temat roli tego przepisu w obecnym brzmieniu zob. również R. Michałowski, *Przetarg ograniczony przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na wsparcie gospodarstw rodzinnych*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014, s. 169-170.

³⁸ Art. 29 ust. 2 u.g.n.r.S.P.

³⁹ Art. 29d ust. 7 u.g.n.r.S.P.

nej. Taka interpretacja koresponduje z kolejną zmianą przewidującą obowiązek przeprowadzenia przetargu ograniczonego w przypadku zbywania nieruchomości rolnych⁴⁰.

Biorąc pod uwagę pełną treść omawianego przepisu, można założyć, że ustawodawca zamierzał wprowadzić sankcję nieważności w trzech przypadkach: przy dokonaniu transakcji bez przeprowadzenia obowiązkowego przetargu, przy przeprowadzeniu przetargu z naruszeniem przepisów proceduralnych i wreszcie przy przetargu, który co prawda odbył się zgodnie z przepisami proceduralnymi, lecz jego następstwem był wybór oferty osoby, która nie powinna być do przetargu dopuszczona. Jeżeli rzeczywiście taka była wola ustawodawcy, to sposób jego zredagowania zasługuje na krytykę, gdyż każdy z wymienionych przypadków podpada pod użyte na początku przepisu sformułowanie „czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy”.

Zastrzeżenia budzi zastosowanie sankcji nieważności w każdym przypadku, gdy została naruszona opisana w ustawie procedura przetargowa. Przykładowo niesłuszne jest użycie tej sankcji w przypadku, gdy w przetargu co prawda brały udział podmioty, które nie powinny być do niego dopuszczone⁴¹, lecz wybrana została oferta innego uczestnika przetargu, spełniającego wszelkie wymogi, by brać w nim udział. Okazuje się, że każda pomyłka pracownika Agencji na etapie weryfikowania osób chcących złożyć oferty w ramach przetargu, niezależnie od jej wpływu na rozstrzygnięcie przetargu, będzie podstawą do unieważnienia późniejszej umowy sprzedaży.

Dodatkowo niezbyt szczęśliwie został użyty zwrot, że nieważny jest przetarg, na podstawie którego dokonano wyboru osoby niespełniającej wymogów ujętych w art. 29 ust. 3ba. Wskazany ustęp nie wspomina o żadnych wymogach po stronie uczestników przetargu, a jedynie opisuje podmioty, które nie mogą brać udziału w przetargu ograniczonym. Poprzestając na literalnej wykładni tego fragmentu, można by dojść do wniosku, że w przypadku przetargów nieograniczonych wybór oferty podmiotu spełniającego przesłanki do wyłączenia go z przetargu ograniczonego pociągałby za sobą bezwzględną nieważność czynności prawnej. W przepisie art. 29c brakuje doprecyzowania, o jaki przetarg chodzi.

Niefortunnie użyte w tym przepisie sformułowania rodzą zbyt duże wątpliwości, żeby móc powiedzieć, iż wprowadzenie przepisu zawierającego sankcję było krokiem w dobrym kierunku.

⁴⁰ Art. 29 ust. 2 u.g.n.r.S.P.

⁴¹ Przykładowo na podstawie art. 29 ust. 3ba, 3bc, 3bd u.g.n.r.S.P.

5. Przetargi ograniczone

W obecnym stanie prawnym, oprócz pierwszeństwa poprzedzającego procedurę przetargową, opisywana ustawa zawiera również przypadek pierwszeństwa w ramach przetargu ofert pisemnych. W razie równorzędnych ofert pierwszeństwo przysługuje osobie podlegającej przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników bądź też pracownikowi lub spółce pracowników zlikwidowanego PGR-u, chcącym założyć lub powiększyć gospodarstwo rolne. Jest to *de facto* posiłkowe kryterium wyboru najlepszej oferty. Zapis ten jest skreślany przez ustawę nowelizującą, wprowadzającą w to miejsce obligatoryjny pisemny przetarg w przypadku zbywania nieruchomości rolnych, w którym mogą brać udział jedynie wskazane w ustawie podmioty. Doprecyzowaniu również ulegają zasady rządzące tym typem przetargów. Ustawodawca zdecydował się podać otwarty katalog kryteriów wyboru najlepszej oferty. Kryteria te są już obecnie stosowane przez Agencję⁴², jednak istotna zmiana polega na tym, że kompetencję do wyboru stosownych kryteriów w przypadku poszczególnych przetargów mieć będzie nie Agencja, lecz działające przy dyrektorach oddziałów terenowych Agencji nowe instytucje – komisje do spraw kształtowania ustroju rolnego⁴³.

Interesujące jest, że wśród wyliczanych w art. 29 ust. 3 kryteriów wyboru najlepszej oferty brak jest tego najpowszechniej stosowanego – kryterium najwyższej ceny. Ustawodawca wprowadza „ceny sztywne” w przypadku zbywania nieruchomości rolnych – wprost przewiduje, że nieruchomość rolna jest zbywana za cenę „w wysokości wartości tej nieruchomości [...] powiększoną o koszt przygotowania nieruchomości do sprzedaży”⁴⁴. Zestawiając tę zmianę z zaproponowanymi, bardzo „zobiektywizowanymi” kryteriami wyboru najlepszej oferty, można dojść do wniosku, że sami uczestnicy przetargów tracą możliwość konkurowania o wybór właśnie ich oferty. Dotychczas rolę oręża w tej „walce” pełniła właśnie zaproponowana cena za nieruchomość – było to kryterium niekoniecznie najważniejsze, ale pozwalające wybrać najlepszą ofertę w sytuacji, gdy na podstawie pozostałych kryteriów nie sposób było wyłonić nabywcy nieruchomości.

⁴² Por. przykładowo: *Porozumienie z dnia 4 maja 2015 r. pomiędzy Dolnośląską Izbą Rolniczą a Oddziałem Terenowym ANR we Wrocławiu dotyczące zasad przeprowadzania przetargów ograniczonych ofert pisemnych na sprzedaż nieruchomości rolnych pochodzących z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa organizowanych dla rolników indywidualnych zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne*, <http://www.izbarolnicza.pl> [dostęp: 23.12.2015].

⁴³ Szczegółowe kwestie związane z tworzeniem komisji, sposobem działania oraz kompetencjami określa nowo dodany art. 29d.

⁴⁴ Art. 29 ust. 3 pkt 2 u.g.n.r.S.P.

W związku z tą ostatnią uwagą pozostaje spostrzeżenie, że dotychczas z ekonomicznego punktu widzenia procedura przetargowa była w samym założeniu korzystniejsza dla Agencji. Wraz z zapisem o cenie sztywnej sprzedaż nieruchomości przestaje być dla tej instytucji tak dochodowym przedsięwzięciem, jak obecnie. Kształt nowelizacji w tym zakresie rodzi nowe pytania, przykładowo, jaka cena powinna być podana w publikowanych przez Agencję wykazach nieruchomości przeznaczonych na sprzedaż. Wątpliwość wiąże się z tym, że dotychczas ustawodawca dokładnie określał cenę minimalną, wskazując, że powinna być nie niższa niż wartość nieruchomości⁴⁵. Górny pułap ceny nie powinien znacznie przekraczać tej wartości, by w ten sposób sztucznie nie zniechęcać m.in. do skorzystania przez uprawnionych z przywileju pierwszeństwa⁴⁶. W tym zakresie Agencja ma obecnie swobodę wyboru poziomu ceny. Oznacza to, że cena za nieruchomość przedstawiana podmiotowi mogącemu skorzystać z pierwszeństwa może być wyższa niż wartość nieruchomości.

Po nowelizacji Agencja zachowuje uprawnienie do ustalania poziomu ceny, aczkolwiek z wyłączeniem przypadków zbywania nieruchomości rolnych w przetargu ograniczonym. Jak wobec tego powinna być przedstawiona cena w wykazie, skoro może on pełnić funkcję zawiadomienia osób mających pierwszeństwo⁴⁷, a jednocześnie jeżeli w wykazie są podawane nieruchomości rolne, to stanowi on istotną informację dla potencjalnych uczestników przetargu ograniczonego? Wykaz co prawda nie jest ogłoszeniem o przetargu⁴⁸, lecz jednocześnie może być potraktowany jako „wstępne” ogłoszenie, a potencjalni uczestnicy przetargu ograniczonego na podstawie danych w nim opublikowanych mogą już podejmować wstępne decyzje, a nawet konkretne działania, bądź odwrotnie – zrezygnować już na tym etapie z jakichkolwiek czynności w celu ewentualnego nabycia nieruchomości w drodze przetargu, przykładowo takich, jak zabezpieczenie środków finansowych na wadium. Na mocy znowelizowanych przepisów cena wywoławcza podawana w ogłoszeniu o przetargu ograniczonym będzie ceną sztywną, a zarazem będzie mogła

⁴⁵ Art. 30 ust. 1 u.g.n.r.S.P.

⁴⁶ Tak na gruncie u.g.n.: wyrok SN z 15 stycznia 2003 r., IV CKN 1637/00, Lex, nr 83823.

⁴⁷ Jest tak w przypadku, gdy Agencji nie jest znany adres byłego właściciela ani jego spadkobiercy – § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów, Dz. U. 2012, poz. 540.

⁴⁸ Ł. Sanakiewicz wskazuje sytuację, gdy może pełnić taką rolę (por. idem, op. cit., komentarz do art. 28a).

być niższa niż cena podana w wykazie. Zmiana przepisów wprowadza niepożądany element niepewności co do ceny wywoławczej.

Na koniec warto zauważyć, że sam fakt bycia byłym właścicielem zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercą czy też dzierżawcą nieruchomości z Zasobu nie sprawia, że podmiotom tym przysługują jakiekolwiek przywileje w zakresie samej procedury przetargowej. Co więcej, może okazać się, że przykładowo oferta przetargowa obecnego dzierżawcy nieruchomości z Zasobu, nawet jeżeli nieruchomości te są fundamentem jego gospodarstwa rodzinnego, będzie gorsza niż oferta przykładowo jego sąsiada, ze względu na zastosowane w przetargu kryterium dzierżawienia nieruchomości z Zasobu – w tym przypadku obowiązuje obecnie zasada „im mniej, tym lepiej”⁴⁹. Praktyka pokaże, jakie kryteria będą przez wspomniane komisje brane pod uwagę, natomiast wydaje się, że obecny sposób ich sformułowania wprowadza zbyt małą elastyczność, żeby jednoznacznie stwierdzić, iż nabywane nieruchomości rzeczywiście będą służyć rozwijaniu gospodarstw rodzinnych.

6. Dodatkowe obowiązki umowne

Dodawany przez ustawę nowelizującą przepis zawierający obowiązkowe postanowienia umowy sprzedaży nieruchomości z Zasobu, wraz z innymi nowymi przepisami⁵⁰, jest dowodem na przyjęcie przez ustawodawcę założenia, że nieruchomości zbywane z Zasobu nie powinny służyć obrotowi spekulacyjnemu. Sposób jego sformułowania rodzi mocne obawy co do poziomu zainteresowania nabywaniem państwowych nieruchomości rolnych po wejściu w życie nowelizacji, również wśród osób planujących rozwijanie działalności rolniczej.

Zakres zastosowania przepisu wyznaczają postanowienia art. 29 ust. 1 i 3b. Jedynie w przypadku transakcji dokonanych na skutek skorzystania z pierwszeństwa lub w efekcie przeprowadzenia przetargu ograniczonego w umowie sprzedaży powinny znaleźć się zapisy o zakazie zbywania przez okres 10 lat nieruchomości nabytej z Zasobu, jak i ustanawiania na niej hipoteki na rzecz podmiotu innego niż Agencja. Umowa powinna również przewidywać nakaz osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nieruchomości, również przez okres dziesięcioletni. Nowe postanowienia mające znaleźć się w umowie mogą zniechęcać do nabywania nieruchomości, co wo-

⁴⁹ Por. przykładowo *Porozumienie...*, *passim*.

⁵⁰ Art. 28a ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2, art. 29 ust. 3ba u.g.n.r.S.P.

bec ściśle określonego grona osób mogących brać udział w przetargach ograniczonych może prowadzić do braku ofert i niepowodzenia przetargów. W takiej zaś sytuacji przepisy ustawy nie stoją na przeszkodzie, by przeprowadzić przetarg nieograniczony, gdzie już nie obowiązują obostrzenia w zakresie ceny nieruchomości, jak i nie są wymagane opisywane w tym miejscu dodatkowe postanowienia umowne. Może się więc okazać, że wprowadzana zmiana spowoduje skutek odwrotny do zamierzonego.

Nowy przepis wprowadza *de facto* obowiązek rolniczego wykorzystania nabytej nieruchomości⁵¹ przez sformułowanie wymogu osobistego prowadzenia na niej działalności rolniczej. Ustawodawca w tym zakresie odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów u.k.u.r. z 2015 r. o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego⁵². Abstrahując w tym miejscu od wątpliwości co do zakresu tego pojęcia na gruncie tej ustawy, należy zauważyć, że jego definicja jest skonstruowana z myślą o osobach fizycznych, nabywcami nieruchomości z Zasobu zaś mogą być – w ograniczonym co prawda zakresie – również osoby prawne. Ustawodawca nie udziela odpowiedzi, jak w przypadku takich podmiotów określić, że prowadzą one działalność rolniczą, czyli podejmują wszystkie decyzje dotyczące działalności rolniczej oraz pracują w gospodarstwie rolnym, którego elementem stała się nabyta nieruchomość.

Bezterminowy (!) zakaz obciążania nabywanej z Zasobu nieruchomości hipoteką na rzecz innych niż Agencja podmiotów ma prawdopodobnie przeciwdziałać zadłużaniu się gospodarstw rolnych. Jednakże i w tym zakresie ustawodawca zdaje się nie zauważać, że hipoteka jest standardowym instrumentem wykorzystywanym przy rozwijaniu jakiejkolwiek działalności, również rolniczej. Brak możliwości zabezpieczenia hipoteką kredytu zaciąganego na modernizację gospodarstwa rolnego może wywołać spadek zainteresowania nieruchomościami z Zasobu u tej grupy potencjalnych nabywców, którzy chcą nabyć nieruchomości mające stanowić element długofalowego rozwoju gospodarstwa.

Efektem naruszenia opisywanych zobowiązań umownych⁵³ jest obowiązek uiszczenia na rzecz Agencji kwoty stanowiącej równowartość 40% ceny, za jaką nabyto nieruchomość. Dostyc enigmatycznie sformułowano przy tym przypadki zwolnienia z tego obowiązku: zbycie na rzecz najbliższych (zstępne, przysposobionego, ewentualnie krewnego w linii bocznej), za pisemną

⁵¹ Dodatkowo – niezależnie od tego, czy jest to nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

⁵² Art. 4 ust. 2 pkt 1 u.k.u.r. z 2015 r.

⁵³ Dodajmy, że ustawodawca nie precyzuje, w jaki sposób Agencja ma dokonywać kontroli realizacji omawianych obowiązków umownych.

zgodą Agencji, jak również ustanowienia hipoteki na rzecz innego podmiotu – również o ile Agencja wyrazi na to zgodę. Widoczna jest silna pozycja Agencji, która w każdym przypadku dysponuje możliwością „zawetowania” czynności. Zgodnie z zapisem ustawowym Agencja ma się przy tym kierować względami gospodarczymi, społecznymi lub losowymi. Użycie takiego sformułowania daje Agencji dużą swobodę co do podejmowania decyzji w tym zakresie. Jednocześnie nie przewidziano żadnego trybu odwoławczego, pozwalającego na skontrolowanie słuszności stanowiska Agencji w danym przypadku. Ustawa również nie przewiduje możliwości zwolnienia z obowiązku osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabytej nieruchomości, nawet jeżeli niedopełnienie tego obowiązku jest następstwem zdarzeń niezależnych od nabywcy nieruchomości. Nie jest za to nigdzie sformułowany wymóg, by nabyta nieruchomość weszła w skład gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu u.k.u.r. z 2015 r.

Szczegółowe kwestie związane z wyrażaniem przez Agencję zgody na zbycie nieruchomości lub obciążenie jej hipoteką mają zostać ujęte w rozporządzeniu. Obecnie projekt rozporządzenia jest na etapie konsultacji publicznych⁵⁴. Zakłada on m.in., że w przypadku zbywania nieruchomości Agencja może zgodę wydać jedynie, jeżeli nabywa ją osoba fizyczna w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego lub mająca kwalifikacje rolnicze i zamierzająca utworzyć gospodarstwo rodzinne bądź też osoba, która uzyskała pomoc ze środków unijnych wypłacanych w ramach programów wspierania młodych rolników. Przyjęcie rozporządzenia w takiej postaci spowoduje, że zwolnienie z obowiązku zapłaty określonej w ustawie kwoty będzie stosowane sporadycznie. Treść projektu wywołuje również wątpliwości co do tego, czy wyznaczone rozporządzeniem przesłanki nie powinny znaleźć się w samej ustawie, trudno bowiem mówić o tym, że jedynie doprecyzowują one materię ustawową.

Ustawowe uregulowanie opisywanych w tym miejscu zobowiązań umownych faktycznie jest kontynuacją dotychczasowej praktyki Agencji w przedmiocie formułowania postanowień umownych. Wewnętrzne przepisy regulujące zasady sprzedaży nieruchomości z Zasobu wprowadzają obowiązek zawarcia klauzuli przewidującej na okres pięciu lat umowne prawo odkupu, z którego Agencja może skorzystać w razie zbycia nieruchomości, wykorzystywania ich w celach innych niż prowadzenie działalności rolniczej, bądź w przypadku niewykonywania osobiście działalności rolniczej na nierucho-

⁵⁴ Zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12278508> [dostęp: 23.12.2015].

mości⁵⁵. Powrót do stosowania umownego prawa odkupu, w miejsce uznane-go za niekonstytucyjne⁵⁶ ustawowego prawa odkupu⁵⁷, należy ocenić nega-tywnie chociażby ze względu na rangę aktu prawnego przewidującego jego wprowadzenie⁵⁸. Co ciekawe, rozwiązania te były poprzedzone innymi, rów-nież przewidzianymi wewnętrznymi regulacjami Agencji⁵⁹, które co do zasa-dy powtarzały zapisy wprowadzanego obecnie przepisu art. 29a o obowią-zkowych klauzulach umownych, a przed ich uchyleniem były odbierane krytycznie⁶⁰.

Wprowadzane obowiązki umowne wywołują wątpliwości co do zgodno-ści tych rozwiązań z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. W zbyt dużym stopniu dochodzi tutaj do ograniczenia prawa własności, w efekcie czego na-ruszony zostaje przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP⁶¹. Możliwe jest również zakwestionowanie postanowień przepisu art. 29a z punktu widzenia unijnej zasady swobody przepływu kapitału⁶². Dużo wątpliwości może ponadto wzbudzać potencjalna możliwość „kumulacji sankcji” w tym przypadku. Oprócz roszczenia o uiszczenie kary pieniężnej w przypadku naruszenia

⁵⁵ Załącznik do zarządzenia Prezesa ANR nr 29/13 z 5 grudnia 2013 r. w sprawie sprzeda-ży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, <http://www.anr.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015].

⁵⁶ Wyrok TK z 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

⁵⁷ Skreślony art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P.

⁵⁸ Por. szerzej: I. Kasperek, T. Zasacki, *Krytycznie o umownym prawie odkupu nierucho-mości rolnych na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych*, <http://www.codozasady.pl> [dostęp: 23.12.2015].

⁵⁹ Zarządzenie Prezesa ANR nr 10/13 z 18 stycznia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieru-chomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

⁶⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Sprzedaż nieruchomości rol-nych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu*, <http://www.nik.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015], s. 9; R. Michałowski, *Przetarg...*, s. 175.

⁶¹ J. Matys, *Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych (opinia zlecona), <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015], s. 13-14; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia do projektu usta-wy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sej-mowych (opinia zlecona), <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015], s. 10-11.

⁶² Por. Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia prawna z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie zgod-ności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowa-niu ustroju rolnego*, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015]. We wspólnotowym orzecz-nictwie wymóg osobistego prowadzenia działalności rolniczej jest uważany za naruszenie zasady swobody przepływu kapitału – por. wyrok ETS z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 – *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, ECR 2003, nr 8-9B, s. I-9743.

określonych obowiązków umownych, Agencja ma nadal do dyspozycji umowne prawo odkupu, które zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami wewnętrznymi ma być realizowane w analogicznych sytuacjach⁶³. Nie można uznać tego problemu jedynie za teoretyczny, skoro sam ustawodawca zakłada, że przysługujące Agencji umowne prawo odkupu będzie stosowane również po znowelizowaniu przepisów u.g.n.r.S.P.⁶⁴

Przeciwdziałanie obrotowi spekulacyjnemu jest z pewnością kwestią istotną i wartą uregulowania, lecz nie w sposób, który sprawia, że podstawowy cel gospodarowania Zasobem – wspieranie rozwoju gospodarstw rodzinnych – staje się iluzoryczny. Ustawodawca w tym zakresie powinien rozważyć zmianę obecnych założeń o charakterze zakazowo-represyjnym na odmienne, wprowadzające elementy zachęty do nabywania nieruchomości w związku z prowadzeniem gospodarstw rodzinnych. Może temu służyć przykładowo stosowanie w zakresie przetargów, również ograniczonych, stosunkowo wysokiej ceny wywoławczej, nawet przekraczającej wartość nieruchomości, z jednoczesnym wprowadzeniem znacznego upustu cenowego dla osób zobowiązujących się do prowadzenia przez określony czas działalności rolniczej na nabywanych nieruchomościach. W razie niezrealizowania tego zobowiązania na skutek okoliczności, za które nabywca odpowiada, kwota upustu powinna być zwracana Agencji⁶⁵.

7. Podsumowanie

Wprowadzane wraz wejściem w życie u.k.u.r. z 2015 r. zmiany w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa sprawiają, że przywilej pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości straci na znaczeniu. Jest tak z jednej strony ze względu na ograniczenie katalogu osób, którym ten przywilej przysługuje, a z drugiej – w związku z bardzo prawdopodobnym generalnym spadkiem liczby transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych

⁶³ Por. treść załącznika do zarządzenia Prezesa ANR nr 29/13 z 5 grudnia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, <http://www.anr.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015].

⁶⁴ Wiąże się to z przyznaniem komisjom do spraw kształtowania ustroju rolnego kompetencji do opiniowania zasadności wykonywania przez Agencję umownego prawa odkupu – art. 29d ust. 5 pkt 4 znowelizowanej ustawy.

⁶⁵ Warto przy tym wykorzystać doświadczenia zdobyte w zakresie stosowania podobnych rozwiązań przy zbywaniu będących w Zasobie nieruchomości wpisanych do ewidencji zabytków – por. art. 30 ust. 4-4c u.g.n.r.S.P.

z Zasobu na skutek zmniejszenia dostępności tego typu nieruchomości (obowiązkowe przetargi ograniczone) oraz znacznego ograniczenia prawa własności w przypadku nabycia takich gruntów (obowiązkowe zapisy umowne).

Opisana nowelizacja pozostaje nie bez znaczenia w zakresie obrotu dzierżawnego nieruchomościami znajdującymi się w Zasobie. Obecnie możliwość nabycia własności dzierżawionej nieruchomości stanowi zachętę dla osób zawierających z Agencją umowy dzierżawy, zapewne nieraz bywa powodem zawarcia właśnie takiej umowy, jednocześnie mobilizując do dokonywania inwestycji związanych z tą nieruchomością. Co prawda dzierżawcy zachowują pierwszeństwo w jej nabyciu, lecz na skutek wprowadzenia dodatkowych obowiązków umownych dzierżawa nieruchomości z Zasobu traci wiele z dotychczasowej atrakcyjności.

Efektom wprowadzanych zmian będzie ograniczenie wykorzystania państwowych nieruchomości rolnych w procesie tworzenia i powiększania gospodarstw rodzinnych, jak również utrzymanie kosztownego *status quo*, jeżeli chodzi o znajdujące się w Zasobie nieruchomości z budynkami zabytkowymi. Pozostaje mieć nadzieję, że powyżej zaprezentowane zastrzeżenia zostaną przez ustawodawcę wzięte pod uwagę w ramach prac nad planowaną już kolejną zmianą przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami z Zasobu.

PRE-EMPTIVE RIGHT IN THE ACQUISITION OF LAND FROM THE AGRICULTURAL RESOURCES OWNED BY THE STATE TREASURY

S u m m a r y

The aim of the article is to present the pre-emptive right in the acquisition of land from the agricultural resources owned by the State Treasury in light of the amendments introduced by the Act of 5 August 2015 on the Shaping of the Agricultural Regime. The amendments deprive former owners of agricultural and their heirs of the right of first refusal. A prohibition to sell or establish a mortgage on purchased land is also introduced. Another novelty is a prohibition to engage in agricultural activity conducted in person on the purchased land. The new Act obliges the seller to invite tenders in a limited invitation to buy if the land in question belongs to the Resources of the State Treasury and where a transaction has been completed in breach of the provisions of this Act, it must be declared invalid. The concluding statement is that the amendments being introduced by the said Act have a considerable impact not only on the exercise of the pre-emptive right, but the fundamental rules of trading in state agricultural land as well.

LA PRIORITÀ DI ACQUISTO DEI FONDI FACENTI PARTE DELL'AGENZIA FONDIARIA AGRICOLA TESORO DI STATO

R i a s s u n t o

L'obiettivo dell'articolo è di presentare l'istituto di priorità di acquisto dei fondi facenti parte dell'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato alla luce di cambiamenti introdotti dalla legge del 5 agosto 2015 sulla configurazione dell'ordinamento agrario. I cambiamenti consistono tra l'altro nel revocare il diritto di priorità agli ex proprietari e ai loro eredi. Viene introdotto il divieto contrattuale di vendere il fondo acquistato oppure di accendere un'ipoteca. Un'altra novità è l'imposizione di svolgere attività agricola in forma privata sul fondo acquistato. La nuova legge introduce l'obbligo di pubblicare bandi di gara con procedura ristretta in caso di vendita di fondi agricoli facenti parte dell'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato, ed anche una sanzione che prevede l'invalidità del negozio giuridico in caso vengano violate le norme di legge. È fondato affermare che i cambiamenti introdotti influenzino notevolmente non solo il diritto di priorità, ma anche le regole di base nell'ambito della compravendita dei fondi agricoli statali.

MAREK STAŃKO

Prawo nabycia w świetle nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Uwagi wprowadzające

Tak zwany okres ochronny na nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców upływa 1 maja 2016 r.¹ W konsekwencji cudzoziemcy, również z obszaru Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a także Konfederacji Szwajcarskiej, będą uprawnieni do nabywania ziemi rolniczej bez specjalnego zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Obawa, że zamożniejsi obywatele tych państw będą masowo wykupywali grunty rolne, także w celach spekulacyjnych, spowodowała rozpoczęcie prac nad nową ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, której przepisy mają stworzyć mechanizmy zapobiegające skutkom takiego wykupu.

Należy podkreślić, że analizowana materia jest niezwykle subtelna z prawnego punktu widzenia, gdyż ograniczenie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców stanowi niewątpliwie jedną z form naruszenia fundamentalnej zasady prawa unijnego – swobody przepływu kapitału. Po upływie okresu ochronnego proponowanie rozwiązań prawnych zakładających ponownie ograniczenie nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców jest bardzo ryzykowne, trudno bowiem znaleźć dla niego uzasadnienie, które może się obronić w aspekcie fundamentów prawa unijnego. Na kwestię tę zwraca-

¹ Tzw. okres przejściowy wynegocjowany został w traktacie akcesyjnym i stanowi wyjątek od zasady „narodowego traktowania cudzoziemców”, gdyż z dniem nabycia przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, tj. z 1 maja 2004 r., niedopuszczalne jest jakiejkolwiek różnicowanie statusu osób fizycznych i prawnych państw członkowskich w stosunku do pozycji tożsamy podmiotów polskich w dziedzinie życia społeczno-gospodarczego. Por. m.in. R. Paździk, A. Dudzic, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z Unii Europejskiej (uwagi na tle stanowiska negocjacyjnego)*, „Rejent” 2002, nr 12, s. 114 i n.

cało uwagę Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, które podkreśliło, że: „w obrocie wewnątrz Unii Europejskiej stosowanie jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich ograniczeń zależnie do przynależności państwowej stron umowy prowadziłyby do niewątpliwej i rażącej niezgodności projektu ustawy z art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”².

Ostatecznie, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego została uchwalona 5 sierpnia 2015 r.³ i pierwotnie miała wejść w życie 1 stycznia 2016 r.⁴ Ustawa ta uchylała ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁵.

Pod wpływem krytyki nowej ustawy ze strony różnych środowisk, w tym środowiska prawników agrarystów, które swoje uwagi wyraziło w referatach na konferencji 3 grudnia 2015 r. w siedzibie Polskiej Akademii Nauk⁶, 16 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił nowelę do tej ustawy, mocą której przesunięto termin jej wejścia w życie na dzień 1 maja 2016 r.⁷ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapowiedziało, że w tym czasie zmieni zapisy tej ustawy, uszczelniając obrót ziemią, i wprowadzi do niej rozwiązania, które wcześniej proponowało PiS (np. takie, że grunty będzie mógł nabyć tylko rolnik indywidualny). Z kolei minister rolnictwa Krzysztof Jurgiel poinformował, że przygotowywane są przepisy dotyczące moratorium na zakup państwowej ziemi, co oznacza, że grunty rolne Skarbu Państwa w ogóle nie będą sprzedawane⁸. Na razie nie wiadomo, czy tę kwestię będzie regulowała odrębna ustawa, czy też przepisy zostaną włączone do nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁹.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania dotyczące samej idei nowej ustawy, niniejszy artykuł skoncentruje się na tytułowym prawie nabycia. Już na wstępie należy postawić pytanie, czy istotnie konieczna jest reglamentacja

² Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2 ze zm. Stanowisko to zostało wprawdzie wyrażone w stosunku do komisyjnego projektu ustawy o dzierżawie rolniczej (druk sejmowy nr 3231), niemniej jednak pozostaje aktualne w stosunku do projektowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

³ Dz. U. 2015, poz. 1433.

⁴ Por. art. 26 tej ustawy.

⁵ Tekst pierwotny: Dz. U. 2003, Nr 64, poz. 592.

⁶ Konferencja naukowa Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów: „Obrót nieruchomości rolnymi w świetle zmian wprowadzonych nową ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego”, na której referat wygłosił również autor niniejszego artykułu.

⁷ Por. art. 1 ustawy z 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2015, poz. 2179.

⁸ Wyjątkiem będzie m.in. sprzedaż na cele inwestycyjne czy też pod budownictwo mieszkaniowe.

⁹ Informacja Polskiej Agencji Prasowej z 22 grudnia 2015 r.

nabycia nieruchomości rolnej w przypadku przenoszenia jej własności w wyniku umowy innej niż umowa sprzedaży. Oczywiście, mając na uwadze fakt, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego faktycznie nie weszła jeszcze w życie, w dalszej części należy ją traktować jako projekt, który ostatecznie może jeszcze ulec zmianom.

2. Wybrane zagadnienia szczegółowe

Ramy niniejszego artykułu oraz fakt, że część rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z 2015 r. jest analogiczna do regulacji w ustawie z 2003 r., rozważania będą skoncentrowane na nowych propozycjach zawartych w tej pierwszej ustawie.

Przed odpowiedzią na postawione w części wstępnej pytanie konieczne jest wyjaśnienie kwestii terminologicznych. Do zagadnień tych odniosłem się w poprzedniej publikacji, dotyczącej zakresu art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r.¹⁰, nie ma więc potrzeby ponownej, szczegółowej analizy tego pojęcia. Dla uporządkowania dalszych wywodów konieczne jest jednak określenie podstawowych ram tej konstrukcji prawnej.

Przepis art. 10 ust. 1 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego ma następujące brzmienie: jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o jej nabyciu za zapłatą równowartości pieniężnej¹¹. Przepis ten ma analogiczną treść do art. 4 ust. 1 ustawy z 2003 r. w jej pierwotnym brzmieniu, z tym zastrzeżeniem, że w wyniku nowelizacji ustawy dokonanej ustawą z 6 maja 2010 r.¹² Agencja mogła wykonać swoje uprawnienie, jeżeli powierzchnia nieruchomości rolnej była nie mniejsza niż 5 ha.

Pojęciem „prawo nabycia nieruchomości w drodze jednostronnego oświadczenia woli przez Agencję” po raz pierwszy posłużył się prof. Z. Trzaskiewicz. Należy zauważyć, że w doktrynie prawa cywilnego zostało dokonane zestawienie prawa pierwokupu z innymi konstrukcjami prawnymi¹², co winno być przydatne w prowadzonych rozważaniach. Wśród tych konstrukcji

¹⁰ Por. M. Stańko, *Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 4, 2005, s. 112 i n.

¹¹ Dz. U. 2010, Nr 110, poz. 725, która weszła w życie 8 lipca 2010 r.

¹² Por. J. Górecki, *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących pierwokupu*, Kraków 2002, s. 21 i n.

trudno jednak odnaleźć rozwiązanie prawne zaproponowane w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Podkreślmy, że zarówno w poprzednio obowiązujących przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 4), jak i w projekcie nowej ustawy (art. 10), do wykonywania uprawnienia – „prawo nabycia” – stosuje się odpowiednio przepisy o prawie pierwokupu. Niezbędne jest więc co najmniej poszukiwanie konstrukcji analogicznej bądź podobnej w stosowaniu do prawa pierwokupu. Takie cechy można przypisać prawu odkupu lub prawu wykupu.

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że obydwa te prawa, dla swojej skuteczności, muszą zostać zastrzeżone w umowie sprzedaży¹³, ewentualnie w dodatkowym porozumieniu, i dotyczą jedynie relacji pomiędzy sprzedawcą – właścicielem rzeczy a uprawnionym do jej nabycia¹⁴. Tymczasem ani w konstrukcji art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ani w art. 10 projektowanej ustawy takie relacje pomiędzy sprzedawcą – właścicielem nieruchomości rolnej a Agencją Nieruchomości Rolnych (ANR), jako uprawnionym do wykonania uprawnienia na rzecz Skarbu Państwa, nie zachodzą. Oświadczenie Agencji nie jest kierowane do żadnej ze stron umowy, a jedynie w akcie notarialnym zawarta jest informacja o takim uprawnieniu Agencji. W istocie więc pojęciem nabycia posługujemy się w sposób konwencyonalny, ze świadomością jego niedoskonałości terminologicznej.

W tym zakresie należy podzielić pogląd wyrażony przez J. Góreckiego na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r., że uprawnienie z art. 4 ust. 2 należy traktować jako nowy, nieznany dotychczas instrument prawny pozwalający nabywać nieruchomości z pierwszeństwem przed innymi osobami¹⁵. Konieczne jest jednak poczynienie dodatkowych zastrzeżeń. Pierwszeństwo charakteryzuje się tym, że wykonywane jest przed zawarciem umowy. Poza tym używanie terminu „pierwszeństwo” zakłada istnienie innych podmiotów, uprawnionych w dalszej kolejności do nabycia nieruchomości. Takie podmioty nie występują jednak ani w art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r., ani w art. 10 ustawy z 2015 r.

W dalszej części artykułu dla określenia konstrukcji prawnej, o której mowa w art. 4 ustawy z 2003 r. oraz art. 10 projektowanej ustawy, będziemy posługiwać się w skrócie pojęciem „prawo nabycia”, mając świadomość jego niedoskonałości terminologicznej. Sama idea zarówno poprzedniego przepi-

¹³ A nie w innej umowie przenoszącej własność rzeczy.

¹⁴ Ibidem, s. 23-24.

¹⁵ Por. J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 10, s. 16.

su, jak i przepisu art. 10 ustawy z 2015 r. jest czytelna. W istocie chodzi o „uszczelnienie” kontroli obrotu ziemią (nieruchomościami rolnymi). W konsekwencji ustawodawca dąży do objęcia reglamentacją nie tylko samej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, ale także innych umów prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości.

Wprawdzie w opiniach do projektu nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przewijała się konstatacja, że konstrukcja pozostała w swoich podstawowych ramach niezmienna¹⁶, jeżeli jednak „wmontujemy” ją w cały system proponowanej ustawy, to wątpliwości, które towarzyszyły regulacji prawnej z art. 4 ustawy z 2003 r., jeszcze się potęgują. Pomijam w tym miejscu celowość takiej reglamentacji i jej założenia aksjologiczne. Można jedynie wyrazić obawy, czy reglamentacja ta nie jest zbyt restrykcyjna i czy w rezultacie nie doprowadzi do odrodzenia się nieformalnego obrotu ziemią, czego liczne przykłady mieliśmy w przeszłości.

Nie przesadzając o skutkach nowej regulacji prawnej, warto przypomnieć, że w przedmiocie analogicznie sformułowanego przepisu art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 marca 2010 r.¹⁷ Chociaż TK uznał ten przepis za zgodny z Konstytucją, to jednak zastrzegł w uzasadnieniu orzeczenia, że ocenił jedynie, czy „prawo nabycia” spełniało przesłanki wymagane przez zasadę proporcjonalnej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa, nie badał natomiast, czy w rzeczywistości „prawo nabycia” nie stanowi ukrytej formy wywłaszczenia bez konieczności wskazania, wymaganej w art. 21 ust. 2 Konstytucji, celów ingerencji¹⁸.

Niestety projektodawcy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2015 r. zupełnie nie odnieśli się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przyjmując bezkrytycznie, że „prawo nabycia” zarówno w dotychczasowym, jak i proponowanym z niewielkimi modyfika-

¹⁶ Por. m.in. B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy 3109 – Sejm VII kadencji).

¹⁷ K 8/08, Dz. U. 2010, Nr 48, poz. 287, publ. wraz z uzasadnieniem OTK-A 2010, nr 3, poz. 23. Wyrok ten dotyczył nie tylko zgodności z Konstytucją art. 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju, ale także art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Ze względu na przedmiot niniejszego artykułu uwaga zostanie skoncentrowana wyłącznie na argumentacji Trybunału poświęconej art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

¹⁸ W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny był również związany treścią wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

cjami kształcie prawnym spełnia wymogi zgodności z ustawą zasadniczą. W tym zakresie pominięte zostały również zasadnicze wątpliwości wyrażane w doktrynie prawa rolnego¹⁹.

Część wątpliwości została dodatkowo spotęgowana nowymi propozycjami legislacyjnymi. Zanim przejdę do najbardziej spornych kwestii, niezbędne wydaje się przedstawienie zakresu korzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z „prawa nabycia”. Według danych przekazanych przez ANR Trybunałowi Konstytucyjnemu w piśmie z 9 czerwca 2009 r. (przywołanym w treści uzasadnienia orzeczenia z 18 marca 2010 r.), wynikało, że od początku obowiązywania ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tj. od 16 lipca 2003 r. do 31 marca 2009 r., do Agencji wpłynęło około 467 500 aktów notarialnych dotyczących przeniesienia nieruchomości rolnych w drodze umów sprzedaży. Działając na podstawie art. 3 ust. 4 u.k.u.r., Agencja złożyła skutecznie 533 oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnych i nabyła w ten sposób łącznie 12 161,51 ha ziemi. W tym samym okresie do Agencji wpłynęło ponad 61 000 aktów notarialnych dotyczących przeniesienia własności nieruchomości na podstawie umów innych niż sprzedaż.

Agencja wykorzystała uprawnienie prawa nabycia z art. 4 ust. 1 u.k.u.r. w stosunku do 24 transakcji w skali całego kraju na łączną powierzchnię 937,21 ha (0,04% ogólnej liczby transakcji). W 9 przypadkach, w których ANR złożyła oświadczenie woli, nie doszło do przeniesienia własności na rzecz Skarbu Państwa. Spośród wskazanych 24 przypadków skorzystania przez ANR z prawa nabycia 18 dotyczyło umów darowizny, 3 – wniesienia nieruchomości aportem do spółki, a 3 – umów pożyczki, których zabezpieczeniem długu było przewłaszczenie nieruchomości. W żadnym z powyższych przypadków z treści umowy nie wynikały dodatkowe obowiązki osobiste.

Ze statystycznego punktu widzenia wydaje się zatem, że przepis ten nie spełnia szczególnie istotnej roli w regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Nie oznacza to jednak, że nie stanowi on zagrożenia dla spójności systemu prawnego i nie będzie on wykorzystywany w szerszym zakresie w przyszłości.

Rodzi się również problem, czy – uwzględniając niewielki praktyczny zakres zastosowania tego przepisu – jego ramy ustawowe nie są zbyt szerokie i spełniają kryteria rzetelnej regulacji. Przypomnijmy, że zarówno z punktu widzenia dotychczasowej regulacji (art. 4 ustawy), jak i projektowanej

¹⁹ Por. w szczególności A. Lichorowicz, *Perspektywy nowej regulacji obrotu gruntami rolnymi (uwagi wprowadzające)*, „Studia Iuridica Agraria” 8, 2009, s. 7 i n.

(art. 10) umowy objęte tym przepisem można podzielić na: zobowiązujące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej (m.in. darowizna, zamiana, dożywocie czy umowa spółki) oraz wyłącznie umowy rozporządzające, w tym głównie stanowiące wykonanie zapisu lub wcześniej zawartej umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości rolnej²⁰.

Już na gruncie art. 4 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego sygnalizowano w doktrynie, że część stosunków umownych, w które Agencja może wkroczyć przez realizację swojego uprawnienia do nabycia nieruchomości rolnej na zasadzie wyłączności w drodze jednostronnego oświadczenia woli, ze swej istoty nie nadaje się do tego typu ingerencji²¹. Klasycznym przykładem jest umowa dożywocia, w której świadczenia dodatkowe o charakterze osobistym stanowią immanentną cechę. Zgodnie z art. 908 § 1 k.c.²², jeżeli w zamian za przeniesienie własności nieruchomości nabywca zobowiązał się zapewnić zbywcy dożywotnie utrzymanie, powinien on, w braku odmiennej umowy, przyjąć zbywcę jako domownika i m.in. dostarczać mu wyżywienia, ubrania, mieszkania, światła, opału, zapewnić mu odpowiednią pomoc i pielęgnować w chorobie itd. Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której świadczenia te zapewnia Agencja Nieruchomości Rolnych. Wprawdzie art. 913 § 1 k.c. zezwala w ściśle określonych przypadkach na zamianę prawa dożywocia na rentę odpowiadającą wartości uprawnień dożywotnika, nie wydaje się jednak, aby Agencja miała taką rentę wypłacać. Problem świadczeń dodatkowych o charakterze osobistym może wystąpić także w umowie darowizny²³.

Oczywiście można bronić stanowiska, że zagadnienie to ma charakter teoretyczny, gdyż umowy dożywocia i darowizny występują z reguły w stosunkach między osobami bliskimi, a zgodnie zarówno z art. 4 ust. 4 pkt 2b ustawy z 2003 r., jak i art. 10 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 9 ust. 6 pkt 2 projektowanej ustawy, „prawo nabycia” nie przysługuje w przypadku przeniesienia własności nieruchomości na rzecz osoby bliskiej zbywcy. Należy jednak zauważyć, że w projektowanym stanie prawnym zawężony został zakres pojęcia „osoba bliska”.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. odsyła w tej sferze do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 4 pkt 13

²⁰ Taką klasyfikację proponuje J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie...*, s. 15.

²¹ Por. M. Stańko, *Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 4, 2005, s. 112 i n.

²² Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 121 ze zm. (dalej jako: k.c.).

²³ Por. art. 888 i n. k.c.

ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴ do kręgu osób bliskich zalicza się także osoby, które pozostają ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu, podczas gdy art. 2 pkt 7 projektowanej ustawy z 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego wyłącza te osoby z kategorii osób bliskich, co w świetle systemu polskiego prawa wydaje się rozwiązaniem kuriozalnym. W konsekwencji w przypadku zawarcia umowy dożywocia z taką osobą Agencji Nieruchomości Rolnych będzie przysługiwało „prawo nabycia” ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z cytowanego art. 908 § 1 k.c. Zatem Agencja, jeżeli skorzysta z tego uprawnienia, będzie zobowiązana do wykonywania na rzecz dożywotnika świadczeń dodatkowych o charakterze osobistym. Nie wydaje się w tym zakresie wystarczające zapewnienie, że w praktyce Agencja nie będzie korzystała z „prawa nabycia” w odniesieniu do umowy dożywocia, gdyż takiej możliwości niepodobna *a priori* wykluczyć.

Uwzględniając zakres „prawa nabycia” wynikający z art. 4 ustawy z 2003 r. i analogiczny zakres określony w art. 10 projektowanej ustawy z 2015 r., należałoby ponownie rozważyć, czy w istocie wszystkie umowy, prowadzące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej (poza oczywiście umową sprzedaży, której dotyczy prawo pierwokupu), powinny rodzić po stronie Agencji „prawo nabycia”. Poza wspomnianymi wyżej umowami, przewidującymi świadczenia nabywcy o charakterze osobistym, część stosunków umownych została w przepisach odrębnych wyjęta spod restrykcyjnej reglamentacji ustawodawcy. Jako przykład może posłużyć zapis gospodarstwa rolnego, o którym mowa w art. 1067 k.c. Jedynie woli stron pozostawiono możliwość żądania zamiany zapisu na świadczenie pieniężne w sytuacji, gdy zapis taki prowadziłby do podziału gospodarstwa rolnego w sposób sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej²⁵. Powracanie więc do restrykcyjnych przepisów – na razie – nie znajduje przekonującego uzasadnienia.

Kolejnym, fundamentalnym problemem wyłaniającym się w tej materii jest brak kryteriów stosowania „prawa nabycia”. Ten brak kryteriów był widoczny w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. Problemu tego nie eliminuje również projekt ustawy z 2015 r. Wprawdzie przepis art. 11 projektowanej ustawy uzależnia wykonanie przez Agencję uprawnienie-

²⁴ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1774.

²⁵ Oczywiście w braku stosownego porozumienia, na podstawie art. 1067 § 2 k.c., spadkobierca zobowiązany do wykonania takiego zapisu może zwrócić się do sądu z roszczeniem o zamianę takiego zapisu na świadczenie pieniężne.

nia z tytułu „prawa nabycia”²⁶ od wydania pozytywnej opinii przez komisję do spraw kształtowania ustroju rolnego, niemniej jednak należy zauważyć, że komisja ta również nie dysponuje żadnymi, zobiektywizowanymi kryteriami. Dodatkowym problemem jest także samo ustrojowe usytuowanie komisji. Komisja taka jest tworzona przy dyrektorze oddziału terenowego Agencji²⁷. W tym przypadku decentralizacja komisji nie sprzyja ujednoliceniu kryteriów stosowania „prawa nabycia”. Co więcej, w przepisach ustrojowych dotyczących komisji, które mają być zamieszczone w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁸, nie przewidziano takiego zadania komisji, jak opiniowanie wykonywania przez Agencję prawa pierwokupu i „prawa nabycia”, o których mowa w projekcie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego²⁹. Z punktu widzenia poprawności legislacyjnej trudno zaaprobować takie rozwiązanie. Należałoby rozważyć, czy komisja ma być powoływana dla wspomagania Agencji Nieruchomości Rolnych w wykonywaniu jej zadań, przewidzianych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, czy też ma wspierać dyrektorów oddziałów terenowych Agencji w realizacji zadań, o których mowa w projekcie ustawy z 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. W tym ostatnim przypadku to przepisy ustrojowe muszą przewidywać adekwatne do powierzonych kompetencji usytuowanie takiego gremium.

Wątpliwości budzi nadal sama konstrukcja „prawa nabycia” przewidzianego art. 10 projektu ustawy z 2015 r. Jak wcześniej sygnalizowano, jest ona analogiczna do art. 4 ustawy z 2003 r. Trudno jednak zaaprobować sytuację, w której przepisy tak intensywnie ingerujące w sferę własnościową i stwarzające w istocie możliwość odjęcia własności nieruchomości, niekiedy za zapłatę ceny niższej niż uzgodniona przez strony, nie tworzą spójnego systemu

²⁶ Także w odniesieniu do wykonania prawa pierwokupu.

²⁷ Por. art. 21 pkt 7 projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2015 r., który do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wprowadza art. 29d ust. 1, przewidujący takie właśnie usytuowanie komisji. Co więcej, według art. 29d ust. 2 projektu, skład tej komisji ma być mieszany i obok przedstawiciela Agencji, który pełnić będzie funkcję przewodniczącego, wchodzić będą przedstawiciele gmin, powiatów, izby rolniczej, a także przedstawiciele organizacji społeczno-zawodowych rolników i związków zawodowych rolników.

²⁸ Por. ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1014), której zmiany przewidziano w art. 21 pkt 7 projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2015 r.

²⁹ Zgodnie z art. 29d ust. 5 pkt 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa komisja uprawniona jest jedynie do opiniowania umownego prawa odkupu nieruchomości.

i uniemożliwiają w praktyce sprecyzowanie cech konstrukcyjnych w oparciu o dostępne instrumentarium pojęciowe. Na kwestię tę zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu cytowanego wcześniej wyroku z 18 marca 2010 r. Już sam TK podkreślił, że utrzymanie w porządku prawnym art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie oznacza, że wszelkie spory interpretacyjne zostały rozwiązane. W szczególności należy zauważyć, że wejście w życie ustawy z 2001 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nie zamyka drogi do ponownego zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego przepisu regulującego „prawo nabycia”. Odpowiednio zmodyfikowany wniosek może ponownie otworzyć możliwość oceny przepisu art. 10 ustawy z wzorcem konstytucyjnym.

Należy podkreślić, że – mimo kilkunastoletniego okresu stosowania przepisów ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego – ani judykatura, ani doktryna nie rozwiąły wszystkich wątpliwości interpretacyjnych dotyczących charakteru prawnego i zakresu zastosowania art. 4 tej ustawy. Z pewnością wątpliwości te zostaną spotęgowane na gruncie art. 10 projektowanej ustawy, który – jak było sygnalizowane na wstępie – zacznie funkcjonować w nowym „otoczeniu” prawnym.

Na podstawie orzecznictwa Sądu Najwyższego w zasadzie możemy jedynie wyprowadzić wniosek, że art. 157 § 1 k.c. wyklucza możliwość zawarcia warunkowej umowy przenoszącej własność nieruchomości, a zatem podstawą do wykonania przez Agencję Nieruchomości Rolnych „prawa nabycia” nieruchomości, o którym mowa w art. 4 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, jest bezwarunkowa umowa powodująca przeniesienie własności nieruchomości inna niż sprzedaż. Według Sądu Najwyższego wyklucza to więc stosowanie do „prawa nabycia” nieruchomości art. 597 § 1 k.c. dotyczącego obowiązku zawarcia warunkowej umowy sprzedaży w razie przysługiwania prawa pierwokupu, a w konsekwencji także art. 599 § 2 k.c. przewidującego skutek w postaci nieważności umowy bezwarunkowej, gdy prawo pierwokupu przysługiwało z mocy ustawy Skarbowi Państwa. Umowa inna niż umowa sprzedaży powinna więc bezwarunkowo przenosić własność nieruchomości rolnej na nabywcę, który staje się jej właścicielem, a odpowiednie stosowanie do prawa nabycia przepisów Kodeksu cywilnego o pierwokupie oznacza, że na podstawie art. 598 § 1 k.c., nabywca powinien niezwłocznie zawiadomić Agencję o zawarciu umowy i jej treści, doręczając jej odpis³⁰.

Sąd Najwyższy opowiedział się również za ścisłym interpretowaniem przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego ze względów aksjologicznych,

³⁰ Por. wyrok SN z 10 listopada 2005 r., V CK 249/05, Lex, nr 186719.

podkreślając w postanowieniu z 29 stycznia 2008 r.³¹, że z uwagi na głęboką ingerencję ustawodawcy w „stosunki kontraktowe obywateli” konieczna jest restryktywna wykładnia ustawy, tak aby zakres stosowania środków ustawowo przyznanych ANR nie podważał zaufania obywatela do państwa. Sąd Najwyższy nie wypowiadał się natomiast w sprawie wstąpienia przez Agencję Nieruchomości Rolnych w obowiązki zbywcy nieruchomości z umowy dożywocia.

Z kolei z informacji przekazanej Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Krajową Radę Notarialną³² wynika, że praktyka notarialna ukształtowała zakres stosowania art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. bardzo szeroko. W konsekwencji Agencja Nieruchomości Rolnych powiadamiana jest o każdej umowie, w wyniku której następuje przeniesienie własności nieruchomości rolnej. Bez znaczenia jest, czy taka umowa zawierana jest pod tytułem odpłatnym, czy nieodpłatnym. Agencja zawiadamiana jest również o zawieranych umowach dożywocia. Prezes KRN podkreśli również, że nakaz odpowiedniego stosowania przepisów k.c. do wykonywania przez ANR prawa nabycia nieruchomości jest rozumiany w praktyce notarialnej przede wszystkim w ten sposób, że osobą zobowiązaną do zawiadomienia ANR o zawarciu umowy i jej treści (chodzi o doręczenie wypisu aktu notarialnego) jest zbywca nieruchomości oraz że ANR może swoje uprawnienie wykonać w terminie jednego miesiąca od daty zawiadomienia przez złożenie jednostronnego oświadczenia o nabyciu nieruchomości. W praktyce notarialnej przyjmuje się, że własność nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa przechodzi z chwilą doręczenia takiego oświadczenia nabywcy nieruchomości rolnej.

Podobnie jak w orzecznictwie sądowym, także w praktyce notarialnej nie został rozstrzygnięty problem skutków wykonania przez Agencję prawa nabycia w razie zawarcia umowy dożywocia, chociaż w ocenie Prezesa KRN trudno sobie wyobrazić możliwość przejęcia przez ANR zobowiązań osobistych w stosunku do zbywcy nieruchomości, choć nie można tego wykluczyć w świetle art. 910 § 2 k.c. Rozważyć w tej sytuacji należałoby zamianę przez

³¹ IV CSK 447/07, niepubl. W wyroku tym SN podkreślił także, że jeżeli Agencja nie skorzystała z określonego w art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego uprawnienia, podstawą wpisu nabywcy do księgi wieczystej stanowi, oprócz umowy przeniesienia własności, również dowód doręczenia Agencji zawiadomienia o umowie oraz jej oświadczenia, że nie korzysta z prawa nabycia, albo upływ miesięcznego terminu do złożenia oświadczenia w tym przedmiocie.

³² Informacja ta została przytoczona w uzasadnieniu cyt. wyroku TK z 18 marca 2010 r.

sąd wszystkich lub niektórych uprawnień objętych treścią prawa dożywocia na dożywotnią rentę (art. 913 § 1 k.c.)³³.

Moim zdaniem trudno jednak pogodzić to stanowisko z samą istotą tej umowy. Istota ta została jednoznacznie wyjaśniona w orzecznictwie sądowym. W przypadku umowy dożywocia zbywca nieruchomości (dożywotnik) uzyskuje określone świadczenie służące zaspokojeniu jego potrzeb w taki sposób, aby nie musiał on przyczyniać się do zdobywania środków na zaspokojenie niezbędnych wymagań życiowych³⁴. W skład umowy dożywocia wchodzi przede wszystkim roszczenie o dożywotnie utrzymanie. Zakres świadczeń na rzecz dożywotnika powinien być taki, aby jego potrzeby życiowe były zaspokojone w stopniu wykluczającym konieczność zdobywania przez niego środków do życia z innych źródeł. Odmienna umowa nie może być zakwalifikowana jako umowa o dożywocie³⁵.

3. Podsumowanie

Jak zaznaczono w uwagach wstępnych, wejście w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2015 r. zostało odroczone w czasie. Wydaje się, że celowa jest ponowna weryfikacja mechanizmów kształtowania ustroju rolnego, w tym również „prawa nabycia” nieruchomości. Proponowana regulacja prawna tego uprawnienia Agencji, zawarta w art. 10 ustawy z 2015 r., nie usuwa w żadnym stopniu wątpliwości, które pojawiały się na tle art. 4 ustawy z 2003 r. Cytowane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2010 r. nie powinno być przyzwoleniem na „nową” regulację „prawa nabycia”, gdyż – wprawdzie TK uznał ostatecznie, że art. 4 ustawy z 2003 r. jest zgodny z ustawą zasadniczą (przeszedł test proporcjonalności) – niemniej jednak zasygnalizowane w uzasadnieniu wady dotychczasowego rozwiązania prawnego rodzą potrzebę ich wyeliminowania w toku procesu legislacyjnego.

Przypomnieć w szczególności należy, iż Trybunał Konstytucyjny, związany w tej sprawie wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie badał, czy prawo nabycia nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo własności ani czy sam wybór przez ustawodawcę mechanizmu prawa nabycia na rzecz ANR w przypadku zawarcia wszelkich umów przenoszących własność nieru-

³³ Por. stanowisko przytoczone w uzasadnieniu cyt. wyroku TK z 18 marca 2010 r.

³⁴ Tak SA w Białymstoku w uzasadnieniu wyroku z 6 marca 2015 r., I ACa 858/14, Lex, nr 1661139.

³⁵ Tak SA w Łodzi w uzasadnieniu wyroku z 27 lutego 2015 r., I ACa 1279/14, Lex, nr 1665831.

chomości rolnej, innych niż sprzedaż, jest zgodny z Konstytucją, ani czy jego wprowadzenie zapewnia efektywną realizację nałożonych na Agencję Nieruchomości Rolnych ustawowych zadań kształtowania ustroju rolnego w Polsce. Tej oceny winien dokonać ustawodawca.

Do rozważenia pozostaje zatem kwestia, czy chociażby ze statystycznego punktu widzenia „prawo nabycia” jest efektywnym mechanizmem kształtowania ustroju rolnego, czy też należałoby wprowadzić inne rozwiązania prawne. Być może o wiele skuteczniejsze w tym zakresie byłyby mechanizmy o charakterze prawnofinansowym, w tym fiskalnym, jak np. wyższe opłaty w przypadku przenoszenia własności nieruchomości rolnych w drodze umów innych niż sprzedaż, jeżeli umowy te nie byłyby zawierane pomiędzy osobami bliskimi. W tej ostatniej sferze krytycznie należy się odnieść do wyłączenia z kręgu osób bliskich, osób pozostających faktycznie we wspólnym pożyciu.

Należy się również zastanowić nad kwestią zakresu „prawa nabycia”. Celowe wydaje się wyłączenie przynajmniej z tej regulacji prawnej niektórych kategorii umów, jak chociażby umowy dożywocia. Otwarte pozostaje pytanie, czy wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych możliwe będzie do odroczonego czasu wejścia w życie ustawy z 2015 r. Wydaje się celowe podjęcie szerzej zakrojonych prac legislacyjnych, których skutkiem winna być kompleksowa ustawa umożliwiająca efektywne kształtowanie ustroju rolnego.

THE RIGHT OF ACQUISITION IN LIGHT OF THE NEW ACT ON THE SHAPING OF THE AGRICULTURAL REGIME

S u m m a r y

The subject of the paper is an analysis of the provision of Article 4 of the new Act of 5 August 2015 on the Shaping of the Agricultural Regime. The results of the study show that the mechanisms shaping the agricultural regime must be once again revised, including the ‘right to acquire’ land. The regulation of Article 10 of the 2015 Act has not removed or clarified the doubts arising from the provision of the 2013 Act on the Shaping of Agricultural Regime. Thus a question may be asked whether the right of acquisition is an effective tool for the shaping of the agricultural regime, especially since it has been very infrequently resorted to by the Agency for Agricultural Land. Another question concerns the rationale for exempting close relatives from the right to acquire, or whether the right of acquisition should not be restricted in some other way. The paper ends with a recommendation that legislative work be commenced with a wider and more complex approach to the Act on the Shaping of the Agricultural Regime.

IL DIRITTO DI ACQUISTO ALLA LUCE DELLA NUOVA LEGGE SULLA CONFIGURAZIONE DELL'ORDINAMENTO AGRARIO

R i a s s u n t o

L'oggetto delle considerazioni è il diritto d'acquisto previsto anche nella nuova legge del 5 agosto 2015 sulla configurazione dell'ordinamento agrario. Ad analisi eseguita l'Autore afferma che è opportuno rivalutare i meccanismi di configurazione dell'ordinamento agrario, tra i quali si colloca anche il "diritto di acquisto" del fondo. La regolamentazione giuridica in esame, contenuta nell'art. 10 della legge del 2015, non chiarisce in alcun modo i dubbi apparsi nel contesto dell'art. 4 della legge del 2003 sulla configurazione dell'ordinamento agrario. In particolare si pone la questione se il diritto di acquisto sia uno strumento efficace per la configurazione dell'ordinamento agrario dal momento che l'Agenzia per i Fondi Agricoli se ne serva di rado, ed anche se sia fondato escludere dalla cerchia di persone prossime i conviventi, se l'ambito di applicazione del diritto di acquisto non dovrebbe essere sottoposto a limitazioni apportate attraverso l'esclusione di alcuni contratti (p.es. un contratto a vita). A parere dell'autore è indicato intraprendere lavori legislativi di vasta portata per creare una legge completa sulla configurazione dell'ordinamento agrario.

ANETA SUCHOŃ

Obrót dzierżawny w świetle nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Uwagi wprowadzające

Dzierżawa obok własności stanowi podstawowy tytuł prawny organizowania i powiększania powierzchni zarówno gospodarstw rodzinnych, jak i wielkoobszarowych. Jej przedmiotem mogą być nieruchomości rolne prywatne, państwowe czy komunalne. Przepisy dotyczące samej umowy dzierżawy zawarte są w Kodeksie cywilnym (art. 693-709 k.c.). Niemniej do dzierżawy z Zasobu WRSP odnoszą się także regulacje prawne zawarte w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹. Nieliczne przepisy zawarte w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego² mają zastosowanie również do dzierżawy nieruchomości rolnych. Ten akt prawny stanowi, że rolnikiem indywidualnym może być także dzierżawca nieruchomości rolnych. Poza tym przyznaje wspomnianemu posiadaczowi zależnemu prawo pierwokupu dzierżawionych nieruchomości rolnych.

Nowa ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³ dzierżawie poświęca więcej uwagi. Przepisy prawne dotyczą m.in. formy zawarcia, stron, przedmiotu oraz rejestracji umowy dzierżawy nieruchomości rolnych. Zmodyfikowane zostało także prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych. Również uregulowane w powyżej wymienionym akcie prawnym nowe zasady dotyczące podziału gospodarstw rolnych mogą mieć wpływ na

¹ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1014 ze zm. (dalej jako: ustawa z 19 października 1991 r.).

² T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 803. ze zm.

³ Dz. U. 2015, poz. 1433 (dalej jako: „nowa u.k.u.r.” albo „ustawa z 5 sierpnia 2015 r.”). Ma ona wejść w życie 1 maja 2016 r.

procedurę nabywania dzierżawionych gruntów przez dzierżawców. Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadza także zmiany do ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa odnośnie do dzierżawy z Zasobu WRSP. Dotyczą one m.in. przeniesienia praw i obowiązków dzierżawcy na przejmującego gospodarstwo rolne, prawa pierwszeństwa nabycia dzierżawionej nieruchomości bez przetargu.

Celem niniejszego artykułu jest próba ustalenia wpływu regulacji prawnych zawartych w nowej ustawie u.k.u.r. na obrót dzierżawny w naszym kraju. Rozważania będą się koncentrowały na następujących zagadnieniach: przedmiocie i stronach umowy dzierżawy nieruchomości rolnej, formie umowy i jej rejestracji oraz dzierżawie z Zasobu WRSP. Krótko także zostaną przytoczone rozwiązania w obcych systemach prawnych dotyczące formy i rejestracji umów dzierżawy gruntów rolnych.

2. Przedmiot i strony umowy dzierżawy nieruchomości rolnych

W świetle nowej ustawy u.k.u.r. przedmiotem umowy dzierżawy albo jej części może być wyłącznie nieruchomość rolna wpisana do ewidencji gruntów i budynków. Co więcej, wydzierżawiający może być stroną takiej umowy, jeżeli jest uwidoczniiony w tej ewidencji jako właściciel lub posiadacz tej nieruchomości (art. 12). Takie rozwiązanie jest znacznym ograniczeniem w stosunku do obecnych rozwiązań przewidzianych przez Kodeks cywilny.

Rozpocząć należy od definicji nieruchomości rolnej w świetle nowej u.k.u.r. Ujmuje się ją jako nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem jednak nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Zatem w odniesieniu do nieruchomości, które są co prawda gruntami rolnymi (nieruchomościami rolnymi) w świetle Kodeksu cywilnego, ale zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego mogą być wykorzystywane na cele inne niż rolne, mają zastosowanie zasady Kodeksu cywilnego, a nie nowa u.k.u.r. Nie będzie miał zatem zastosowania w odniesieniu do tych nieruchomości powołany art. 12 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. i dozwolona będzie dzierżawa gruntów rolnych zawarta w formie ustnej, o czym mowa będzie jeszcze w dalszej części rozważań.

W świetle ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴ przez pojęcie ewidencji gruntów i budynków rozumie się system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami (art. 2 pkt 8 Prawa geodezyjnego i kartograficznego). Ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące: gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty. W ewidencji gruntów i budynków wykazuje się także właścicieli nieruchomości, a w przypadku: a) nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego – oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości, b) gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli – osoby lub inne podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania.

Natomiast według rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵ w ewidencji oprócz danych o właścicielach wykazuje się także informacje dotyczące np. użytkowników wieczystych gruntów; dane o gruntach, które są przedmiotem umów dzierżawy, oraz o dzierżawcach tych gruntów zgłaszanych do ewidencji w związku z przepisami art. 28 ust. 4 pkt 1, art. 38 pkt 1 oraz art. 117 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników lub z przepisami wydanymi na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej; władających na zasadach samoistnego posiadania gruntami o nieustalonym właścicielu (§ 11).

Wydzierżawiającym w świetle k.c. może być zarówno właściciel, jak i inna osoba, np. posiadacz samoistny, posiadacz zależny (np. użytkownik). W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się bowiem, że istotne jest, aby wydzierżawiający mógł oddać przedmiot dzierżawy do korzystania i pobierania

⁴ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 520.

⁵ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 542.

z niego pożytków⁶. Kodeks nie wprowadza wymagań co do rejestrów. Nowa u.k.u.r. przewiduje zatem znaczne ograniczenia w porównaniu z Kodeksem cywilnym. Trudno znaleźć uzasadnienie wymogu, że wydzierżawiający może być stroną takiej umowy tylko, jeżeli jest uwidoczniiony w tej ewidencji jako właściciel lub posiadacz danej nieruchomości. Należy podkreślić, że w ewidencji są wykazani właściciele, ale mogą być tam także posiadacze zależni i samoistni, choć nie jest to obligatoryjne.

Poza tym przykładowo ustawa z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁷ w art. 18 stanowi, że gdy działka rolna lub zwierzę, na które rolnik ubiega się o przyznanie płatności, stanowią przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, płatności bezpośrednio przysługują posiadaczowi zależnemu. Także w tej ustawie nie ma zastrzeżenia, że posiadanie musi łączyć się z wpisem do ewidencji gruntów i budynków. Warto przy tym zwrócić uwagę, że przeniesienie własności nieruchomości następuje w momencie zawarcia aktu notarialnego i od tego czasu właściciel może swobodnie dysponować swoją własnością, oddając ją np. w posiadanie zależne. Wpis do księgi wieczystej ma tylko charakter deklaracyjny. Może zatem się zdarzyć sytuacja, w której osoba będzie właścicielem, ale nie została wpisana do księgi wieczystej i ewidencji gruntów i budynków wskutek np. opóźnień w przesłaniu dokumentów. W świetle ustawy u.k.u.r. nie może być ona wówczas wydzierżawiającym. Zasadny zatem wydaje się postulat wykreślenia z nowej ustawy u.k.u.r. wymogu, aby wydzierżawiający mógł być stroną takiej umowy, jeżeli jest uwidoczniiony w ewidencji jako właściciel lub posiadacz tej nieruchomości.

W związku z tym, że obowiązuje swoboda zawierania umów, rodzi się pytanie o losy umowy zawartej przez posiadacza, który co prawda nie został wpisany do ewidencji gruntów i budynków, ale ma prawo oddania gruntów rolnych do korzystania i pobierania pożytków rolnych. Nowa u.k.u.r. stanowi, że wydzierżawiającym może być wyłącznie podmiot uwidoczniiony w tej ewidencji jako właściciel lub posiadacz tej nieruchomości, ale nie zawiera wprost sankcji, która czyniłaby umowę zawartą przez osobę niewpisaną do ewidencji gruntów i budynków nieważną. Należy także dodać, że w wyroku

⁶ Zob. np. C. Stempka-Jaźwińska, *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981, s. 10-16. W orzeczeniu z 14 kwietnia 1961 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że spełnieniu świadczenia wynikającego z umowy najmu (dzierżawy) nie stoi na przeszkodzie fakt, że wynajmujący (wydzierżawiający) nie jest właścicielem przedmiotu najmu (dzierżawy), III CR 806/60, OSN 1962, nr 3, poz. 101.

⁷ Dz. U. 2015, poz. 308.

z 4 października 2007 r. Sąd Najwyższy⁸ orzekł, że przepis art. 693 § 1 k.c. określa tylko pewien normatywny typ stosunku prawnego. Zdaniem Sądu odejście od tego modelu i ukształtowanie stosunku prawnego w inny sposób nie powoduje nieważności umowy dzierżawy, lecz zawarcie innej umowy niż dzierżawa w ujęciu przepisów Kodeksu cywilnego.

3. Forma umowy. Rejestracja umowy dzierżawy nieruchomości rolnej

Nowa u.k.u.r. reguluje zagadnienie formy umowy dzierżawy nieruchomości rolnych. Stanowi, że umowę dzierżawy nieruchomości rolnej albo jej części zawiera się w formie pisemnej pod rygorem jej nieważności. Natomiast umowę dzierżawy nieruchomości rolnej albo jej części na okres ponad 5 lat zawiera się w formie aktu notarialnego. Należy podkreślić, że zasady te będą miały zastosowanie do wszystkich dzierżaw – gruntów prywatnych, od samorządu terytorialnego i z Zasobu WRSP. W przypadku gruntów państwowych ANR od wielu lat wykorzystuje wzory umów. Posługiwanie się nimi w obrocie państwowej dzierżawy gruntów rolnych jest przyjęte zwyczajowo. Jako że umowy dzierżawy z wymienioną osobą prawną zawierane są z reguły w trybie przetargu, istotne jest, aby dzierżawca zapoznał się we wzorcu umowy przed rozpoczęciem procedury. W sytuacji wygrania przetargu i niepodpisania umowy uczestnik przetargu traci wadium. Wzorzec umowy dzierżawy nieruchomości przygotowany przez ANR jest powszechnie znany. Dostępny jest na jej stronie internetowej, stanowi często załącznik do opracowań poświęconych dzierżawie z Zasobu WRSP⁹.

Po wejściu w życie u.k.u.r., po zakończeniu procedury przetargowej w przypadku dzierżawy na okres co najmniej 5 lat strony będą musiały udać się do notariusza celem sporządzenia aktu notarialnego. Rodzi to pytanie o formę przedłużenia umowy. Przykładowo według ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁰ (art. 39) umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych

⁸ V CSK 167/07, Legalis.

⁹ Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Warszawa 2004, s. 31-44; zarządzenie Prezesa ANR z 12 stycznia 2013 r. w sprawie dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, http://www.anr.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=8456e59f-3ff3-4c60-a90f-5fb5c1d64df2&groupId=84157 [dostęp: 10.12.2015].

¹⁰ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1014.

lub publicznego przetargu ustnego. Przetargu nie stosuje się, jeżeli dotychczasowy dzierżawca złożył ANR oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z Agencją, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy. W praktyce umowy dzierżawy zawierają z reguły postanowienie o możliwości jej przedłużenia, gdy dzierżawca najpóźniej na 3 miesiące przez upływem terminu wystąpi z wnioskiem o przedłużenie umowy i strony uzgodnią istotne jej postanowienia. Także co do gruntów jednostek samorządu terytorialnego ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹ przewiduje tryb przetargowy w zakresie zawierania umów dzierżawy. Ten akt prawny stanowi, że zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Na okresy krótsze, poniżej 3 lat, umowa zawierana jest po przeprowadzeniu negocjacji. Jednocześnie wskazana ustawa w art. 37 ust. 4a stanowi, że umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony zawiera się w drodze bezprzetargowej, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja pożytku publicznego.

W praktyce jednostki samorządu terytorialnego zawierają często umowy dzierżawy nieruchomości rolnych na okresy roczne czy dwuletnie, które są następnie przedłużane. W takiej sytuacji w świetle u.k.u.r. wymagana będzie forma pisemna pod rygorem nieważności. W formie takiej nastąpi także jej przedłużenie, czyli zmiana terminu.

Co jednak w przypadku, gdy w umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony, niezależnie od tego, czy będzie to grunt prywatny, wchodzący w skład Zasobu WRSP, czy należący do jednostki samorządu terytorialnego, termin zostanie przedłużony powyżej 5 lat? Zasadne byłoby przyjęcie, że skoro przedłużenie umowy dzierżawy polega na zmianie terminu w pierwotnie zawartym kontrakcie, to powinno to nastąpić w formie aktu notarialnego. Przy takim założeniu może jednak powstać problem, gdy umowa podstawowa została zawarta w zwykłej formie pisemnej. Wtedy przy jej przedłużeniu cała umowa powinna przybrać formę aktu notarialnego. Dlatego prościej czasami będzie, przedłużając umowę powyżej 5 lat, zawrzeć, o ile to możliwe, nową umowę dzierżawy. Takie wyjście może być jednak niekiedy niekorzystne dla dzierżawców. Dlatego zasadne są zmiany legislacyjne w tym zakresie.

¹¹ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1774.

Warto także rozważyć, w jakiej formie powinna zostać zawarta umowy dzierżawy na czas nieoznaczony. Umowa taka może, ale nie musi, trwać dłużej niż 5 lat. W świetle art. 704 k.c. można ją bowiem w każdym czasie wypowiedzieć. Dlatego zasadne jest twierdzenie, że w odniesieniu do dzierżawy na czas nieoznaczony zastosowanie ma zasada zawarcia umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności, a nie akt notarialny. Oczywiście strony w ramach zasady swobody umów mogą zawsze wybrać formę aktu notarialnego. Umowę dzierżawy oraz jej zmiany dzierżawca, a w przypadku aktów notarialnych – notariusz, przekazuje do dyrektora oddziału właściwego ANR ze względu na położenie nieruchomości. Należy zauważyć, że wymóg, aby umowa na okres ponad 5 lat miała formę aktu notarialnego, odnosi się do wszystkich dzierżaw, nawet 1 ha. Nie ulega wątpliwości, że są to dla rolników dodatkowe koszty, związane nie tylko z taksą notarialną, ale także z dostarczeniem dokumentów, dojazdem itp. W dzierżawę oddają nieruchomości rolne często osoby starsze, a więc dotarcie do notariusza może być dla nich problemem. Należy także zauważyć, że każda modyfikacja treści umowy, np. zmiana terminu, na który została ona zawarta, czy wysokości czynszu, wymaga także aktu notarialnego. Według bowiem art. 77 k.c. uzupełnienie lub zmiana umowy wymaga zachowania takiej formy, jaką ustawa lub strony przewidziały w celu jej zawarcia. Dlatego bardziej zasadne byłoby rozważanie wprowadzenia formy aktu notarialnego w odniesieniu do gruntów rolnych o większej powierzchni, np. 5 ha.

Wymóg zawarcia umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności albo w formie aktu notarialnego będzie stanowić znaczne ograniczenie w porównaniu z obecnymi możliwościami. Forma umowy dzierżawy nie została odrębnie uregulowana w Kodeksie cywilnym w przepisach o dzierżawie. Według Kodeksu może być ona zawarta w formie dowolnej, także ustnej. Z art. 660 k.c. w związku z art. 694 k.c. wynika wymóg formy pisemnej dla umów dzierżawy gruntów rolnych zawartych na okres dłuższy niż rok. Przewidziana w art. 660 k.c. forma pisemna ma jednak charakter formy *ad eventum*. W przypadku jej niezachowania umowę poczytuje się za zawartą na czas nieoznaczony, ale jest ona ważna.

Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie zawiera przepisów szczególnych, normujących formę umów dzierżawy państwowych nieruchomości rolnych. Jednakże w praktyce kontrakty takie zawierane są w formie pisemnej, na podstawie wzorca umowy dzierżawy przygotowanego przez ANR. Umowy te podlegają rejestracji, a dane statystyczne odnoszące się do gruntów oddanych w dzierżawę publikowane są w comiesięcznym raporcie tej instytucji. Wymóg za-

warcia umowy dzierżawy gruntów w formie pisemnej i zgłoszenia jej do ewidencji gruntów i budynków przewidziany został w ustawie z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹². Artykuł 28 ust. 4 pkt 1 wymienionej ustawy uznaje bowiem oddanie przez rolnika gruntów w co najmniej 10-letnią dzierżawę za zaprzestanie przez niego działalności rolniczej, ale jednym z warunków jest właśnie zawarcie umowy w wymienionej formie.

Z kolei rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu Premie dla młodych rolników (w ramach poddziałania Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020¹³) stanowi w § 7, że przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie sumuje się powierzchnię użytków rolnych stanowiących m.in. przedmiot dzierżawy (od podmiotów innych niż ANR czy jednostki samorządu terytorialnego) na podstawie umowy dzierżawy zawieranej: 1) w formie aktu notarialnego albo z datą pewną oraz 2) na okres co najmniej 10 lat, jednak nie krótszy niż do dnia upływu 5 lat od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy.

Umowa dzierżawy w formie aktu notarialnego według nowej ustawy u.k.u.r. ma zawierać w szczególności opis przedmiotu dzierżawy, określający co najmniej jego obszar, stan, w jakim się znajduje, klasę gruntów oraz stan istniejących zabudowań i innych urządzeń, jeżeli stanowią one przedmiot umowy dzierżawy. Tak wskazane elementy mogą czasami budzić problemy w praktyce, podczas przygotowywania aktu notarialnego. Dlatego warto dokonać choć krótkiej ich analizy. Obszar oddanego w dzierżawę gruntu rolnego, gdy jest to odrębna działka w ewidencji gruntów i budynków, określony jest w ewidencji gruntów i budynków czy księdze wieczystej. Problem może wystąpić wtedy, gdy jest to część działki – chodzi o określenie dokładnego obszaru. Jest to istotne także w kontekście płatności bezpośrednich, które przysługują dzierżawcy. Niemniej w przypadku trybu przetargowego na dzierżawę nieruchomości rolnych informacje te z reguły są podane w ogłoszeniu o przetargu.

Problemy mogą pojawić się także w odniesieniu do wskazania stanu, w jakim znajdują się grunty rolne. Mogą być w stanie dobrym albo w złym, wymagającym podjęcia odpowiednich działań agrotechnicznych. Stan gruntów nabiera obecnie dużego znaczenia, a to z uwagi na płatności unijne. Istot-

¹² T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 704.

¹³ Dz. U. 2015, poz. 982.

ne jest także wskazanie, czy grunty oddane w dzierżawę są obsiane (i czym), czy też są zaorane albo wykonane zostały inne zabiegi agrotechniczne. W tym zakresie niezbędne będzie oświadczenie wydzierżawiającego, oględziny i najlepiej sporządzenie przez strony protokołu, który będzie stanowił załącznik do aktu notarialnego. Z kolei klasa gruntów rolnych wynika z decyzji w zakresie wymiaru podatku rolnego. Jest także określona w ewidencji gruntów i budynków. Nowa u.k.u.r. określa, że umowa dzierżawy w formie aktu notarialnego powinna określać również stan zbudowań i innych urządzeń. Ustawa nie zawiera definicji zabudowy i urządzeń. Według *Słownika języka polskiego* PWN¹⁴ zabudowa to budynki znajdujące się na jakimś terenie. Co do urządzeń, niektóre z nich mogą być zlokalizowane w gruncie, a to spowoduje pewne trudności z określeniem ich stanu.

Warto w tym miejscu choć na krótko odwołać się do zagadnienia formy zawarcia i rejestracji umów dzierżawy gruntów rolnych w krajach Europy Zachodniej. Niektóre ustawodawstwa wymóg formy pisemnej umów dzierżawy łączą z koniecznością ich rejestracji¹⁵. W Holandii nadzór nad dzierżawami pełni Izba Ziemska. Umowa dzierżawy rolniczej powinna być zawarta w formie pisemnej, a następnie – w ciągu dwóch miesięcy po jej zawarciu – przesłana do Izby Ziemskiej w prowincji, w której jest położona większa część dzierżawionego gruntu lub dane gospodarstwo. Ponadto strony narażają się na sankcje w sytuacji niezastosowania się do obowiązku rejestracji umowy. Przykładowo wydzierżawiający nie może rozpocząć postępowania sądowego przeciwko dzierżawcy o zapłatę czynszu, a dzierżawca nie może skorzystać z prawa pierwokupu¹⁶.

We Francji umowy dzierżawy gruntów rolnych wymagają formy pisemnej. Jednakże, jak wynika to z artykułu L 411-4 pkt 2 Kodeksu rolnego, umowy dzierżawy gruntów rolnych mogą być zawierane również ustnie. W takim przypadku zakłada się, że zostały one zawarte na dziewięć lat i na warunkach umowy wzorcowej, opracowanej przez rolniczą komisję doradczą w zakresie dzierżawy gruntów rolnych. Niezachowanie wymogu formy pisemnej nie prowadzi więc do nieważności umowy.

Umowy dzierżawy gruntów rolnych, zawarte w formie pisemnej, podlegają we Francji obowiązkowej rejestracji, jeżeli roczny czynsz przekracza

¹⁴ *Słownik języka polskiego*, PWN, s.v. zabudowa. Dostępny na: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/zabudowa.html>. [dostęp: 20.12.2015].

¹⁵ Szerzej zob. A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Kraków 1986, s. 52-53.

¹⁶ Szerzej zob. Federatie Particulier Grondbezit, *De Praktijk van de Pachtwet*, Zeist 2000, s. 3-4.

określoną kwotę. Zarejestrować można również umowy ustne, za pobraniem odpowiedniej opłaty rocznej. Konsekwencją wpisu do rejestru jest z kolei uprawnienie do skorzystania z ulgi w podatku od gruntów, który musi płacić wydzierżawiający¹⁷.

W Niemczech wydzierżawiający jest zobowiązany do przekazania kopii umowy dzierżawy rolniczej, a w przypadku umowy ustnej – informacji o jej zawarciu i istotnych postanowieniach – do właściwej instytucji. Dotyczy to także zmian w umowach odnośnie do przedmiotu, czasu trwania lub czynszu, chyba że wymienione zmiany są rezultatem sporu przed sądem lub instytucją arbitrażową. Powiadomienie o umowie dzierżawy rolniczej lub zmianach w jej treści powinno nastąpić w ciągu 1 miesiąca od daty jej zawarcia. Przepisy ustawy z 8 listopada 1985 r. przewidują możliwość niewyrażenia przez instytucję zatwierdzającą zgody na zawarcie umowy dzierżawy rolniczej prowadzącej do nadmiernej koncentracji gruntów w rękach jednego użytkownika, nieracjonalnego podziału nieruchomości rolnych, czy w przypadku, gdy czynsz dzierżawny jest zbyt wysoki w porównaniu z dochodami, jakie można uzyskać, prawidłowo gospodarując na przedmiocie dzierżawy¹⁸.

Swoboda w zakresie formy zawarcia umowy dzierżawy gruntów rolnych oraz brak obowiązku rejestracji umowy występują w systemach liberalnych, m.in. w Wielkiej Brytanii w odniesieniu do umów dzierżawy zawartych po wejściu w życie Agricultural Tenancies Act z 1995 r.

4. Prawo pierwokupu nieruchomości rolnej

Nowa ustawa u.k.u.r., tak jak poprzednia, przyznaje prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych. Według art. 9 ustawy w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż ANR prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki: 1) umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej, w tym w formie aktu notarialnego, oraz była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od dnia przekazania umowy do dyrektora oddziału; 2) nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej.

¹⁷ Zob. Ch. Scholz, *Die Landpacht in Frankreich*, „Agrarrecht” 1997, nr 4, s. 115; zob. też J. Wierzbicki, *Dzierżawy we Francji*, „Agroprzemiany” 2000, nr 4, s. 8-14.

¹⁸ Zob. szerzej Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen, Landpachtverkehrsgesetz z 8 listopada 1985 r. (BGBl. I, s. 2075), nowelizacja z 13 kwietnia 2006 r. (BGBl. I, s. 855).

Nowością jest sąsiedzkie prawo pierwokupu. W przypadku braku uprawnionego do pierwokupu dzierżawcy albo niewykonania tego prawa – prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy rolnikowi indywidualnemu będącemu właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, a jeżeli ten warunek spełnia więcej niż jeden właściciel, prawo pierwokupu w pierwszej kolejności może wykonać ten, którego wskaże sprzedający nieruchomość rolną. W dalszej kolejności ustawa stanowi, że w przypadku braku uprawnionych do pierwokupu albo niewykonania przez nich tego prawa – prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji Nieruchomości Rolnej działającej na rzecz Skarbu Państwa, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha.

O treści umowy sprzedaży nieruchomości rolnej albo jej części notariusz w imieniu zobowiązanego z tytułu prawa pierwokupu zawiadamia osoby uprawnione. Przepisów powyższych w zakresie prawa pierwokupu dzierżawcy, ale także sąsiedzkiego i ANR (ust. 1-5 art. 9) nie stosuje się, jeżeli nieruchomość rolną albo jej część nabywa m.in. rolnik indywidualny na powiększenie gospodarstwa rodzinnego do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych lub osoba fizyczna będąca właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkała w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład jej gospodarstwa rolnego, które osobiście prowadzi, z tym że powierzchnia użytków rolnych w tym gospodarstwie wraz z nabywanymi użytkami rolnymi nie przekracza 300 ha. Takie rozwiązanie jest bardzo niekorzystne dla dzierżawców. Zostaną oni bowiem pozbawieni prawa pierwokupu, gdy nabywcą, czyli kupującym, będzie np. rolnik indywidualny nabywający nieruchomości rolne na powiększenie gospodarstwa rodzinnego. Takie postanowienie skrzywdzi wielu dzierżawców, którzy np. dokonają ulepszeń przedmiotu dzierżawy, licząc na możliwość skorzystania z prawa pierwokupu.

Przed wszystkim należy zauważyć, że prawo pierwokupu w świetle nowej u.k.u.r. odnosić się będzie tylko do umów nowo zawartych. Świadczy o tym określenie, że będzie ono przysługiwać, jeżeli dzierżawa była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od dnia przekazania umowy do dyrektora oddziału ANR. Dopiero wejście w życie omawianego aktu prawnego stworzy możliwość przekazania do oddziału ANR umów, ale tylko tych nowo zawartych. Natomiast w odniesieniu do umów podpisanych przed wejściem w życie analizowanej ustawy zastosowanie powinno mieć prawo pierwokupu na warunkach określonych w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. Artykuł 22 nowej u.k.u.r. stanowi bowiem, że do umów przenoszących własność nieruchomości

rolnych albo ich części oraz umów dzierżawy nieruchomości rolnych albo ich części, zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W praktyce pojawiły się interpretacje, w myśl których stosowanie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. dotyczy tylko przesłanek prawa pierwokupu, natomiast w zakresie pozostałym, czyli wyłączeń prawa pierwokupu, zastosowanie od 1 maja 2016 r. będzie miała nowa ustawa z 5 sierpnia 2015 r. Taka interpretacja budzi jednak wątpliwości i nie znajduje uzasadnia w przepisach przejściowych.

Skoro prawo pierwokupu według nowych zasad będzie przysługiwało najwcześniej dopiero po 3 latach od rejestracji umowy w ANR, w odniesieniu do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie nowej u.k.u.r. zastosowanie powinna mieć zatem ustawa z 11 kwietnia 2003 r. Odnosi się to nie tylko do przesłanki zastosowania prawa pierwokupu dzierżawcy, ale także pozostałych przepisów tej ustawy dotyczących realizacji prawa pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych. Chodzi o wyłączenie stosowania prawa pierwokupu. Również w tym zakresie powinna mieć zastosowanie ustawa z 11 kwietnia 2003 r. Obecnie obowiązujący akt prawny stanowi, że prawo pierwokupu dzierżawcy gruntów rolnych nie będzie miało zastosowania, gdy 1) nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami; 2) sprzedaż dotyczy nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni; 3) nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej – w przypadku sprzedaży przez jej członka nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni; 4) nabywcą nieruchomości rolnej jest jednostka samorządu terytorialnego.

Powyższa wykładnia, wskazująca, że do prawa pierwokupu dzierżawcy w odniesieniu do umów zawartych przed dniem wejścia w życie nowej u.k.u.r. ma zastosowanie w całości ustawa z 11 kwietnia 2003 r., znajduje uzasadnienie także w świetle zasady stabilności systemu prawnego i zapewnienia trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych. Skoro dzierżawcy po 3 latach trwania dzierżawy przysługuje prawo pierwokupu, to trudno znaleźć uzasadnienie interpretacji, jakoby od 1 maja 2016 r. prawo to nie miało już mieć zastosowania np. w przypadku, gdy nabywcą będzie rolnik indywidualny na powiększenie gospodarstwa rodzinnego czy osoba fizyczna będąca właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością. Należy zwrócić uwagę, że prawo pierwokupu przysługuje tylko rolnikowi indywidualnemu na powiększenie gospodarstwa rodzinnego albo spółdzielni produkcji rolnej.

5. Podział gospodarstwa rolnego a nabycie dzierżawionych gruntów rolnych

W przypadku nabywania dzierżawionej nieruchomości przez dzierżawcę po 1 maja 2016 r. zasadne jest pytanie, czy zastosowanie będzie miał art. 6 nowej u.k.u.r. Przepis ten stanowi, że jeżeli wskutek przeniesienia własności nieruchomości rolnej albo jej części miałby nastąpić podział gospodarstwa rolnego, przeniesienie własności nieruchomości rolnej albo jej części może nastąpić w przypadku, gdy np. powierzchnia użytków rolnych, które pozostaną własnością zbywcy, nie będzie mniejsza niż powierzchnia użytków rolnych niezbędna do prowadzenia działalności rolniczej (podstawowa norma obszarowa użytków rolnych w gospodarstwie rolnym), a zbywana nieruchomość rolna albo jej część wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy utworzą bądź powiększą gospodarstwo rolne lub powierzchnia nabywanych użytków rolnych wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy stanowiącymi jego własność będzie większa niż powierzchnia użytków rolnych, które pozostaną własnością zbywcy.

W przypadku sprzedaży przez wydzierżawiającego dzierżawionej nieruchomości rolnej rodzi się pytanie, czy można ogólnie uznać, że mamy do czynienia z podziałem gospodarstwa rolnego wydzierżawiającego w rozumieniu art. 6 nowej u.k.u.r. Skoro dzierżawca dzierżawi nieruchomości rolne, to sądzić należy, że grunty te wchodziły w skład gospodarstwa rolnego dzierżawcy, a nie wydzierżawiającego. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 31 lipca 2014 r.¹⁹ w sprawie dotyczącej ulgi w podatku rolnym orzekł, że 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. Przy takim założeniu, gdy właściciel sprzedaje dzierżawcy dzierżawione grunty, nie powinien mieć zastosowania art. 6 ustawy. Oczywiście w przypadku dzierżawy zawartej już po 1 maja 2016 r. będą miały zastosowanie przepisy dotyczące prawa pierwokupu sąsiedzkiego i ANR, co oznacza, że nie zawsze dzierżawca będzie mógł taki grunt nabyć (chodzi o sprzedaż poza prawem pierwokupu).

Kwestia ta jednak jest bardziej skomplikowana, gdy w grę wchodzi nabywanie nieruchomości rolnej w ramach skorzystania z prawa pierwokupu z nowej u.k.u.r. (w odniesieniu do dzierżaw zawartych przed wejściem w życie wspomnianej ustawy, zdaniem autorki, zastosowanie powinna mieć usta-

¹⁹ I SA/OI 361/14, Lex, nr 1501961.

wa z 11 kwietnia 2003 r.). Prawo pierwokupu dzierżawca realizuje dopiero po zawarciu umowy zobowiązującej do przeniesienia własności. Gdy wydzierżawiający prowadzi gospodarstwo rolne i odda w dzierżawę np. na 8 lat grunty rolne, ale po 5 latach będzie miał zamiar je sprzedać osobie trzeciej, powstaje pytanie, czy zastosowanie będzie miał art. 6 nowej u.k.u.r. Nabywca nieruchomości co prawda zdaje sobie sprawę, że do wygaśnięcia dzierżawy pozostały jeszcze np. 3 lata, ale po jej zakończeniu w przypadku nabycia własności tych gruntów rolnych wejdą one w skład gospodarstwa rolnego nabywcy. W przypadku uznania, że zgoda jest niezbędna, konieczne jest złożenie wniosku, gdyż to dyrektor ANR wyraża zgodę na podział. W przypadku zaś skorzystania przez dzierżawcę z prawa pierwokupu zasadne wydaje się uznanie, że nieruchomość wchodzi już w skład gospodarstwa rolnego dzierżawcy nabywcy i zgoda na podział nie jest potrzebna. Przyjąwszy inną interpretację, dzierżawca korzystający z prawa pierwokupu mógłby nabyć dzierżawioną nieruchomość dopiero po wydaniu zgody na podział gospodarstwa rolnego wydzierżawiającego przez dyrektora ANR.

6. Dzierżawa nieruchomości z Zasobu WRSP

Nowa u.k.u.r. wprowadza także zmiany w zakresie nabywania gruntów z Zasobu WRSP, czyli modyfikuje ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Należy bardzo pozytywnie ocenić zmianę, w myśl której na wniosek dzierżawcy, za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych, osoba trzecia może wstąpić w prawa i obowiązki dzierżawcy wynikające z umowy dzierżawy w przypadku, gdy dzierżawca uzyska uprawnienia do renty strukturalnej, emerytury lub z uwagi na stan zdrowia nie będzie mógł kontynuować umowy, a ze zgłoszonego do Agencji wniosku wynikać będzie, że przekazanie praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy następuje na rzecz osoby lub osób mu bliskich.

Warto dodać, że od 1 maja 2016 r. byłemu właścicielowi zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed 1 stycznia 1992 r., nie będzie przysługiwało prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu. Nowa u.k.u.r. stanowi bowiem, że w art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w ust. 1 uchyla się pkt 1. Zatem w praktyce pierwszeństwo nabycia gruntów z Zasobu WRSP będzie przysługiwało przede wszystkim dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej 3 lat. Nie ulega wątpliwości, że z takiego

rozwiązania mogą być zadowoleni dzierżawcy z Zasobu WRSP. Natomiast rozwiązanie to nie jest korzystne dla byłych właścicieli.

Jednak nie wszystkie grunty ANR będzie mogła zbyć. Zmieniona od 1 maja 2016 r. ustawa stanowi, że Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, wykaz nieruchomości Zasobu stanowiących strategiczną rezerwę, które nie mogą zostać zbyte ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Poza tym sprzedaż nieruchomości rolnej przez ANR może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych: 1) będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha oraz 2) nabytych kiedykolwiek z Zasobu nie przekroczy 500 ha.

Należy także zaznaczyć, że to ANR podejmuje decyzję o sprzedaży nieruchomości, a prawo pierwszeństwa przysługuje tylko w czasie trwania dzierżawy. Jeżeli ANR nie przedłuży umowy dzierżawy albo nie przeznaczy gruntów do sprzedaży, dzierżawca i tak nie skorzysta z prawa pierwszeństwa nabycia dzierżawionych nieruchomości bez przetargu.

Nowa u.k.u.r. wprowadza także do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa art. 29c. Stanowi on, że czynność prawna dotycząca zbycia nieruchomości dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub dokonana w wyniku przetargu, który odbył się niezgodnie z przepisami ustawy lub w którym jako nabywcę nieruchomości wyłoniono osobę niespełniającą wymogów uregulowanych w art. 29 ust. 3ba ustawy, jest nieważna.

W aspekcie pierwszeństwa nabycia nieruchomości powstaje pytanie, czy nieważna będzie sprzedaż nieruchomości np. bez poinformowania dzierżawcy o przysługującym mu prawie pierwszeństwa czy też gdy zostanie przeprowadzony przetarg, mimo że dzierżawca wyraził oświadczenie o zamiarze nabycia dzierżawionej nieruchomości. Wydaje się, że sprzedaż z naruszeniem prawa pierwszeństwa nabycie nieruchomości bez przetargu to „czynność prawna dotycząca zbycia nieruchomości dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub dokonana w wyniku przetargu, który odbył się niezgodnie z przepisami ustawy”. Warto dodać, że obecnie występuje problem z określeniem skutków naruszenia prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu z uwagi na brak uregulowania normatywnego tej problematyki w ustawie. Orzeczenia sądowe nie są korzystne dla dzierżawców. Przykładowo Sąd Najwyższy w uchwale z 7 listopada 2008 r.²⁰ orzekł, że osobie, która złożyła oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (art. 29 ust. 1d w związku z art. 29 ust. 1c ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Pań-

²⁰ III CZP 95/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 121; Biuletyn SN 2008, nr 10, poz. 7.

stwa) i w związku z tym korzysta z pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy. Tak samo orzekł Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z 19 lutego 2014 r.²¹

7. Podsumowanie

W świetle powyższych rozważań należy podkreślić, że bez wątpienia pozytywnie trzeba ocenić fakt, że prawodawca wreszcie więcej uwagi poświęcił dzierżawie. Na uwagę zasługuje rozwiązanie zawarte w zmienionej od 1 maja 2016 r. ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, że osoba trzecia może wstąpić w prawa i obowiązki dzierżawcy wynikające z umowy dzierżawy w przypadku, gdy dzierżawca uzyska uprawnienia np. do emerytury lub z uwagi na stan zdrowia nie będzie mógł kontynuować umowy, ale przekazanie praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy następuje na rzecz osoby lub osób mu bliskich. Szkoda jednak, że to rozwiązanie odnosi się tylko do nieruchomości wchodzących do Zasobu WRSP. Zasadne byłoby, aby taki przepis odnosił się do wszystkich dzierżaw, także gruntów prywatnych oraz od samorządu terytorialnego. W takim jednak przypadku musiałby on zostać zamieszczony w u.k.u.r. albo – najlepiej – w odrębnej ustawie o dzierżawie rolniczej.

Pozytywnie ocenić należy także podjęcie zagadnienia nieważności czynności prawnej dotyczącej zbycia nieruchomości dokonanej niezgodnie z przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa lub dokonanej w wyniku przetargu, który odbył się niezgodnie z przepisami wymienionego aktu prawnego. W tym zakresie, aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych, bardziej zasadne byłoby jednak bezpośrednie postanowienie, że sprzedaż nieruchomości z naruszeniem prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu powoduje nieważność takiej czynności. Poza tym dzierżawcy powinno przysługiwać roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży w przypadku złożenia oświadczenia wyrażającego zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu.

Jednocześnie należy podkreślić, że niektóre rozwiązania dotyczące dzierżawy, które wprowadza nowa u.k.u.r., mogą negatywnie wpłynąć na obrót dzierżawy. Dlatego nie ulega wątpliwości, że nowy Sejm powinien rozważyć ich zmianę. Chodzi przede wszystkim o zbytni formalizm przy zawieraniu kontraktu dzierżawy. Biorąc pod uwagę swobodę zawierania umów, sankcja

²¹ V ACa 900/13, Lex, nr 1461032.

nieważności w przypadku braku formy pisemnej czy aktu notarialnego nie wydaje się słuszna. Bardziej korzystne byłoby wprowadzenie formy *ad eventum*. W przypadku jej niezachowania umowę poczytuje się za zawartą na czas nieoznaczony, ale jest ona ważna. Poza tym akt notarialny byłby bardziej wskazany w odniesieniu do gruntów rolnych o większej powierzchni, np. 5 ha. Wykreślony powinien być także przepis stanowiący, że wydzierżawiający może być stroną tylko takiej umowy, jeżeli jest uwidoczniony w tej ewidencji jako właściciel lub posiadacz tej nieruchomości.

Zasadny jest także postulat zmiany przepisów dotyczących prawa pierwokupu w nowej u.k.u.r. – tak aby prawo pierwokupu przysługiwało dzierżawcy, który spełnia ustawowe przesłanki w każdym przypadku, z wyjątkiem tylko tych określonych w obecnej ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 3 ust. 5 ustawy). Wprowadzone do nowej u.k.u.r. rozwiązanie, że przepisów o prawie pierwokupu dzierżawy nieruchomości rolnych nie stosuje się, jeżeli nieruchomość rolną albo jej część nabywa rolnik indywidualny na powiększenie gospodarstwa rodzinnego lub osoba fizyczna będąca właścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, jest krzywdzące dla wielu dzierżawców i wpłynie negatywnie na zachowanie trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych.

LEASE CONTRACTS IN LIGHT OF THE NEW ACT ON THE SHAPING OF THE AGRICULTURAL REGIME

S u m m a r y

The considerations presented in the article aim to establish the impact of the regulations of the new Act of 5 August 2015 on the Shaping of the Agricultural Regime on lease contracts. The main focus is put on the analysis of the subject of and parties to an agricultural land lease contract, its form and registration. It is stated that some of the solutions may have a negative impact on lease contracts as they require too many formalities to be taken care of when entering into lease contracts. Taking into account the freedom to enter into contracts principle, invalidation of a contract in the absence of its notarised form seems to be wrong. Here, an introduction of an *ad eventum* form seems more appropriate, leaving a notarised contract (deed) for larger portions of land (e.g. 5 ha). Other amendments also seem necessary, and the article ends with a postulate to that end.

LA CONCESSIONE IN AFFITTO DI FONDI AGRICOLI ALLA LUCE DELLA NUOVA LEGGE SULL'ORDINAMENTO AGRARIO

R i a s s u n t o

L'obiettivo delle considerazioni è un tentativo di stabilire l'influenza esercitata dalle regolazioni giuridiche, contenute nella nuova legge del 5 agosto 2015 sulla configurazione dell'ordinamento agrario, sulla concessione in affitto di fondi agricoli. Le considerazioni si concentrano sull'analisi dell'oggetto e delle parti di un contratto di affitto di fondi agricoli, nonché della forma contrattuale e della registrazione. Nella parte conclusiva l'autrice sostiene che alcune soluzioni che riguardano l'affitto possano avere un impatto negativo sulla concessione in affitto di fondi agricoli. Si tratta soprattutto di un eccessivo formalismo presente nella conclusione di un contratto di affitto. Tenendo conto della libertà contrattuale, la sanzione di nullità prevista in mancanza di una forma scritta o di un atto notarile non pare fondata. Più vantaggiosa sarebbe l'introduzione di una soluzione chiamata forma *ad eventum*. In più un atto notarile è maggiormente indicato in riferimento ad un affitto di fondi agricoli di una superficie superiore a p.es. 5 ettari. Dovrebbe essere cancellata la prescrizione secondo la quale l'affittuario possa diventare parte di tale contratto solo se è evidenziato nei registri come proprietario oppure possessore del fondo. Pertanto l'autrice sostiene la necessità di cambiare la legge in esame.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności

1. Przedmiotem niniejszych rozważań jest prawna problematyka przeciwdziałania marnowaniu żywności. Zjawisko to występuje we wszystkich ogniwach łańcucha rolno-spożywczego, w tym zarówno w produkcji rolnej, jak i na dalszych etapach łańcucha żywnościowego, takich jak przetwórstwo, magazynowanie, dystrybucja i konsumpcja. Brakuje jednak rozwiązań prawnych dla optymalizacji gospodarowania żywnością oraz zapobiegania jej marnotrawieniu.

Według Parlamentu Europejskiego wyrażenie „marnowanie żywności” oznacza „produkty spożywcze odrzucone poza łańcuch rolno-spożywczy ze względów gospodarczych, estetycznych lub z powodu zbliżającej się daty przydatności, które nadal jednak doskonale nadają się do spożycia i mogą być przeznaczone do konsumpcji przez ludzi, a które z braku możliwego alternatywnego sposobu wykorzystania przeznacza się do likwidacji i utylizacji, co powoduje negatywne efekty zewnętrzne pod względem wpływu na środowisko, kosztów gospodarczych i braku dochodów dla przedsiębiorstw”¹.

W ramach rozważanej problematyki można wskazać przynajmniej trzy zagadnienia, z którymi łączą się przyczyny tego niepożądanego zjawiska: niewłaściwa gospodarka w łańcuchu produkcyjnym i dystrybucyjnym żywności, niegospodarna konsumpcja żywności oraz brak prawnych mechanizmów wspierających przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności². Odpowiednio do

¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2012 r. Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE (2011/2175 (INI))(2013/C 227 E/05), Dz. Urz. UE C 2013.227E.25 (dalej jako: Rezolucja Parlamentu Europejskiego).

² Zob. bliżej, B. Dziliński, *Jak uniknąć marnotrawstwa żywności, koncepcja Parlamentu Europejskiego*, INFOS nr 7 (121), 12 kwietnia 2012 r., Biuro Analiz Sejmowych, s. 2 i n.

wymienionych obszarów można wskazać grupy podmiotów, które przyczyniają się do powstawania zjawiska marnotrawienia żywności – są to zwłaszcza producenci żywności, sprzedawcy, restauratorzy, konsumenci i ustawodawca. W ramach niniejszych rozważań pod uwagę będą brane zwłaszcza prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności.

Niektóre kraje członkowskie, takie jak np. Francja, wprowadziły rozwiązania prawne mające na celu zapobieganie zbędnemu niszczeniu i wyrzucaniu żywności zdatnej do spożycia³. Francuskiemu ustawodawcy chodziło przede wszystkim o możliwość zagospodarowania żywności, która była w ogromnych ilościach uznawana za odpady. W polskim ustawodawstwie przeciwdziałanie marnowaniu żywności nie zostało uregulowane, jednakże przygotowano projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, który wszedł w fazę procesu legislacyjnego⁴. W innych krajach Unii Europejskiej trwają przygotowania do wprowadzenia stosownych rozwiązań prawnych, np. we Włoszech czy w Wielkiej Brytanii⁵.

W literaturze prawniczej nie poruszano dotychczas kompleksowo problematyki przeciwdziałania marnowaniu żywności, lecz rozważania w tym zakresie podejmowano przy omawianiu innych zagadnień⁶, np. społeczno-gospodarczych⁷. Istniejące publikacje dotyczą m.in. właściwego zarządzania zasobami w produkcji żywności oraz walki z głodem jako zjawiskiem społecznym⁸ albo technologii przetwórstwa żywności⁹.

Za podjęciem problematyki określonej w tytule przemawiają względy społeczno-gospodarcze. Zagadnienie przeciwdziałania marnowaniu żywności związane jest ze zwalczaniem zjawiska głodu (m.in. zbiórki żywności przez

³ U. Lesman, *Koniec z marnowaniem jedzenia we Francji*, „Rzeczpospolita” z 22 maja 2015 r.

⁴ Poselski Projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, druk nr 3683; data wpływu do Sejmu 5 czerwca 2015 r. (dalej jako: Projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności); skierowano go do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, stan na 2 listopada 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3683> [dostęp: 18.12.2015].

⁵ Zob. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07045#fullreport>.

⁶ P. Wojciechowski, *Data minimalnej trwałości – zmiany prawne szansą na ograniczenie marnowania żywności*, „Food Lex” 2014, nr 3, s. 50-53.

⁷ Np. A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, *Marnowanie żywności jako problem społeczny*, „Handel Wewnętrzny” 2013, nr 4, s. 14 i n.

⁸ B. Dziliński, op. cit., s. 2.

⁹ D. Kolożyn-Krajewska et al., *Ryzyko powstawania strat i marnotrawstwa żywności a możliwość ich ograniczenia*, w: T. Tarko et al. (red.), *Technologia produkcji i bezpieczeństwo żywności*, Kraków 2014, s. 5 i n.

instytucje charytatywne i działalność banków żywności). Chodzi zatem o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w zakresie dostępu do żywności, które stało się jednym z priorytetów i wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej na najbliższe lata i które ma także wymiar globalny.

Według niektórych źródeł w Unii Europejskiej 79 mln osób żyje poniżej progu ubóstwa, a aż 16 mln spośród tych osób otrzymało pomoc żywnościową za pośrednictwem instytucji charytatywnych¹⁰, rocznie zaś marnuje się ok. 90 mln ton żywności¹¹. W Polsce poziom marnotrawstwa żywności kształtował się w sektorze produkcji w 2010 r. na poziomie ponad 6,566 mln ton, w gospodarstwach domowych – ok. 2 mln ton, w innych sektorach – 356 tys. ton, co w sumie dało ponad 8,972 mln ton¹². Uzasadnienie projektu polskiej ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wskazuje, że „na jednego mieszkańca Polski przypada powyżej 200 kg marnowanej żywności”. Jednocześnie w uzasadnieniu tym zwrócono uwagę na to, iż w Polsce 2 mln osób żyje poniżej progu skrajnego ubóstwa i osoby te nie mają zapewnionego bezpieczeństwa żywnościowego¹³.

Celem niniejszych rozważań jest próba wstępnej oceny, czy obowiązujące i projektowane rozwiązania prawne mogą służyć przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. Tak określone mu celowi podporządkowany został tok dalszych rozważań.

2. Problematyka związana z marnowaniem żywności jest bardzo rozległa i trudno ją wyczerpać w ramach artykułu, dlatego niniejsze rozważania koncentrują się tylko na wybranych wątkach. Wskazuje się, że straty żywności występują w całym łańcuchu produkcyjnym, w tym także podczas produkcji rolnej¹⁴. Przyczyny strat bywają różne. Z reguły tam, gdzie metody produkcji są przestarzałe i brakuje nowoczesnego sprzętu, odpadów powstaje najwięcej. Z kolei gdy chodzi o płaszczyznę dystrybucji żywności, w tym sprzedaż, siłą sprawczą bywają m.in. ograniczenia prawne dotyczące bezpieczeństwa żywności i rygorów z tym związanych¹⁵.

¹⁰ Sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE, A7-0430/2011, dokument z 30 listopada 2011 r.

¹¹ Preparatory Study on Food Waste Across EU 27 Final Report, Technical Report – 2010 – 054, October 2010, s. 11, http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf.

¹² Ibidem, s. 12.

¹³ Zob. bliżej uzasadnienie Projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

¹⁴ B. Dziliński, op. cit., s. 2.

¹⁵ Ibidem.

Ustawodawca musi więc sprostać wyzwaniu i wprowadzić rozwiązania prawne przeciwdziałające marnowaniu żywności, i to w różnych dziedzinach. Wskazać należy zarówno na konieczność ingerowania w obowiązujące przepisy np. prawa żywnościowego czy podatkowego w celu umożliwienia skutecznego zwalczania omawianego zjawiska. W szczególności chodzi o takie kategorie prawa żywnościowego, jak „data minimalnej trwałości środka spożywczego”, która oznacza datę, do której dany środek spożywczy zachowuje swoje szczególne właściwości pod warunkiem jego właściwego przechowywania¹⁶. Dodatkowo wedle obowiązującej regulacji w przypadku środków spożywczych, które z mikrobiologicznego punktu widzenia szybko się psują i z tego względu już po krótkim czasie mogą stanowić bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, datę minimalnej trwałości zastępuje się terminem przydatności do spożycia, a po upływie terminu przydatności do spożycia środek spożywczy jest uznawany za niebezpieczny¹⁷.

Warto wspomnieć, iż głównym, ale nie jedynym utrudnieniem w poszukiwaniu sposobów zagospodarowania żywności są obawy przedsiębiorców przed odpowiedzialnością za bezpieczeństwo produktu, a także niewiedza konsumentów, iż niektóre produkty mimo upływu daty minimalnej trwałości są przydatne do spożycia. Żywność niebezpieczna to taka, która jest szkodliwa dla zdrowia, nie nadaje się do spożycia przez ludzi i żywność taka nie może być wprowadzana do obrotu¹⁸. Ryzyko oceny, czy żywność nadaje się do spożycia lub nie jest szkodliwa w przypadku, gdy upłynęła data minimalnej trwałości, spoczywałoby na przedsiębiorcy. Z kolei środki spożywcze oznakowane datą minimalnej trwałości lub terminem przydatności do spożycia mogą znajdować się w obrocie do tej daty lub terminu¹⁹, co znaczy, że nie można ich wprowadzać do obrotu zgodnie z przepisami, jeśli terminy te upłynęły.

¹⁶ Art. 2 ust. 1 lit. r rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz. Urz. UE L 2011.304.18 (dalej jako: rozporządzenie nr 1169/2011).

¹⁷ Art. 24 rozporządzenia nr 1169/2011.

¹⁸ Art. 14 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 2002.31.1 (dalej jako: rozporządzenie nr 178/2002).

¹⁹ Art. 52 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 594.

Również konsumenci wyrzucają żywność, ponieważ nie rozumieją komunikatu w postaci daty minimalnej trwałości czy przydatności do spożycia, podczas gdy celem tych informacji jest zapobieganie wprowadzeniu konsumentów w błąd i poinformowanie ich o właściwościach produktu, w tym o utracie świeżości²⁰. W literaturze kwestionuje się zasadność utrzymywania przez ustawodawcę daty minimalnej trwałości, albowiem jej upływ oddziałuje na jakość produktu, wprowadzenie do obrotu produktu po utracie właściwości jakościowych nie rodzi więc zagrożeń dla zdrowia konsumentów²¹.

Ponadto upływ wspomnianych dat powoduje, że produkt traktowany musi być jako niepełnowartościowy i zaliczany może być do bioodpadów²². Według przepisów w zakresie definicji bioodpadów mieszczą się: „ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność”. Bioodpady nie są jedyną kategorią odpadów powstających w produkcji żywności, te które nie zaliczają się do bioodpadów, stanowią odpady²³. Co prawda na takie produkty stawki podatku VAT są niższe niż w odniesieniu do wartościowych środków spożywczych, choć w praktyce występują wątpliwości dotyczące ustalenia wysokości tego podatku²⁴.

Ograniczanie marnotrawienia żywności wpisuje się w szeroki kontekst polityki społecznej poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. W przeciwdziałaniu marnotrawieniu żywności można upatrywać narzędzi walki z problemami społecznymi, z jakimi mierzy się UE i poszczególne kraje członkowskie, wymaga to jednak odpowiednich rozwiązań prawnych pozwalających przedsiębiorcom wprowadzać do obrotu środek spożywczy, co do którego upłynęła choćby data minimalnej trwałości, w odniesieniu do produktów trwałych.

3. Gdy chodzi o ustawodawstwo unijne, należy wskazać, iż obecnie nie istnieją akty prawne poświęcone wyłącznie kwestii zapobiegania marnowaniu żywności. Dotychczas Parlament Europejski wydał rezolucję z 19 stycznia 2012 r., w której podano alarmujące wskaźniki, np. że według danych liczą-

²⁰ Por. wyrok TS z 13 marca 2003 r., C-229/01, Lex, nr 153963, ECR 2003/3/I-2587.

²¹ Por. A. Szymecka-Wesołowska, *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Lex 2013.

²² Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 21.

²³ Art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

²⁴ Wyrok NSA z 28 stycznia 2013 r., I FSK 697/12 oraz z 16 maja 2013 r., I FSK 827/12.

bowych rozpowszechnionych przez FAO niedożywienie zagraża 925 mln osób na świecie oraz że ze względu na te dane oddala się w czasie osiągnięcie milenijnych celów rozwoju obejmujących zmniejszenie o połowę poziomu ubóstwa i głodu do roku 2015²⁵. Parlament Europejski zwraca uwagę we wspomnianym dokumencie także na skutki marnowania żywności, wśród których wskazuje skutki natury etycznej, gospodarczej, społecznej i żywieniowej, ale również zdrowotnej i środowiskowej: „gdyż zalegające duże ilości niespożytej żywności w znacznym stopniu przyczyniają się do globalnego ocieplenia, a odpady żywnościowe wydzielają metan, będący gazem cieplarnianym 21 razy silniejszym niż dwutlenek węgla”²⁶. W kontekście bezpieczeństwa żywnościowego Parlament podnosi, że równoległe z zagrożeniem dla bezpieczeństwa żywnościowego występują inne powiązane niepożądane zjawiska w postaci otyłości, chorób układu krążenia i chorób nowotworowych, formułując paradoksalny wniosek, że na świecie liczba osób spożywających nadmierne ilości żywności odpowiada liczbie osób niedożywionych²⁷.

Gdy chodzi o kwestie natury prawnej, Parlament dostrzega, że czynnikiem, który jednocześnie sprzyja marnowaniu żywności, jest niespójność definicji marnowania żywności i odpadów żywnościowych, co wymaga uwzględnienia przez ustawodawcę, jak też pojęcia daty minimalnej trwałości i przydatności do spożycia, powołuje przy tym wyniki badania przeprowadzonego przez Komisję (Consumer Empowerment in the EU – SEC [2011] 0469), wedle których 18% obywateli europejskich nie rozumie sformułowania „najlepiej spożyć przed”²⁸.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego wzywa zarówno Komisję, jak i państwa członkowskie do podjęcia działań służących ograniczeniu na rozmaitych płaszczyznach, w tym do „opracowania wytycznych dotyczących unikania marnotrawienia żywności oraz uzyskania większej wydajności zasobów w ich sektorze łańcucha rolno-spożywczego w celu stałego ulepszania obróbki, pakowania i transportu oraz ograniczenia niepotrzebnego marnotrawienia żywności”²⁹. Z kolei Komitet Ekonomiczno-Społeczny wezwał Komisję Europejską do opublikowania komunikatu w sprawie zrównoważonych systemów żywnościowych³⁰. Komitet apeluje o opracowanie definicji oraz wspólnej

²⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2012 r., litera D.

²⁶ Ibidem, litera I.

²⁷ Ibidem, litera M.

²⁸ Uzasadnienie Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2012 r.

²⁹ Ibidem, pkt 20.

³⁰ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki przemysłowej UE w odniesieniu do sektora żywności i napojów (2015/C 332/04), Dz. Urz. UE C 332/28 z 8 października 2015 r.

metodologii UE w skali światowej, które odnosić się będą do strat i marnotrawienia żywności, co z kolei miałyby pozwolić na kształtowanie holistycznej polityki dla sektora żywności i napojów w zakresie przeciwdziałania marnotrawieniu żywności, z uwzględnieniem zakresu jej oddziaływania od pola do stołu³¹.

W ramach dążenia do realizacji priorytetów inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwojowi, wśród działań na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym Komisja wskazuje w strategii rozwoju Unii Europejskiej m.in. projekt „Europejski program walki z ubóstwem” na rzecz zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej³². Chodzi o to, aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społeczeństwa. Redystrybucja żywności jest wszak jednym ze sposobów na zwalczanie niepożądanych zjawisk społecznych, m.in. biedy i głodu³³.

Szczegółowo kwestię uzyskiwania wsparcia na powyższe cele uregulowało rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym³⁴. W myśl art. 4 wspomnianego rozporządzenia w ramach Funduszu udziela się wsparcia programom krajowym, w których dostarcza się osobom najbardziej potrzebującym, za pośrednictwem organizacji partnerskich wybranych przez państwa członkowskie, pomoc żywnościową lub podstawową pomoc materialną. Rozporządzenie stanowi także, że „z myślą o zwiększeniu i zróżnicowaniu dostaw żywności osobom najbardziej potrzebującym, a także zmniejszeniu marnotrawstwa żywności i zapobiegania mu, Fundusz może wspierać działania związane z gromadzeniem, transportem, przechowywaniem i dystrybucją darów żywnościowych”, a także „wspierać środki towarzyszące, uzupełniające dostarczanie żywności lub podstawowej pomocy materialnej”³⁵. Jednakże wedle art. 5 ust. 12 rozporządzenia wprowadzono wymóg, by w ramach Funduszu m.in. wspierać wyłącznie dystrybucję żywności lub innych produktów zgodnych z przepisami UE w dziedzinie bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych. Znaczy to, że możliwość dys-

³¹ Ibidem.

³² Komunikat Komisji Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu KOM (2010), 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.03.2010, www.europa.eu.

³³ Ibidem.

³⁴ Dz. Urz. UE L72/1 z 12 marca 2014 r.

³⁵ Art. 4 zd. drugie rozporządzenia nr 223/2014.

trybucji żywności nie może odbywać się w oderwaniu od przepisów regulujących bezpieczeństwo żywności szeroko rozumiane.

Ustawodawca zaakcentował także wyraźnie, iż kryteriami wyboru żywności do dystrybucji powinny być poza najbardziej oczywistymi (jak potrzeby osób, do których są kierowane) aspekty ekologiczne i klimatyczne i co należy podkreślić – w celu ograniczenia marnotrawienia żywności³⁶. Zatem konieczne jest zaspokojenie podstawowych ludzkich potrzeb, ale działania te winny być zoptymalizowane dla środowiska, klimatu i winny także służyć rozwiązywaniu problemów złej gospodarki żywnościowej.

W Polsce skorzystano z możliwości wdrożenia programu operacyjnego opartego na przepisach wspomnianego rozporządzenia nr 223/2014 jako elementu Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. W ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020³⁷ możliwe jest wsparcie osób i rodzin, które nie mają możliwości zaspokojenia potrzeb żywnościowych, przy czym pomoc żywnościowa może być dostarczana w formie paczek lub posiłku³⁸. Program przewiduje różne formy przekazywania żywności potrzebującym, mogą to być paczki, posiłki, przy czym te ostatnie mogą być wydawane wyłącznie w pomieszczeniach organizacji prowadzących dystrybucję lub dostarczane do miejsc zamieszkania odbiorców. Z kolei posiłki mogą być przygotowywane i wydawane miejscach z kuchnią. Chodzi m.in. o schroniska dla bezdomnych, jadalnie. Poprzez wspomniane wymogi w polityce krajowej uwzględnione zostały zatem wybrane obszary higieny w sektorze żywności.

Dodatkowo w Polsce uchwałą Rady Ministrów przyjęto wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020³⁹, którego celem było zwalczanie niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich oraz osób dorosłych, w szczególności osób samotnych, w podeszłym wieku, chorych lub osób niepełnosprawnych.

Jak widać, istnieje wiele możliwych obszarów, na których zwalczanie marnotrawienia żywności może przynieść dodatkowe korzyści i przysłużyć się rozwiązywaniu problemów społecznych. Konieczne przy tym jest kom-

³⁶ Art. 5 ust. 13 rozporządzenia nr 223/2014.

³⁷ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.

³⁸ Ibidem, pkt 2.1.2.

³⁹ Uchwała nr 221 Rady Ministrów z 10 grudnia 2013 r., M.P., poz. 1024.

pleksowe podejście i rozwijanie inicjatyw na wszelkich płaszczyznach powiązanych z problemem. W szczególności wskazuje się, że konieczna jest edukacja konsumentów, jak efektywnie gospodarować domowymi zasobami żywnościowymi, by ich nie wyrzucać, lecz odpowiednio spożytkować⁴⁰. Potrzebne są zatem dalej idące środki sprzyjające i motywujące przeciwdziałaniu marnowania żywności, w tym odnoszące się do całego otoczenia związanego z gospodarką żywnością oraz odpadami żywnościowymi⁴¹.

Warto też wspomnieć, że 16 parlamentarzystów z różnych krajów złożyło wniosek do Komisji Europejskiej zainicjowany w Izbie Lordów w Wielkiej Brytanii, w którym autorzy zachęcają Komisję do przyjęcia strategicznego podejścia do zmniejszenia ilości odpadów spożywczych w UE⁴².

4. Według projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności miałaby ona uregulować zasady przeciwdziałania marnowaniu żywności. Projektowana regulacja prawna zawiera definicję marnowanej żywności – są to „produkty spożywcze, z wyjątkiem napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,2% oraz napojów alkoholowych będących mieszaniną piwa i napojów bezalkoholowych, w których zawartość alkoholu przekracza 0,5%, odrzucone poza łańcuch rolno-spożywczy ze względów gospodarczych, estetycznych lub z powodu zbliżającej się daty utraty przydatności, które nadal jednak doskonale nadają się do spożycia i mogą być przeznaczone do konsumpcji przez ludzi, a które z braku możliwego alternatywnego sposobu wykorzystania przeznaczają się do likwidacji i utylizacji, co powoduje negatywne efekty zewnętrzne pod względem wpływu na środowisko, kosztów gospodarczych i braku dochodów dla przedsiębiorców”⁴³. Przywołana treść w części przypomina pojęcie marnowania żywności użyte w rezolucji Parlamentu Europejskiego.

Projekt ustawy wprowadza obowiązek przedsiębiorców prowadzących sklepy do nieodpłatnego przekazywania marnowanej żywności organizacjom pożytku publicznego „z przeznaczeniem na cele działalności charytatywnej prowadzonej przez te organizacje”. Ponadto drugim z projektowanych obowiązków przedsiębiorców prowadzących sklepy jest obowiązek zawarcia pi-

⁴⁰ Zob. bliżej A. Segrè, *Spreco ed educazione alimentare, Italia e Svizzera Verso L'expo 2015 Imparare Sviluppare Diffondere*, http://www.expoitaliasvizzera.it/img/schede/spreco_ed_educazione_alimentare.pdf.

⁴¹ Por. wyrok TS z 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-195/05 – *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, ECR 2007, s. I-11699.

⁴² Zob. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07045#fullreport>.

⁴³ Art. 2 pkt 1 Projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

semnej umowy o przekazywaniu marnowanej żywności z organizacją pożytku publicznego, która zgodzi się na przyjmowanie marnowanej żywności⁴⁴. Zaznaczyć trzeba, że projekt nie obejmuje wszystkich przedsiębiorców zajmujących się sprzedażą żywności, lecz wyłącznie „jednostki handlu detalicznego lub hurtowego o całkowitej powierzchni powyżej 250 metrów kwadratowych, w których jest prowadzona sprzedaż żywności”⁴⁵.

Biorąc pod uwagę względy, jakie z jednej strony uprawniają, a z drugiej – zobowiązują przedsiębiorcę do zagospodarowania żywności w sposób określony projektowaną ustawą, wskazać trzeba, że to na przedsiębiorcy spoczywać będzie obowiązek oceny, kwalifikacji i tym samym ryzyka związanego z bezpieczeństwem takiego produktu. Naturalnie zastosowana formuła charakteryzująca stan żywności, w jakim ma być ona przekazywana, tj. „która doskonale nadaje się do spożycia”, powoduje, iż owa doskonałość musi być konfrontowana z względami gospodarczymi, estetycznymi lub zbliżającą się datą utraty przydatności do spożycia. W tym zakresie projektowane przepisy są niekonkretne, a wymogi warunkujące powstanie obowiązku w zakresie przekazania żywności pozostają nazbyt ocenne.

Dodać trzeba, że projektowana regulacja nie łączy się z uchyleniem art. 52 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia w zakresie, w jakim dotyczy daty minimalnej trwałości⁴⁶, co powoduje, że przedmiotowy projekt, gdyby stał się aktem prawnym w takim właśnie kształcie, jak komentowany, w razie wystąpienia przypadku niebezpiecznej żywności obciążałby ciężarem dowodu przedsiębiorców w zakresie wystąpienia powyższych przesłanek zobowiązujących do przekazania żywności, zwłaszcza pod kątem tego, czy w momencie przekazania żywności produkt doskonale nadawał się do spożycia.

Pojawia się także pytanie, na które odpowiedzi nie można znaleźć w treści analizowanego projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, czy skoro żywnością marnowaną w rozumieniu tego aktu może być produkt, co do którego „zbliży się data utraty przydatności”, to czy w przypadku upływu daty minimalnej trwałości możliwe jest wprowadzanie go do obrotu w ramach przekazywania żywności, zarówno przez przedsiębiorców, jak i przez organizacje pożytku publicznego docelowym odbiorcom, gdyż – jak wspomniano – w świetle art. 52 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie będzie to możliwe. Projekt aktu prawnego nie przewiduje zatem od-

⁴⁴ Art. 3 ust. 1 i 2 Projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

⁴⁵ Art. 2 pkt 1 Projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

⁴⁶ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 594.

powiednich rozwiązań dla umożliwienia wprowadzenia do obrotu produktów trwałych, niepsujących się szybko po upływie daty minimalnej trwałości.

Nadmienić przede wszystkim trzeba, że według rozporządzenia nr 178/2002 przez wprowadzenie na rynek należy rozumieć „posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie, oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania”⁴⁷. W tym względzie przedsiębiorcy, których miałyby dotyczyć projektowana ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności w zakresie ich obowiązku przekazywania żywności organizacjom pożytku publicznego, pozostają podmiotami, które wprowadzają żywność na rynek, mimo że jej nie sprzedają. Również nieodpłatne przekazanie mieści się we wspomnianym pojęciu wprowadzania na rynek.

Należy wskazać, że mimo wprowadzenia obowiązku przekazywania żywności przez podmioty określone w projekcie ustawy nie zostaje wyeliminowana, wynikająca z przepisów rozporządzenia nr 178/2002, odpowiedzialność za bezpieczeństwo przekazywanych produktów spożywczych. Podmioty przekazujące żywność na zasadach określonych w projekcie ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, wprowadzając ją do obrotu, nadal ponosić będą odpowiedzialność za bezpieczeństwo tych produktów. Chociaż przekazywanie żywności jest szczytnym celem, wskazać trzeba, że kwestia odpowiedzialności przedsiębiorców pozostaje ukształtowana jak dotychczas, czyli ponoszą oni odpowiedzialność na zasadach uregulowanych w art. 95 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, wedle którego: „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”.

Projekt ustawy reguluje w postaci grzywny sankcje związane z nieprzekazaniem żywności, choć nie wskazuje organu, który miałby ją wymierzyć. Przedsiębiorcy nie będą zatem mieli innego wyboru, aniżeli tylko przekazać żywność właściwej organizacji. Wydaje się jednak, że nie tyle przypadek nieprzekazania żywności, ile stwierdzenie jej nieprzekazania w związku z niepożądanym zagospodarowaniem na inne cele niż ustawowo określone, np. zniszczenie, wyrzucenie żywności, która doskonale nadaje się do spożycia, winno skutkować ukaraniem karą grzywny. Wskazać również trzeba, że wprowadzanie do obrotu środka spożywczego powszechnie spożywanego szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka podlega grzywnie, karze ogra-

⁴⁷ Art. 3 pkt 8 rozporządzenia nr 178/2002.

niczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, według art. 96 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Zatem przedsiębiorcy będą zmuszeni weryfikować stan żywności, zanim ją prześlą właściwej instytucji.

Treść wyżej zacytowanej definicji żywności marnowanej wskazuje co prawda, że chodzi o przekazywanie żywności z braku alternatywnych sposobów przeznaczenia do konsumpcji żywności. Wydaje się też, że definicja dotknięta jest błędem logicznym, albowiem odwołuje się do żywności, którą „z braku możliwego alternatywnego sposobu wykorzystania przeznacza się do likwidacji i utylizacji”. Skoro przeznacza się ją do likwidacji i utylizacji, to nie ma już innego sposobu przeznaczenia, gdyż to przeznaczenie w istocie już nastąpiło. Dlatego treść projektu ustawy zdaje się sugerować, że przedsiębiorcy nie będą mogli zadysponować żywności inaczej, aniżeli przez jej przekazanie. Jednocześnie przywołany fragment brzmi tak, jakby tylko żywność przeznaczona do likwidacji i utylizacji winna być przekazywana przez przedsiębiorców, a chyba nie o to chodziło. Dobrze byłoby, by przedsiębiorca mógł zdecydować sam, bez żadnych ograniczeń o przekazaniu zbędnej z jakichkolwiek względów żywności, ale nadającej się do spożycia. Wszak przyczyny takiej decyzji przedsiębiorcy nie będą istotne. Ważne jest, by zechcieli oni przekazywać żywność nadającą się do spożycia na cele charytatywne.

Osobną kwestią wymagającą uwagi jest projektowany ustawowy obowiązek zawarcia pisemnej umowy o przekazywaniu marnowanej żywności z organizacją pożytku publicznego, która zgodzi się na jej przyjmowanie. W szczególności pozostaje aktualne zagadnienie odpowiedzialności za ewentualnie niebezpieczny środek spożywczy. Zaznaczyć trzeba, że organizacja pożytku publicznego ma, w świetle projektu ustawy, swobodę w decydowaniu o tym, czy chce zawrzeć taką umowę czy nie. Natomiast w odniesieniu do sklepu ustawodawca wprowadza w projekcie obowiązek zawarcia takiej umowy. Naturalnie z reguły organizacje pożytku publicznego chętnie przyjmą żywność w stanie doskonale nadającym się do spożycia, ale nie można choćby teoretycznie wykluczyć sytuacji, w której odmówiłyby jej przyjęcia. Wówczas obowiązek przedsiębiorców stałby się niewykonalny.

Z kolei w kwestii podmiotów zobowiązanych do dystrybucji żywności przez jej przekazanie ustawodawca ogranicza się do sklepów wielkopowierzchniowych, powyżej 250 m², a przecież z powodzeniem obowiązek przekazywania żywności mógłby dotyczyć sklepów o powierzchni 100 m². Kryterium powierzchni wydaje się nieuzasadnione. Trudno znaleźć argumenty, jakie przemawiają za wyborem takiego, a nie innego kryterium podmiotów zobowiązanych do przekazywania żywności. Nieobjęta projektowaną ustawą

pozostaje grupa podmiotów prowadzących restauracje i przygotowujących posiłki, które także można by, wprowadzając odpowiednie rozwiązania, zaangażować we właściwe gospodarowanie żywnością. Wszak część odpadów żywności pochodzi od tych przedsiębiorców i mogłaby być wykorzystywana także na inne cele, np. na pasze dla zwierząt. Wymagałoby to oczywiście bardziej złożonego podejścia legislacyjnego, gdyż istniejące rozwiązania mogłyby okazać się niewystarczające.

Na koniec należy wskazać, że pożądane są rozwiązania prawne o charakterze podatkowym służące wspieraniu narzędzi walki z marnotrawieniem żywności. W tym zakresie ustawa zawiera stosowne rozwiązania (zwolnienia), stanowiąc, że do przekazania marnowanej żywności stosuje się przepisy: art. 43 ust. 1 pkt 16, art. 43 ust. 12 oraz art. 86 ust. 8 pkt 3 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴⁸; art. 16 ust. 1 pkt 14, art. 18 ust. 1c ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁴⁹ oraz art. 23 ust. 1 pkt 11, art. 26 ust. 1 pkt 9a ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁰.

5. Jak wynika z powyższych rozważań, ustawodawca umiejętnie używa pomocy żywnościowej potrzebującym w rozumieniu rozporządzenia nr 223/14 jako „narzędzia” walki z marnowaniem żywności, albowiem łączy działania w sferze zwalczania ubóstwa ze zjawiskiem nadmiaru dóbr, jakim jest marnotrawstwo. Wprowadzone w rozporządzeniu nr 223/14 rozwiązania zasługują na aprobatę.

Wiele obszarów powiązanych z analizowanym problemem pozostaje jednak wciąż nieuregulowanych w sposób sprzyjający założeniom. Niezbędne jest holistyczne spojrzenie oraz odniesienie regulacji do poszczególnych zagadnień. W szczególności niektóre rozwiązania prawne świadczą o tym, że bezpieczeństwo żywności wyprzedza bezpieczeństwo żywnościowe, np. regulacja art. 52 ustawy o bezpieczeństwie żywności w zakresie dotyczącym daty minimalnej trwałości prowadzi w efekcie do niszczenia żywności w imię jej bezpieczeństwa, bez względu na to, czy żywność mogłaby być w wielu przypadkach wykorzystana do konsumpcji czy nie. Kwestia ta pozostaje jednak problematyczna, albowiem z jednej strony wspomniana regulacja sprzyja marnowaniu żywności, a z drugiej – niesie ze sobą podwyższony poziom bezpieczeństwa żywności.

⁴⁸ Dz. U. 2004, Nr 54, poz. 535 ze zm.

⁴⁹ Dz. U. 1992, Nr 21 poz. 86 ze zm.

⁵⁰ Dz. U. 1991, Nr 80, poz. 350 ze zm.

Uzupełnieniem rozwiązań prawnych winna być dobrze prowadzona polityka walki z tym negatywnym zjawiskiem społecznym, jakim jest marnowanie żywności, m.in. kampanie informacyjne, akcje edukacyjne wśród konsumentów i producentów oraz sprzedawców żywności. Nie ulega wątpliwości, że zamiar wprowadzenia przez polskiego ustawodawcę opisanych wyżej obowiązków przedsiębiorców, w ślad za rozwiązaniami francuskiego prawa krajowego, w zakresie przekazywania żywności organizacjom pożytku publicznego, by uniknąć marnowania żywności, choć nie jest doskonały, to jest zabiegiem pożądanym i bardzo potrzebnym w świetle alarmujących statystyk ilości marnowanej co roku żywności w Polsce i w innych krajach. Oczywiście jest, że obecne praktyki wyrzucania lub niszczenia żywności, która nie utraciła jeszcze właściwości i mogłaby nadawać się do spożycia przez ludzi, nie mogą być kontynuowane.

Czy zatem projektowany akt prawny ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności przysłuży się powstaniu pozytywnych skutków w tym zakresie, czy nie? Wydaje się, że choć uregulowanie obowiązku przekazywania żywności organizacjom pożytku publicznego wymaga dalszych prac i modyfikacji, to po ewentualnych ulepszeniach może przynieść efekt zmniejszenia zjawiska marnotrawstwa, choć w takim kształcie jak projektowany może też nieść za sobą nieuniknione skutki uboczne związane z odpowiedzialnością za bezpieczeństwo środków spożywczych wprowadzanych do obrotu. Naturalnie nawet żywność podlegająca przekazaniu musi być bezpieczna.

W szczególności zasadne wydaje się, że projekt ustawy powinien objąć także restauracje i obiekty żywienia zbiorowego i przedstawić związane z nimi kierunki możliwego wykorzystania resztek i pozostałości żywności pochodzących z ich działalności gastronomicznej, w szczególności na kompost lub np. na paszę dla zwierząt.

LEGAL ASPECTS OF COUNTERACTING WASTAGE OF FOOD

S u m m a r y

This article tackles wastage of food and aims to evaluate whether the currently binding and applicable regulations as well as the planned ones are or will be capable of counteracting this phenomenon effectively. The reasons why food is wasted are discussed and related subjects identified. It is concluded that although the existing regulation is adequately constructed and allows for food assistance to those in need in accordance with the understanding of resolution 223/14, i.e. using it as a tool in the battle against food wastage,

the legal regulation of the phenomenon and many related areas remain underregulated and are unsatisfactory. There is a chance though that the new Act on Counteracting Food Wastage that is being drafted, despite some shortcomings, will help to improve the situation.

ASPETTI GIURIDICI IN MATERIA DI CONTRASTO AGLI SPRECHI ALIMENTARI

R i a s s u n t o

L'oggetto delle considerazioni è una problematica giuridica riguardante il contrasto agli sprechi alimentari, invece il loro obiettivo mira a formulare una valutazione preliminare riguardo alla domanda se le soluzioni giuridiche esistenti e progettate siano efficaci nel contrastare il fenomeno in oggetto. L'autrice dibatte le cause di spreco alimentare ed indica anche gli enti ai quali questo fenomeno viene associato. Nella parte conclusiva essa sostiene che il legislatore si serve molto abilmente del concetto di aiuto alimentare ai bisognosi ai sensi del regolamento n. 223/14 in qualità di "strumento" di lotta contro lo spreco alimentare perché associa politiche di lotta alla povertà con il fenomeno di eccedenze alimentari, quindi di spreco alimentare. Le soluzioni introdotte nel regolamento n. 223/14 meritano un giudizio favorevole. Se si tratta invece di legislazione, tante aree connesse alla problematica in esame rimangono tuttora non disciplinate in modo soddisfacente. La legge sulla prevenzione dello spreco alimentare può, nonostante certe lacune, servire ad arginare il fenomeno in esame.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Traktatowe podstawy regulacji dotyczących nowej żywności – wybrane zagadnienia

1. Wprowadzenie

Regulacje prawnożywnościowe mają w większości charakter publiczno-prawny. Jak wskazuje M. Korzycka-Iwanow, metoda administracyjnoprawna dotyczy unormowań prawa żywnościowego o charakterze obligatoryjnym, należących do publicznoprawnej sfery prawa, w szczególności gdy dotyczą one zdrowia i życia konsumenta¹. Są to przede wszystkim regulacje obejmujące kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywności. W tym zakresie przewiduje się wiele ograniczeń podstawowych praw, wolności i swobód zarówno konstytucyjnych, jak i traktatowych. Restrykcje te dotyczą przede wszystkim praw i wolności ekonomiczno-społecznych, związanych z jednej strony z ochroną zdrowia i życia jednostki, z drugiej zaś – z zapewnieniem wolności gospodarczych, odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej i swobody przepływu towarów w Unii Europejskiej.

Przedmiotem rozważań są wybrane zagadnienia związane z zapewnieniem podstawowych praw, wolności i swobód w świetle unormowań dotyczących nowej żywności. Analizie poddane zostaną regulacje konstytucyjne i traktatowe, w zestawieniu z rozporządzeniem nr 258/97² i nowym rozporządzeniem nr 2015/2283³.

¹ Por. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 82.

² Rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności, Dz. Urz. UE L 1997, nr 43, s. 1 (dalej jako: rozporządzenie nr 258/97).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego

Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy regulacje dotyczące nowej żywności znajdują podstawy prawne świadczące o ich legalności oraz czy unormowania te, przewidując wiele istotnych ograniczeń w zakresie wprowadzania innowacji na rynek unijny, nie stoją w sprzeczności z podstawowymi prawami, wolnościami i swobodami konstytucyjnymi oraz traktatowymi.

Za podjęciem rozważań przemawiają zwłaszcza względy poznawcze, legislacyjne oraz ochronne i gospodarcze. Kwestie poznawcze dotyczą w szczególności kwestii nowej żywności i stosowania innowacyjnych metod produkcji. Zadane pytania mają charakter zasadniczy. Od odpowiedzi na nie należy rozpocząć jakiegokolwiek rozważania dotyczące prawnych aspektów *novel food*. Tylko udzielenie pozytywnych odpowiedzi pozwoli domniemywać o skuteczności przyjętych rozwiązań i podjąć badania w tym zakresie.

Prowadzone badania uzasadniają także względy praktyczno-legislacyjne. Rozważania na ten temat mają teraz szczególne znaczenie, z uwagi na prace legislacyjne nad nowym rozporządzeniem o nowej żywności. Komisja przyjęła 18 grudnia 2013 r. wniosek dotyczący projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności, a także klonowania zwierząt. Podczas posiedzenia Komisji ds. Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności 25 czerwca 2015 r. parlamentarzyści poparli większością głosów projekt rozporządzenia w sprawie nowej żywności. W listopadzie 2015 r. także Parlament i Rada osiągnęły porozumienie w tej sprawie. Zarówno dotychczasowe, jak i nowe unormowania przewidują instrumenty wprowadzania nowej żywności na rynek unijny, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa tego rodzaju środków spożywczych. Stąd ocena dotychczasowej i nowej regulacji prawnej z punktu widzenia jej legalności i zgodności z podstawowymi prawami, wolnościami oraz swobodami wydaje się konieczna, a przedstawienie uwag oraz zastrzeżeń ważne, szczególnie z uwagi na prace legislacyjne.

Względy ochronne i gospodarcze są natomiast ze sobą ściśle związane. Z jednej strony nieunikniony rozwój technologiczny i innowacje w branży spożywczej przynieść mogą wiele korzyści ekonomicznych i społecznych, przyczyniając się do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Innowacyjne metody produkcji żywności mogą przyczynić się do obniżenia kosztów wytwarzania produktów spożywczych, ograniczyć lub uniezależnić produkcję

i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001, Dz. Urz. UE L 2015, nr 327, s. 1 (dalej jako: rozporządzenie nr 2015/2283).

od warunków przyrodniczych, wpłynąć na poprawę stanu środowiska oraz dostarczać ludziom produktów o specjalnie zwiększonej lub obniżonej kaloryczności, ilości składników odżywczych i mineralnych, a także produktów hipoalergicznym. Z drugiej strony zaś nowa żywność stanowić może ryzyko nie tylko dla zdrowia publicznego. Negatywne skutki produkcji, stosowania i spożycia nowej żywności mogą ujawniać się w dłuższej perspektywie czasowej i dlatego konieczne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa tego rodzaju żywności. W tym celu regulacje dotyczące nowej żywności nakładają wiele obowiązków i ograniczeń na przedsiębiorców wprowadzających tego rodzaju żywność na rynek unijny. Konieczne jest zatem udzielenie odpowiedzi na postawione na wstępie pytania.

2. Prawo do żywności

W piśmiennictwie rozróżnia się pojęcia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego, zwracając uwagę na to, że pierwsze zakłada przysługujące każdemu prawo do żywności bezpiecznej, drugie – że każdy ma prawo do żywności⁴.

Należy stwierdzić, że prawo do żywności jest immanentnie związane z prawem do żywności bezpiecznej. Realizacja bowiem pierwszego ze wskazanych praw determinuje konieczność zapewnienia bezpieczeństwa środków spożywczych dla zdrowia i życia konsumentów, a zatem rodzi konieczność uczynienia zadość prawu do żywności bezpiecznej. Także z drugiej strony ochrona zdrowia i życia człowieka przed zagrożeniami powodowanymi przez żywność może mieć miejsce dopiero po zapewnieniu dostaw środków spożywczych. Z punktu widzenia niniejszych rozważań należy przyrzeć się obu kwestiom i dlatego w dalszej części będą one określane zbiorczo jako prawo do żywności obejmujące zarówno odpowiednią dostępność, jak i bezpieczeństwo produktów.

K. Leśkiewicz twierdzi, że prawo do żywności wpisuje się w prawa człowieka do życia, do wyżywienia, a także godności ludzkiej⁵. Zgodnie z art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r. każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa swej osoby. Jak wskazuje natomiast art. 25 ust. 1 Deklaracji: każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny,

⁴ Por. K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 181.

⁵ Ibidem, s. 185.

włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne, oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny⁶. To postanowienie wprost odnosi się zarówno do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, jak i bezpieczeństwa żywności. Każdy człowiek realizować będzie swoje prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny w zakresie wyżywienia, jeżeli będzie miał możliwość dostępu zarówno do odpowiedniej dawki żywienia, jak i do bezpiecznych środków spożywczych. Niestety, jak wskazuje L. Garlicki, Deklaracja pozbawiona była charakteru wiążącego⁷.

Podobnie na istnienie prawa do żywności wskazuje wprost Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ, ratyfikowany przez Polskę 18 marca 1977 r. Zgodnie z art. 11 ust. 1 tego dokumentu każdemu przysługuje prawo do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, natomiast art. 11 ust. 12 ustanawia podstawowe prawo każdego do wolności od głodu. Ogólny Komentarz (General Comment 12)⁸ w celu urzeczywistnienia prawa do żywności zakłada przyjęcie krajowych strategii i ustanowienie właściwych regulacji prawnych. Wskazać trzeba, że regulacje te mają charakter powszechny i zostały również ratyfikowane przez Polskę⁹.

Jak wskazuje M. Korzycka-Iwanow, prawo do żywności nie jest wymienione w konstytucjach europejskich i uważa się, że jest objęte prawem do ochrony zdrowia¹⁰. Należy jednak zauważyć, że podstawy do realizacji prawa do żywności zawierają traktaty unijne.

Artykuł 119 ust. 1 TfUE¹¹ wskazuje, że dla osiągnięcia powziętych celów¹² działania państw członkowskich i Unii obejmują przyjęcie polityki gospodarczej opartej na ścisłej koordynacji polityki gospodarczej poszczególnych państw członkowskich, rynku wewnętrznym i ustaleniu wspólnych

⁶ Zob. http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf.

⁷ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 86.

⁸ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant), 12 May 1999, <http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>. Por. pkt 21 i n. Komentarza.

⁹ Por. L. Garlicki, op. cit., s. 86.

¹⁰ M. Korzycka-Iwanow, op. cit., s. 86.

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 2012, nr 326, s. 47 (dalej jako: TfUE).

¹² Określonych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 2012, nr 326, s. 15 (dalej jako: TUE).

celów oraz prowadzonej w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją. Doktryna reprezentuje stanowisko, zgodnie z którym powyższe oznacza zakaz wprowadzania mechanizmów gospodarki planowej, co natomiast nie wyklucza stosowania instrumentów nakazowych uzasadnionych ze względu na ochronę konsumenta lub środowiska¹³.

Artykuł 39 TfUE wskazuje natomiast na cele Wspólnej Polityki Rolnej¹⁴. W zakresie urzeczywistnienia prawa do żywności zwrócić należy szczególną uwagę na zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw oraz zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów. W odniesieniu do regulacji dotyczących nowej żywności podkreślić trzeba również zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej.

Z powyższego wynika, że do zadań Wspólnej Polityki Rolnej należy m.in. bezpieczeństwo zaopatrzenia, rozumiane wieloaspektowo, tj. jako ilościowe zabezpieczenie dostaw oraz jako bezpieczeństwo żywności z punktu widzenia ochrony zdrowia konsumentów, ale też uwzględniania preferencji i interesów ekonomicznych konsumentów¹⁵.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹⁶ nie przewiduje natomiast wprost prawa do żywności. Wpisuje się ono jednak w przewidziane w niej prawo osobiste, jakim jest prawo do życia oraz prawo socjalne, tj. prawo do ochrony zdrowia. Zgodnie z art. 38 Konstytucji Rzeczypospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. Regulacja ta nakłada na organy państwowe obowiązek podjęcia działań eliminujących bądź przynajmniej minimalizujących wszelkie zagrożenia życia, a szczególne zadanie w tym zakresie ma do spełnienia ustawodawca, na którym ciąży obowiązek realizacji programu zawartego w Konstytucji i tworzenia prawa będącego jego konkretyzacją¹⁷. Natomiast art. 68 Konstytucji przewiduje, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Trybunał Konstytucyjny¹⁸

¹³ Por. A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, s. 43.

¹⁴ K. Leśkiewicz wskazuje, że art. 39 TfUE reguluje kwestie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (por. eadem, op. cit., s. 189).

¹⁵ Por. M. Korzycka-Iwanow, op. cit., s. 87; A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, „*Studia Iuridica Agraria*” 3, 2002, s. 89 i n.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

¹⁷ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, SIP Legalis, Komentarz do art. 38.

¹⁸ Por. wyrok TK z 23 marca 1999 r., K2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38.

podniósł, że z art. 68 ust. 1 Konstytucji wynika podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia oraz obiektywny nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są konieczne do należytej ochrony i realizacji tego prawa. Artykuł 68 ust. 4 Konstytucji wskazuje również, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych. Na władzach publicznych spoczywa obowiązek stworzenia odpowiednich podmiotów, których działanie umożliwia zapobieganie chorobom, a w razie ich wystąpienia – odpowiednie ich zwalczanie i leczenie¹⁹. Ponadto zgodnie z art. 76 Konstytucji władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Przepisy te wyraźnie chronią zdrowie i życie każdego człowieka, również w odniesieniu do żywności, oraz zabezpieczają konsumenta przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, chroniąc jego interes ekonomiczny, także na rynku spożywczym.

Jak podkreśla M. Korzycka-Iwanow, Polska nie wprowadziła wprost do porządku prawnego pojęcia „prawo do żywności”, jednakże stworzono warunki ustrojowe do jego realizacji, a wolności, prawa oraz obowiązki człowieka i obywatela zawarte w rozdziale II Konstytucji RP, w szczególności prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, są ściśle związane z prawami człowieka ustalonymi w prawie międzynarodowym²⁰.

Nowa żywność jest szczególną szansą dla urzeczywistnienia prawa do żywności. Z jednej bowiem strony może zapewnić stałe dostawy żywności, uniezależniając produkcję od warunków klimatycznych i obniżając jej koszty. Z drugiej natomiast – regulacje dotyczące wprowadzania tej żywności na rynek unijny są w założeniu swoistą barierą chroniącą nie tylko zdrowie i życie konsumenta, ale też jego interesy ekonomiczne.

3. Swobodny przepływ towarów a bezpieczeństwo żywności

W Unii Europejskiej swobodny przepływ towarów, w tym również żywności²¹, zapewniają regulacje traktatowe oraz przyjęta na poziomie Unii harmonizacja norm i przepisów technicznych, a także jednolite procedury oceny

¹⁹ Por. B. Banaszak, op. cit., Komentarz do art. 68.

²⁰ M. Korzycka-Iwanow, op. cit., s. 90.

²¹ Przez pojęcie towaru należy rozumieć wszelkie przedmioty mające wartość materialną i dzięki temu mogące być obiektem operacji handlowych. Por. wyrok ETS z 10 grudnia 1968 r. w sprawie 7/68 – *Komisja v. Włochy*.

zgodności wyrobów²². Swoboda przepływu towarów została uregulowana w art. 28-37 TfUE. Jej podstawą jest unia celna, która zapewnia swobodny obrót towarami na terytorium UE bez pobierania opłat celnych oraz ustanowienie jednolitej Wspólnej Taryfy Celnej w stosunku do towarów pochodzących z państw trzecich, ale składają się również na nią: zakaz nakładania wszelkich ograniczeń ilościowych oraz środków o charakterze równoważnym, zakaz opodatkowania dyskryminacyjnego i protekcjonistycznego oraz nakaz reorganizacji monopolu państwowych o charakterze handlowym w taki sposób, aby nie wpływały one negatywnie na swobodny przepływ towarów²³. Zgodnie z art. 28 ust. 2 i art. 29 TfUE w swobodnym przepływie towarów uczestniczą zarówno towary pochodzące z państw członkowskich, jak i towary pochodzące wprawdzie z państw trzecich, lecz znajdujące się w wolnym obrocie w jednym z państw członkowskich (towary wspólnotowe)²⁴. Jak wskazuje art. 29 TfUE, produkty pochodzące z państw trzecich są uważane za będące w swobodnym obrocie w jednym z państw członkowskich, jeżeli dopełniono wobec nich formalności przywozowych oraz pobrano wszystkie wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym w tym państwie członkowskim i jeżeli nie skorzystały z całkowitego lub częściowego zwrotu tych cel lub opłat.

Wyrazem powyższego są regulacje dotyczące międzynarodowego obrotu żywnością. Zgodnie z art. 11 rozporządzenia 178/2002 można importować żywność celem wprowadzenia jej na rynek wspólnotowy, jeżeli spełnia ona wymagania prawa żywnościowego lub inne warunki, które są uznawane za równorzędne z wymaganiami wspólnotowymi. Środki spożywcze sprowadzane do Unii Europejskiej objęte są urzędową kontrolą żywności. Prawo celne uzależnia dopuszczenie do obrotu przywiezionych z państw trzecich towarów od spełnienia określonych wymogów związanych z rodzajem tych towarów²⁵. W związku z tym zarówno sanitarną, jak i weterynaryjną kontrolę graniczną przeprowadza się razem z kontrolą celną²⁶. Do obrotu dopuszcza się partię żywności tylko pod warunkiem pozytywnego wyniku granicznej kontroli sanitarnej lub weterynaryjnej. Co do zasady tak dopuszczona do ob-

²² I. Wrzeńska-Wal, *Żywność genetycznie zmodyfikowana. Aspekty prawne*, Warszawa 2008, s. 83.

²³ Por. J. Barcz, w: idem, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 62.

²⁴ Por. M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2005, s. 154.

²⁵ Por. M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 241.

²⁶ Ibidem, s. 241.

rotu na terenie UE żywność i środki spożywcze wyprodukowane na jej terenie znajdować się winny w swobodnym obrocie na obszarze całej Unii.

Jednakże Trybunał Sprawiedliwości już dawno wskazał, że w związku z tym, że cele Wspólnej Polityki Rolnej określone w art. 39 TUE są potencjalnie sprzeczne i zasadniczo odmienne, nie mogą być jednocześnie w pełni osiągnięte²⁷. Dlatego instytucje Unii Europejskiej mogą nadawać niektórym z nich czasowy priorytet, wynikający z potrzeb gospodarczych²⁸. A. Jurcewicz słusznie podnosi, że choć wiele postanowień Traktatu służyło pierwotnie w szczególności realizacji zasady swobodnego przepływu towarów, to z upływem czasu straciła ona na znaczeniu, a stosownie do zmieniającej się sytuacji nastąpiło istotne przeformułowanie zadań i priorytetów Wspólnej Polityki Rolnej w kierunku wzmocnienia jakości produktów rolnych w celu ochrony zdrowia publicznego oraz uwzględniania preferencji konsumentów²⁹.

4. Kompetencje UE w zakresie stanowienia regulacji dotyczących nowej żywności

Jak wskazuje P. Wojciechowski, Unia Europejska nie posiada kompetencji do samodzielnego określania swoich uprawnień, a każdy akt prawny przez nią ustanowiony wymaga istnienia nomy kompetencyjnej uprawniającej do jej wydania³⁰. Zasada przyznania kompetencji³¹ jest podstawową zasadą strukturalną, na której opiera się konstytucyjna struktura UE, i oznacza ona, że Unia może działać jedynie w zakresie swoich kompetencji i ma ich tylko tyle, ile powierzyły jej państwa członkowskie³², nie mogąc samodzielnie modyfikować zakresu swoich kompetencji³³. Wyrażają ją w szczególności art. 4 ust. 1 TUE oraz art. 5 TUE. Jak stanowi art. 5 ust. 2 TUE: zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej

²⁷ Por. J. Zięba, w: A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 15; sprawa 5/67 – *W. Beus GmbH & Co. v. Hauptzollamt München*, Zb. Orz. 1968, s. 83.

²⁸ Por. J. Zięba, op. cit., s. 15; sprawa 5/73 – *Balkan-Import-Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof*, Zb. Orz. 1973, s. 1091.

²⁹ Por. M. Korzycka-Iwanow, op. cit., s. 22 i przywołana tam literatura.

³⁰ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 24.

³¹ Inaczej zwana zasadą kompetencji powierzonych, *principle of attributed powers*; por. P. Wojciechowski, op. cit., s. 24.

³² Por. A. Wyzomska, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyzomska, op. cit., s. 79.

³³ P. Wojciechowski, op. cit., s. 24.

przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, natomiast wszelkie kompetencje nieprzysznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. W art. 4 ust. 1 TUE postanowiono, że zgodnie z art. 5 TUE wszelkie kompetencje nieprzysznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Do tej zasady odwołuje się również art. 13 ust. 2 zd. 1 TUE stanowiący, że każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Nawiązanie do tej zasady znaleźć można także w art. 7 TfUE: „Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji”.

Wyróżnia się kompetencje wyłączne Unii, kompetencje dzielone Unii i państw członkowskich, a także kompetencje wspierające, koordynacyjne i uzupełniające. W zakresie kompetencji wyłącznych jedynie Unia Europejska może stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące³⁴. Drugi rodzaj kompetencji dzielony jest przez Unię z państwami członkowskimi, jeżeli Traktaty przyznają jej kompetencje, które nie są kompetencjami wyłącznymi oraz wspierającymi, koordynacyjnymi i uzupełniającymi. Z art. 4 ust. 2 lit. d) i f) TfUE wynika, że kompetencje dzielone obejmują m.in. dziedzinę rolnictwa, a także ochrony konsumentów. Sposób wykonywania kompetencji dzielonych określa natomiast art. 2 ust. 2 TfUE. Zgodnie z tym przepisem Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w określonych dziedzinach. Państwa członkowskie natomiast wykonują swoją kompetencję jedynie w takim zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej. Wskazać należy również, że państwa członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej. Jak wskazuje A. Wyrozumńska, w istocie kompetencje nie są dzielone według dziedzin, lecz są ograniczone „funkcyjnie” tym, co jest niezbędne do osiągnięcia celów i wypełnienia zadań przez Unię³⁵. Zauważyć trzeba, że po wejściu w życie traktatu lizbońskiego zniknęła kategoria kompetencji wyłącznych państw członkowskich³⁶. Jednakże w dalszym ciągu kompetencje nieprzysznane UE w traktatach należą do państw członkowskich³⁷. Wprowadzono jednak kompetencje Unii w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw

³⁴ Por. art. 2 ust. 1 TfUE. Kompetencje wyłączne wymienione są w art. 3 TfUE.

³⁵ A. Wyrozumńska, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumńska, op. cit., s. 87.

³⁶ Por. Z. Brodecki, *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, Warszawa 2011, s. 53.

³⁷ Por. art. 5 ust. 2 TUE.

członkowskich, nie zastępując ich kompetencji w określonych dziedzinach³⁸. Akty prawne UE w tych obszarach nie mogą jednak prowadzić do harmonizacji przepisów krajowych³⁹.

Należy zauważyć, że kompetencje Unii dzieli się również na kompetencje wyraźne, domniemane, ogólne oraz dodatkowe. Pierwsze z wymienionych są wyraźnie wskazane w traktatach, np. art. 19 TfUE. Kolejne domniemane są z funkcji lub celów organizacji implikowanych z przepisów traktatów⁴⁰. Kompetencje ogólne służą do stanowienia prawa w celu ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego – mogą być użyte, jeśli brakuje szczegółowego przepisu, który mógłby być podstawą działań UE⁴¹. Kompetencje dodatkowe przewiduje art. 352 TfUE, który daje Unii, w przypadku braku kompetencji szczegółowych i ogólnych, niezbędne kompetencje dodatkowe do osiągnięcia celów traktatów w ramach polityk w nich określonych⁴².

5. Podstawa prawna regulacji dotyczących nowej żywności

Konsekwencją zasady przyznania kompetencji jest obowiązek oparcia każdego aktu prawnego Unii na właściwej podstawie prawnej⁴³. Jest to istotny wymóg formalny, który decyduje o ważności podejmowanego przez nią działania⁴⁴. Podstawa prawna rzutuje na treść aktu, tryb jego stanowienia i uzasadnia kompetencje organu prawodawczego⁴⁵. Wybór podstawy musi opierać się na czynnikach obiektywnych, co do których istnieje możliwość kontroli w drodze sądowej⁴⁶ i które obejmują w szczególności cel i treść aktu.

W preambułach aktów prawnych dotyczących żywności najczęściej powoływanymi podstawami traktatowymi w dziedzinie prawa żywnościowego są postanowienia odnoszące się do Wspólnej Polityki Rolnej (art. 37 TWE), ochrony zdrowia i ochrony konsumenta (art. 152 i 153 TWE), harmonizacji prawa na rzecz funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 95 TWE), swo-

³⁸ W dziedzinach określonych w art. 6 TfUE.

³⁹ Por. A. Wyrozumska, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, op. cit., s. 88.

⁴⁰ Por. ibidem, s. 81.

⁴¹ Por. ibidem, s. 82.

⁴² Por. ibidem, s. 83.

⁴³ Por. ibidem, s. 80.

⁴⁴ Z. Brodecki, op. cit., s. 51.

⁴⁵ P. Wojciechowski, op. cit., s. 26.

⁴⁶ Ibidem.

obodnego przepływu towarów (art. 28-30 TWE), wspólnej polityki handlowej (art. 133 TWE). Regulacje dotyczące nowej żywności, tj. rozporządzenie nr 258/97 oraz rozporządzenie nr 2015/2283 wydane zostały na podstawie kompetencji ogólnej, związanej z harmonizacją prawa na rzecz funkcjonowania rynku wewnętrznego, tj. na podstawie art. 100a TWE (obecnie: art. 114 TfUE).

Jak wskazuje art. 114 TfUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc prawo zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Należy zauważyć, że w przeciwieństwie do art. 115 TfUE, który przewiduje możliwość wydawania dyrektyw w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, mających bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego, art. 114 TfUE umożliwia podejmowanie środków, czyli nie tylko dyrektyw, lecz także rozporządzeń⁴⁷.

Zgodnie z orzecnictwem powoływanie art. 114 TfUE jako podstawy wydawania aktów prawnych jest uzasadnione w sytuacji, gdy rozbieżności między przepisami państw członkowskich mogą zakłócić podstawowe wolności i w ten sposób wywrzeć bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego⁴⁸. Zwykle stwierdzenie różnic pomiędzy uregulowaniami krajowymi nie wystarcza do uzasadnienia odwołania się do tego artykułu⁴⁹.

Ustawodawca wskazał w rozporządzeniu nr 258/97⁵⁰, że różnice występujące w ustawodawstwie poszczególnych krajów odnoszące się do nowej żywności lub nowych składników żywności mogą przeszkodzić w swobodnym przepływie środków spożywczych, co może doprowadzić do nieuczciwej konkurencji, a w efekcie może mieć bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Natomiast w preambule rozporządzenia nr 2015/2283 podkreśla się, że swobodny przepływ bezpiecznej i zdrowej żywności stanowi zasadniczy aspekt rynku wewnętrznego i w istotny sposób wpływa na stan zdrowia i dobrostan obywateli oraz na ich interesy społeczno-gospodarcze. Różnice między krajowymi przepisami w zakresie oceny bezpieczeństwa i wydawania zezwoleń dotyczących nowej żywności mogą

⁴⁷ P. Wojciechowski, op. cit., s. 29.

⁴⁸ Ibidem, s. 29.

⁴⁹ Por. A. Wyrozumska, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, op. cit., s. 85; P. Wojciechowski, op. cit., s. 29.

⁵⁰ Pkt 1 preambuły rozporządzenia nr 258/97.

utrudniać swobodny przepływ takiej żywności, stwarzając tym samym brak pewności prawa i nierówne warunki konkurencji.

Podkreślić należy, że organy Unii Europejskiej, przyjmując środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego w dziedzinie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i ochrony konsumentów – zobowiązane są przyjmować za podstawę wysoki poziom ochrony i uwzględniać w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych⁵¹. W ramach swoich odpowiednich kompetencji Parlament Europejski i Rada starają się również osiągnąć ten cel. Wymóg ten ma istotne znaczenia w odniesieniu do szczegółowych regulacji dotyczących nowej żywności. W celu ochrony zdrowia publicznego należy bowiem zapewnić, aby nowa żywność i nowe składniki żywności były poddawane jednej kontroli oceniającej ich bezpieczeństwo, przeprowadzonej według procedury wspólnotowej, zanim zostaną one wprowadzone do obrotu we Wspólnocie⁵². Z drugiej zaś strony należy zapewnić uproszczoną procedurę oceny nowej żywności i nowych składników żywności, które w znacznym stopniu stanowią odpowiednik już istniejącej żywności czy jej składników⁵³. Podobnie stanowi rozporządzenie nr 2015/2283⁵⁴: w ramach realizacji polityki żywnościowej Unii należy zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia człowieka i interesów konsumentów oraz efektywne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, przy jednoczesnym zapewnieniu przejrzystości. Wysoki poziom ochrony i poprawa jakości środowiska należą do celów Unii określonych w Traktacie o Unii Europejskiej. Ważne jest, by cele te były brane pod uwagę w całym stosownym prawodawstwie Unii, włącznie z niniejszym rozporządzeniem.

6. Ograniczenie swobód unijnych

Regulacje szczególne dotyczące nowej żywności mogą ograniczać wyłącznie swobodny przepływ towarów w Unii Europejskiej. Inne podstawowe swobody, tj. przepływu kapitału, usług i osób, w tym pracowników i przedsiębiorczości, nie są zagrożone. Jak wskazano wyżej, zastosowanie art. 114 TfUE ma służyć dwóm celom: eliminacji ograniczeń w zakresie wykonywania swobód unijnych oraz usuwaniu zniekształceń konkurencji, jakie wyni-

⁵¹ Por art. 114 ust. 3 TfUE.

⁵² Por. pkt 2 preambuły rozporządzenia nr 258/97.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Por. pkt 2 preambuły rozporządzenia nr 2015/2283.

kają z różnic między ustawodawstwem państw członkowskich⁵⁵. Unijne regulacje dotyczące nowej żywności mają również zapobiec ograniczeniom w swobodnym przepływie towarów, które mogłyby się pojawić, gdyby państwa członkowskie samodzielnie ustanawiały warunki dopuszczenia tego rodzaju żywności na swój rynek krajowy. Można wyobrazić sobie bardzo prawdopodobne sytuacje, w których odmienności regulacyjne są tak znaczne, że produkt dopuszczony w jednym państwie członkowskim nie może być swobodnie wwieziony do innego, ponieważ na podstawie przepisów krajowych nie mógłby zostać wprowadzony na rynek krajowy. Takie regulacje, zgodnie z formułą Dassonville⁵⁶, uznać należałoby za środki o charakterze równoważnym z ograniczeniami ilościowymi.

Regulacje dotyczące nowej żywności, mające formę unijnych rozporządzeń, nie stanowią naruszeń zasady swobody przepływu towarów. Nie wprowadzają żadnych ograniczeń w przywozie i wywozie nowej żywności pomiędzy państwami członkowskim, stanowią jedynie w sposób jednolity barierę ochroną dla całej UE. Po spełnieniu wspólnych wymogów produkt wprowadzony na obszar UE może swobodnie przekraczać wewnętrzne granice Unii. Podkreślić trzeba również, że ograniczenia ilościowe oraz środki o skutkach podobnych rozumiane są jako przepisy państw członkowskich⁵⁷. Zatem w zakresie nieuregulowanym kompleksowo przez ustawodawstwo unijne określa się warunki, w których powołanie na imperatywne wymogi nie stoi w sprzeczności z fundamentalnymi celami ustawodawstwa europejskiego⁵⁸.

Należy jednak zauważyć, że postanowienia TfUE pozwalają na utrzymanie lub wprowadzenie nowych przepisów krajowych mimo przyjęcia unijnych środków harmonizacji ustawodawstw. Zgodnie z art. 114 ust. 4 TfUE, jeżeli po przyjęciu środka harmonizującego przez Parlament Europejski i Radę, przez Radę lub przez Komisję państwo członkowskie uzna za niezbędne utrzymanie przepisów krajowych uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kul-

⁵⁵ Por. M. Ahl, M. Szpunar, op. cit., s. 252.

⁵⁶ Sprawa 8/74 – *Procureur du Roi v. Benoit i G. Dassonville*, „European Court Reports” (ECR) 1974, s. 837. Zgodnie z formułą wszelkie przepisy państw członkowskich dotyczące obrotu, które mogą utrudniać handel wewnątrz UE bezpośrednio czy pośrednio, rzeczywiście czy tylko potencjalnie, należy uznać za środki o skutkach podobnych do ograniczeń ilościowych.

⁵⁷ Por. sprawa 8/74 i *Procureur du Roi v. Benoit i G. Dassonville*.

⁵⁸ R. Stefanicki, *Ograniczenia swobodnego przepływu towarów i usług ze względu na interes publiczny w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 3, s. 91.

tury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej, a także dotyczących ochrony środowiska, lub środowiska pracy, notyfikuje je Komisji, wskazując powody ich utrzymania. Natomiast art. 114 ust. 5 TfUE stanowi, że jeżeli po przyjęciu środka harmonizującego przez Parlament Europejski i Radę, przez Radę lub przez Komisję państwo członkowskie uzna za niezbędne wprowadzenie przepisów krajowych opartych na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska lub środowiska pracy ze względu na specyficzny problem tego państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego, notyfikuje ono Komisji projektowane środki oraz powody ich wprowadzenia.

Przewidziana w art. 114 ust. 6 TfUE procedura zakłada zatwierdzenie przez Komisję odrębnych przepisów państw członkowskich, zarówno tych obowiązujących przed wejściem w życie środka harmonizującego, jak i powziętych po ustanowieniu przepisów unijnych⁵⁹. W terminie 6 miesięcy od notyfikacji dokonanych przez państwa członkowskie Komisja zatwierdza lub odrzuca przepisy krajowe, o których mowa, po sprawdzeniu, czy są one środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi i czy stanowią one przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. W przypadku braku decyzji Komisji w tym terminie przepisy krajowe uważane są za zatwierdzone. Gdy jest to uzasadnione złożonością sprawy i nie ma niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzkiego, Komisja może notyfikować danemu państwu członkowskiemu, że czas na podjęcie decyzji może być przedłużony o kolejne 6 miesięcy.

W zakresie regulacji dotyczącej nowej żywności Polska nie ustanowiła odrębnych krajowych przepisów, które mogłyby naruszać swobody unijne. Uchwalenie takich przepisów mogłoby prowadzić do konfliktu interesów pomiędzy regulacjami zapewniającymi swobodny przepływ towarów z jednej strony, a tymi regulacjami krajowymi, które uzasadniałyby podjęte ograniczenia z uwagi na inne dobro szczególnie chronione, np. zdrowie i życie ludzi. Jednakże nawet gdyby doszło do takiego konfliktu, to środki krajowe i tak wymagają zatwierdzenia Komisji. Jak podkreśla A. Jurcewicz, istotnie ogranicza to zakres swobody normatywnej państw członkowskich w tej materii i potwierdza, że jest to bardziej kompetencja UE niż państw członkowskich⁶⁰.

⁵⁹ Por. art. 114 ust. 6 TfUE.

⁶⁰ Por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 72; eadem, *Ograniczenia w handlu produktami rolnymi w aspekcie ochrony zdrowia*, „Studia Prawnicze” 2004, z. 4, s. 7.

7. Podsumowanie

Nowa żywność jest kategorią środków spożywczych o szczególnym charakterze. Regulacje dotyczące wprowadzania jej na rynek unijny mogą służyć urzeczywistnieniu prawa do żywności. W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego przewidują dostęp do środków spożywczych dotychczas niespożywanych na obszarze Unii Europejskiej. Innowacyjne metody produkcji żywności oraz żywność tradycyjnie spożywana w państwach trzecich, a nieznana Europejczykom, mogą przyczynić się do obniżenia kosztów wytwarzania produktów spożywczych, ograniczyć lub uniezależnić produkcję od warunków przyrodniczych, wpłynąć na poprawę stanu środowiska oraz dostarczać ludziom produktów o specjalnie zwiększonej lub obniżonej kaloryczności, ilości składników odżywczych i mineralnych, a także produktów hipoalergicznym. Regulacje te realizują również prawo do żywności bezpiecznej – stanowią barierę dla żywności, która zagrażać może zdrowiu lub życiu konsumentów. Ryzyko może ujawniać się w dłuższej perspektywie czasowej i dlatego konieczne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa tego rodzaju żywności. W tym celu powszechnie obowiązujące normy nakładają wiele obowiązków i ograniczeń na przedsiębiorców wprowadzających nową żywność na rynek unijny.

Stwierdzić należy, że wprowadzanie regulacji dotyczącej nowej żywności należy do kompetencji dzielonych UE i państw członkowskich. Podstawą prawną, świadczącą o legalności wydanych przepisów, jest art. 114 TfUE. Różnice występujące w ustawodawstwie państw członkowskich mogą ustanawiać odmienne standardy wobec wprowadzanej żywności oraz zakłócić swobodę przepływu środków spożywczych w Unii, co może bezpośrednio wpłynąć na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Uzasadnia to ustanowienie odpowiednich regulacji odnoszących się do *novel food* w postaci rozporządzeń.

Co prawda art. 114 TfUE przewiduje możliwość utrzymania lub uchwalenia regulacji krajowych przez państwa członkowskie, jednakże jest to możliwe tylko w określonych przypadkach, po zatwierdzeniu ich przez Komisję. Trzeba podkreślić, że procedura uzyskania zezwolenia w tym zakresie jest swoistym instrumentem ochrony swobód unijnych. Zauważyć też należy, że w ustawodawstwie polskim brak szczegółowych krajowych unormowań dotyczących nowej żywności. Stwierdzić zatem trzeba, że nie występują w tym zakresie naruszenia zasady swobody przepływu nowej żywności.

TREATY BASED REGULATIONS OF NOVEL FOOD – SELECTED ISSUES

S u m m a r y

This article focuses on the issues related to ensuring the fundamental freedoms and rights in light of the regulation of novel food. Treaty and constitutional regulations have been analysed in comparison with Regulation No 258/97 and new regulation No 2015/2283. The aim of the considerations was to answer the question whether novel food regulations are legally grounded and whether the regulation as such, while anticipating many essential restrictions regarding the launching of innovations in the EU market, does not contradict the fundamental rights, freedoms and constitutional as well as treaty liberties. It is concluded that the implementation of a regulation of novel food belongs to the divided competences of the EU and its Member States grounded in Article 114 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

LE BASI TRATTATISTICHE DELLE REGOLAZIONI SUI NUOVI ELEMENTI – QUESTIONI SCELTE

R i a s s u n t o

L'oggetto dell'articolo è costituito dalle questioni legate a garantire diritti fondamentali, libertà ed autonomie alla luce delle normative sui nuovi alimenti. Ad analisi sono state sottoposte regolazioni costituzionali e trattatistiche confrontate con il regolamento n. 2015/2283. L'obiettivo delle considerazioni è di rispondere alla domanda se le regolazioni sui nuovi alimenti fondamento giuridico che confermi la loro legalità e se queste normative, dato che prevedono tante fondamentali limitazioni in materia di introduzione di innovazioni sul mercato dell'Unione europea, non siano in conflitto con i diritti fondamentali, le libertà e le autonomie costituzionali e trattatistiche. Nella parte conclusiva l'autore afferma che l'introduzione di regolazioni sui nuovi alimenti rientra tra le competenze condivise tra l'Ue e gli Stati membri. Il fondamento legale è l'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

ELIZA JACHNIK

Wybrane aspekty prawne zagospodarowania pozostałości poprodukcyjnych z wielkotowarowych ferm zwierząt gospodarskich w Polsce

1. Od drugiej połowy XX w. można zaobserwować znaczną intensyfikację chowu zwierząt gospodarskich¹. Spowodowane jest to m.in. wzrostem liczby ludności na świecie, a w związku z tym zwiększeniem zapotrzebowania na żywność. Nie bez znaczenia pozostaje także chęć osiągnięcia maksymalnej efektywności produkcji, czyli wyprodukowanie znacznej ilości żywności przy poniesieniu jak najniższych nakładów. Zgodnie z dostępnymi danymi liczba ferm przemysłowych w Polsce rośnie z roku na rok, przyczyniając się do znacznego zwiększenia działalności wytwórczej artykułów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego². Główny efekt tego procesu stanowi zwiększona produkcja mięsa, co skutkuje niższymi jego cenami i w rezultacie łatwiejszą dostępnością dla konsumentów.

Należy podkreślić, że działalność wielkotowarowych ferm zwierząt gospodarskich oprócz tego, że przynosi niewątpliwe korzyści o charakterze ekonomicznym, budzi wiele emocji. W praktyce bowiem wielokrotnie budowa takich ferm związana jest z licznymi protestami zarówno mieszkańców sąsiadujących z terenem, na którym ma zostać ona zbudowana, jak i organi-

¹ *The rise of the global market*, w: *Meat Atlas. Facts and Figures about the Animals We Eat*, https://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/foee_hbf_meatatlas_jan2014.pdf [dostęp: 20.12.2015].

² M. Kapłon, D. Leśniak, *Nie dla ferm trzody chlewnej?*, Warszawa 2014, s. 4.

zacji ekologicznych³. Głównych przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w negatywnym oddziaływaniu ferm na środowisko oraz w kontrowersjach narosłych wokół sposobów traktowania zwierząt hodowanych w tego typu obiektach.

Jako najistotniejszą przyczynę zagrożenia dla środowiska, związanego z intensywnym chowem zwierząt gospodarskich, należy wskazać wytwarzanie znacznych ilości zwierzęcych odchodów. W wyniku nieprawidłowej gospodarki tymi pozostałościami poprodukcyjnymi powstaje ryzyko przedostania się zanieczyszczeń do gleby czy wód, zwiększenia emisji gazów cieplarnianych, zniszczenia walorów rekreacyjno-turystycznych środowiska czy też emisji związków zapachowych⁴.

Zagrożenia wynikające z prowadzenia przemysłowej produkcji zwierzęcej zauważył także prawodawca polski. Rada Ministrów zaliczyła fermy, których obsada zwierząt liczy ponad 210 DJP⁵, do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a mniejsze fermy (w obsadzie powyżej 40 DJP) do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco wpływać na środowisko⁶.

Tematyka prawnych aspektów gospodarowania produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego, czy szerzej – organizacji i funkcjonowania wielkotowarowych ferm zwierząt gospodarskich w ogóle, nie była dotychczas szerzej poruszana ani w polskiej, ani w europejskiej literaturze prawa rolnego czy prawa ochrony środowiska.

Podjęcie rozważań na temat regulacji dotyczących właściwego zagospodarowania pozostałości poprodukcyjnych z fermy przemysłowej uzasadniają przede wszystkim względy społeczno-gospodarcze i praktyczne. Należy spodziewać się w przyszłości dalszego rozwoju rolnictwa przemysłowego, ze względu na stale rosnące zapotrzebowanie na żywność oraz dążenie do osiągnięcia maksymalnej efektywności produkcji rolnej. Dlatego oddziaływanie na

³ Np. I. Stec, „Nie” dla świńskiej fermy. Protest w świńskich maskach, „Głos Koszaliński”, <http://www.gk24.pl/rolnictwo/art/4538401,nie-dla-swinskiej-fermy-protest-w-swinskich-maskach,id,t.html> [dostęp: 20.12.2015].

⁴ The Union of Concerned Scientists, *Hidden costs of Industrial Agriculture*, http://www.ucsusa.org/food_and_agriculture/our-failing-food-system/industrial-agriculture/hidden-costs-of-industrial.html#_VDQZ-haqKzq [dostęp: 20.12.2015].

⁵ Duże Jednostki Przeliczeniowe, wg załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. 2010, Nr 213, poz. 1397 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko); 1DJP = 500 kg.

⁶ § 2 pkt 51 oraz § 3 pkt 102 i 103 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

środowisko ferm wielkotowarowych, które w znacznej mierze związane jest z wytwarzaniem znacznych ilości zwierzęcych odchodów, stanowi aktualny problem polskiego ustawodawstwa.

Nie bez znaczenia pozostaje także aspekt praktyczny podjętego problemu badawczego. Aktualne regulacje przysparzają często swoim adresatom problemów z właściwą ich interpretacją i późniejszym stosowaniem. Obowiązujące normy częstokroć nie są adekwatne do problemów zarówno podmiotów prowadzących fermy, jak i społeczności mieszkających w okolicy takich obiektów. Zdarzają się także przypadki nieprzestrzegania przez producentów żywca obowiązujących przepisów prawa⁷. Analiza prawnych aspektów prowadzenia intensywnego chowu zwierząt jest także pożądana, ze względu na niewielką liczbę opracowań naukowych dotyczących tego zagadnienia, przy jednoczesnej jego zawiłości. W konsekwencji zamieszczone dociekania powinny być również pomocne w praktyce stosowania prawa przez sądy i organy administracji, a być może także w procesie tworzenia prawa.

Celem niniejszych rozważań jest w pierwszej kolejności próba odpowiedzi na pytanie, czy pozostałości poprodukcyjne wytworzone na fermach, zwłaszcza odchody zwierząt, stanowią odpady czy produkty uboczne, a także wskazanie i rozwiązanie problemów związanych ich z dalszą, właściwą gospodarką. Dociekania te będą stanowiły także próbę oceny regulacji obowiązujących w tej materii w Polsce. Pierwsza część artykułu koncentruje się zatem wokół odpowiedniego przyporządkowania pozostałości poprodukcyjnej z ferm przemysłowych do kategorii „odpadów” bądź „produktów ubocznych”. Następnie omówione zostają wybrane unormowania dotyczące postępowania z nawozami naturalnymi, a w dalszej kolejności także produkcji biogazu rolniczego.

2. Od momentu wejścia w życie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów⁸ można zaliczyć pozostałości poprodukcyjne albo do kategorii „odpadów”, albo do kategorii „produktów ubocznych”. Właściwe zaklasyfikowanie substancji i materiałów stanowiących pozostałość poprodukcyjną, w tym przede wszystkim odchodów zwierzęcych wytwarzanych przez wielkotowarowe fermy zwierząt gospodarskich, do kategorii „odpadów” lub „produktów ubocznych” przysporzyć może wielu pro-

⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7779,vp,9749.pdf> [dostęp: 20.12.2015].

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE L 2008, nr 312, poz. 3 (dalej jako: dyrektywa odpadowa).

blemów, ale jest bardzo istotne ze względu na skutki prawne związane z tym rozróżnieniem.

W art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁹ zdefiniowano pojęcie „odpady” jako te substancje i przedmioty, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub jest w obowiązku ich się pozbyć. Zapis ten jest dosłownym powtórzeniem definicji odpadów wyrażonej w art. 3 pkt 1 dyrektywy odpadowej. Zakres znaczeniowy terminu „odpady” obejmuje trzy aspekty pozbycia się: rzeczywiste pozbycie się substancji i przedmiotów, intencję pozbycia się ich, oraz zobowiązanie podmiotu do pozbycia się¹⁰. W tym miejscu należy nadmienić, że ustawodawca nie definiuje jednak znaczenia zwrotu „pozbycie się”. Według *Nowego Słownika Języka Polskiego* PWN „pozbywać się” oznacza: „oddalić, odsunąć kogoś albo coś od siebie, uwolnić się od kogoś albo czegoś”¹¹.

Konstrukcja definicji odpadów z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach charakteryzuje się elastycznością, a także względnością. To co dla jednego podmiotu będzie odpadem, dla innego być nim nie musi. Zatem uznanie substancji lub przedmiotu za odpad leży w gestii podmiotu, który ów przedmiot lub substancję posiada (wytworzył). Nie istnieją więc przedmioty i substancje, które ze swej natury są odpadami. Co do zasady przedmiot lub substancja staną się odpadem dopiero w chwili przekazania ich na rzecz podmiotu trzeciego¹².

Dyrektywa odpadowa w pkt 22 preambuły podkreśla istotę rozróżnienia „odpadów” i „produktów ubocznych”. Zarówno jedno, jak i drugie mogą powstać w rezultacie procesu produkcyjnego, gdy główny cel wytwórczy tego procesu był inny. Odpady oraz produkty uboczne powstają zatem niejako „przy okazji”. Produkty uboczne przynależą do kategorii „produktów”, co wiąże się z odmiennym postępowaniem z takimi przedmiotami i substancjami niż z odpadami, innym ich przeznaczeniem, a wreszcie różną regulacją prawną. Zakwalifikowanie wspomnianych przedmiotów i substancji do zakresu „produktów ubocznych”, a nie „odpadów” musi uwzględniać cele wspólnotowej i krajowej polityki z zakresu ochrony środowiska, a także mieć na uwadze ochronę zdrowia ludzkiego.

Normy wynikające z art. 5 dyrektywy odpadowej, a także art. 12 ustawy o odpadach, określają cztery warunki, które muszą spełnić przedmioty i sub-

⁹ Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1688 (dalej jako: ustawa o odpadach).

¹⁰ A. Pacek-Łopalewska, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 45.

¹¹ E. Sobol (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2002, s. 737.

¹² A. Pacek-Łopalewska, op. cit., s. 45.

stancje powstałe w wyniku procesu produkcyjnego, a które nie były celem wytwórczym tego procesu, aby zostały uznane za produkty uboczne. Pierwszy warunek odnosi się do pewności późniejszego wykorzystania wskazanych przedmiotów i substancji. Drugim warunkiem jest bezpośrednie ich wykorzystanie, bez takiego przetwarzania, które nie wynikałoby ze zwyczajnej praktyki przemysłowej. Trzeci warunek dotyczy integralności rzeczonych przedmiotów i substancji z procesem produkcyjnym. Warunek czwarty tej klasyfikacji dotyczy zgodności z prawem dalszego gospodarowania takimi przedmiotami i substancjami. Oznacza to, stosownie do wskazań preambuły dyrektywy odpadowej, że zaliczenie wspomnianych substancji i przedmiotów do produktów ubocznych nie może skutkować zgubnym wpływem na środowisko czy zdrowie ludzi.

W doktrynie podkreśla się, że formułując znaczenie „produktów ubocznych” w taki sposób, odstąpiono od poglądu, że w procesie produkcyjnym wytwarza się tylko produkt, który był pierwotnym założeniem wskazanego procesu, oraz odpady¹³. Produkt uboczny musi także spełniać wymogi zawarte w ustawie z 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów¹⁴.

Co prawda prawodawca europejski traktuje zwierzęce odchody jako nawozy naturalne, a tym samym jako produkty uboczne na gruncie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1069/2009 określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi¹⁵. Nie rozwiewa to jednak wszystkich wątpliwości narosłych wokół tego tematu. Szczególnie, że prawodawca polski nazywa te pozostałości poprodukcyjne odpadami na potrzeby tworzenia planów nawożenia, o których mowa w ustawie z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu¹⁶, oraz procesu odzysku R10¹⁷.

O ile w przypadku nawozów naturalnych spełnienie trzech pierwszych warunków uznania substancji za produkt uboczny nie budzi zastrzeżeń, o tyle kwestią dyskusyjną pozostaje, czy nawożenie gruntów rolnych gnojowicą

¹³ W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 118.

¹⁴ Dz. U. 2003, Nr 229, poz. 2275 ze zm.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylających rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego), Dz. Urz. UE 2009, nr 300, poz. 1 (dalej jako: rozporządzenie 1069/2009).

¹⁶ Art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 625 (dalej jako: ustawa o nawozach).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20 stycznia 2015 r. w sprawie procesu odzysku R10, Dz. U. 2015, poz. 132.

z ferm wielkotowarowych spełnia wszystkie istotne wymogi z punktu widzenia ochrony środowiska. Stosowanie nawozów naturalnych to jedno z głównych źródeł zanieczyszczenia środowiska azotanami i fosforanami, które powodują m.in. eutrofizację wód, kwaśne deszcze, zaburzenia procesów fotosyntezy u roślin czy degradację gleb¹⁸.

Jednym z obowiązków wynikających z art. 18 ustawy o nawozach jest zagospodarowywanie przez producenta co najmniej 70% gnojówki i gnojowicy na użytkach rolnych, w posiadaniu których się znajduje i na których prowadzi uprawę roślin. Podmiot może zbyć pozostałe 30% gnojówki i gnojowicy zgodnie z postanowieniami rozporządzenia 1069/2009. Regulacja ta dopuszcza także zbycie całości gnojówki i gnojowicy przez jej właściciela. Prawodawca ma zatem na celu odpowiednie zagospodarowanie całości gnojówki i gnojowicy.

Można sformułować w tym miejscu pytanie, czy zbycie może być formą pozbycia się substancji lub przedmiotu na rzecz osoby trzeciej. W takiej sytuacji musielibyśmy bowiem mówić o odpadzie, a nie o produkcie ubocznym. Problem ten poruszał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁹ w wyroku z 18 kwietnia 2002 r. w sprawie *Palin Granit v. Vehmassalon kansanterveysystyon kuntayhtymän hallitus*, w którym orzeczono, że przedmioty, materiały, substancje wytworzone w procesie produkcji, którego głównym celem nie było wyprodukowanie rozważanych przedmiotów, materiałów, substancji, należy potraktować jako produkty uboczne, gdy podmiot nie przejawia woli pozbycia się ich, ale wyraża chęć zbycia ich na dogodnych dla niego warunkach lub wykorzystania ich w dalszych procesach produkcyjnych. Warunkiem zbycia będzie tutaj brak dalszego przetwarzania²⁰.

Natomiast w wyroku z 18 grudnia 2007 r. TSUE podkreślił, że dla klasyfikacji danego przedmiotu lub substancji jako odpadu lub produktu ubocznego nie bez znaczenia pozostaje czynnik ekonomiczny. Można bowiem założyć, że jeżeli wykorzystanie danego przedmiotu lub substancji przyniesie podmiotowi wymierną korzyść ekonomiczną przez wprowadzenie do obrotu, to taki przedmiot bądź substancja nie będą dla danego podmiotu odpadem, ponieważ nie będą się dla niego jawiły jako swoista uciążliwość. Będą to dla niego produkty uboczne, a perspektywa dalszego wykorzystania owych produktów jest wielce prawdopodobna. Trybunał podkreślił, że produktem

¹⁸ J. R. Mroczek, *Metody ograniczania uciążliwości gnojowicy*, „Trzoda Chlewna” 2014, nr 3, s. 74.

¹⁹ Dalej jako: TSUE.

²⁰ C-9/00, Lex, nr 111886.

ubocznym nie może być przedmiot lub substancja, które dla dalszego wykorzystania wymagałyby jakiegokolwiek przetworzenia, ani takie, które nie byłyby nierozłącznym elementem procesu wytwarzania bądź użycia. Przy czym chęć ponownego wykorzystania nie może być tylko możliwa. Musi ona być pewna²¹.

Trybunał Sprawiedliwości UE 8 września 2005 r. wydał dwa orzeczenia, w których wypowiedział się odnośnie do klasyfikacji zwierzęcych odchodów jako „odpadów” albo „produktów ubocznych”. Odchody zwierzęce należy traktować jako produkty uboczne, przy zachowaniu wszystkich wspomnianych wcześniej warunków, o ile zostaną one wykorzystane jako nawozy w zgodzie z prawem określonym, rolniczym wykorzystaniem nawozów, na jednoznacznie wskazanych terenach, przy uwzględnieniu, że ich magazynowanie dopuszczalne jest tylko do rolniczego wykorzystania²².

Należy jednak pamiętać, że o ile odchody te są zagospodarowywane w ramach jednego gospodarstwa, czy to jako nawozy, czy to jako substrat wykorzystywany w biogazowni, to ich status „produktów ubocznych” nie budzi większych zastrzeżeń. Wątpliwości rodzą się dopiero, gdy w celu dalszego wykorzystania ekskrementów wywozi się je poza obręb gospodarstwa, w którym zostały wytworzone. K. Błażejewska stoi na stanowisku, że transport wspomnianych odchodów stoi w sprzeczności z przesłanką uznania przedmiotów i substancji za produkty uboczne, aby ponowne ich wykorzystanie stanowiło integralną część procesu produkcyjnego, czy też użytkowania²³. W jednym z wyżej wspomnianych wyroków TSUE wyraża jednak pogląd, że wykorzystywanie odchodów poza gospodarstwem, w którym zostały pierwotnie wytworzone, nie ma większego znaczenia dla zaklasyfikowania ich jako produktów ubocznych²⁴.

Opowiedzenie się za którymś z przedstawionych stanowisk w tej sprawie będzie uzależnione od tego, w jaki sposób rozumiemy sformułowania „integralność procesu produkcyjnego lub użytkowania” oraz „pozbycie się”. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że uznanie przedmiotów i substancji za odpady opiera się głównie na chęci ich usunięcia, oddalenia od siebie, to można przychylić

²¹ Sprawa C-195/05 – *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska*, Lex, nr 354377.

²² Sprawa C-121/03 – *Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii*, Lex, nr 223305 oraz sprawa C-416/02 – *Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii*, Lex, nr 223325.

²³ K. Błażejewska, *Status prawny wybranych rodzajów biomasy rolniczej – kilka uwag w świetle nowego prawodawstwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12), s. 54 i 55.

²⁴ C-416/02, Lex, nr 223325.

się do poglądu reprezentowanego przez K. Błażejewską, że transport wspomnianych substratów jest pewną formą „pozbycia się” przedmiotów i substancji, co godzi w integralność procesu, a w efekcie skutkuje zaklasyfikowaniem ich do kategorii odpadów²⁵.

Wskazać jednak należy, że transport przedmiotów i substancji nie musi wiązać się z usuwaniem ich jako odpadów, przez którą to czynność rozumiemy faktyczne pozbycie się bądź też zamiar pozbycia się pewnych uciążliwości. Można przyjąć, że ów transport związany jest z wprowadzeniem do obrotu, zbyciem przedmiotów i substancji na rzecz innego podmiotu na podstawie zawartej uprzednio umowy, tak jak w przypadku dostarczania biomasy do biogazowni. W tej sytuacji należy potraktować transport jako jedną z czynności składającej się na proces wprowadzenia do obrotu danej substancji jako towaru. W rozpatrywanych okolicznościach podkreślić warto, że przedmiotem umowy będzie nawóz, a jego transport niczym innym jak dostarczeniem go, jako towaru, do nabywcy.

Obrót produktami ubocznymi jest oczywiście możliwy tylko wtedy, gdy uznamy, że jest to w swoisty sposób ponowne wykorzystanie. Jeżeli założymy, że chęć „ponownego wykorzystania” opiera się na celach ekonomicznych, to obrót towarem mógłby spełniać przesłanki ponownego wykorzystania, ponieważ skutkuje zyskiem. Przy próbie obrony tego stanowiska problem pojawia się przy odniesieniu się do integralności procesu. Jeżeli spojrzymy na integralność procesu przez pryzmat wykorzystania przedmiotów i substancji w obrębie jednego gospodarstwa (integralność miejsca), to transport ich do innego miejsca ją przerwie²⁶.

Zauważyć należy jednak, że zarówno prawodawca europejski, jak i polski ograniczyli przesłankę integralności do procesu produkcyjnego. Wytworzenie nawozu jest integralną częścią procesu produkcyjnego, za jaki uznać trzeba chów i hodowlę zwierząt gospodarskich. Proces ten jest realizowany w jednym gospodarstwie (integralność miejsca), przez jeden podmiot (integralność podmiotu). Warto podkreślić, że nie jest możliwe takie prowadzenie chowu czy hodowli zwierząt, aby w związku z tym nie zostały wytworzone odchody zwierząt jako pozostałość poprodukcyjna. Dlatego należy traktować to jako naturalną konsekwencję prowadzenia danego rodzaju działalności. Nie może zatem budzić wątpliwości fakt, że pozyskanie nawozu naturalnego na fermie spełnia przesłankę integralności procesu wytwórczego. Ewentualne zbycie nawozu następuje już po dokonaniu się tego procesu. Dlatego w tej sytuacji

²⁵ K. Błażejewska, op. cit., s. 54 i 55.

²⁶ Ibidem.

zbycie tej pozostałości i związany z tym jej transport nie naruszają przesłanki integralności.

3. Zagospodarowanie dużych ilości zwierzęcych ekskrementów, a także innych produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w sposób nienaruszający równowagi środowiskowej jest sporym wyzwaniem dla producentów żywca. Rozporządzenie 1069/2009 zalicza obornik, niezmineralizowane guano i treści z przewodu pokarmowego do kategorii drugiej produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Odchody zwierząt gospodarskich klasyfikowane są, jako nawozy naturalne, zarówno przez ustawę o nawozach, jak i rozporządzenie w sprawie nawozów²⁷.

Prawodawca w art. 18 ustawy o nawozach wprowadził szczególne obowiązki dla podmiotów prowadzących chów lub hodowlę drobiu w obsadzie powyżej 40 000 stanowisk (160 DJP) bądź chów lub hodowlę trzody chlewnej powyżej 2000 stanowisk dla świń o wadze powyżej 30 kg (powyżej 120 DJP) lub 750 stanowisk dla macior (262,5 DJP). Podmioty te powinny sporządzić, zgodnie z zasadami dobrej praktyki rolniczej, plan nawożenia. Powinien on uwzględniać skład chemiczny nawozów, potrzeby pokarmowe roślin oraz zasobność gleb. Jak wskazuje ustawodawca, tworząc tego typu plan, należy także mieć na uwadze stosowane odpady i środki wspomagania uprawy roślin.

Podkreślić należy, że na mocy postanowień ustawy o nawozach, prawodawca nałożył obowiązek sporządzania planów nawożenia, a także przechowywania obornika i gnojowicy w określony sposób tylko na podmioty prowadzące chów lub hodowlę trzody chlewnej lub drobiu w kwalifikowanych wielkościach. Nie wiadomo, dlaczego takie obowiązki nie ciążyą także na podmiotach prowadzących wielkotowarowe ферmy zwierząt gospodarskich innego rodzaju (analogiczny problem występuje w kontekście zintegrowanych pozwoleń emisyjnych). Wskazać trzeba, że niewłaściwe zagospodarowanie nawozów naturalnych pozyskanych przy prowadzeniu hodowli np. była stanowi także realne zagrożenie dla środowiska.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o nawozach gnojówkę i gnojowicę należy przechowywać w szczelnych pojemnikach o takiej pojemności, która umożliwi przechowywanie co najmniej czteromiesięcznej produkcji tego typu na-

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2003/2003 z 13 października 2003 r. w sprawie nawozów, Dz. U. 2003, Nr 304, poz. 1 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie 2003/2003).

wozu. Zbiorniki takie powinny być zamknięte w rozumieniu przepisów prawa budowlanego²⁸, odnoszących się do warunków technicznych, jakie muszą spełniać budowle rolnicze oraz ich usytuowanie. W tym samym artykule, w ust. 2, nałożono obowiązek składowania nawozów naturalnych, innych niż tych wymienionych w ust. 1, na nieprzepuszczalnych płytach na podmioty prowadzące chów lub hodowlę drobiu w obsadzie powyżej 160 DJP bądź chów lub hodowlę trzody powyżej 120 DJP lub 262,5 DJP macior. Obowiązek składowania nawozów naturalnych na specjalnych płytach nie ciąży natomiast na podmiotach zajmujących się hodowlą inną niż wyżej wskazana. Wydawać mogłoby się, że prawodawca dopuszcza w związku z tym składowanie takich nawozów (np. obornika) przez podmioty prowadzące np. przemysłowe fermy bydła bezpośrednio na powierzchni ziemi. Taki sposób magazynowania prowadziłby do zanieczyszczenia środowiska, szczególnie gruntów i wód, dlatego jest nieodpowiedni.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 Prawa wodnego²⁹ produkcję rolną należy prowadzić w taki sposób, aby ograniczać i zapobiegać zanieczyszczaniu wód związkami azotu. W ust. 8 pkt 2 przytoczonego artykułu ustanowiono kompetencję ministra właściwego do spraw środowiska do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu wspomnianych związków azotu. Rozporządzenie to weszło w życie 23 grudnia 2002 r.³⁰ W punkcie piątym załącznika do wskazanego rozporządzenia zawarte zostały szczegółowe wytyczne dotyczące pojemności zbiorników lub płyt do składowania i przechowywania nawozów naturalnych. Część z nich stoi w sprzeczności z postanowieniami omówionego już art. 25 ustawy o nawozach. Rozporządzenie nakłada m.in. obowiązek budowania płyty gnojowej o takiej pojemności, aby móc gromadzić i przechowywać obornik przez co najmniej sześć miesięcy, a nie jak to reguluje ustawa – przez cztery miesiące.

Zasady dobrej praktyki rolniczej także określają normy postępowania z nawozami naturalnymi. Jest to zbiór wytycznych dotyczących właściwego prowadzenia gospodarstwa rolnego, które mają na celu zmniejszenie zanie-

²⁸ Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1409 (dalej jako: Prawo budowlane).

²⁹ Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 145 (dalej jako: Prawo wodne).

³⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, Dz. U. 2003, Nr 4, poz. 44 (dalej jako: rozporządzenie w sprawie odpływu azotu ze źródeł rolniczych).

czyszczenia środowiska, głównie wód, powodowanych przez azotany pochodzenia rolniczego. Obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie Unii Europejskiej zbioru zasad dobrej praktyki rolniczej został unormowany w art. 4 ust. 1 lit. b dyrektywy Rady z 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego³¹, implementowanej przez Prawo wodne.

W Polsce Kodeks dobrej praktyki rolniczej został wydany w 1999 r. przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, we współpracy z Ministerstwem Środowiska. Kodeks ten nie jest jednak aktem prawnym, ale zbiorem praktycznych porad i ma na celu edukację rolników w kwestii prowadzenia gospodarstwa rolnego zgodnie z obowiązującymi zasadami ochrony środowiska³². Wytyczne zawarte w Kodeksie ukazują jednocześnie kierunki obecnej i przyszłej polityki rolnej, zarówno Polski, jak i Unii Europejskiej. W znacznym zakresie odwołuje się on do obowiązującego prawodawstwa polskiego i europejskiego³³, a fakt, że został wydany przez organy administracji państwowej, sprawia, że mamy do czynienia ze swoistą wykładnią przepisów prawa, co pozwala podmiotom prowadzącym działalność rolniczą na lepsze rozumienie sensu przepisów prawa oraz celów polityki rolnej. Z tego względu Kodeks dobrej praktyki rolniczej powinien być powszechnie stosowany przez podmioty prowadzące wielkotowarowe fermy zwierząt.

Stosowanie nawozów naturalnych to jedno z głównych źródeł zanieczyszczenia środowiska azotanami i fosforanami, które powodują m.in. eutrofizację wód, kwaśne deszcze, zaburzenia procesów fotosyntezy u roślin czy degradację gleb³⁴. Możliwe jest znaczne ograniczenie zagrożenia ze strony gnojowicy, jeżeli gospodarstwo, w którym została ona wyprodukowana, prowadzone jest z należytą starannością, zgodnie z założeniami technologicznymi wielkotowarowej produkcji zwierzęcej, a także z należytą dbałością o właściwe przestrzeganie omówionych przepisów prawa oraz wytycznych zawartych w Kodeksie dobrej praktyki rolniczej.

Natomiast J. Czekala wskazuje na to, że podmiotom prowadzącym fermy przemysłowe przyświeca głównie, co zrozumiałe, cel ekonomiczny – chęć zysku. Względędy ochrony środowiska czy społeczne mogą odgrywać dla przedsiębiorców rolę drugorzędną. Stanowi to pewnego rodzaju zagrożenie,

³¹ Dz. Urz. UE L 1991, nr 375, poz. 1 ze zm.

³² Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Środowiska, *Kodeks dobrej praktyki rolniczej*, Warszawa 2004, s. 3.

³³ Por. ibidem, s. 9-15.

³⁴ J. R. Mroczek, *Metody ograniczania uciążliwości gnojowicy*, „Trzoda Chlewna” 2014, nr 3, s. 74.

że taki przedsiębiorca w pewnych przypadkach przedłoży korzyści materialne nad bezpieczeństwo ekologiczne³⁵. Prawodawca nie powinien dopuścić do sytuacji, w której dla przedsiębiorców zajmujących się intensywną hodowlą zwierząt gospodarskich korzystniejsze będzie nawet zapłacenie kary grzywny, niż postępowanie zgodnie z normami prawnymi mającymi na celu ochronę środowiska.

4. Podmioty prowadzące wielkotowarowe fermy zwierząt gospodarskich w Polsce coraz częściej decydują się na budowę biogazowni. Pozyskiwanie biogazu rolniczego może być jednym ze sposobów produkowania energii, dzięki wykorzystywaniu możliwości, jakie stwarzają gospodarstwa rolne³⁶. Wytwarzanie energii z biomasy, obok nawożenia, jest znakomitym pomysłem na zagospodarowanie przez fermy znacznych ilości produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego.

Produkcja biogazu przy przemysłowych fermach przynosi korzyści z punktu widzenia gospodarki niskoemisyjnej. Poza pozyskiwaniem energii z niekonwencjonalnych, przyjaznych środowisku źródeł, należy wskazać na zmniejszenie emisji niektórych gazów charakterystycznych dla intensywnej produkcji zwierzęcej, jak np. metanu, polepszenie warunków nawożenia, a także niwelowanie zagrożenia związanego z zanieczyszczaniem wód³⁷. Warto zauważyć także, że przeznaczenie produktów ubocznych z fermy na paliwo dla biogazowni w znaczny sposób niwelowałoby emisje związków zapachowych.

Szacuje się, że biogazownie mogą wytworzyć rocznie ponad 2 tys. MW mocy oraz ponad 15 terawatogodzin prądu³⁸. Na ogół jednak nie tylko gnojowicy używa się do zasilania biogazowni – stanowi ona na ogół ok. 1/5 całości paliwa zużytego do produkcji biogazu. Aby wybudowana przy wielkotowarowej fermie biogazownia o mocy 0,5 MW mogła pracować zasilana jedynie gnojowicą, to obsada zwierząt na fermie musiałaby liczyć ok. 5 tys. sztuk w przypadku bydła albo 3,5 tys. sztuk w przypadku trzody chlewnej³⁹. Dlatego najczęściej biomasa wykorzystywana w biogazowniach jest mieszaniną materii organicznej pochodzenia zwierzęcego oraz roślinnego. Dobrym

³⁵ J. Czekala, *Ekologiczne problemy stosowania gnojowicy*, w: *Ochrona środowiska w aspekcie zagrożeń ze strony ferm trzody chlewnej*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Poznań-Dopiewo, 21 lipca 2003, s. 15.

³⁶ Por. R. Szulc, *Możliwości pozyskiwania energii w gospodarstwie rolnym*, „Trzoda Chlewna” 2014, nr 2(600), s. 67-72.

³⁷ A. Zyśk, *Biogazownia w każdej gminie?*, „Środowisko” 2011, nr 22(454), s. 20.

³⁸ K. Forowicz, *Świeci, grzeje i utylizuje odpady*, „Środowisko” 2010, nr 6(414), s. 26.

³⁹ Ibidem, s. 27.

pomysłem wydaje się uprawa roślin przeznaczonych do produkcji energii, na gruntach rolnych w obrębie gospodarstwa, w skład którego wchodzi ferma.

Na gruncie art. 2 pkt 2 ustawy OZE⁴⁰ definiuje się biogaz rolniczy jako gaz otrzymywany w procesie fermentacji metanowej surowców rolniczych, produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych, produktów ubocznych, odpadów lub pozostałości z przetwórstwa produktów pochodzenia rolniczego lub biomasy leśnej bądź też biomasy roślinnej zebranej z terenów innych niż zaewidencjonowane jako rolne lub leśne. Biogazem rolniczym nie będzie natomiast gaz wytworzony z surowców pochodzących z oczyszczalni ścieków, a także składowisk odpadów. Pod względem właściwości chemicznych gaz ten nie różni się od innego rodzaju biogazów. Użycie przymiotnika „rolniczy” ma za zadanie określić jego pochodzenie. Błędne byłoby zatem rozumowanie, że biogaz rolniczy mogą wytwarzać tylko rolnicy⁴¹.

Przed wejściem w życie ustawy OZE definicja odnawialnego źródła energii znajdowała się w art. 3 pkt 20 Prawa energetycznego⁴² i zawierała enumeratywne wyliczenie odnawialnych źródeł energii, które nie obejmowało jednak biogazu rolniczego. W związku z tym ten rodzaj gazu przez długi okres nie był uznawany za odnawialne źródło energii na gruncie polskiego Prawa energetycznego. Takie stanowisko przyjął m.in. także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 27 czerwca 2013 r.⁴³

Przyjęcie takiej definicji OZE było często krytykowane w środowiskach branżowo związanych z odnawialnymi źródłami energii, jako absurdalne z uwagi na to, że na gruncie nauk przyrodniczo-technicznych biogaz rolniczy zawsze był tego rodzaju źródłem energii. W świetle prawa polskiego nieaklasyfikowanie biogazu rolniczego do odnawialnych źródeł energii powodowało bardzo negatywne skutki dla jego wytwórców, np. w zakresie świadectw pochodzenia energii (tzw. zielonych certyfikatów), czy praw i obowiązków wytwórców biogazu rolniczego związanych z przyłączaniem do sieci⁴⁴.

⁴⁰ Ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz. U. 2015, poz. 478 (dalej jako: ustawa OZE).

⁴¹ M. Jankowska, M. Pawełczyk, B. Pikiewicz, *Przepisy ogólne*, w: M. Pawełczyk, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Poznań 2012, s. 70.

⁴² Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 1059 (dalej jako: Prawo energetyczne).

⁴³ II SA/Kr 393/13.

⁴⁴ P. Wojciechowska, *Biogaz rolniczy to nie OZE? Niejasności w prawie energetycznym*, <http://www.reo.pl/biogaz-rolniczy-to-nie-oze-niejasnosci-w-prawie-energetycznym> [dostęp: 15.12.2015].

W nowej ustawie OZE, w art. 2 pkt 22, również zdefiniowano odnawialne źródła energii przez enumeratywne ich wyliczenie. Tym razem ustawodawca zaliczył w skład odnawialnych źródeł energii również biogaz rolniczy. Zmianę tą trzeba oczywiście ocenić pozytywnie. Należy spodziewać się, że nowa definicja przysłuży się rozpowszechnieniu produkcji energii z biogazu rolniczego, także na fermach wielkotowarowych, w związku z popularyzacją pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych oraz związanymi z nim korzyściami dla wytwórcy.

5. Przeprowadzone rozważania upoważniają do sformułowania kilku ogólnych wniosków. Najważniejszą kwestią związaną z działalnością ferm wielkotowarowych, w kontekście jej wpływu na środowisko, pozostaje zagospodarowanie ogromnych ilości ekskrementów. Jak wskazano wcześniej, możliwe są dwa sposoby rozwiązania tego problemu: nawożenie produktami ubocznymi z hodowli lub wykorzystanie ich do produkcji energii odnawialnej.

Chociaż kwestia właściwej klasyfikacji zwierzęcych odchodów, czy to do kategorii „odpadów”, czy też „produktów ubocznych”, może budzić pewne wątpliwości, to należy przychylić się do przeważającej opinii, że są to jednak produkty uboczne i w taki sposób należy je traktować. Prawodawca nakłada na wytwórców tego rodzaju produktów normy postępowania z nimi w sposób szczególny, który bez wątpienia w żaden sposób nie powinien być rozumiany jako obowiązek pozbycia się. Ustawodawca za celowe uznał spożytkowanie całości pozostałości poprodukcyjnych z fermy przemysłowej. Dlatego zużycie ich z zamiarem produkcji biogazu rolniczego, jako alternatywna forma zagospodarowania, również sprzyja realizacji celu prawodawcy.

Postanowienia ustawy o nawozach obarczone są zasadniczą wadą. Ustawa ta nie odnosi się do wszystkich ferm zwierząt, a tylko do ferm trzody chlewnej i drobiu o określonych wielkościach. Budzi wątpliwość, czy w związku z tym w pełni realizowane są wszystkie cele ochrony środowiska związane z właściwą, przyjazną środowisku produkcją rolną.

Atrakcyjnym rozwiązaniem wydaje się wykorzystanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego do produkcji energii. Dotychczas biogaz rolniczy nie był uznawany za odnawialne źródło energii. Na szczęście wprowadzona w lutym ustawa OZE zmienia diametralnie te okoliczności, z korzyścią dla producentów tego rodzaju biogazu.

W świetle niniejszych rozważań wskazać należy, że prawodawca nie uregulował dostatecznie materii związanej z właściwym zagospodarowaniem zwierzęcych ekskrementów z fermy. Niekiedy brakuje w ogóle unormowań,

jak w przypadku problemu przechowywania odchodów z ferm innych niż kwalifikowane fermy drobiu i trzody chlewnej. Zauważyć warto również, że daną problematykę ujęto w kilku normach prawnych, które są względem siebie sprzeczne, np. w przypadku regulacji dotyczących właściwego przechowywania nawozów naturalnych. Istniejące normy są często bardzo zawile i przysparzają wielu praktycznych problemów. W związku z tym należy odnotować, że istniejące regulacje dotyczące właściwego postępowania z odchodami z ferm zwierząt gospodarczych w sposób niesatysfakcjonujący czynią zadość ich społeczno-gospodarczemu przeznaczeniu, m.in. ochronie środowiska oraz zdrowia ludzi.

SELECTED LEGAL ASPECTS OF THE MANAGEMENT OF POST-PRODUCTION RESIDUES ORIGINATING IN LARGE ANIMAL FARMS IN POLAND

S u m m a r y

The technological progress and growing demand for food are conducive to the development of industrial agriculture. The impact of industrial agriculture on the environment is much greater than that caused by traditional agriculture. Major dangers come from post-production residue. More precisely, they are animal faeces.

The author of this paper made an attempt to categorise animal faeces. The question asked was whether they belong to the category 'wastage' or 'by-products'. Another issue discussed was proper management and utilisation of animal faeces and an assessment of the existing legal regulations to establish whether they guarantee satisfactory protection of the natural environment against the negative impact of intensive animal production. It has been found that the current legislation on the matter researched is not satisfactory and requires amendments. Suggestions as what is needed to better protect the environment have been formulated.

ASPETTI GIURIDICI SCELTI IN MATERIA DI GESTIONE DEI RESIDUI DI PRODUZIONE PROVENIENTI DA GRANDI ALLEVAMENTI DI BESTIAME IN POLONIA

R i a s s u n t o

Il progresso tecnologico e il crescente fabbisogno alimentare favoriscono lo sviluppo di agricoltura industriale. Essa incide sull'ambiente in misura molto maggiore rispetto all'agricoltura tradizionale. Il principale pericolo è legato ad una notevole quantità di

residui di produzione, principalmente sotto forma di deiezioni solide e liquide. L'obiettivo delle considerazioni è un tentativo qualificarli alla categoria di "rifiuti" oppure a quella di "sottoprodotti", di indicare metodi adeguati di gestione, ed anche di valutare se le regolazioni giuridiche in vigore in Polonia permettano di salvaguardare completamente l'ambiente contro gli effetti negativi di una produzione intensiva di animali. Nella parte conclusiva l'autrice afferma che le regolazioni in esame non proteggono – nell'ambito preso in considerazione – l'ambiente ed indica la direzione dei cambiamenti necessari.

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich

1. Przedmiotem planowania przestrzennego jest świadome i zamierzone zagospodarowanie przestrzeni przez człowieka¹. Problematyka ta podlega odrębnej, rozbudowanej regulacji prawnej, której głównym aktem jest ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym². Określa ona zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 u.p.z.p.). Przy tym podstawę tych działań stanowić ma ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

Przeważającą część powierzchni Polski to obszary wiejskie³. Stan przestrzeni na tych terenach jest nie tylko istotnym wymiarem oraz symptomem ich rozwoju, lecz również decyduje o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju jako całości. W przeszłości największy wpływ na zagospodarowanie przestrzenne obszarów wiejskich miały uwarunkowania naturalne rozwoju rolnictwa⁴. Mimo że we współczesnej Polsce produkcja rolnicza ma mniejszy

¹ A. Hołuj, *Problemy i dylematy planowania przestrzennego w różnych typach jednostek terytorialnych*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2011, nr 140, s. 385.

² T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 199 (dalej jako: u.p.z.p.).

³ Obszary wiejskie w Polsce stanowią 93,1% powierzchni kraju, które zamieszkuje 39,2% ludności ogółem. (Dane za: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, dostępny na: minrol.gov.pl [dostęp: 28.12.2015]; dalej jako: PROW na lata 2014-2020).

⁴ S. Staszewska, *Bariery rozwoju przymiejskich obszarów wiejskich*, w: *Procesy przekształceń przestrzeni wiejskiej*, red. E. Rydz, R. Rudnicki, Studia Obszarów Wiejskich, t. 17, Warszawa 2009, s. 175.

udział w tworzeniu produktu krajowego brutto⁵, a ponad połowa mieszkańców wsi zatrudniona jest poza rolnictwem, to jednak wciąż użytki rolne zajmują więcej niż połowę powierzchni kraju. W konsekwencji zagospodarowanie przestrzenne tych obszarów warunkuje nadal w dużym stopniu zagospodarowanie rolnicze.

Współczesną ewolucję przestrzenną wsi wiąże się jednak przede wszystkim z procesami zmian społeczno-gospodarczych i relacją do miast oraz usytuowaniem w układach regionalnych⁶, a także rozwojem funkcji pozarolniczych⁷. Trzeba przy tym podkreślić, że ostatnio odchodzi się od wyłącznie pozytywnej ewaluacji procesów urbanizacyjnych (takich jak suburbanizacja, semiurbanizacja, kontrurbanizacja) obszarów wiejskich w kontekście ich rozwoju społeczno-gospodarczego⁸. Urbanizacja stymuluje bowiem takie zjawiska negatywne, jak np. depopulacja, degradacja struktur społeczno-gospodarczych, a w konsekwencji również układów przestrzennych i krajobrazów wsi.

Należy również zauważyć, że wielofunkcyjność cechująca obszary wiejskie (funkcje mieszkaniowe, usługowe, przyrodnicze, kulturowe, produkcyjne) generuje też konfliktogenny charakter w aspekcie zagospodarowania przestrzennego⁹. Stąd rola planowania przestrzennego tych obszarów jest znacząca, jednocześnie jest zadaniem bardzo skomplikowanym. Nie dziwi zatem fakt, że napotyka ono w Polsce szereg trudności, nie tylko w wymiarze funkcjonowania systemu prawnego, lecz również w aspekcie tworzenia i zmiany jego podstaw normatywnych. Co więcej, swoistość obszarów wiejskich powoduje konieczność odrębnego ujęcia, ze względu na nieadekwatność instrumentów ochronnych charakterystycznych dla podejścia urbanistycznego w planowaniu przestrzennym.

⁵ Na obszarach przeważająco wiejskich w latach 2003-2011 wypracowano ok. 28% PKB Polski. (Dane za: PROW na lata 2014-2020).

⁶ Zob. przegląd literatury w tym zakresie: K. Heffner, *Kierunki zmian w przestrzeni wiejskiej Polski – wpisywanie się w przestrzeń wsi europejskiej*, w: W. Kamińska, K. Heffner (red.), *Polityka spójności UE a rozwój obszarów wiejskich. Stare problemy i nowe wyzwania*, Warszawa 2014, s. 34.

⁷ M. Mularczyk, *Hierarchia funkcjonalna miast a dominujące funkcje ich wiejskiego otoczenia (przykład woj. świętokrzyskiego)*, w: W. Kamińska, K. Heffner (red.), op. cit., s. 382 i literatura tam wskazana.

⁸ K. Heffner, *Kierunki zmian...*, s. 34.

⁹ K. Czapiewski, *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich – przegląd istniejących źródeł informacji*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2013, nr 252, s. 132 i n.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, a w szczególności prawne podstawy funkcjonowania tego systemu w obliczu współczesnych tendencji rozwojowych, jakie występują na tych terenach.

Problematyka współczesnych wyzwań rozwojowych obszarów wiejskich jest bardzo rozległa i ma charakter interdyscyplinarny. Stąd identyfikacja głównych procesów przestrzennych oddziałujących na obszary wiejskie zawarta w niniejszym opracowaniu nie ma charakteru wyczerpującego. Dokonano jej przede wszystkim na podstawie dokumentów strategicznych – strategii zintegrowanych wchodzących w zakres systemu zarządzania rozwojem Polski, funkcjonującego w oparciu o przepisy ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰ oraz literatury przedmiotu. Wśród wspomnianych dokumentów strategicznych w tym kontekście wymienić trzeba przede wszystkim „Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”¹¹ przyjętą w grudniu 2011 r. (włączoną do systemu dokumentów strategicznych na podstawie nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 24 stycznia 2014 r.) – stanowiącą najważniejszą rządową strategię dotyczącą zagospodarowania przestrzennego kraju oraz komplementarnie „Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020”¹², oraz „Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR)”¹³.

Celem artykułu jest próba oceny, w jakim stopniu prawo planowania przestrzennego w Polsce odpowiada na te wyzwania, wspierając ład przestrzenny obszarów wiejskich. Podjęcie rozważań dotyczących zagadnienia określonego w tytule uzasadniają zarówno względy poznawcze, jak i praktyczne. Wspomniane powyżej, obserwowane dynamiczne przemiany przestrzenne obszarów wiejskich oraz tendencje rozwojowe urzeczywistniane w przestrzeni stanowią wyzwanie dla systemu planowania przestrzennego, a zatem także dla prawa, które wyznacza podstawy jego funkcjonowania.

W literaturze problematyka planowania przestrzennego obszarów wiejskich podejmowana jest w różnych aspektach i przez różne dyscypliny naukowe. Opracowania te zawierają bogaty dorobek w zakresie identyfikacji

¹⁰ T.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 1649.

¹¹ Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. w sprawie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. 2012, poz. 252 (dalej jako: KPZK).

¹² Załącznik do uchwały nr 163 Rady Ministrów z 25 kwietnia 2012 r., M.P. 2012, poz. 839.

¹³ Uchwała Rady Ministrów z 13 lipca 2010 r. – Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, M.P. 2011, poz. 423 (dalej jako: KSRR).

współczesnych przemian obszarów wiejskich, również w aspekcie przestrzennym¹⁴. Prawnicze badania w tym zakresie nie są zaś liczne. Mają charakter studiów ogólnych, systemowych¹⁵ bądź opracowań dotyczących zagadnień szczegółowych¹⁶. Należy też wspomnieć prace podejmujące tę problematykę przed przemianami ustrojowymi w Polsce¹⁷.

2. Zarówno w prawodawstwie, jak i w dyskursie naukowym nie ma ustalonej, jednolitej definicji „obszarów wiejskich”. Własne definicje tego pojęcia wypracowały organizacje międzynarodowe oraz podmioty zajmujące się polityką przestrzenną, planowaniem strategicznym, a także gromadzeniem danych statystycznych. Różne są kryteria, na podstawie których określono pojęcie „obszary wiejskie” w tych materiałach. Według metodologii Organizacji Gospodarczej i Rozwoju (OECD) obszarem wiejskim jest teren, na którym ponad 50% populacji mieszka w gminach wiejskich. Do tych ostatnich należą zaś te, które posiadają gęstość zaludnienia do 150 osób/km². Ponadto w analizach i publikacjach Unii Europejskiej wyodrębnienia się obszary wiejskie na podstawie kryterium Eurostatu¹⁸, odnoszącego się do stopnia urbanizacji. Obszarami wiejskimi są tereny słabo zurbanizowane, o gęstości zaludnienia poniżej 100 osób na 1 km².

¹⁴ Na temat kierunków i stanu badań w tym zakresie zob. np. Z. Ziolo, *Modele funkcjonowania i rozwoju obszarów wiejskich w Polsce po 1945 r.*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2014, nr 156, s. 9-10.

¹⁵ Np. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 227-237; T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 283-295; S. Prutis, *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość)*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 28-41.

¹⁶ Np. I. Bogucka, *Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 142-155; T. Kurowska, *Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 13-26; K. Świdorski, *Pojęcie zabudowy zagrodowej na tle przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 101-117; M. Stańko, *Planowanie przestrzenne budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich – wybrane zagadnienia prawne*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 277-287.

¹⁷ Np. W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978; P. Czechowski, *Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, Warszawa 1980.

¹⁸ Europejski System Statystyczny utworzony w 1953 r., po przystąpieniu Polski do UE prowadzony przez GUS (www.stat.gov.pl).

W Polsce, zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego opartą na podziale jednostek administracyjnych zastosowanym w Krajowym Rejestrze Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju TERYT¹⁹, do obszarów wiejskich należą tereny położone poza granicami administracyjnymi miast – obszary gmin wiejskich oraz część wiejska gminy miejsko-wiejskiej (leżąca poza miastem i wyodrębniona przez odrębny identyfikator terytorialny). Ustalenie granic i nadanie gminie bądź miejscowości statusu miasta następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów²⁰. Takie definiowanie zostało przyjęte w PROW na lata 2014-2020, gdzie przez obszary wiejskie rozumie się tereny położone poza granicami administracyjnymi miast, czyli gminy wiejskie lub części wiejskie gmin miejsko-wiejskich.

Ze względu na złożoność i pojemność pojęciową obszarów wiejskich takie definiowanie nie jest wystarczające. Stąd zarówno w nauce, jak i w dokumentach strategicznych przyjmuje się typologie obszarów wiejskich. Większość z nich opiera się na kryterium lokalizacyjnym (położenie w kontinuum miasto-wieś) lub strukturalnym (cechy społeczno-ekonomiczne)²¹. Takie funkcjonalne podejście (z głównym kryterium położenia wobec ośrodków miejskich) stanowi podstawę podziału obszarów wiejskich w KSRR obejmującego: „zurbanizowane obszary wiejskie, znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie największych miast”, „obszary wiejskie w zasięgu oddziaływania największych ośrodków, w których czynniki i zjawiska rozprzestrzeniania procesów rozwojowych są silne, co wpływa na zróżnicowaną strukturę gospodarczą i względnie dobrą strukturę społeczną”, „obszary wiejskie położone peryferyjnie, na których oddziaływanie największych ośrodków miejskich jest nikłe”²².

Podobnie funkcjonalne podstawy ma typologia zawarta w KPZK²³, która wyróżnia wśród funkcjonalnych obszarów wiejskich: „ściśle powiązane

¹⁹ Krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju w ramach systemu informacyjnego administracji publicznej prowadzony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 591 ze zm.).

²⁰ Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm. Polski porządek prawny zawiera też legalną definicję wsi. Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektach fizjograficznych, przez wieś rozumie się „jednostkę osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadającą praw miejskich lub statusu miasta” (Dz. U. 2003, Nr 166, poz. 1620 ze zm.).

²¹ Zob. np. J. Bański, *Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych*, „Przegląd Geograficzny” 2014, nr 4, s. 441-470.

²² KSRR, s. 150.

²³ KPZK, s. 160 oraz 170 i n.

z dużym miastem – obszary wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka miejskiego” oraz „peryferyjne wiejskie zagrożone marginalizacją”. Warto wspomnieć, że w dokumencie tym wśród „obszarów funkcjonalnych szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej” wyróżniono „obszary dominującej funkcji rolniczej – strategiczne żywicielskie”.

Takie podejście funkcjonalne i odejście od jednolitego administracyjnego ujmowania obszarów wiejskich we wskazanych wyżej dokumentach strategicznych wynika z założeń nowej polityki regionalnej i zagospodarowania przestrzennego, której punktem wyjścia są interakcje obszarów geograficznych zdefiniowanych przez ich funkcje²⁴.

Podział ten odpowiada charakterystycznej cesze obszarów wiejskich w wymiarze przestrzennym, jaką jest łączenie wiejskich jednostek osadniczych z rolniczą przestrzenią gospodarczą. Relacje między tymi składowymi ulegają zmianie w zależności od odległości jednostek terytorialnych od miast²⁵. Należy jednak zauważyć, że typologie te też nie są doskonałe. Na przykład wątpliwości budzi przynależność do obszarów wiejskich terenów będących pod silnym oddziaływaniem dużego ośrodka miejskiego (miejskie obszary funkcjonalne, obszary zurbanizowane, obszary o dobrej dostępności), gdyż pod względem struktury ekonomicznej i społecznej bardziej przypominają miasta²⁶.

3. Polski system planowania przestrzennego ma charakter hierarchiczny – obejmuje trzy poziomy: krajowy, regionalny i lokalny. W konsekwencji przyznania gminom władztwa planistycznego i uznania kształtowania ładu przestrzennego za zadanie własne gmin najważniejsze instrumenty planowania przestrzennego należą do szczebla lokalnego. Wynika z tego również, że fundamentem systemu aktów planowania przestrzennego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²⁷. Jest on, zgodnie z wyraźną dyspozycją ustawową, aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 6 u.p.z.p.), którego regulacja obejmuje ustalenie przeznaczenia terenów oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy.

W Polsce, poza wyjątkami wynikającymi przede wszystkim z art. 14 ust. 7 u.p.z.p., funkcjonuje system planowania przestrzennego oparty na fa-

²⁴ KPZK, s. 170.

²⁵ M. Feltynowski, *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich łódzkiego obszaru metropolitarnego a problem rozprzestrzeniania się miast*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2010, nr 13, s. 116.

²⁶ J. Bański, op. cit., s. 467.

²⁷ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 78.

kulturywności, co oznacza, że organy gminy dysponują swobodą przy rozstrzygnięciu o przystąpieniu do sporządzenia planu w zależności od potrzeb. Na obszarach pozbawionych planu gospodarowanie przestrzenią odbywa się na podstawie przepisów szczególnych, tj. ustaw normujących poszczególne dziedziny życia społeczno-gospodarczego oraz art. 61 u.p.z.p. W tym przypadku określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje przez wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, występujących w dwóch formach zależnych od rodzaju inwestycji: decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.)²⁸. W konsekwencji w polskim systemie planowania przestrzennego można wyróżnić modelowo dwa konkurencyjne reżimy normatywne: porządek planu miejscowego („lokalny”) i ogólny („państwowy”) porządek planistyczny²⁹.

4. Po powyższych ustaleniach można przejść do zbadania prawnej konstrukcji instrumentów planowania przestrzennego pod kątem ich adekwatności do współczesnych wyzwań rozwojowych obszarów wiejskich w Polsce oraz tworzenia spójnego systemu kształtowania obszarów wiejskich uwzględniającego swoistość ich zagospodarowania przestrzennego.

Jednym z największym wyzwań stojących przed obszarami wiejskimi w Polsce w aspekcie rozwoju przestrzennego jest nieuporządkowana, żywiołowa urbanizacja³⁰. Problem ten dotyczy przede wszystkim obszarów przylegających do ośrodków miejskich i związany jest ze zjawiskiem żywiołowego rozlewania się miast³¹, lecz również z osadnictwem letniskowym, w szczególności ze zjawiskiem tzw. drugich domów³².

Wiąże się to z wieloma negatywnymi skutkami na terenach podmiejskich: w aspekcie społecznym (relacji ludności wiejskiej i napływowej z miast),

²⁸ Szerzej na ten temat w odniesieniu do terenów rolniczych zob. I. Bogucka, op. cit., s. 142-155.

²⁹ Z. Niewiadomski, *Miedzy rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 384.

³⁰ Priorytet 5.2. Strategii zrównoważonego rozwoju wsi rolnictwa rybactwa na lata 2012-2020; KPZK, s. 20 i 51.

³¹ Szerzej na temat tego pojęcia: European Environment Agency, *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*, Copenhagen 2006, s. 5 i n.

³² Zob. np. S. Krysiak, *Ekologiczne aspekty przemian krajobrazów wiejskich Polski środkowej na obszarach występowania osadnictwa turystycznego*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 25, 2014, s. 19-26 i literatura tam wskazana; KPZK, s. 51.

a przede wszystkim funkcjonalno-przestrzennym (rozpraszanie zabudowy, naruszenie ładu przestrzennego, brak ciągłości i nierównomierne użytkowanie ziemi, niska centralność organizacji przestrzennej, degradacja środowiska i krajobrazu wiejskiego problemy infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, zniekształcenia tradycyjnego charakteru zabudowy wiejskiej)³³. Rezultatem tego jest postępująca dezintegracja przestrzeni jednostek osadniczych w wyniku gwałtownego i nieproporcjonalnego jej rozwoju³⁴.

Niekontrolowane rozprzestrzenianie się miast występuje na całym świecie, jest nieuniknioną fazą procesów ich rozwoju. W Polsce jednak zjawisko to znalazło szczególnie sprzyjające warunki, wynikające z braku regulacji oraz programów zapobiegawczych i kontrolnych na szczeblu centralnym i lokalnym, zarówno w przeszłości, jak i obecnie, oraz interpretacji zasad wolnego rynku ujmowanego w kategoriach wartości niepodlegającej żadnym ograniczeniom. Rezultatem tego jest właśnie ekstensywna gospodarka przestrzeni, szczególnie w otoczeniu wielkich miast³⁵.

Rozproszenie zabudowy i rozdrobnienie gruntów rolnych jest charakterystyczną cechą obszarów wiejskich w Polsce. Sieć osadnicza liczy obecnie ok. 52,5 tys. miejscowości wiejskich, w tym 43 tys. wsi³⁶. Wynika to z historycznych koncepcji zagospodarowania przestrzennego tych terenów³⁷, lecz również dopuszczalności rozproszonej zabudowy przewidzianej w obowiązujących przepisach u.p.z.p.³⁸

Należy zauważyć, że obszary wiejskie w Polsce jeszcze w latach sześćdziesiątych miały charakter przeważająco monofunkcyjny, rolniczy, które obsługiwały liczne, zwykle niewielkie lokalne centra (najczęściej małe miasta)³⁹. Charakterystyczne układy morfologiczne osiedli wiejskich (ulicówki,

³³ M. Feltynowski, op. cit., s. 114 i n.; A. Kępkowicz, *Krajobraz suburbiów – przestrzenny wymiar styku dwóch kultur: wiejskiej i miejskiej*, „Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych” 2013, z. 3, s. 7-25; K. Heffner, *Przestrzeń wiejska w Polsce w perspektywie 2020*, w: K. Heffner (red.), *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce a polityka spójności Unii Europejskiej: Stare problemy i nowe wyzwania (ze szczególnym uwzględnieniem woj. opolskiego)*, Studia KPZK PAN, t. 154, Warszawa 2013, s. 20; KPZK, s. 144.

³⁴ S. Staszewska, op. cit., s. 177.

³⁵ Z. Niewiadomski, *Prawne aspekty zjawiska żywiołowego rozlewania się miast. Tezy*, w: S. Kozłowski (red.), *Żywiołowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, Białystok 2006, s. 45.

³⁶ Dane za PROW na lata 2014-2020, s. 11.

³⁷ T. Kurowska, *Planowanie...*, s. 288, M. Stańko, op. cit., s. 280 i n.

³⁸ Art. 61 ust. 4 u.p.z.p. dopuszczający odstępstwa od zasady dobrego sąsiedztwa” w stosunku do zabudowy zagrodowej. Szerzej na ten temat I. Bogucka, op. cit., s. 154; K. Świderski, op. cit., s. 101-117.

³⁹ K. Heffner, *Przestrzeń wiejska...*, s. 19.

szeregówki, owalnice, wielodrożnice, okolnice, łańcuchówki i in.) wynikały więc z cech środowiska przyrodniczego lub ze sposobów zagospodarowania obszarów użytkowanych rolniczo. Tymczasem wpływ żywiłowej, niekontrolowanej urbanizacji wsi doprowadził do zaburzenia, a nawet zaniku tych typowych układów i drastycznej degradacji struktur osadniczych⁴⁰.

Bez wątpienia podstawowe znaczenie w rozwiązaniu problemu niekontrolowanego rozlewania się miast mają instrumenty ekonomiczne⁴¹. Niechęć do zabudowy odległych terenów podmiejskich wynika bowiem z nieopłacalności takiego działania. Nie można jednak uznać za uzasadnioną tezę, iż wolny rynek, bez interwencji władz publicznych, jest w stanie zapewnić zrównoważony rozwój. Prawo ma bowiem istotny wpływ na to zjawisko.

Niestety jako jeden z istotnych czynników wspierających samopodtrzymywanie procesu suburbanizacji wskazuje się właśnie polski system prawny i instrumenty administracyjne⁴². Procesy suburbanizacji, stanowiące kolejną fazę rozwoju miasta, choć nieuniknione, mogą być jednak odpowiednio ukierunkowane przez politykę władz samorządowych i instrumenty prawne, w szczególności planowania przestrzennego⁴³. Przykładowo koncepcje regulacji procesów suburbanizacyjnych w krajach Europy Zachodniej oparte są na restrykcyjnie przestrzeganych regułach zachowania ładu przestrzennego, podtrzymywaniu ciągłości kulturowej, zrównoważonym rozwoju i podnoszeniu integralności osiedli wiejskich⁴⁴.

Konieczna jest zatem przemyślana i racjonalna polityka przestrzenna gminy dotycząca terenów inwestycyjnych, przejawiająca się przede wszystkim w uchwalaniu planów miejscowych i opartej na nich gospodarce nieruchomościami. Tymczasem w Polsce samorządy gmin położonych w strefie oddziaływania dużych aglomeracji miejskich w opracowywanych przez siebie dokumentach planistycznych przeznaczają pod zabudowę powierzchnie znacznie przekraczającą nowy popyt na ziemię, jak również prognozy demograficzne⁴⁵. Należy zauważyć, że praktyki takie są sprzeczne z normami

⁴⁰ K. Heffner, *Kierunki zmian...*, s. 34 i n.; KPZK, s. 51.

⁴¹ Z. Niewiadomski, *Prawne aspekty...*, s. 45.

⁴² J. Kazak, S. Szawrański, J. Sasik, *Gospodarowanie zasobami przestrzennymi w strefie podmiejskiej* Wrocławia, w: Z. Strzelecki, P. Legutko-Kobus (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna a rozwój zrównoważony*, KPZK PAN, Warszawa 2013, s. 186 i literatura tam wskazana.

⁴³ M. Feltynowski, op. cit., s. 114-115.

⁴⁴ M. Antrop, *Changing Patterns in the Urbanized Countryside of Western Europe*, „Landscape Ecology” 2000, nr 15, s. 257-270; A. Fogel, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011, s. 137.

⁴⁵ KPZK, s. 146.

ustawy Prawo ochrony środowiska⁴⁶, które przewidują obowiązek (ciążący m.in. na organach administracji) oszczędnego korzystania z terenu w trakcie przygotowania i realizacji inwestycji (art. 74 ustawy), czy zapewnienia w gminnych aktach planowania przestrzennego kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi jako jednego z działań dla utrzymania równowagi przyrodniczej i realizującego racjonalną gospodarkę zasobami środowiska (art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy).

Ważną rolę w przewyrcięzeniu problemu niekontrolowanego rozlewania się miast odegrać mogłaby prawna konstrukcja instrumentów podatkowych od nieruchomości. Środki prawne (administracyjnoprawne i cywilistyczne) stosowane przez władze samorządowe z uwzględnieniem kontekstu rynkowego pozwoliłyby bowiem na efektywne zagospodarowanie przestrzeni⁴⁷.

Potencjalnych sposobów regulacji procesów suburbanizacyjnych poszukiwać można też w systemie prawno-administracyjnych instrumentów współpracy międzygminnej w ramach aglomeracji miejskich. Ważnym obszarem wyznaczającym kierunki działań w tym względzie staje się europejska polityka spójności terytorialnej w aspekcie spójności aglomeracji, obszarów metropolitalnych i ich obszarach funkcjonalnych na zasadzie partnerstwa między-samorządowego⁴⁸. Ramy prawne tworzenia i funkcjonowania takich zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wyznacza ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych⁴⁹, wchodząca w życie 1 stycznia 2016 r. Możliwości współpracy międzygminnej w ramach związków metropolitalnych obejmują bowiem również uprawnienia publicznoprawne do wykonywania zadań publicznych w zakresie kształtowania ładu przestrzennego (art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy). Potwierdzają to przepisy u.p.z.p., zgodnie z którą prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze metropolitalnym należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony (art. 3 ust. 2a u.p.z.p.).

5. Kolejnym procesem rozwojowym obszarów wiejskich wpływającym istotnie na zagospodarowanie przestrzenne są problemy peryferyzacji i depopulacji. Dotyczą one obszarów funkcjonalnych określanych jako „peryferyjne

⁴⁶ T.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1232.

⁴⁷ S. Kalus, M. Habdas, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości rynkowej nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 89-90.

⁴⁸ Zob. np. J. F. Nowak, *Model spójności obszarów metropolitalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 1, s. 165-180.

⁴⁹ Dz. U. 2015, poz. 1890.

zagrożone marginalizacją⁵⁰. Kierunki przemian tam zachodzących stymulują takie procesy, jak migracja, wyludnianie się wsi, starzenie się struktury demograficznej, niszczenie infrastruktury mieszkaniowej, a nawet zanik struktur osadniczych na rozległych obszarach wiejskich⁵¹. Wiąże się to także ze zjawiskiem dezagraryzacji obszarów wiejskich⁵².

Tendencje te, w przeważającej mierze negatywne, mogłyby jednak zostać ukierunkowane na tworzenie wielkoobszarowych gospodarstw towarowych, co mogłoby mieć pozytywne skutki⁵³. Należy jednak pamiętać, że ze względu na ekstensywną gospodarkę rolną i występujące tam obszary o szczególnych walorach środowiskowych tereny te pełnią często istotną rolę i mają duży potencjał w zachowaniu i odtwarzaniu różnorodności biologicznej i krajobrazów wiejskich.

Planowanie przestrzenne w Polsce w znikomym zakresie odpowiada na wyzwania rozwojowe obszarów wiejskich tego rodzaju. Zmiany te przebiegają w sposób żywiołowy, a fakultatywność uchwalania planów miejscowych, skutkująca nikłą aktywnością planistyczną, czyni skuteczność przeciwdziałania naruszenia ładu przestrzennego znikomą. Nowe narzędzia planowania przestrzennego, które mogłyby mieć zastosowanie w działaniach ukierunkowanych na odnowę wsi na tych obszarach, wprowadza nowo uchwalona ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁵⁴. Trudno jednakże przewidzieć, czy władze samorządowe będą stosować tę regulację w odniesieniu do obszarów wiejskich. Natomiast wspieranie tych terenów, zwłaszcza w aspekcie funkcji środowiskowych, już od dłuższego czasu zajmuje ważne miejsce w konstrukcji systemów wsparcia rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej⁵⁵.

6. Kolejnym wyzwaniem rozwoju przestrzennego obszarów wiejskich jest ochrona obszarów cennych środowiskowo i skierowana na nie antropopresja osadnicza⁵⁶. Walory środowiska przyrodniczego pełniły zawsze pozy-

⁵⁰ KPZK, s. 171.

⁵¹ K. Heffner, *Przestrzeń wiejska...*, s. 13.

⁵² T. Wojewodziec, *Dezagraryzacja produkcyjno-ekonomiczna gospodarstw rolnych w Polsce – próba pomiaru zjawiska*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2014, nr 4, s. 213-223.

⁵³ Z. Ziolo, op. cit., s. 26.

⁵⁴ Dz. U. 2015, poz. 1777.

⁵⁵ Szerzej na ten temat zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Wsparcie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w świetle Wspólnej Polityki Rolnej UE*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 121-138.

⁵⁶ S. Krysiak, *Ekologiczne aspekty przemian krajobrazów wiejskich Polski środkowej na obszarach występowania osadnictwa turystycznego*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 25, 2014, s. 19-26 i literatura tam wskazana.

tywną rolę twórczą w kształtowaniu struktur jednostek osadniczych na obszarach wiejskich⁵⁷. Obecnie jednak na terenach tych obserwuje się znaczący, negatywny wpływ zagospodarowania turystycznego i rekreacyjnego na stan środowiska przyrodniczego, na ład przestrzenny, zwłaszcza obszarów o wysokich walorach środowiskowych⁵⁸. Dotyczy to również zjawiska tzw. drugich domów, które stają się często „urbanizującą składową sukcesji po funkcji rolniczej”⁵⁹.

Postępująca fragmentacja systemów przyrodniczych i degradacja krajobrazów kulturowych jest jednym z istotnych symptomów braku ładu przestrzennego w Polsce⁶⁰. Procesy żywiołowego narastania rozproszonej zabudowy obejmują nie tylko strefy oddziaływania większych miast, lecz również dotyczą terenów otwartych cennych ekologicznie i krajobrazowo. Skutkuje to rozgęszczaniem układów przestrzennych wsi i pogłębianiem trudności z zapewnieniem dostępu do infrastruktury technicznej i komunikacji, a w konsekwencji masowego przejmowaniem obsługi wsi przez transport drogowy. Wpływa to negatywnie na środowisko naturalne i ład przestrzenny obszarów wiejskich oraz zwiększa koszty funkcjonowania ludności wiejskiej, wywołuje również niekorzystne skutki społeczne⁶¹. Rozwój funkcji wypoczynkowych i rekreacyjnych na obszarach wiejskich wiąże się też ze spadkiem znaczenia funkcji rolniczych, co powoduje istotne przekształcenia w strukturze użytkowania ziemi⁶².

Antropopresja wynikająca z lokalizacji zabudowy na obszarach wiejskich dotyczy właśnie szczególnie obszarów cennych przyrodniczo i jest jednym z najpoważniejszych współczesnych zagrożeń obszarów chronionych, lecz również terenów o wysokich wartościach nieobjętych formami ochrony na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody⁶³.

Należy zauważyć, że istniejące regulacje planowania przestrzennego sprzyjają właśnie tym negatywnym tendencjom⁶⁴. Dużym problemem w tym kontekście jest brak spójności systemu planowania. Przykładem tego są niejednoznaczne relacje pomiędzy instrumentami planowania przestrzennego

⁵⁷ S. Staszewska, op. cit., s. 180.

⁵⁸ S. Krysiak, op. cit., s. 19-26; Priorytet 5.2 Strategii zrównoważonego rozwoju wsi rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020, KPZK, s. 50.

⁵⁹ K. Heffner, *Przestrzeń wiejska...*, s. 20.

⁶⁰ KPZK, s. 144.

⁶¹ K. Heffner, *Kierunki zmian...*, s. 51.

⁶² S. Krysiak, op. cit., s. 25

⁶³ A. Fogel, *Prawna ochrona...*, s. 135 i 138.

⁶⁴ KPZK, s. 146.

a obszarowymi instrumentami ochrony przyrody, w tym planami ochrony obszarów chronionych (np. planami zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000)⁶⁵.

7. Słabo rozwinięta infrastruktura techniczna stanowi jedną z najistotniejszych barier rozwoju obszarów wiejskich⁶⁶. Występuje tu wyjątkowo niekorzystna sytuacja w zakresie sieci dystrybucyjnej systemu elektroenergetycznego, charakteryzującej się wysoką awaryjnością⁶⁷. Jednocześnie przebieg infrastruktury transportowej i technicznej wskazywany jest jako jedno z głównych źródeł kolizji i konfliktów przestrzennych⁶⁸. Konieczność modernizacji i rozbudowy sieci⁶⁹, a także dynamiczny rozwój energetyki odnawialnej (zwłaszcza wiatrowej) na obszarach wiejskich tworzą istotne, nowe wyzwanie rozwoju przestrzennego wsi. Tymczasem polski system planowania przestrzennego nie jest przygotowany do sprostania jego wymaganiom⁷⁰. W szczególności przejawami tego są: brak kompleksowej regulacji dotyczącej tych zagadnień w przepisach u.p.z.p.⁷¹ oraz formalistyczna, ograniczona realizacja obowiązku zapewnienia społeczeństwu możliwości aktywnej partycypacji w procedurach planistycznych⁷².

8. Wyzwaniem rozwoju przestrzennego obszarów wiejskich, które odnosi się w większym bądź mniejszym stopniu do wszystkich wskazanych powyżej tendencji i zjawisk, jest ochrona gruntów rolnych. Stanowi ona zresztą jedną z wartości, które wytyczają kierunki planowania i zagospodarowania prze-

⁶⁵ Szerzej na ten temat, np. A. Fogel, *Prawna ochrona...*, s. 196-211; P. Czechowski, A. Niewiadomski, op. cit., s. 230 i n.

⁶⁶ S. Staszewska, op. cit., s. 179.

⁶⁷ KPZK, s. 124.

⁶⁸ M. Puk, *Kolizje przestrzenne i konflikty społeczne – gra o przestrzeń – rozwój zrównoważony a równoważenie rozwoju*, w: W. Kamińska, K. Hefner (red.), *Obszary wiejskie. Wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” nr 142, Warszawa 2011, s. 188.

⁶⁹ KPZK, s. 124.

⁷⁰ M. Kistowski, K. Kupska, G. Wiklent, *Wpływ infrastruktury elektroenergetycznej na zrównoważone planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładach z woj. pomorskiego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2014, z. 254, s. 145.

⁷¹ Podejmowane w ostatnim czasie inicjatywy legislacyjne w tym zakresie związane są zwłaszcza z problematyką lokalizacji inwestycji dotyczących energetyki wiatrowej. Mają one jednak charakter doraźny i fragmentaryczny.

⁷² Zob. np. A. Fogel, *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5.

strzennego w u.p.z.p. (art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Zgodnie z tym aktem określenie kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 10 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.). W dokumencie tym wskazuje się też obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) (art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Treść cytowanych przepisów wskazuje na znaczenie, jakie ustawodawca przypisuje kształtowaniu rolniczej przestrzeni produkcyjnej⁷³.

W praktyce jednak rola instrumentów planowania przestrzennego w tym zakresie uległa znacznemu osłabieniu. Plan miejscowy sporządzany jest bowiem nie w celu ochrony gruntów rolnych, lecz dla zmiany na grunty nierolnicze⁷⁴. Uchwalenie planu dotyczącego rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej jest rzadkością, co świadczy o urbanistycznym charakterze instrumentów planowania przestrzennego w Polsce. Co więcej, w doktrynie wskazuje się na niebezpieczeństwo eskalacji regulacji osłabiających ochronę gruntów rolnych w związku z nową polityką rozwoju obszarów wiejskich po 2014 r.⁷⁵

Obawy te wzmacnia obserwowana tendencja ewolucyjna regulacji dotyczącej osłabienia ograniczeń w zakresie nierolniczego wykorzystania gruntów rolnych oraz praktyka stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷⁶, której rezultatem jest faktyczna pozorność ochrony gruntów przed pochopnym wykorzystaniem terenów o wysokiej użyteczności dla produkcji rolnej na inne cele⁷⁷.

Tymczasem w krajowych strategiach rozwojowych jako jeden z istotnych aspektów polityki przestrzennej na obszarach wiejskich o utrzymujących się funkcjach rolniczych wskazuje się zapewnienie strategicznych, długofalowych interesów państwa w zakresie gospodarki żywnościowej, m.in. przez opracowanie i wdrożenie zasad ochrony tych obszarów przed funkcjami konfliktogennymi, w tym zabudową dla celów pozarolniczych, eksploatacją ko-

⁷³ Osobnym zagadnieniem, podlegającym szczególnej regulacji jest ochrona gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast.

⁷⁴ S. Prutis, op. cit., s. 41.

⁷⁵ T. Kurowska, *Własność gruntowa...*, s. 26. Należy jednak odnotować również postulaty uproszczenia procedury ograniczania przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze i nieleśne. (Zob. P. Czechowski, A. Niewiadomski, op. cit., s. 229).

⁷⁶ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 909.

⁷⁷ Szerzej na ten temat zob. D. R. Kijowski, *Ochrona gruntów rolnych – prawda czy fikcja?*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 116-132.

palin, produkcją roślinną na potrzeby OZE⁷⁸. Obszary o dominującej funkcji rolniczej wskazuje się jako strategiczne obszary żywicielskie⁷⁹. KPZK przewiduje wyznaczenie w planach zagospodarowania przestrzennego województw (na zasadzie zalecenia) oraz w gminnych studiach uwarunkowań i kierunków rozwoju stref żywicielskich chroniących przed zmianą użytkowania gleby o największej przydatności dla produkcji żywności oraz produkty przydatne dla rozwoju rolnictwa towarowego. Zapisy te mają niestety, jak wykazuje praktyka funkcjonowania systemu, wymiar jedynie deklaracyjny.

9. Konkludując, planowanie przestrzenne na poziomie gminy uważane jest za najbardziej adekwatną i uzasadnioną teoretycznie metodę interwencji regulacyjnej w gospodarce rynkowej w procesy gospodarcze, społeczne i środowiskowe⁸⁰. Warunkiem brzegowym budowy ładu przestrzennego jest zaś sprawny system regulacji⁸¹. W strategicznych dokumentach rozwojowych stwierdzono jednoznacznie konieczność uwzględnienia w większym stopniu obszarów wiejskich dla osiągnięcia spójności terytorialnej. Wydaje się jednak, że bez radykalnych zmian w systemie planowania przestrzennego postulat ten nie ma szansy realizacji.

Konstrukcja i wyznaczenie funkcji instrumentów planowania przestrzennego w Polsce nie są bowiem adekwatne do aktualnych potrzeb rozwoju wielofunkcyjnych obszarów wiejskich⁸². Nie realizują też zadania planowania przestrzennego polegającego na określeniu zasad kształtowania ładu przestrzennego poprzez wyznaczenie reguł zabudowy (bądź jej zakazu) i warunków zagospodarowania terenu. Przewidziany w u.p.z.p. alternatywny sposób określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu decyzją administracyjną, jak wykazała praktyka, jest dominującym instrumentem kształtowania przestrzeni na obszarach wiejskich⁸³. Zaburza to hierarchię aktów, czyniąc decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu narzędziem zastępczym i quasi-substytutem planu. Nie gwarantuje to zachowania ładu przestrzennego i stymuluje rozwój wspomnianych wyżej niepożądanych zjawisk przestrzennych.

⁷⁸ KPZK, s. 85.

⁷⁹ Ibidem, s. 178.

⁸⁰ T. Markowski, D. Drzazga, op. cit., s. 16.

⁸¹ KPZK, s. 153.

⁸² S. Prutis, op. cit., s. 41.

⁸³ Dotyczy to nie tylko obszarów wiejskich. W 2014 r. udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni geodezyjnej ogółem wynosił 29,24% (dla porównania w 2010 r. – 26,47%); dane za: www.strateg.stat.gov.pl [dostęp: 31.12.2015].

Słuszną jest zatem konstatacja, że beneficjentami prawa i polityki przestrzennej (nie tylko obszarów wiejskich) są przede wszystkim inwestorzy, wykorzystujący łatwość i fakultatywność uchwalania planów miejscowych oraz nieskuteczności instrumentów zarządzania rozwojem przestrzennym⁸⁴. Dodatkowo domniemanie roszczenia o określenie zagospodarowania przestrzennego w przypadku braku planu miejscowego⁸⁵ prowadzi do braku wyważenia interesów uczestników gry o przestrzeń i naruszenia zasady zrównoważonego rozwoju⁸⁶ oraz bardzo luźnej i szerokiej interpretacji zasad wydawania tych decyzji. Stanowi to czynnik dekomponujący system planowania przestrzennego w Polsce, co jednak trudno uznać za intencję prawodawcy, zważywszy na hierarchię aktów prawnych w u.p.z.p. Istniejąca praktyka, sprzeczna z ustawowym prymatem planu miejscowego, powinna zatem stanowić przesłankę zmian legislacyjnych w tym względzie⁸⁷.

Ponadto nie ulega wątpliwości, że funkcjonujący w Polsce system planowania przestrzennego jest nieefektywny i niespójny. Cechuje się m.in. brakiem skorelowania planów zagospodarowania przestrzennego ze strategiami i programami rozwojowymi, co skutkuje dualizmem kompetencji (planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego). W rezultacie instrumenty planowania przestrzennego pełnią jedynie funkcję ochronną (często zresztą nieskutecznie), a nie prorozwojową⁸⁸. Warto też zauważyć, że w literaturze pojawiają się opinie o jednostronności tezy o konieczności integracji planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym, ze względu na ich różne okresy działania (zmiany w działalności gospodarczej i potrzeby społeczne następują szybciej niż zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, będącym procesem opóźnionym w czasie) oraz nieskuteczność planowania w odniesieniu do zamierzeń, które w danym czasie nie są jeszcze ujawnione. W rezultacie integracja ta powinna występować tylko w odniesieniu do inwestycji celu publicznego z zachowaniem swobody w wyborze lokalizacji inwestycji prywatnych⁸⁹.

⁸⁴ S. Staszewska, op. cit., s. 182; KPZK, s. 145.

⁸⁵ Krytycznie o koncepcji, iż art. 6 u.p.z.p. ustanawia domniemanie prawa do zabudowy, wypowiada się np. H. Izdebski (H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007, s. 44).

⁸⁶ M. Puk, op. cit., s. 191.

⁸⁷ A. Fogel, *Prawna ochrona...*, s. 145.

⁸⁸ KPZK, s. 145.

⁸⁹ B. Ney, *Ocena systemu planowania przestrzennego w Polsce oraz sugestie jego poprawy*, w: A. Maciejewska (red.), *Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju*, t. 142, KPZK PAN, Warszawa 2012, s. 24; T. Markowski, D. Drzazga,

Niespójność systemu zauważalna jest również w zakresie relacji aktów planowania przestrzennego i obszarowych instrumentów ochrony przyrody.

Można odnotować rosnącą świadomość władz lokalnych w zakresie potrzeby planowego gospodarowania przestrzenią, przejawiającą w rosnącej powierzchni terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w gminach przylegających do miast⁹⁰. Należy jednak podkreślić, że sam wzrost pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powierzchni obszarów wiejskich nie gwarantuje zachowania ładu przestrzennego. Potwierdzają to choćby obserwacje historyczne dotyczące występującego w Polsce w drugiej połowie XX w. wzrostu rozproszenia zabudowy i mającej genezę polityczną lokalizacji na wsiach zabudowań mieszkaniowych i produkcyjnych o charakterze paramiejskim, niedostosowanych skalą i funkcją do tradycyjnych układów. Następowало to mimo obowiązujących nieprzerwanie od lat pięćdziesiątych planów zagospodarowania przestrzennego⁹¹. Co więcej, niepokojącą tendencją obecnego systemu planowania przestrzennego w Polsce jest mozaikowość, wynikająca z uchwalania planów miejscowych o powierzchni poniżej 1 ha, co też nie pozwala na kompleksowe kształtowanie przestrzeni i zachowanie ładu przestrzennego.

Przeprowadzone w ramach niniejszego opracowania badania w zakresie adekwatności prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce do wyzwań współczesnego rozwoju przestrzennego obszarów wiejskich potwierdzają słuszność postulatu gruntownej przebudowy tego systemu oraz jego podstaw prawnych. Należy jednak mieć na uwadze, że nawet zmiany systemu prawa planowania przestrzennego nie dają gwarancji powstrzymania negatywnych procesów dotyczących rozwój przestrzenny obszarów wiejskich. Być może właściwym kierunkiem byłaby również zmiana paradygmatów rozwojowych: z modernizacji na rewitalizację obszarów wiejskich, w których planowanie przestrzenne powiązane jest z planowaniem strategicznym z szeroką partycypacją publiczną na etapie planowania i realizacji⁹². W Polsce paradygmat wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich sprowadza się bowiem często do

Koncepcja zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu), „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2015, nr CLXIV, s. 16.

⁹⁰ Zobacz np. badania dot. łódzkiego obszaru metropolitalnego przeprowadzone przez M. Feltyńskiego (M. Feltyński, op. cit., s. 111-121).

⁹¹ K. Heffner, *Czynniki osadnicze wpływające na potencjał rozwojowy obszarów wiejskich*, „Wies i Rolnictwo” 2002, nr 2, s. 27-48.

⁹² R. Wilczyński, *Jak rozwijać obszary wiejskie, aby przeciwdziałać kryzysowi zagospodarowania przestrzennego?*, „Polskie Krajobrazy Wiejskie Dawne i Współczesne. Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” 2009, nr 12, s. 194.

realizacji przedsięwzięć o charakterze punktowych interwencji finansowanych w ramach programów z funduszy UE⁹³.

Ze względu na wieloaspektowość uwarunkowań rozwoju przestrzennego obszarów wiejskich nie należy też zapominać o istotnym wpływie innych wspomnianych powyżej regulacji prawnych na ład przestrzenny, dotyczących np. ochrony gruntów rolnych czy ochrony przyrody, a także instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

SPATIAL PLANNING AND CONTEMPORARY TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

S u m m a r y

The aim of this paper was to establish whether spatial planning law in Poland meets the challenges of the contemporary trends in the development of rural areas. The latter frequently leads to a number of undesired phenomena such as disordered and uncontrolled urbanisation, spontaneous and unordered growth of towns and related to it peripheral disadvantages and depopulation of villages. Valuable environment locations must be preserved which is of particular importance today, in the context of a wider use of renewable energy resources. It is pointed out in this paper that spatial planning at the municipality level is considered to be the most adequate method of regulation and intervention in economic, social and environmental matters. However, a necessary condition for effective spatial planning is a working regulatory system. The existing spatial planning and regulations in Poland are not adequate to meet the challenges of the current needs and multifunctional development of urban areas, and must be thoroughly reformed.

LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DI FRONTE ALLE TENDENZE CONTEMPORANEE DI SVILUPPO DELLE ZONE RURALI

R i a s s u n t o

L'obiettivo dello studio è di valutare in quale misura il diritto di pianificazione territoriale in Polonia risponda alle sfide contemporanee connesse allo sviluppo di zone rurali. Tra i fenomeni che si verificano in tali zone l'autrice fa notare fra l'altro un'urbanizzazione disordinata e incontrollata, con un'espansione urbana spontanea, problemi della peri-

⁹³ Ibidem.

ferizzazione e dello spopolamento delle zone rurali, una necessità di tutelare aree di pregio ambientale, in particolare nel contesto di pressione antropica dovuta all'insediamento e di salvaguardare i fondi agricoli e lo sviluppo di industria energetica da fonti rinnovabili. Essa indica che la pianificazione territoriale a livello comunale è considerata il più adeguato metodo di intervento normativo nei processi economici, sociali e ambientali. Al contrario un prerequisito per la costruzione di un assetto del territorio è un efficiente sistema di regolazione. A parere dell'autrice, il sistema della pianificazione territoriale e le sue basi giuridiche non sono adeguati alle esigenze e alle sfide contemporanee di sviluppo di zone rurali multifunzionali. Ciò conferma quindi la fondatezza del postulato di una approfondita ricostruzione del sistema.

IZABELA LIPIŃSKA

Z prawnej problematyki ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich

1. Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z ochroną zasobów genetycznych zwierząt hodowlanych użytkowanych na potrzeby gospodarcze. Zwiększający się popyt na tanią żywność, w tym na mleko, mięso i inne produkty pochodzenia zwierzęcego, prowadzi do przeobrażania się tradycyjnych systemów produkcji. Wpływa to na zmiany w zasobach genetycznych, przez które należy rozumieć w szerszym ujęciu wszystkie populacje (gatunki, rasy, odmiany, rody lub linie hodowlane) zwierząt gospodarskich. Do grupy tych zwierząt krajowy ustawodawca zalicza: bydło, świnie, koniowate, drób, owce, kozy, pszczoły miodne oraz zwierzęta futerkowe¹. Ich legislacyjny wykaz jest enumeratywny, jednakże warto podkreślić, że dotyczy on tylko populacji występujących na terenie większości państw europejskich. W pozostałych regionach świata występują, oprócz wymienionych, także inne gatunki zwierząt mające wpływ na gospodarkę rolną. Natomiast w ujęciu węższym na zasób genetyczny składa się materiał biologiczny pochodzący od wymienionych zwierząt, które ze względów użytkowych, naukowych czy kulturowych ma lub może mieć znaczenie dla człowieka. Chodzi tu w szczególności o nasienie reproduktorów, komórki jajowe i zarodki, które są wykorzystywane w rozmnażaniu zwierząt gospodarskich. Materiał ten ma określoną faktyczną lub potencjalną wartość i może być przedmiotem obrotu.

Doniosła rola ochrony zasobów wynika z faktu, że wpływa ona na kształt początkowej fazy wytwarzania i tym samym stanowi w łańcuchu produkcyjnym jego pierwsze i najważniejsze ogniwo. Stosowane procesy hodowlane, przez które należy rozumieć zespół zabiegów zmierzających do poprawienia

¹ Tak art. 2 pkt 1 ustawy z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2007, Nr 133, poz. 921 ze zm.

założeń dziedzicznych (genotypu) zwierząt gospodarskich (w ich zakres wchodzi ocena wartości użytkowej i hodowlanej zwierząt gospodarskich, selekcja i dobór osobników do kojarzenia prowadzony w warunkach prawidłowego chowu), przyczyniają się do pozyskiwania silnych, wydajnych i zdrowych zwierząt, a także do polepszania ich dobrostanu². Jednocześnie procesy te powinny być kształtowane od strony prawnej i przeprowadzane przy założeniu, że zasoby osobników są ograniczone.

Omawiana problematyka jest przedmiotem regulacji krajowej, unijnej oraz międzynarodowej. Jest ona traktowana jako jeden z ważniejszych elementów bioróżnorodności³. Zachowanie jej na odpowiednim poziomie, zarówno dla państw rozwiniętych, jak i rozwijających się wymaga wielu kompromisów. Odnoszą się one zarówno do metod prowadzenia ochrony zasobów, ich zrównoważonego użytkowania oraz zarządzania nimi tak, by osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe.

Celem artykułu jest próba wskazania oraz oceny obowiązujących norm prawnych oddziałujących na tworzenie i utrzymywanie zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich w Polsce. Należy udzielić odpowiedzi na pytanie, w jakiej mierze obowiązujące przepisy prawne zapewniają ich trwałość.

Podjęta tematyka jest bardzo złożona. Wynika to przede wszystkim z konieczności umieszczenia pojęć, technik, procedur czy instrumentów reprezentujących nauki biologiczne i zootechniczne w normach prawnych. Prawodawca najczęściej skupia się na kształtowaniu podstawowych definicji legalnych, umiejscawiając je w systemie przede wszystkim prawa administracyjnego i cywilnego. W tym kontekście niezmiernie istotne są także porozumienia międzynarodowe i konsekwencje z nich wynikające.

Na istotę omawianej problematyki wpływa wiele względów. Przede wszystkim następuje daleko idąca specjalizacja i intensyfikacja produkcji rolniczej. Oddziałuje na nią zmieniający się popyt na produkty pochodzenia zwierzęcego. Produkcja wymaga stosowania ras o jednostronnym kierunku użytkowania, które gwarantują wysoką produkcję i jakość. Prowadzi to do

² Tak art. 2 pkt 4 ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

³ Przez bioróżnorodność lub różnorodność biologiczną należy rozumieć, zgodnie z art. 2 Konwencji o różnorodności biologicznej z 1992 r., zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów pochodzących, *inter alia*, z ekosystemów lądowych, morskich i innych wodnych ekosystemów oraz zespołów ekologicznych, których są one częścią. Dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz ekosystemami. Szerzej A. Ingrassia, D. Manzella, E. Martyniuk, *The Legal Framework for the Management of Animal Genetic Resources*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2005, s. 11 i n. Píše na ten temat także P. Gała, *Ochrona bioróżnorodności a prawa własności intelektualnej w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014, s. 137-148.

marginalizacji, a nawet zaniechania użytkowania ras o innych cechach użytkowych. Jak zauważa Witold Chabuz, większość populacji ogólnoużytkowych ras zwierząt gospodarskich uległa w Polsce znacznej redukcji⁴. Wiele z nich utracono bezpowrotnie.

Zmiana w kierunku produkcji oddziałuje na środowisko naturalne i może implikować pojawianie się w nim negatywnych zjawisk, jak np. chorób wśród zwierząt prowadzących do ograniczenia ich liczebności. Ujemny wpływ na rodzime zasoby może mieć także import często egzotycznego materiału genetycznego spoza naszej strefy geograficznej, czy nie zawsze właściwie dobrane krzyżówki zwierząt. Innym pośrednim czynnikiem degradacji zasobów genetycznych jest zmiana klimatu, która może oddziaływać na dostępność pasz, warunki chowu (np. zwiększanie temperatury powietrza), fizjologię zwierząt⁵. Według danych FAO różnorodność zasobów genetycznych zwierząt zmniejsza się⁶. Powoduje to konieczność zapewnienia trwałej i stabilnej bazy genetycznej dla rozwoju produkcji, która nie tylko zaspokoi obecne potrzeby produkcyjne, lecz także zapewni trwałość gatunków. Dużą rolę odgrywa tu polityka rolna, której jednym z celów jest zapewnienie zdrowej i bezpiecznej żywności.

Na zachowanie genetycznej różnorodności zwierząt wpływ mają zachodzące procesy globalizacji. Można je zauważyć w zmniejszającej się liczbie ras użytkowych. Produkcję zawęża się bowiem do najbardziej wydajnych i odpornych na czynniki zewnętrzne osobników. Ponadto coraz częściej pojawia się tzw. erozja genetyczna, przez którą należy rozumieć spadek liczby gatunków występujących na terenach ich dotychczasowego występowania⁷. W ostateczności może ona prowadzić do ich wyginięcia. Dlatego konieczne jest podejmowanie działań przeciwdziałających temu zjawisku, co wymaga ścisłej współpracy państwa z producentami rolnymi. Doniosłą rolę odgrywają tu instytucje gromadzące zasoby genowe oraz hodowcy. W szczególności

⁴ Zob. W. Chabuz, *Stan zasobów genetycznych*, w: Z. Litwińczuk (red.), *Ochrona zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich i dziko żyjących*, Warszawa 2011, s. 37 i n.

⁵ Szerzej D. Pilling, I. Hoffmann, *Climate Change and Animal Genetic Resources for Food and Agriculture: State of Knowledge, Risks and Opportunities*, Background Study Paper No. 53, <http://www.fao.org/docrep/meeting/022/mb386e.pdf> [dostęp: 17.12.2015].

⁶ Zob. *Stan zasobów genetycznych zwierząt dla wyżywienia i rolnictwa w świecie – w skrócie*, Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy w porozumieniu z Organizacją Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa, Kraków 2008, s. 11 i n. <http://www.fao.org/3/a-a1260e.pdf> [dostęp: 20.12.2015].

⁷ Tak D. Kulus, *Zjawisko erozji genetycznej jako zagrożenie dla bezpieczeństwa współczesnego świata*, w: J. Karwat (red.), *Bezpieczeństwo współczesnego świata: Historia, wyzwania, konflikty zbrojne*, Poznań 2014, s. 215-225.

decyzje rolników co do wyboru właściwego materiału genetycznego, jak i przyjmowane zobowiązania w zakresie chowu gatunków zagrożonych mają zasadnicze znaczenie dla ochrony zasobów genowych.

2. Problematyka ochrony zasobów genetycznych jest od wielu lat podejmowana na arenie międzynarodowej⁸. Jak zaznaczono wcześniej, jest ona postrzegana przez pryzmat prawnej ochrony bioróżnorodności. Najważniejszym i jednocześnie najpowszechniejszym porozumieniem w tym zakresie jest Konwencja o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r., która została ogłoszona i przyjęta w Rio de Janeiro podczas międzynarodowej Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju⁹. Zgodnie z art. 1 celem Konwencji jest ochrona różnorodności biologicznej, zrównoważone użytkowanie jej elementów oraz uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych. Przejawem tego ma być odpowiedni do nich dostęp, właściwy transfer technologii oraz finansowanie. Strony podnoszą ochronę różnorodności biologicznej do rangi jednej z najważniejszych wartości dla całej ludzkości. Jednocześnie podkreślają, że państwa mają suwerenne prawa do swoich zasobów naturalnych, które podlegają ich jurysdykcji. Na nich ciąży obowiązek podejmowania czynności związanych z ich zachowaniem. Prawodawca krajowy powinien zatem stanowić takie rozwiązania legislacyjne, które z jednej strony będą chroniły zasoby, a z drugiej – pozwolą na ich eksploatację i obrót. W przestrzeni działalności rolniczej oznacza to konieczność utrzymania i zapewnienia określonej ich stabilności oraz dostępności.

Konwencja w oparciu o tzw. miękkie prawo (*soft law*), czyli typowe instrumenty prawa międzynarodowego, stworzyła pewne ramy prawne dla realizacji postawionych w niej celów i zadań. Jednakże należy pamiętać o tym, że jej postanowienia mają jedynie charakter zaleceń czy rekomendacji. Nie są one źródłem wiążących zobowiązań. Mimo że nie mają one doniosłości prawnej ani mocy wiążącej, to stanowią one pewne zasady postępowania o charakterze koncepcji, deklaracji, wskazówek czy kodeksów zachowań, które są wyrazem woli politycznej państw. Choć nie mają prawotwórczego charakteru, to mogą stymulować rozwiązania prawne w przyszłości.

Stosunkowo nowym instrumentem prawa międzynarodowego, również o charakterze „prawa miękkiego”, jest Protokół z Nagoi do Konwencji o róż-

⁸ Pisze na ten temat M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 24 i n.

⁹ Dz. U. 2002, Nr 184, poz. 1532; zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 88 i n.

norodności biologicznej¹⁰. Podnosi on konieczności ochrony zasobów genetycznych oraz podziału korzyści wynikających z ich użytkowania. Zgodnie z jego postanowieniami zasoby genetyczne zostały uznane za jeden z czterech głównych składników różnorodności biologicznej w rolnictwie, obok organizmów występujących w agro-ekosystemach, czynników abiotycznych oraz społeczno-kulturowych. Ponadto zwrócono szczególną uwagę na znaczenie zasobów dla wyżywienia i rolnictwa, podkreślając jednocześnie potrzebę utrzymywania ras zwierząt gospodarskich wykorzystywanych w produkcji i przetwórstwie żywności.

Sygnatariusze Protokołu podkreślili wyjątkowy charakter rolniczej różnorodności biologicznej, jej specyficznych cech i problemów wymagających odrębnych rozwiązań. Zobowiązali się do zapewnienia odpowiednich, skutecznych i proporcjonalnych narzędzi legislacyjnych, administracyjnych lub politycznych, aby wykazać, że zasoby genetyczne wykorzystywane w ramach jego jurysdykcji zostały pozyskane na podstawie uprzedniej zgody. Chodzi tu w szczególności o to, by wzajemnie uzgodnione warunki zostały ustanowione zgodnie z wymogami krajowego ustawodawstwa i przepisami wykonawczymi dotyczącymi dostępu i podziału korzyści wynikających z wykorzystania zasobów¹¹.

Doniosłą rolę w kształtowaniu światowych zasad ochrony zasobów genetycznych zwierząt hodowlanych pełni Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO). Zgodnie z przyjętą przez nią definicją przez zasoby genetyczne zwierząt należy rozumieć wszystkie gatunki zwierząt gospodarskich i populacje w ich obrębie, które ze względów użytkowych, naukowych bądź kulturowych mają albo mogą mieć w przyszłości znaczenie dla człowieka¹². Populacje w obrębie gatunków obejmują rasy, odmiany, selekcyjonowane linie i rody zwierząt,

¹⁰ Protokół został przyjęty przez Dziesiątą Konferencję Stron Konwencji w 2010 r. Zob. E. Martyniuk, *Ekspertyza na temat wpływu wprowadzenia w Polsce nowych regulacji dotyczących dostępu do zasobów genetycznych i podziału korzyści wynikających z użytkowania tych zasobów (ABS) w hodowli zwierząt wynikających z postanowień Protokołu z Nagoi o dostępie do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwym i równym podziale korzyści wynikających z użytkowania tych zasobów do Konwencji o różnorodności biologicznej*, Warszawa 2013, file://biodiv.gos.gov.pl/protokol-z-nagoi/ekspertyzy [dostęp: 27.11.2015].

¹¹ Zob. Preambuła do Protokołu z Nagoi do Konwencji o różnorodności biologicznej dotyczącego dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z ich wykorzystania, http://biodiv.gdos.gov.pl/protokol-z-nagoi/tekst-protokolu-z-nagoi/nagoya-protocol_eng.pdf [dostęp: 27.11.2015].

¹² Tak J. E. O. Rege, J. P. Gibson, *Animal genetic resources and economic development: issues in relation to economic valuation*, „Ecological Economics” 45(3), 2003, s. 319-330.

jak też populacje lokalne i populacje pierwotne, podlegające procesowi udomowiania oraz populacje gatunków będących dzikimi przodkami czy krewniakami zwierząt gospodarskich. Zasoby genetyczne obejmują także każdy przechowywany materiał genetyczny zwierząt: nasienie, zarodki, oocyty, tkanki czy też izolowany DNA¹³.

FAO przyczyniła się do dokonania w 2007 r. ewaluacji stanu bioróżnorodności rolniczej w sektorze produkcji zwierzęcej¹⁴. Jego analiza została dokonana pod kątem pochodzenia i rozwoju jednostek, ich użytkowania i znaczenia, rozmieszczenia, wymagań poszczególnych zasobów, ryzyka i zagrożeń oraz możliwości zarządzania nimi. Efektem prac było przygotowanie raportu o stanie zasobów oraz ustalenie na jego podstawie Światowego Planu Działania na rzecz Zasobów Genetycznych Zwierząt¹⁵. Podkreślono w nim, że zasoby genetyczne zwierząt i systemy ich użytkowania stanowią integralną część ekosystemów i krajobrazów rolniczych na całym świecie. Odpowiednie zarządzanie nimi jest bardzo złożonym zadaniem, gdyż wymaga godzenia kwestii dotyczących samych zasobów (np. selekcji czy ochrony ras), jak i spraw międzysektorowych na nie oddziałujących (np. ochrona zdrowia zwierząt, rozwój i standardy w handlu, zarządzanie środowiskiem)¹⁶. Na zawołanie tematyki wpływa również fakt, że odpowiedzialność za te działania jest dzielona pomiędzy różnymi instytucjami, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Za cele Planu sygnatariusze przyjęli m.in. promocję zrównoważonego użytkowania i rozwoju zasobów genetycznych, tak by zapewniał on bezpieczeństwo żywnościowe. Ponadto zobowiązali się do zapewnienia ochrony różnorodności cennych zasobów genetycznych dla obecnych i przyszłych pokoleń, w tym przez m.in. opracowanie i wdrażanie skutecznych strategii krajowych i regulacji prawnych. Podniesiono, że warunkiem trwałości i ich właściwej ochrony jest także zapewnienie producentom rolnym równego dostępu do materiału genetycznego, informacji, technologii oraz zasobów finansowych. Można zatem stwierdzić, że efektem przyjęcia planu była konieczność wypracowania na poziomie państw sygnatariuszy odpowiednich metod zarządzania zasobami, które by pozwalały na ich ochronę oraz realizację ce-

¹³ Zob. *The Global Strategy for the Management of Farm Animal Genetic Resources*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1999, <http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/lead/toolbox/Indust/ex-brf.pdf> [dostęp: 19.12.2015].

¹⁴ Tak *Stan zasobów genetycznych zwierząt dla wyżywienia i rolnictwa w świecie – w skrócie*, Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy, Kraków 2008.

¹⁵ Zob. *Światowy Plan Działania na Rzecz Zasobów Genetycznych Zwierząt oraz Deklaracja z Interlaken*, Kraków 2008; <http://www.fao.org/3/c-a1404o.pdf> [dostęp: 30.12.2015].

¹⁶ Ibidem.

łów wskazanych w jego treści. Istotną rolę należy postrzegać w opracowywaniu i wdrażaniu właściwych strategii, działań hodowlanych oraz wdrażaniu norm prawnych z zakresu hodowli zwierząt umożliwiających jednocześnie ochronę prawną.

3. Rezultatem działań mających na celu ochronę zasobów genetycznych zwierząt w ramach prawodawstwa międzynarodowego było przyjęcie we Wspólnocie Europejskiej rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/94 z 20 czerwca 1994 r. w sprawie ochrony, opisu, zbierania i wykorzystania zasobów genetycznych w rolnictwie¹⁷. Prawodawca wspólnotowy przyjął założenie, że wszelkie podejmowane działania odnośnie do zasobów – zarówno roślinnych, jak i zwierzęcych – powinny prowadzić do zwiększenia zróżnicowania w rolnictwie, zachowania różnorodności biologicznej oraz poprawy jakości produktów rolnych. Z tego tytułu jako podstawowy instrument ochrony przyjęto tworzenie 5-letniego programu działań dotyczący zasobów genetycznych w rolnictwie. Zgodnie z art. 7 rozporządzenia dotyczył on ochrony, opisu, zbierania i wykorzystania roślinnych i zwierzęcych zasobów genetycznych, które wówczas występowały na terenie Wspólnoty i które mogły zostać utracone. Szczególną ochroną objęto gatunki, co do których istniało przekonanie o dużym znaczeniu dla rolnictwa, ogrodnictwa lub leśnictwa. Realizacja programu miała pośrednio przyczyniać się do ograniczania nakładów i kosztów związanych z produkcją rolną, a także prowadzić do zwiększenia konkurencyjności rolnictwa oraz poprawy zarządzania jego zasobami.

Omawiany akt normatywny został zmieniony przez rozporządzenie Rady (WE) nr 870/2004 z 24 kwietnia 2004 r. ustanawiające wspólnotowy program w sprawie ochrony, opisu, zbierania i wykorzystania zasobów genetycznych w rolnictwie i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1467/94¹⁸. Jako tzw. działanie celowe, na podstawie art. 5 przyjęto konieczność wykorzystywania dwóch metod ochrony – tj. *in situ*¹⁹ oraz *ex situ*²⁰. Ponadto zwrócono uwagę na potrzebę ustanowienia europejskiego, zdecentralizowanego wykazu zbior-

¹⁷ Dz. Urz. L 159 z 28 czerwca 1994 r., s. 1-10. Przyjęcie tego rozporządzenia było efektem ratyfikacji przez Wspólnotę Europejską Konwencji o różnorodności biologicznej w 1993 r.

¹⁸ Dz. Urz. L 162 z 30 kwietnia 2004 r., s. 18-28.

¹⁹ Zgodnie art. 3 lit. e rozporządzenia nr 870/2004 przez ochronę *in situ* należy rozumieć ochronę materiału genetycznego w ekosystemach i w siedliskach przyrodniczych, a także zachowanie oraz odtworzenie żyjących populacji gatunków lub ras dziedzicznych w ich naturalnym otoczeniu oraz, w przypadku ras udomowionych lub gatunków roślin uprawnych, w środowisku gospodarstwa rolnego, w którym wykształciły one swoje cechy wyróżniające.

²⁰ Ochrona *ex situ* to ochrona materiału genetycznego na potrzeby rolnictwa poza jego siedliskiem naturalnym (art. 3 lit. g rozporządzenia nr 870/2004).

rów *ex situ*, a także obiektów *in situ*. W szczególności chodziło o tworzenie europejskich zasobów próbek zwierzęcego materiału genetycznego zabezpieczonych w niskich temperaturach, w oparciu o zasoby krajowe lub instytucjonalne. Mowa tu o organizowaniu banków genów. Państwa członkowskie zobowiązały się także do opracowania ogólnoeuropejskich, znormalizowanych i porównywalnych kryteriów identyfikacji priorytetów krajowych w zakresie działań w dziedzinie zrównoważonej ochrony i wykorzystania genetycznych zasobów zwierzęcych oraz do opracowania wymagań współpracy międzynarodowej w tym zakresie (załącznik nr 1). Szczególną uwagę zwrócono na potrzebę opracowania wspólnych transnarodowych programów hodowlanych dla zagrożonych ras i populacji.

Przyjmowane na poziomie międzynarodowym zobowiązania w zakresie ochrony zasobów genetycznych zwierząt implikowały kolejne zmiany w regulacji unijnej. Przykładem może być rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 511/2014 z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków zapewniających zgodność użytkowników w Unii z wymogami wynikającymi z Protokołu z Nagoi dotyczącego dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów²¹. Rozporządzenie to w art. 5 nałożyło na Komisję obowiązek zakładania i prowadzenia rejestru tzw. kolekcji w granicach Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 3 pkt 9 należy przez nią rozumieć zgromadzony i przechowywany zestaw próbek zasobów genetycznych i związanych z nimi informacji, będący w posiadaniu podmiotu publicznego lub prywatnego. Rejestr zawiera informacje o kolekcjach zasobów genetycznych lub ich częściach.

Jak podkreślono wcześniej, zmianie polityki rolnej towarzyszy podejmowanie działań w temacie ochrony zasobów genetycznych. Znajduje to wyraz w realizowanych programach rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności w ramach środków rolnośrodowiskowych²². Poszczególne działania są ukierunkowane na działalność rolniczą, która pozwala zapewnić ochronę zasobów genetycznych w obrębie samych gospodarstw rolnych. Polegają one na przyznawaniu rekompensat rolnikom ponoszącym dodatkowe koszty i tracącym część dochodów w wyniku działań ochronnych służących zachowaniu zagro-

²¹ Dz. Urz. L 150 z 20 maja 2014 r., s. 59-71, zob. M. Kropiewnicka, *Walka z biopiractwem sposobem na zmniejszenie ubóstwa na świecie – przegląd aktów prawnych regulujących problematykę dostępu do zasobów genetycznych i tradycyjnej wiedzy z nimi związanej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 14, s. 217-229.

²² Szerzej: *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Zasoby genetyczne w rolnictwie – od ochrony do zrównoważonego wykorzystywania*, Bruksela, 28 listopada 2013 r., COM (2013), 838 final.

zonych ras zwierząt. Omawiane zagadnienia są kształtowane rozporządzeniem 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 1698/2005²³. Prawodawca zwrócił szczególną uwagę na konieczność zachowania zasobów genetycznych zwierząt przez utrzymywanie lokalnych ras zagrożonych wyginięciem. Tym samym w kolejnym okresie realizacji WPR do 2020 r. zostały przewidziane płatności w ramach zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych²⁴. Mają one przede wszystkim służyć ochronie oraz zrównoważonemu wykorzystaniu i rozwojowi zasobów genetycznych, a także przyczyniać się do pokrycia dodatkowych kosztów ponoszonych przez rolników w związku z koniecznością spełniania szczególnych wymogów trzymania zwierząt, jak i utraconych dochodów wynikających z podjętych przez nich zobowiązań²⁵.

Regulacja unijna w zakresie hodowli zwierząt, ochrony ich zasobów genetycznych oraz obrotu nimi jest rozproszona. Składa się nań wiele aktów prawnych o różnej mocy wiążącej, często dotyczących poszczególnych gatunków zwierząt. Z tego względu, by ujednolicić prawodawstwo, Komisja podjęła działania w zakresie sformułowania „Prawa zootechnicznego”. Efektem czego było przygotowanie wniosku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących handlu zwierzętami hodowlanymi i ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu oraz ich przywozu do Unii²⁶. Omawiane przepisy zootechniczne mają na celu m.in. promowanie wolnego handlu materiałem genetycznym z uwzględnieniem zrównoważonego charakteru programów hodowlanych i zachowania zasobów²⁷.

4. Zagadnienia związane z ochroną zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich, w tym w szczególności ras zagrożonych, są przedmiotem regulacji krajowej na podstawie ustawy z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich²⁸. Zgodnie z art. 28 pkt 1 ustawy

²³ Dz. Urz. UE L 347/487 z 20 grudnia 2013 r.

²⁴ Zob. pkt 12 preambuły rozporządzenia nr 1305/2013.

²⁵ Zob. art. 28 pkt 6 rozporządzenia nr 1305/2013.

²⁶ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących handlu zwierzętami hodowlanymi i ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu oraz ich przywozu do Unii, Bruksela, 11 lutego 2014 r., COM (2014), 5 final 2014/0032 (COD).

²⁷ Ibidem.

²⁸ Dz. U. Nr 133, poz. 921 ze zm.

ochrona polega na utrzymywaniu żywych zwierząt gospodarskich (ochrona *in situ*) lub gromadzeniu i przechowywaniu ich materiału biologicznego (ochrona *ex situ*). Podmiotem upoważniony do realizacji i koordynacji działań w omawianym zakresie jest Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie²⁹. Nadzór nad jego działalnością sprawuje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W celu wykonania ustawy realizowane są tzw. programy ochrony zasobów genetycznych dla poszczególnych ras lub gatunków zwierząt³⁰. Bazowym dokumentem, na podstawie którego są one przygotowywane, jest opracowana w 2013 r. Krajowa strategia zrównoważonego użytkowania i ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich³¹. Jako jedno z jej priorytetowych działań wskazano ograniczenie postępującego ubożenia i zwiększenie wykorzystania bioróżnorodności zwierząt gospodarskich. Strategia będzie realizowana do 2025 r. i ma ona pozwolić na zachowanie oraz właściwe wykorzystanie bogactwa zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich w skali lokalnej, regionalnej i krajowej oraz zapewnić trwałość i możliwość rozwoju społeczno-gospodarczego społeczności wiejskich³². Warto podkreślić, że założenia omawianego dokumentu odpowiadają przyjętej przez Parlament Europejski w 2012 r. Unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej do 2020 r.³³ Ponadto strategia ta wraz z planem działań na rzecz zasobów jest narzędziem wdrażania Światowego Planu Działań na rzecz Zasobów Genetycznych Zwierząt³⁴.

²⁹ Tak § 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 6 czerwca 2008 r. w sprawie podmiotu upoważnionego do realizacji działań w zakresie ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich, Dz. U. Nr 108, poz. 691. Polska wdraża założenia Światowej Strategii FAO od 1996 r.

³⁰ Zob. np. Program ochrony zasobów genetycznych bydła rasy polskiej czerwonej, Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 9/11 Dyrektora Instytutu Zootechniki Państwowego Instytutu Badawczego, <http://bydlo.bioroznorodnosc.izoo.krakow.pl/programy-ochrony/index> [dostęp: 26.12.2015].

³¹ Zob. E. Martyniuk, J. Krupiński, *Krajowa strategia zrównoważonego użytkowania i ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich oraz plan działań na rzecz tych zasobów*, „Przegląd Hodowlany” 2013, nr 5, s. 5-8.

³² Tak *Krajowa strategia zrównoważonego użytkowania i ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich*, Warszawa 2013, s. 9.

³³ Ibidem. Unijna strategia ma szerszy zakres, nie ogranicza się bowiem jedynie do zapewnienia żywności i rozwoju obszarów wiejskich, ale jest narzędziem wspierającym ochronę różnorodności biologicznej czy łagodzenie zmian klimatu.

³⁴ Szerzej Krajowa..., s. 7 i n.; zob. I. Hoffmann, B. Scherf, *Implementing the Global Plan of Action for Animal Genetic Resources*, „Animal Genetic Resources” 2010, nr 47, s. 1-10.

Poszczególne programy ochrony zasobów określają przede wszystkim cel, jaki ma być osiągnięty dla danej rasy zwierząt, metody służące jego realizacji, a także określają zakres kriokonserwacji materiału biologicznego i sposób jego wykorzystania³⁵. Przy tworzeniu programu Instytut Zootechniki współdziała ze związkami hodowców lub innymi upoważnionymi podmiotami. Zatem można stwierdzić, że adresatami i realizatorami programów ochrony są przede wszystkim hodowcy³⁶ utrzymujący zwierzęta chronionej populacji oraz organizacje prowadzące księgi dla zwierząt hodowlanych danego gatunku lub rasy³⁷.

Udział w programie jest dobrowolny, a odbywa się na podstawie umowy zawartej między Instytutem lub osobą prowadzącą księgę hodowlaną działającą w jego imieniu a hodowcą³⁸. Wynikające z jej treści prawa i obowiązki kształtowane są odpowiednio co do gatunku lub rasy objętej programem. Hodowca, przystępując do programu, zobowiązuje się przed wszystkim do:

- utrzymywania osobników konkretnej rasy,
- poddawania zwierząt ocenie wartości użytkowej oraz wpisom do ksiąg hodowlanych,
- odchovu czysto rasowego materiału hodowlanego,
- prowadzenia wymaganych zapisów hodowlanych,
- udostępniania zwierząt do celów badawczych przy zachowaniu obowiązujących przepisów weterynaryjnych,
- przekazywania informacji dotyczących liczebności, warunków i kosztów utrzymania stada oraz innych danych o stadzie do krajowej bazy danych

³⁵ Przez kriokonserwację należy rozumieć kontrolowane obniżanie temperatury układów aktywnych biologicznie w taki sposób, aby po rozmrożeniu materiał biologiczny miał te same właściwości i funkcje, jakie miał przed zamrożeniem. Metoda ta pozwala zatrzymać procesy prowadzące do śmierci komórkowej, uruchamiające się, gdy układ znajduje się w ekstremalnych warunkach otoczenia. Daje ona możliwość przechowywania materiału biologicznego przez dziesiątki lat. Piszą na ten temat A. Cholewka, W. Cizek, Z. Drzazga, *Kriokonserwacja*, w: H. Podbielska, A. Skrzek (red.), *Zastosowanie niskich temperatur w biomedycynie*, Wrocław 2012, s. 283 i n.

³⁶ Hodowcą, zgodnie z ustawą, jest osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca hodowlę zwierząt i ich dokumentację hodowlaną.

³⁷ Jest to np. Polska Federacja Hodowców Bydła i Producentów Mleka dla bydła rasy polskiej czerwonej, polskiej czerwono-białej i polskiej czarno-białej; czy też Polski Związek Hodowców i Producentów Trzody Chlewniej POLSUS dla świń rasy puławskiej etc.

³⁸ Zob. zarządzenie nr 7/15 z 23 marca 2015 r. Dyrektora Instytutu Zootechniki – Państwowego Instytutu Badawczego w sprawie realizacji zadań w zakresie ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich, http://www.bioroznorodnosc.izoo.krakow.pl/inne_dokumenty [dostęp: 12.12.2015].

o zasobach genetycznych zwierząt gospodarskich prowadzonej w Instytucie Zootechniki,

– zapewnienia odpowiednich warunków utrzymania i pielęgnacji zwierząt³⁹.

Jak zaznaczono powyżej, w Polsce stosowane są dwie metody ochrony zasobów genetycznych zwierząt. Pierwszą z nich jest metoda *in situ* w miejscu występowania zwierząt, czyli w obrębie gospodarstwa. Polega ona na utrzymaniu chronionych populacji poprzez hodowlę i użytkowanie zwierząt w stadach zachowawczych. Z tego tytułu producenci rolni mogą otrzymać odpowiednie wsparcie finansowe. Zostało ono przewidziane w § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach „Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 i dotyczy ras lokalnych bydła, koni, owiec, świń oraz kóz⁴⁰.

Udział w zobowiązaniach rolno-środowiskowo-klimatycznych jest dobrowolny. Beneficjentem może być rolnik utrzymujący wpisane do księgi hodowlanej krowy, kłacz, lochy, owce matki lub kozy matki poszczególnych ras, które są objęte programem ochrony zasobów genetycznych, o ile łączna powierzchnia posiadanych przez rolnika gruntów rolnych wynosi co najmniej 1 ha (§ 11 rozporządzenia). Omawiana płatność jest uzależniona od liczby zwierząt trzymanych w gospodarstwie. Przysługuje ona na podstawie § 14 pkt 1 omawianego rozporządzenia, jeżeli ilość zwierząt w stadzie wynosi co najmniej: 4 krowy tej samej rasy, 2 kłaczki tej samej rasy, 10 owiec matek rasy olkuskiej, 15 owiec matek rasy cakiel podhalański, barwna owca górską, polska owca pogórza, czarnogłówka, 30 owiec matek rasy merynos polski w starszym typie albo 10 owiec matek pozostałych ras, 10 loch rasy puławskiej, 8 loch rasy złotnickiej białej, 8 loch rasy złotnickiej białej⁴¹, 8 loch rasy złotnickiej pstrej⁴² oraz 3 kozy matki.

Płatności w ramach omawianego działania są przyznawane corocznie, przez okres 5-letniego zobowiązania. Przy czym zgodnie z § 14 pkt 2 rozporządzenia są one ograniczone do maksymalnej liczby zwierząt w jednym stadzie. W przypadku krów wynosi ona 100 sztuk, a w przypadku świń w ra-

³⁹ Zob. przykładowa umowa dotycząca realizacji programów ochrony zasobów genetycznych koni, http://pzhk.pl/wp-content/uploads/umowa_uczestnictwa.pdf [dostęp: 19.12.2015].

⁴⁰ Dz. U. 2015, poz. 415.

⁴¹ W przypadku stada objętego programem ochrony zasobów genetycznych przed 1 stycznia 2006 r. – 6 loch.

⁴² W przypadku stada objętego programem ochrony zasobów genetycznych przed 1 stycznia 2006 r. – 3 lochy.

mach stada podstawowego zwierząt tej samej rasy: 70 loch rasy puławskiej, 100 loch rasy złotnickiej białej oraz 100 loch rasy złotnickiej pstrej.

Z kolei metoda *ex situ* umożliwia gromadzenie rezerwy genetycznej w formie zamrożonego nasienia i zarodków danej rasy, odmiany, linii. Jest ona traktowana jako pomocniczy instrument w realizacji ochrony zasobów genetycznych. W celu stosowania tej metody został utworzony w 2014 r. Krajowy Bank Materiałów Biologicznych (KBMB)⁴³. Będzie w nim gromadzony materiał biologiczny pochodzący od bydła, koni, świń oraz owiec i kóz, zgodnie z opracowanymi metodami oraz sposobami pobierania i przechowywania materiału biologicznego. Jego celem jest utworzenie tzw. kolekcji krajowej, na którą składają się cztery zbiory – podstawowy, historyczny, roboczy oraz zbiór oceny zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich. Krajowy Bank Materiałów Biologicznych spełnia wymogi Centrum Przechowywania Materiału Genetycznego przewidziane w ustawie z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁴⁴. Jednakże jak do tej pory nie został jeszcze opracowany Krajowy Program Kriokonserwacji zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich, w tym w szczególności zasady pozyskiwania materiału biologicznego ani jego obrotu.

Natomiast w przygotowaniu jest uchwała Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Ochrona i zarządzanie krajowymi zasobami genetycznymi zwierząt gospodarskich w warunkach zrównoważonego użytkowania” na lata 2016-2020⁴⁵. Projektowany program jest kontynuacją i rozwinięciem dotychczas realizowanego programu w latach 2011-2015 pod tą samą nazwą⁴⁶. Jednym z jego celów jest ochrona bioróżnorodności genetycznej zwierząt gospodarskich, w tym przez stworzenie kolekcji materiału biologicznego (nasienie, zarodki bydła, koni, świń, owiec i kóz) i zapewnienie pełnej operacyjności Krajowego Banku Materiału Biologicznego. Jego autorzy zauważali konieczność przeprowadzenia analizy przepisów dotyczących kriokonserwacji materiału biologicznego. Obecnie są one kształtowane na mocy wspomnianej powyżej ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (art. 1 pkt 1 lit. f). Przygotowanie i wykorzystywanie materiału genetycznego wiąże się bowiem z koniecznością spełniania

⁴³ Zob. decyzję Powiatowego Lekarza Weterynarii w Krakowie z 18 września 2014 r.

⁴⁴ Dz. U. 2014, poz. 1539 ze zm.

⁴⁵ Zob. <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1784,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-ustanowienia-programu-wieloletniego-pod.html> [dostęp: 29.12.2015].

⁴⁶ Zob. uchwała nr 46/2011 Rady Ministrów z 12 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Ochrona i zarządzanie krajowymi zasobami genetycznymi zwierząt gospodarskich w warunkach zrównoważonego użytkowania”.

określonych norm sanitarno-weterynaryjnych. Celem tej szczególnej ochrony jest zapewnienie bezpieczeństwa epizootycznego, ograniczenie do minimum ryzyka przenoszenia chorób, w tym chorób odzwierzęcych, zapewnienie odpowiedniej jakości i możliwości właściwego wykorzystania zebranego materiału w przyszłości. Normy obejmują wszystkie etapy postępowania z materiałem genetycznym, począwszy od jego pozyskiwania, przetwarzania, obróbki, konserwacji, przechowywania, wprowadzania do obrotu, transport oraz jego wykorzystania⁴⁷. Zgodnie z obowiązującymi przepisami sama produkcja, obróbka, konserwacja i przechowywanie materiału genetycznego mogą odbywać się wyłącznie w centrach pozyskiwania i centrach przechowywania zatwierdzonych i kontrolowanych przez Inspekcję Weterynaryjną⁴⁸.

5. Podstawowym zadaniem ochrony zasobów genowych jest zabezpieczenie naturalnej oraz wytworzonej przez człowieka zmienności genetycznej zwierząt użytkowych w celu wytwarzania ulepszonych ras, a także zachowanie przyrody i dziedzictwa kulturowego. Jednakże dominujący obecnie – przemysłowy model produkcji zwierzęcej opiera się w dużej mierze na wąskiej bazie genetycznej. Z tego względu bardzo istotną rolę odgrywa ustawodawca, który powinien określić w sposób jednolity zarówno zasady wykorzystywania materiału genetycznego, jak i sposoby jego zabezpieczania. Istniejące normy prawne na poziomie Unii Europejskiej obejmują w zasadzie omawianą problematykę kompleksowo. Choć zdecydowanie będzie ona bardziej czytelna dla jej adresatów po wprowadzeniu rozporządzenia w zakresie „prawa zootechnicznego”. Należy podkreślić, że normy prawne bardziej sprzyjają produkcji prowadzonej przez duże podmioty aniżeli małych producentów rolnych. Łączy się to jednak z wykorzystywaniem wąskiego typu zasobów genetycznych zwierząt dających najbardziej optymalne efekty produkcyjne. Ponadto na wielkość ich produkcji oddziałuje przemysł farmaceutyczny, poprzez oferowane środki stymulujące np. przyrosty osobników.

To sztuczne ingerowanie w żywe organizmy wywiera negatywny wpływ na różnorodność zwierząt. Jednocześnie prowadzi to do osłabienia pozycji rynkowej małych gospodarstw rolnych. Nie są one w stanie podążać za przemianami na rynku rolnym. Dlatego istotne jest wspieranie produkcji lokalnych ras zwierząt, które mogą mieć istotny wpływ na rozwój gospodarstw

⁴⁷ Szerzej J. Wieczorek, *Ochrona sanitarna materiału genetycznego przeznaczonego do długotrwałego przechowywania*, „Wiadomości Zootechniczne” 2009, nr 1, s. 11-24.

⁴⁸ Zob. art. 3 pkt 5 lit. d ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz. U. Nr 33, poz. 287 ze zm.

rodzinnych o mniejszej skali produkcji, zapewniając im zarówno konkurencyjność, jak i trwałość.

Należy stwierdzić, że oferowane rolnikom płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne w zakresie ochrony zasobów genetycznych są w wielu przypadkach bodźcem dla producentów do podejmowania szeregu obowiązków wynikających z utrzymywania lokalnych ras zwierząt. Przyczyniają się one zarówno we wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, jak i zapewnianiu ciągłości produkcji ras ważnych gospodarczo dla producentów rolnych, jak i poszczególnych regionów.

Ochrona zasobów genetycznych w rolnictwie ma charakter długofalowy i wykracza poza interesy poszczególnych państw. Przyjęte zobowiązania na arenie międzynarodowej są wypełniane w obrębie Unii Europejskiej. Pojawia się jednak pytanie, w jakim stopniu obecna regulacja unijna będzie wystarczająca w obliczu takich wyzwań, jak np. przystąpienie do Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji. Należy jednak podkreślić, że obrót materiałem genetycznym jest przedmiotem regulacji obu stron. Jednakże chodzi tu w szczególności o dostęp do unijnego rynku materiału modyfikowanego genetycznie oraz o jego wpływ na rodzime populacje. Jak podkreśla Elżbieta Martyniuk, międzynarodowy obrót materiałem hodowlanym w Polsce regulują przepisy hodowlane oraz weterynaryjne⁴⁹. W uzasadnionych przypadkach materiał hodowlany lub materiał biologiczny z terenu EU oraz krajów trzecich jest dopuszczany po spełnieniu określonych wymagań ustawowych.

W Polsce mimo stworzenia Krajowego Banku Materiałów Biologicznych brakuje norm prawnych odnoszących się do pozyskiwania, przechowywania i udostępniania materiału biologicznego. Stanowi to istotną lukę w kwestii wdrażania programu kriokonserwacji zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich i realizacji ochrony *ex situ*.

Ponadto nie jest określony status prawny zasobów od strony prawa własności⁵⁰. Ustawodawca nie wskazuje jednoznacznie, kto jest ich właścicielem i kto ma prawo do zasobów. Można przyjąć założenie, że nadal jest nim

⁴⁹ Zob. E. Martyniuk, *Ekspertyza na temat wpływu wprowadzenia w Polsce nowych regulacji dotyczących dostępu do zasobów genetycznych i podziału korzyści wynikających z użytkowania tych zasobów (ABS) w hodowli zwierząt wynikających z postanowień Protokołu z Nagoi o dostępie do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwym i równym podziale korzyści wynikających z użytkowania tych zasobów do Konwencji o różnorodności biologicznej*, Warszawa 2013, s. 29 i n.

⁵⁰ Por. H. D. Blackburn, P. J. Boettcher: *Options and legal requirements for national and regional animal genetic resource collections*, „Animal Genetic Resources” 2010, nr 47, s. 91-100.

hodowca lub związek hodowców. W takim przypadku na nich powinien ciążyć obowiązek finansowania działalności banku. Ale z drugiej strony, skoro część zasobów ma zabezpieczać różnorodność genetyczną dla przyszłych pokoleń, to utrzymaniem zasobu nie powinni być obciążani hodowcy. W takim razie należałoby potraktować zasoby jako dobro powszechne. Zatem jego utrzymywanie winno leżeć w gestii państwa. Takie rozwiązanie zostało przyjęte np. w Hiszpanii, gdzie odpowiedzialność za działalność banku została powierzona Ministerstwu Rolnictwa⁵¹. Pojawia się odpowiednio kolejny problem – jeżeli bank ma obok utrzymywania zasobu, również podejmować czynności związane z jego oceną pod kątem obrotu, to konieczne jest w pierwszej kolejności ustalenie tego, kto jest posiadaczem, a kto jego właścicielem i kto jest odpowiedzialny za jego finansowanie.

Problematiczna jest także kwestia tworzenia kolekcji historycznej krajowego materiału genetycznego. Warto podkreślić, że materiał ten był gromadzony jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej ustawy, tj. na mocy ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich⁵². Jednakże wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i wejściem w życie nowego aktu normatywnego zmianie uległy podstawowe normy sanitarne i weterynaryjne. Ponadto obowiązywały inne metody badań, a także występowały odmienne jednostki chorobowe. Zatem przyjmując założenie, że pozyskany materiał genetyczny z przeznaczeniem do wykorzystania w hodowli musi posiadać status wolnego od chorób zakaźnych i odpowiednio powinien on przejść przez centrum pozyskiwania i przechowywania, nie jest możliwe wprowadzenie materiału zgromadzonego przed 2004 r. do kolekcji historycznej. Pojawia się więc pytanie, jakie powinno być zagospodarowanie tego materiału, skoro nie może być częścią zasobu.

Reasumując, by w pełni można było mówić o ochronie *ex situ* zasobów genetycznych zwierząt hodowlanych w Polsce, należy w pierwszej kolejności wskazać, komu przysługuje do nich prawo. To z kolei pozwoli na ustalenie zasad organizacyjnych funkcjonowania Krajowego Banku Materiałów Biologicznych i faktycznego ich gromadzenia i obrotu. Jednakże warto podkreślić, że omawiana ochrona nie jest docelową. Ma ona przede wszystkim wspierać hodowlę zwierząt w ich naturalnych warunkach.

⁵¹ Zob. J. Krupiński, E. Martyniuk, J. Sikora, *Rola Krajowego Banku Genów w programach doskonalenia ochrony zasobów genetycznych zwierząt*, Balice 2014, http://www.izoo.krakow.pl/zalaczniki/aktualnosci/content/1250_Rola_Krajowego_Banku_Genow-Krupinski_Martyniuk_Sikora.pdf [dostęp: 29.12.2015].

⁵² Dz. U. 2002, Nr 207, poz. 1762 ze zm.

LEGAL ISSUES RELATED TO THE PROTECTION OF GENETIC RESOURCES OF FARM ANIMALS

Summary

The growing demand for cheap food and other animal products have resulted in a deep transformation of the traditional production systems. It also has a negative effect on the genetic resources which have been shrinking considerably. Some breeds have been replaced with others which ensure better productivity. This paper contains an analysis of the legal norms regulating the creation and maintenance of farm animal genetic resources in Poland. The EU legislation in that matter provides that all activities related to genetic resources should seek to maintain diversity and improve the quality of agricultural products. Thus genetic resources protection programmes are being implemented in individual Member States and the participating farmers receive financial support in exchange for their undertaking to breed animals with observance of the agricultural, environmental and climatic issues. As the author of this paper has determined, in Poland there is an *in situ* protection in place but there is no national legislation that would provide for an *ex situ* protection as well. Thus it is necessary to determine the legal nature of the resources in Poland and determine the role of the National Bank of Biological Material intended to be appointed.

DELLA PROBLEMATICA DELLA TUTELA DELLE RISORSE GENETICHE DEL BESTIAME

Riassunto

La crescente richiesta di alimenti a buon mercato e altri prodotti di origine animale conduce ad una trasformazione dei sistemi di produzione tradizionali. Ha anche un effetto negativo sulle modifiche delle risorse genetiche in quanto esse sono soggette ad un notevole esaurimento ed addirittura ad essere sostituite dalle razze che permettono di raggiungere il massimo della produttività. L'obiettivo dell'articolo è di valutare la normativa vigente che influenza la creazione e il mantenimento delle risorse genetiche degli animali da allevamento in Polonia. Il legislatore dell'Ue ha assunto l'ipotesi che ogni intervento intrapreso nell'ambito delle risorse di origine animale dovrebbe portare ad una maggiore diversificazione in agricoltura, ad un mantenimento della biodiversità ed ad un miglioramento della qualità dei prodotti agricoli. A tal fine a livello degli Stati membri vengono attuati i cosiddetti programmi di tutela delle risorse genetiche per le razze e le specie di animali particolari. I partecipanti – vale a dire i produttori agricoli – possono beneficiare di un sostegno finanziario una volta accettati gli obblighi agro-climatico-ambientali. Nella parte conclusiva l'autrice ha constatato che in Polonia è presente la salvaguardia *in situ*, invece la mancante legislazione nazionale non permette di applicare le misure di salvaguardia *ex situ*. Per questo motivo risulta necessario determinare la natura giuridica delle risorse ed indicare il ruolo che dovrebbe svolgere la Banca Nazionale del Materiale Biologico.

DAMIAN PUŚLECKI

Z rozważań nad przyszłością samofinansowania się rolniczego ubezpieczenia wypadkowego – propozycje *de lege ferenda*

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

Obecnie zagadnienie samofinansowania się ubezpieczenia wypadkowego może być dyskusyjne. Dotyczy ono bowiem tylko jednego rodzaju świadczenia wypadkowego – jednorazowego odszkodowania. Nie można tu zapomnieć, że odnosi się także do zasiłku chorobowego-wypadkowego płatnego z ubezpieczenia chorobowego. Pozostałe świadczenia, które mogą przysługiwać w związku z wypadkiem przy pracy, stanowią pewne obciążenie dla finansów KRUS, a ich wypłata jest możliwa dzięki przerzucaniu środków z innych ubezpieczeń albo dotacji z budżetu państwa. Mając na względzie funkcje rolniczego ubezpieczenia wypadkowego¹, pożądanym byłoby objęcie w przyszłości jego zakresem wszystkich świadczeń wypłacanych z tytułu następstw wypadków przy pracy rolniczej. Takie wyodrębnienie formalne ubezpieczenia wypadkowego spowoduje jednak realne niebezpieczeństwo, że przestanie być ono samofinansujące się.

¹ Szerzej D. Puślecki, *Funkcje społecznego ubezpieczenia wypadkowego rolników a zakres ochrony osób pracujących w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1(8), s. 13 i n.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy ubezpieczenie wypadkowe rolników powinno być samofinansujące. Analiza wskazanego problemu wymaga rozstrzygnięcia kwestii związanych z zasadami wymiaru i poboru składek oraz w szczególności finansowania uzyskiwanych przez ubezpieczonych świadczeń. Aby osiągnąć wskazany powyżej cel, należy uwzględnić nie tylko istotę i funkcje społecznego rolniczego ubezpieczenia wypadkowego. Trzeba tu także pamiętać o zasadzie solidaryzmu społecznego i idei samopomocy społecznej.

Problem finansowania ubezpieczeń wypadkowych nie stroni od kwestii wsparcia budżetowego. Co prawda ZUS również korzysta z dotacji budżetowej, ale biorąc pod uwagę liczbę ubezpieczonych, dysproporcja w stosunku do środków przeznaczanych do KRUS jest znacząca. Trzeba jednak zauważyć, że pomoc z budżetu państwa dla Kasy została wprowadzona w latach dziewięćdziesiątych, gdy sytuacja rolnictwa, z uwagi na przemiany ustrojowe i gospodarcze, była bardzo trudna. Można nawet stwierdzić, że zwiększony udział państwa w finansowaniu rolniczych ubezpieczeń społecznych jest elementem wsparcia polskiego rolnictwa².

Nie budzi wątpliwości fakt, że na jakość uzyskiwanych świadczeń wpływa wysokość opłacanych składek wypadkowych. Warto w tym miejscu wspomnieć o pojawiających się w doktrynie³ postulatach różnicowania składki na ubezpieczenie wypadkowe w rolnictwie. Obecnie rolnik obciążony jest składką wypadkową w wysokości 14 zł miesięcznie⁴, co daje w przeliczeniu 168 zł rocznie. Mając na względzie składki odprowadzane w ramach tzw. ubezpieczenia pracowniczego, w tym osób prowadzących działalność gospodarczą⁵ oraz zjawisko wypadkowości w rolnictwie, trzeba zaznaczyć, że na tej płaszczyźnie zasada sprawiedliwości społecznej właściwie nie funkcjonuje. Wdaje się także, że nawet dwukrotne podniesienie wysokości składki wypadkowej nie stanowiłoby dla większości rolników znacznego obciążenia finansowego w skali roku. Podwyższenie wysokości składek uwarunkowane jest koniecznością zapewnienia należytej ochrony osobom pracującym w rol-

² Zdaniem prof. A. Stelmachowskiego.

³ Tak. W. Jagła, *Rola zróżnicowanej składki w działalności prewencyjnej KRUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2003, nr 1, s. 26 i n. Sam autor zaznacza jednak, że są to jedynie propozycje, wymagające dalszej dyskusji, analizy i dopracowania.

⁴ Składka wynosi $\frac{1}{3}$ wymiaru składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.

⁵ Dla rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa (kod PKD A) ZUS przy dochodzie 1600 zł miesięcznie brutto ustala 2% stopy proc. składki, a mianowicie – 32 zł/miesiąc. Dla górnictwa (najwyższej kategorii ryzyka) natomiast (kod PKD CA) – 3,6%, co daje ok. 58 zł/miesiąc.

nictwie i poszkodowanym w wypadkach przy pracy oraz właściwą realizacją funkcji tego ubezpieczenia. Nie ulega także wątpliwości, że zwiększenie udziału zasady samofinansowania w tym ubezpieczeniu mogłoby przyczynić się również do obniżenia dotacji budżetowej dla KRUS. Zasada solidaryzmu społecznego przemawia tu jednak za potrzebą różnicowania składki wypadkowej.

Samofinansowanie ubezpieczenia oparte na solidarności grupowej przynosi pewne korzyści. Po pierwsze – uniezależnia świadczenia od budżetu państwa, po drugie – w pełni realizuje ideę samorządności ubezpieczonych. Po trzecie – zmniejsza presję na wysokość świadczeń i racjonalizuje gospodarowanie zgromadzonymi środkami. Po czwarte – zwalnia z odpowiedzialności pozostałą część społeczeństwa⁶. Warto jednak rozważyć, biorąc pod uwagę dochodowość polskiego rolnictwa, czy samofinansowanie ubezpieczenia będzie mogło zapewnić należytą ochronę ubezpieczeniową.

Doświadczenia zagranicznych systemów społecznych ubezpieczeń wypadkowych, a także rodzimego powszechnego ubezpieczenia społecznego wskazują, że ochrona poszkodowanego w wypadku przy pracy rolniczej nie może być właściwie realizowana bez udziału środków budżetowych. Następstwa wypadku przy pracy rolniczej wymagają nieraz znacznych wydatków w celu przywrócenia pełnej sprawności osobom dotkniętym tymi zdarzeniami. Rehabilitacja medyczna, a nierzadko również społeczna i zawodowa, przekracza możliwości finansowe ubezpieczenia wypadkowego. Głównym problemem jest tu także zachowanie odpowiedniej proporcji pomiędzy udzielaną dotacją a przychodami własnymi KRUS.

Istnieje zatem potrzeba skonstruowania nowego modelu finansowania ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie. Trzeba mieć tu na uwadze zasadę solidaryzmu społecznego, a ściślej zasadę solidaryzmu wewnątrzgrupowego, zasadę samopomocy społecznej, zasadę sprawiedliwości społecznej, a także solidarność ogólnonarodową przez dopuszczenie możliwości udziału w nim środków budżetowych. Najbardziej pożądanym byłoby jednak oparcie tego modelu na trzech pierwszych zasadach.

2. Istnieje konieczność wydzielenia społecznego rolniczego ubezpieczenia wypadkowego i objęcie jego zakresem wszystkich świadczeń, których

⁶ 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 (idem, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, z. 4, s. 108).

podstawą przysługiwania jest wypadek przy pracy. Wiązać się to będzie niewątpliwie z potrzebą zwiększenia obciążeń samych ubezpieczonych. Nie obejdzie się tu także bez pewnych zmian o charakterze systemowym.

Wydzielenie ubezpieczenia wypadkowego nie może bowiem pomijać kwestii jego finansowania i wymaga stworzenia posiadającego osobowość prawną zupełnie niezależnego, finansowanego ze składek wypadkowych rolników w KRUS funduszu. Przykładowo można by tu powołać Fundusz Rolniczego Ubezpieczenia Wypadkowego (FRUW). Fundusz ten powinien posiadać osobowość prawną, a jego zadaniem byłoby gromadzenie składek na ubezpieczenie wypadkowe rolników oraz finansowanie świadczeń wypadkowych. Fundusz wypadkowy powinien opierać swoją działalność przede wszystkim na zasadzie samofinansowania. Winien zatem prowadzić samodzielną gospodarkę finansową oraz mieć możliwość zaciągania kredytów i pożyczek dla realizacji ustawowych zadań.

W ramach tego funduszu należałoby wydzielić następujące szczegółowe fundusze celowe: fundusz prewencji i bhp, fundusz świadczeń zasiłkowych, fundusz świadczeń rehabilitacyjnych, fundusz dostosowująco-szkoleniowy, fundusz świadczeń odszkodowawczych oraz świadczeń rentowych. Taka konstrukcja FRUW miałaby zapobiegać niepożądanym przepływom środków pomiędzy wskazanymi funduszami. Aby należycie realizować ochronę ubezpieczonego, ewentualna nadwyżka wypracowana przez wskazane fundusze winna, w postaci ustalonego procentowo odpisu, zasilać fundusz podstawowy dla ochrony ubezpieczonego *ex ante*, a mianowicie fundusz prewencji i bhp.

Taki sposób finansowania właściwiej realizowałby funkcje ochronne ubezpieczenia, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji prewencyjnej. Wpłynąłby także pozytywnie na realizację funkcji kompensacyjnej poprzez racjonalizację przysługiwania świadczeń. Nie ulega wątpliwości, że zapobiegłby także występującym obecnie przesunięciom środków uzyskiwanych ze składek pomiędzy świadczeniami wypłacanymi z ubezpieczenia chorobowego i macierzyńskiego⁷. Za wyodrębnieniem finansowym ubezpieczenia wypadkowego z ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa przemawia odmiennność ryzyka wypadkowego, konieczność podejmowania działań prewencyjnych, przedmiot ochrony, a przede wszystkim charakter mogących przysługiwać świadczeń.

Wydzielenie FRUW spowoduje reformę finansowania innych ubezpieczeń Kasy. Zmiany będą dotyczyć także istoty i roli obecnie funkcjonują-

⁷ Warto zauważyć, że największym obciążeniem Funduszu Składowego są zasiłki chorobowe – stanowią one ok. 65% wydatków, jednorazowe odszkodowania natomiast zaledwie 13% (Kwartalna i roczna informacja statystyczna KRUS, www.krus.gov.pl).

cego Funduszu Składowego. Działalność KRUS, obok głównego dziś przedmiotu aktywności (ubezpieczenie emerytalno-rentowe), mogłaby opierać się w przyszłości na następujących funduszach:

- Fundusz Rolniczego Ubezpieczenia Wypadkowego – posiadający osobowość prawną, prowadzący samodzielną gospodarkę finansową i mogący zaciągać kredyty;

- Fundusz Rolniczego Ubezpieczenia Chorobowego obsługujący pozawypadkowe zdarzenia skutkujące utratą zdolności do pracy – posiadający osobowość prawną, prowadzący samodzielną gospodarkę finansową i mogący zaciągać kredyty (obecne ubezpieczenie chorobowe i macierzyńskie);

- Fundusz Administracyjny – fundusz celowy nieposiadający osobowości prawnej, realizujący wszystkie zadania związane z obsługą ubezpieczeń społecznych rolników – finansowany z odpisów funduszy wypadkowego, chorobowego i emerytalno-rentowego oraz z budżetu państwa;

- Fundusz Gwarancyjny-Rezerwowy, państwowy fundusz celowy nieposiadający osobowości prawnej, zapewniający wypłatę świadczeń na wypadek niewydolności samofinansowania się funduszu wypadkowego i przy założeniu przyszłej reformy także chorobowego – funkcja wspomagająca, wysokość ewentualnej gwarancji państwa winna być określana w ustawie budżetowej.

W związku z obsługą wydzielonego ubezpieczenia wypadkowego KRUS powinien realizować określone na nowo zadania:

- prowadzić działalność prewencyjną w zakresie poprawy i kontroli bhp, a także działalność szkoleniową i pozaszkoleniową w zakresie upowszechniania wiedzy o zagrożeniach zdrowia w gospodarstwie rolnym oraz znajomości przepisów zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Warto by było w tym celu powołać w ramach struktury Kasy Inspektorów Ochrony Pracy Rolników;

- posiadać własne orzecznictwo lekarskie w zakresie przyznawania świadczeń wypadkowych, jednakże głównym przedmiotem oceny powinna być tu przede wszystkim możliwość szybkiego powrotu poszkodowanego do pracy;

- prowadzić Centra Rehabilitacji Rolników⁸ realizujące świadczenia rehabilitacyjne dla osób rokujących odzyskanie zdolności do pracy;

- realizować świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego wg nowego katalogu zaproponowanego poniżej w opracowaniu.

Nie można w tym miejscu zapomnieć o roli Rady Rolników. Do podstawowych kompetencji Rady Rolników należy zaliczyć:

⁸ Wraz ze wzrostem zapotrzebowania na świadczenia rehabilitacyjne konieczna będzie re-forma funkcjonowania CRR.

- głos doradczy w kwestii normatywnego określania wysokości podstawowej składki na ubezpieczenie wypadkowe progów i limitów oraz wysokości świadczeń (zapewnienie ochrony najbardziejniejszym rolnikom);
- opiniowanie aktów prawnych w kwestii ubezpieczenia społecznego rolników;
- kontrolę i opiniowanie programów w zakresie prewencji wypadkowej;
- kontrolę i ocenę sprawozdań z działalności KRUS.

Tak jak to wyżej zaznaczono, ustanowienie FRUW i wyraźne wyodrębnienie ubezpieczenia wypadkowego spowoduje konieczność przekształcenia, bądź nawet likwidacji, Funduszu Składowego. Fakt ten może wymusić także zmianę formy organizacyjno-prawnej samej Kasy. Rozwiązania instytucjonalne, jeżeli tylko będą miały oparcie w Konstytucji, mogą przybrać różnorodną formę. Od obecnej, gdzie Prezes KRUS jest centralnym organem administracji rządowej, po konstrukcję opierającą się na rozwiązaniach państwowych osób prawnych. Przyjęcie nowej koncepcji ubezpieczenia wypadkowego może wiązać się również z koniecznością wprowadzenia zmian w innych aktach prawnych. System taki, o czym rzadko się mówi, musi jednak znaleźć społeczno-polityczną akceptację oraz winien cechować się sprawnością funkcjonowania oraz zapewniać jak najlepszą ochronę interesów poszkodowanych.

Nowa forma organizacyjno-prawna będzie wiązała się z koniecznością wprowadzenia w niej nowych reguł zarządzania funduszami i wewnętrznych oraz zewnętrznych form nadzoru i kontroli KRUS. Można zatem rozważyć powołanie organów zarządzających i kontrolnych o charakterze zewnętrznym w posiadających osobowość prawną funduszach. Może się to jednak wiązać z niebezpieczeństwem zbyt późnej reakcji na ewentualne nieprawidłowości wynikające z bardzo ograniczonej wówczas samokontroli.

3. Właściwa realizacja funkcji ochronnej ubezpieczenia wypadkowego wymaga zmiany zakresu przedmiotowego ubezpieczenia – katalogu świadczeń wypadkowych. Przewidziane w nowym ubezpieczeniu wypadkowym świadczenia z tytułu wypadku przy pracy rolniczej powinny uwzględniać przedmiot ochrony społecznego rolniczego ubezpieczenia wypadkowego. Ich celem winno być przede wszystkim jak najszybsze przywrócenie poszkodowanemu zdolności do pracy. Dopiero w sytuacji, gdy nie jest to możliwe, zastosowanie powinny mieć inne rodzaje świadczeń. Przedmiot ochrony społecznego ubezpieczenia wypadkowego różni się bowiem wyraźnie od tego skonstruowanego w osobowych ubezpieczeniach gospodarczych.

Warto zauważyć, że przykładowo ustawodawca francuski i niemiecki, przy zachowaniu pewnych odrębności, podobnie skonstruowali katalog przy-

sługujących poszkodowanemu świadczeń. Na pierwszym miejscu wymienia się tu specjalistyczne świadczenia zdrowotne i rehabilitacyjne, które zapewnić mają poszkodowanemu najszybszy powrót do pracy i pełnej sprawności. Świadczenia te niejednokrotnie mają również na celu dostosowanie niepełnosprawnego poszkodowanego do funkcjonowania nie tylko w domu, miejscu pracy, jakim jest gospodarstwo, ale także i w społeczeństwie. W dalszej kolejności wymieniane są pozostałe świadczenia w postaci zasiłków wypadkowych, przekwalifikowania zawodowego i rent.

W polskim systemie ubezpieczenia wypadkowego rolników świadczenia, które mają na celu przywrócenie poszkodowanemu zdolności do pracy, traktowane są po macoszemu⁹. Ustawodawca w ustawie wypadkowej nie wymienia wprost świadczenia rehabilitacyjnego jako przysługującego z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, a jedynym świadczeniem z ubezpieczenia wypadkowego jest jednorazowe odszkodowanie. Fakt ten jest szczególnie widoczny w przypadku ubezpieczenia rolnika na wniosek jedynie od wypadku przy pracy.

W tym miejscu należy wskazać na niewłaściwość powiązania świadczeń wypadkowych, chorobowych i emerytalno-rentowych w ustawie ubezpieczeniowej. Potrzeba wyraźnego wyodrębnienia ubezpieczenia wypadkowego w systemie ubezpieczenia społecznego rolników istnieje nie tylko z uwagi na to, że chroni ono ubezpieczonego na wypadek określonych skutków, jakie wypadek może spowodować w zakresie zdolności do zdobywania środków utrzymania, lecz także ze względu na ochronną funkcję świadczeń. Warto zauważyć, że o włączeniu do katalogu świadczeń konkretnego świadczenia decydować winna podstawa jego przysługiwania – wypadek przy pracy rolniczej. Trzeba także podkreślić, że w powszechnym ubezpieczeniu wypadkowym ustawodawca nie wymienia na pierwszym miejscu w art. 6 ustawy wypadkowej jednorazowego odszkodowania, lecz zasiłek chorobowy i świadczenie rehabilitacyjne¹⁰.

Obecny „system kompensacji szkód”, związanych z wykonywaniem pracy w rolnictwie, zapewnia odszkodowanie w razie doznania uszczerbku w sprawności organizmu oraz świadczenia okresowe dostarczające środków utrzymania, jeżeli uszczerbek ten wywarł także wpływ na zdolność do zarobkowania. Należy jednak zaznaczyć, że przykładowo ustawodawca włoski ujął jednorazowe odszkodowanie nie tylko w kategorii strat biologicznych, lecz także ekonomicznych. Natomiast system niemiecki oraz francuski nie prze-

⁹ Podobnie sprawa wygląda w ustawodawstwie włoskim.

¹⁰ Zob. art. 6 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.jedn.: Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1242.

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

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy opowiedzieć się za koniecznością stanowczego wyodrębnienia ubezpieczenia wypadkowego i rewizją katalogu świadczeń mogących przysługiwać poszkodowanym. Najistotniejszym świadczeniem, z uwagi na przedmiot ochrony ubezpieczenia¹¹, winno być należyte usunięcie przeszkody w wykonywaniu pracy. Warto zauważyć, że w Niemczech ponad 20% ofiar wypadków w rolnictwie wymaga opieki w specjalistycznych szpitalach i zastosowania szczególnego leczenia. Świadczenia medyczne związane z leczeniem ofiar wypadków przy pracy w Polsce również są kosztowne, a nie wszystkie dostępne są poza listą oczekujących i refundowane w całości przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Ważnym etapem odzyskiwania zdolności do zarobkowania powinna być fachowa rehabilitacja, mająca na celu zapewnienie poszkodowanemu godnego powrotu nie tylko do pracy, ale także i do życia w społeczeństwie. Rehabilitacja nie zawsze jednak prowadzi do przywrócenia pełni sił, sprawności fizycznej oraz zdolności do zarobkowania. Warto zatem zastanowić się, czy nie byłoby wskazane wprowadzenie, wzorem rozwiązań niemieckich¹², świadczenia rzeczowego w postaci różnorodnych działań mających na celu dostosowanie gospodarstwa rolnego do indywidualnych potrzeb niepełnosprawnego rolnika. Korzyści wynikające z ustanowienia tego świadczenia, szczególnie w odniesieniu do ludzi młodych poszkodowanych w wypadkach przy pracy, przyniosłyby z pewnością wymierne efekty. Przedstawiony pogląd jest tym bardziej uzasadniony, że aktualnie wprowadzone świadczenie zmierzające do przekwalifikowania zawodowego w postaci renty szkoleniowej, z uwagi na trudności występujące na rynku pracy, nie funkcjonuje właściwie.

¹¹ Szerzej D. Puślecki, *Przedmiot i zakres ochrony ubezpieczenia wypadkowego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37, s. 63 i n.

¹² Choć rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 lipca 2013 r. w sprawie warunków i trybu kierowania przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na rehabilitację leczniczą oraz udzielania zamówień na świadczenia i usługi rehabilitacyjne (Dz. U. 2013, poz. 860) daje możliwość pierwszeństwa w ubieganiu się o świadczenie rehabilitacyjne osobom poszkodowanym w wypadkach przy pracy.

Dla ochrony poszkodowanego w wypadku istotne znaczenie ma zasiłek wypadkowy z tytułu niezdolności do pracy. Pełnić on winien nie tylko funkcje socjalne, lecz powinien mieć charakter kompensacyjno-wspomagający – uwzględniać choć w części utracony przez poszkodowanego zarobek, a nadto umożliwiać podtrzymanie ciągłości produkcji rolnej¹³. Trudności związane z określeniem dochodu przeciętnego rolnika powodują, że problem staje się bardziej złożony. Aktualna wysokość zasiłku chorobowego w kwocie 10 zł dziennie dodatkowo zmusza do refleksji.

Świadczenie w postaci renty szkoleniowej jest obecnie jedynym, które należycie spełniałoby funkcje ochronną ubezpieczenia wypadkowego. Wprowadzenie rozwiązania pozwalającego na przyznanie renty tzw. inwalidzkiej dopiero po orzeczeniu niecelowości przekwalifikowania zawodowego należy ocenić pozytywnie. Szkoda tylko, że w praktyce świadczenie zmierzające do przekwalifikowania zawodowego nie jest przyznawane¹⁴.

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

Konieczne jest zatem wyodrębnienie w ramach ubezpieczenia wypadkowego tych wszystkich świadczeń, których podstawą istnienia i przysługiwania jest wypadek przy pracy. O potrzebie przeprowadzenia tego zabiegu przesądza praktyka – chociaż ustawodawca wyraźnie nie wydzielił „pozostałych świadczeń wypadkowych” w ustawie, to aktualnie w praktyce KRUS funkcjonują przecież, przykładowo, zasiłek wypadkowy oraz renta wypadkowa. Nie można tu jednak pominąć względów teoretycznych. Ważnym problemem jest też wysokość uzyskiwanych świadczeń. Wspomnianych kwestii nie można rozważać w oderwaniu od problemów finansowania innych ubezpieczeń w KRUS.

¹³ Przykładowo umożliwić choć częściowo (przy udziale własnym) zatrudnienie osoby do prowadzenia działalności na wypadek niezdolności do pracy.

¹⁴ Przykładowo w 2007 r. nie została przyznana ani jedna renta szkoleniowa – dane uzyskane z Centrali KRUS w Warszawie.

Zakres świadczeń zaliczanych obecnie w polskim ubezpieczeniu wypadkowym rolników do grupy tzw. świadczeń powypadkowych niewiele różni się od tych proponowanych w obcych ustawodawstwach. Na szczególną uwagę zasługują tu jednak takie świadczenia, jak: możliwość zatrudnienia pomocy w prowadzeniu gospodarstwa rolnego, świadczenia rzeczowe związane z przystosowaniem do miejsca pracy i życia w społeczeństwie, szeroki zakres świadczeń rehabilitacyjnych czy odszkodowanie pieniężne za ekonomiczne skutki wypadku. Wymienione powyżej świadczenia wyznaczają tendencje w ochronie ubezpieczonego od wypadku przy pracy w rolnictwie i warto by było zastanowić się nad ich wprowadzeniem do rodzimego ubezpieczenia wypadkowego rolników.

Mając na względzie powyższe wywody, warto zaproponować następujący katalog świadczeń z rolniczego ubezpieczenia wypadkowego:

- zasiłek wypadkowy z tytułu stwierdzonej na podstawie dokumentacji medycznej niezdolności do pracy, mający na celu pomoc w podtrzymaniu ciągłości produkcji rolnej (dopłata do „zatrudnionej” w tym celu pomocy w rolnictwie $\frac{1}{2}$ minimalnego wynagrodzenia) albo kompensata w tej kwocie dla członków rodziny rolnika (ok. 800 zł/miesiąc nie dłużej niż przez okres 3 miesięcy od wypadku). Po upływie tego okresu mogłoby poszkodowanemu przysługiwać zwykle świadczenie z ubezpieczenia chorobowego;

- specjalistyczne świadczenia rehabilitacyjne w CRR KRUS po zakończeniu leczenia szpitalnego, które mogą zapewnić poszkodowanemu szybszy powrót do pracy i pełnej sprawności (orzekane przez lekarzy rzeczoznawców Kasy), obligatoryjnie, jeżeli poszkodowany rokuje odzyskanie sprawności;

- dostosowanie gospodarstwa rolnego do potrzeb niepełnosprawnego rolnika, jeżeli posiada ograniczoną zdolność do pracy, albo renta szkoleniowa mająca na celu jego przekwalifikowanie zawodowe;

- renta wypadkowa po orzeczeniu niecelowości przekwalifikowania zawodowego;

- jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego uszczerbku na zdrowiu;

- jednorazowe odszkodowanie z tytułu śmierci i renta rodzinna.

Przedstawiona powyżej propozycja nowego katalogu świadczeń powinna przyjąć formę quasi-algorytmu. Oznacza to, że poszkodowany będzie mógł wybrać świadczenie, które w pierwszej kolejności zapewni ciągłość produkcji rolnej, następnie przyspieszy odzyskanie sprawności albo umożliwi przekwalifikowanie zawodowe. Dopiero wtedy, gdy nie będzie to możliwe, przysługiwać mu będzie prawo do świadczeń zapewniających rentę i odszkodowanie za stały uszczerbek na zdrowiu. Tak sformułowany katalog świadczeń deter-

minuje przedmiot ochrony ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie i jego funkcje.

Sformułowane w ustawie ubezpieczeniowej definicje uszczerbków na zdrowiu również można by uprościć, uznając, że taki uszczerbek to naruszenie sprawności organizmu, które powoduje jego upośledzenie nierokujące poprawy. Długotrwały uszczerbek natomiast to takie naruszenie sprawności organizmu, które powoduje jego upośledzenie na okres przekraczający 6 miesięcy, lecz mogące ulec poprawie.

Obecnie wystąpienie stałego albo długotrwałego uszczerbku na zdrowiu u ofiary wypadku nie przekłada się na wielkość jego oceny procentowej. Ustawowe rozróżnienie dwóch typów kwalifikowanego uszczerbku nie ma zatem wpływu na wysokość przyznawanego jednorazowego odszkodowania, a co za tym idzie – na zróżnicowanie zakresu ochrony osób, niejednakowo przecież poszkodowanych w wypadkach przy pracy rolniczej. Mając na uwadze ochronę zdolności do pracy poszkodowanego, wypłata jednorazowego odszkodowania jedynie w przypadku stałego uszczerbku na zdrowiu znajduje tu w pełni uzasadnienie. W przypadku długotrwałego uszczerbku priorytetowe winno być możliwe jak najszybsze przywrócenie sprawności poszkodowanemu.

4. Kwestią fundamentalną dla ochrony ubezpieczonego jest przyjęta w danym ustawodawstwie konstrukcja finansowania ubezpieczenia wypadkowego. Obecnie największą wadą systemu finansowania KRUS, obok niskiej jakości świadczeń, jest wysoka dotacja z budżetu państwa – w kwocie ponad 15 mld zł rocznie. Trzeba jednak zauważyć, że w odniesieniu do ubezpieczenia wypadkowego (przy uwzględnieniu wypłaty jednorazowych odszkodowań, świadczeń rentowych związanych z wypadkiem przy pracy, połowy wydatków na świadczenia z ubezpieczenia chorobowego, całości środków przeznaczonych na prewencję i rehabilitację oraz przychodów ze składek na ubezpieczenie wypadkowe) obecna dotacja budżetowa stanowi niecały 1% środków budżetowych przekazywanych KRUS (ok. 120 mln zł)¹⁵.

Potrzeba zwiększenia udziału składkowego ubezpieczonych podyktowana jest nie tylko zasadą solidaryzmu grupowego, lecz także zasadą sprawiedliwości społecznej. Nie wydaje się bowiem słuszne, że osoby spoza grupy na-

¹⁵ Szacunkowe obliczenia własne na podstawie corocznych danych statystycznych KRUS uwzględniających wydatki z funduszu składkowego oraz emerytalno-rentowego obejmujące wszystkie świadczenia związane z wypadkiem przy pracy rolniczej oraz działalność prewencyjną i rehabilitacyjną Kasy.

rażonej na zjawisko wypadkowości w rolnictwie ponoszą obecnie tak duży ciężar ochrony jednej grupy zawodowej. Trudno także pogodzić się z równym wsparciem podmiotów silniejszych i słabszych w tej grupie. W pełni jest jednak uzasadnione, aby podmioty silniejsze wśród producentów rolnych wspierały podmioty słabsze i w ten sposób właściwiej realizowały nie tylko zasadę solidaryzmu społecznego, ale również i sprawiedliwości społecznej.

Uwzględniając obecne przychody ze składek na ubezpieczenie wypadkowe i wskazaną powyżej dotację budżetową – stuprocentowy wzrost składki wypadkowej, powodujący dodatkowe obciążenie 168 zł w skali roku na jednego ubezpieczonego rolnika, małżonka czy domownika, w praktyce mogłoby spowodować, że ubezpieczenie od wypadków przy pracy stałoby się rzeczywiście samofinansujące¹⁶. Wprowadzenie takiego modelu, także w oparciu o zasadę samopomocy społecznej, mogłoby uniezależnić całkowicie ubezpieczenie wypadkowe od dotacji budżetowej. Rozwiązanie to posiada jednak pewne mankamenty. Powoduje jednakowe, dodatkowe obciążenie ubezpieczonych, a trzeba pamiętać, że nie wszyscy mogą podolać temu obciążeniu w równym stopniu. Model ten nie realizowałby zatem zasady solidaryzmu wewnątrzgrupowego – istotnej zasady ubezpieczeń społecznych.

Drugi model finansowania ubezpieczenia wypadkowego należałoby konstruować w oparciu o założenie udziału w nim, oprócz dochodów uzyskiwanych z ustawowo określanych składek, także wsparcia ze strony państwa, przewidzianego w ustawie budżetowej. Istota ubezpieczeń społecznych wymaga jednak, by tak szeroko jak to tylko możliwe uwzględnić tu zasadę samopomocy społecznej. Powoduje to wzmocnienie ochrony ubezpieczeniowej i stanowi pewność, że zgromadzone środki nie będą stanowiły ukrytego wsparcia dla budżetu. Za taką konstrukcją modelu przemawiają głównie rozwiązania przyjęte w porównyiwanych obcych systemach społecznego ubezpieczenia wypadkowego oraz stwierdzenie, że właściwa ochrona poszkodowanego w wypadku przy pracy rolniczej bez udziału wsparcia środków budżetowych, przy uwzględnieniu obecnego stanu polskiego rolnictwa, nie wydaje się w praktyce możliwa. Obecna wysokość składek oraz jednakowy ich wymiar dla rolników prowadzących gospodarstwa małe i wielkoobszarowe nie realizuje właściwie zasady solidaryzmu społecznego i nie pozwala na zmniejszenie dotacji budżetowej.

Przedstawione powyżej modele, zakładając konieczność odprowadzania składek wypadkowych do specjalnie wydzielonego w tym celu FRUW, pozwa-

¹⁶ Wyznaczając podstawową składkę wypadkową w wysokości 30 zł miesięcznie, można by szacować przychody rocznego budżetu FRUW na ponad 500 mln zł.

łałyby z pewnością na bardziej racjonalne prowadzenie działalności prewencyjnej i realizację świadczeń rehabilitacyjnych. Największą ich wadą byłoby jednak założenie utrzymania aktualnej wysokości świadczeń wypadkowych przy zwiększonym obciążeniu składkowym. Rozwiązanie takie nie tylko mogłoby nie znaleźć akceptacji środowiska rolniczego, lecz nie wpłynęłoby także na jakość świadczeń, a zatem na znaczne wzmocnienie ochrony ubezpieczeniowej.

Konieczne jest więc zaproponowanie trzeciego modelu finansowania ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie. Rozwiązanie to można by nazwać modelem mieszanym z uwagi na założenie polegające na różnicowaniu składek wypadkowych i w razie konieczności uwzględnienia w nim udziału czynnika państwowego. Przyjęcie takiego modelu finansowania ubezpieczenia wypadkowego podyktowane jest potrzebą wzmocnienia przysługującej obecnie ochrony osobom pracującym w rolnictwie. Realizacja tego założenia nie może nastąpić jedynie poprzez odpowiednie ukierunkowanie regulacji prawnej ubezpieczenia wypadkowego. Należy mieć tu także na uwadze problemy związane z wysokością uzyskiwanych świadczeń.

Model mieszanym opierałby się na określonej ustawowo konstrukcji progresywnej składki wypadkowej¹⁷ oraz przewidywanej możliwości udzielenia wsparcia gwarancyjnego ze strony państwa do ubezpieczenia wypadkowego, jako realnej gwarancji w przypadku braku wypłacalności FRUW. Taka koncepcja podyktowana jest funkcją gwarancyjną i kompensacyjną ubezpieczeń społecznych. Uwzględnia ona też zasadę solidaryzmu społecznego wewnątrzgrupowego, ale także w razie konieczności również i ogólnonarodowego. Model ten uwzględniałby priorytetowo zasadę samofinansowania ubezpieczenia. Z pewnością także w większym stopniu, aniżeli jest to obecnie, realizowałby on zasadę sprawiedliwości społecznej.

Proponowane rozwiązanie przy podniesieniu obecnej kwoty bazowej składki oraz uwzględnieniu zwiększenia obciążenia składkowego zamożniejszych ubezpieczonych pozwoliłoby – przyjmując przedstawiony w opracowaniu katalog świadczeń przysługujących z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, na sprawniejsze usuwanie przeszkód w zdobywaniu środków utrzymania w odniesieniu do osób ulegających zdarzeniom wypadkowym. Ukazany model finansowania ubezpieczenia wypadkowego mógłby zatem, w większym stopniu niż obecnie, zapewnić osobom pracującym w rolnictwie, a przede wszystkim poszkodowanym w wypadkach przy pracy oraz członkom ich rodzin – ochronę ubezpieczeniową.

¹⁷ Chodzi tu nie o wskazanie kwoty bazowej, lecz o określenie progów różnicujących składkę dla zamożniejszych rolników.

5. Najistotniejszą kwestią finansowania ubezpieczenia wypadkowego są zasady poboru i różnicowania składek wypadkowych. Proponowane w doktrynie rozwiązania mogą rodzić wiele wątpliwości¹⁸. Nie mniej problemów występuje w przypadku formułowania postulatów określania podstawowej składki wypadkowej – kwoty bazowej. Determinantem jej wysokości może być osiągnięty dochód, kryterium Standardowej Produkcji w euro (SO), powierzchnia gospodarstwa albo ryzyko wypadkowe związane często z charakterem prowadzonej działalności rolniczej¹⁹. Mając na uwadze przedstawione wcześniej problemy, należy pamiętać, że ideą społecznego ubezpieczenia wypadkowego jest wspólny wysiłek danej społeczności, podejmowany w celu zmniejszenia występujących zagrożeń i łagodzenia ich skutków. Łączy się z tym zatem interes ogółu osób pracujących w rolnictwie i solidarne współdziałanie zagrożonych podmiotów bez osiągania jakichkolwiek innych korzyści niż ochrona ubezpieczeniowa.

Trzeba także zauważyć, że rolnicy mają nierówną zdolność podejmowania ciężaru składowego. Nie są także jednakowo podatni na ryzyko wystąpienia wypadku. We wspólnocie socjalnego ryzyka występuje zatem różnica pomiędzy wkładem i możliwą do uzyskania korzyścią. Na tym polega idea solidarności – płacą wszyscy, a skorzysta *de facto* przede wszystkim osoba, która uległa wypadkowi.

Pozostaje zatem pytanie, w jaki sposób różnicować składkę wypadkową w rolnictwie, ile powinna wynosić jej podstawa i czy proponowane rozwiązanie nie doprowadziłoby do załamania finansów KRUS.

Przystępując do analizy kwestii zasad poboru składek, należy zaznaczyć, że bez swoistych kompromisów stworzyć prosty system finansowania będzie niezwykle trudno. Bez pewnego uogólnienia nie będzie można uniknąć nadmiernych komplikacji, które nie tylko utrudniłyby pobór składek, ale i w efekcie nadmiernie obciążąłyby administrację KRUS, powodując jednocześnie niepotrzebny wzrost wydatków. System poboru składek powinien charakteryzować się zarówno prostotą, jak i zupełnością.

Rolnicy nie liczą obecnie obligatoryjnie kosztów i dochodu, więc wymierzenie składki od uzyskiwanych *de facto* dochodów jest utrudnione. Należy podkreślić, że dochody gospodarstw rolnych, pomimo wsparcia unijnego, nadal nie kształtują się wysoko, a i nie bez znaczenia są tu trudności w okre-

¹⁸ Szerzej: W. Jagła, *Reforma składek, czy raczej reforma podatków w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 48 i n.

¹⁹ Rozróżnienie ryzyka w zależności od rodzaju prowadzonej działalności – istniejąca w powszechnym ubezpieczeniu wypadkowym osób prowadzących działalność gospodarczą. Nie można jednak zapominać, że w tym przypadku wysokość składki jest także uzależniona od dochodu.

ślaniu dochodu rolniczego – szczególnie w gospodarstwach socjalnych. Trzeba także dostrzec problemy mogące wynikać z konieczności prowadzenia przez rolników ksiąg rachunkowych oraz nieuczciwe próby dość łatwego ukrywania dochodów.

Istotne jest zatem przyjęcie obiektywnej i sprawiedliwej koncepcji ustalania kryterium dochodowego. Należy zauważyć, że wielkość gospodarstwa nie zawsze świadczy o rzeczywście uzyskiwanych dochodach. Nie można tu także zapomnieć o sposobie obliczania dochodów z gospodarstw samozaopatrzeniowych, które właściwie nie produkują na rynek i w których dochód ma charakter jedynie naturalny. Gospodarstwa te nie będą zapewne w stanie udźwignąć dodatkowego ciężaru składkowego. Chodzi tu głównie o ok. 450 tys. rolników, których status majątkowy, a zwłaszcza dochodowy, odpowiada jak najbardziej warunkom, jakie winien spełniać bezrobotny dla uzyskania świadczenia z Funduszu Pracy. Szacuje się bowiem, że ok. 50% rolników posiadających powyżej 1 ha przeliczeniowego nie osiąga dochodów albo osiąga je w zbyt niskiej wysokości. Dochód w rolnictwie jest czysto hipotetyczny. Pomijając kwestię zmian cen skupu produktów rolnych, trzeba mieć na względzie fakt, że produkcja rolna charakteryzuje się dużym ryzykiem, uzależnionym niejednokrotnie od czynników zewnętrznych, na które sam rolnik nie ma żadnego wpływu. Nie ulega wątpliwości, że zdecydowanie wyższe dochody z 1 ha przeliczeniowego osiągają posiadacze gospodarstw największych. Z drugiej jednak strony składka liczona od dochodów z pewnością obiektywniej odzwierciedliłaby udział rolników w finansowaniu ubezpieczenia.

Warto zatem zaproponować następujące modele systemu różnicowania składek na ubezpieczenie wypadkowe. Dwa pierwsze z nich opierają się na kryterium dochodowym, trzeci natomiast bazuje na kryterium obszarowym, wyznaczającym obecnie wysokość pobieranego podatku rolnego.

Model dochodowy opierałby się na obliczaniu progresywnej składki na ubezpieczenie wypadkowe w oparciu o kryterium dochodowe na podstawie opracowywanego systemu podatkowego w rolnictwie. Dopóki jednak system taki nie zostanie wprowadzony, trudno bliżej skonkretyzować wymiar składek na jego podstawie. Warto jednak wskazać, że podstawą wyliczenia uzyskanego dochodu dla rolników mogłyby być roczny przychód z gospodarstwa rolnego. Rolnik musiałby zatem prowadzić ewidencję tych przychodów. Takie rozwiązanie pozwalałoby nie nakładać na rolników obowiązku wykazywania wydatków, co sprowadzałoby się do braku konieczności prowadzenia księgowości. Uwzględniając koszty uzyskania przychodów, można by wprowadzić uproszczenie – określając je na poziomie 50%. Oznacza to, że dochód

będzie stanowił połowę przychodu. Tak określony dochód należałoby podzielić przez ilość hektarów przeliczeniowych, by określić średni dochód roczny z hektara. Następnie uzyskany wynik należałoby podzielić przez liczbę zamieszkałych z rolnikiem członków rodziny i domowników. Uzyskana kwota dochodu na jednego „członka rodziny” mogłaby być wyznacznikiem progresywnej składki wypadkowej.

Model dochodowy uproszczony. Z uwagi na trudności w szacowaniu dochodu rolniczego i możliwości występowania nadużyć, warto zastanowić się nad znacznym uproszczeniem tego modelu. Za kwotę bazową do obliczania dochodu można by przyjąć średnią roczną kwotę dochodu uzyskiwanego z 1 ha przeliczeniowego, podawaną corocznie przez GUS. W 2014 r. wynosiła ona 2506 zł. Tak określony dochód roczny należałoby przemnożyć przez ilość posiadanych hektarów przeliczeniowych i podzielić przez liczbę członków rodziny/domowników. W oparciu o powyższe założenia należałoby ustalić kwotę bazową składki wypadkowej, która mogłaby przykładowo wynosić 30 zł i obejmowałaby rolników o dochodzie na 1 „członka rodziny” nieprzekraczającym 500 zł/miesiąc z 1 ha przeliczeniowego. Następnie uwzględniając zasadę solidaryzmu wewnątrzgrupowego, można by zaproponować następujące progi składkowe różnicujące składkę wypadkową:

- poniżej 500 zł/miesiąc na członka rodziny/domownika $\frac{1}{2}$ składki bazowej – 15zł;
- od 501-1000 zł/miesiąc na członka rodziny/domownika – składka bazowa 30 zł;
- od 1001-2000 zł/miesiąc na członka rodziny/domownika – składka bazowa 30 zł x 1,5;
- powyżej 2001 zł/miesiąc na członka rodziny/domownika – składka bazowa 30 zł x 2,5.

Maksymalna kwota składki na ubezpieczenie wypadkowe wynosiłaby 75 zł miesięcznie dla rolnika i każdego członka rodziny. Dotyczyłaby dużych gospodarstw rolnych. Taka konstrukcja modelu, po dokładnym określeniu kwot progów składkowych, może mieć tę przewagę nad samodzielnym wyliczaniem dochodu przez rolników, że ukrywany nieuczciwie dochód nie spowoduje w przyszłości sztucznego zaniżania składek na ubezpieczenie.

Model prosty – obszarowy. Z uwagi na występujące dziś trudności w określeniu dochodu rolnika najprostsze byłoby przyjęcie kryterium obszarowego²⁰, charakterystycznego dla poboru podatku rolnego²¹. Mając na

²⁰ Wielkość gospodarstwa nie zawsze świadczy o uzyskiwanych dochodach. Warto więc rozważyć tu także przyjęcie kryterium Standardowej Produkcji w euro (SO). Kryterium obsza-

względnie aktualne zasady wymiaru podatku rolnego oraz liczbę ubezpieczonych w KRUS, w zależności od wielkości gospodarstwa rolnego²², można by – przy uwzględnieniu obowiązującej podstawy składki wypadkowej 14 zł miesięcznie – zaproponować następujące progi składkowe:

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

Zaproponowane progi różnicujące składkę wypadkową pozwoliłyby szacunkowo uzyskać dla składkowego funduszu wypadkowego blisko 87 mln zł rocznie, co mogłoby spowodować zmniejszenie dotacji do ubezpieczenia wypadkowego z budżetu o ok. 75%.

6. Odpowiadając na pytanie postawione na wstępie opracowania, trzeba zauważyć, że samofinansowanie ubezpieczenia pożądané jest, aby podobnie jak w przypadku ubezpieczeń wzajemnych należycie zrealizować cel społeczny ubezpieczenia wypadkowego. Żadne bowiem ubezpieczenia prywatne nastawione na zysk nie zapewnią w równym stopniu ochrony socjalnej tak jak ubezpieczenia społeczne.

Po drugie, w oparciu o zasadę solidaryzmu społecznego uzasadnione jest, by podmiot silniejszy pomagał słabszemu w ochronie, której ten sam sobie nie jest w stanie zapewnić. Zasada solidaryzmu społecznego może być realizowana dwojako: przez pokrycie części wydatków KRUS albo bezpośrednie dofinansowanie składek. Zasadę solidaryzmu społecznego można też rozu-

rowe przyjął m.in. ustawodawca włoski. Warto jednak zauważyć, że oprócz kryterium obszarowego podstawę obliczania składki wypadkowej stanowi tu także kwota odprowadzanego podatku rolnego. Zob. szerzej art. 264 włoskiej ustawy wypadkowej. Nie można w tym miejscu także zapomnieć o obszarowym różnicowaniu dodatkowych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wprowadzonego do polskiej ustawy ubezpieczeniowej w 2009 r.

²¹ Zob. art. 4 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. Nr 52, poz. 268.

²² Trzeba zauważyć, że najwięcej ubezpieczonych pracuje w gospodarstwach małych do 5 ha – 917 067 osób, co stanowi blisko 60% ubezpieczonych. Opracowanie własne na podstawie danych KRUS, www.krus.gov.pl.

mieć zarówno szeroko jako wzajemną pomoc całego społeczeństwa słabszej grupie zawodowej – rolnikom, jak i wąsko jako solidarność wewnątrzgrupową²³. Istota społecznych ubezpieczeń wypadkowych przemawia tu za solidarnością ogółu ubezpieczonych, a więc rolników prowadzących działalność rolniczą.

Po trzecie, z powyższą zasadą łączy się także zasada sprawiedliwości społecznej. Konieczny jest tu zatem większy udział w ubezpieczeniu rolników bogatszych, którzy z uwagi na wyższe dochody nie będą odczuwać zwiększonego obciążenia składkowego. Zasadny jest tu także równy dostęp do świadczeń w przypadku wystąpienia nieszczęśliwego zdarzenia wypadkowego przy pracy.

Po czwarte, należy podkreślić, że dochody gospodarstw rolnych, pomimo wsparcia unijnego, nadal nie kształtują się wysoko, a i nie bez znaczenia są tu trudności w określaniu dochodu rolniczego – szczególnie w gospodarstwach socjalnych. Trzeba tu także zauważyć problemy mogące wynikać z konieczności prowadzenia przez rolników w przyszłości ksiąg rachunkowych oraz możliwości dość łatwego ukrywania tego dochodu.

Po piąte, określając nowy model ubezpieczenia wypadkowego, warto uwzględnić rozwiązania ustawodawstw zagranicznych, wynikające przede wszystkim z dłuższego okresu funkcjonowania rolniczych ubezpieczeń społecznych. Doświadczenia zagranicznych systemów społecznych ubezpieczeń wypadkowych wskazują, że ochrona poszkodowanego w wypadku przy pracy rolniczej nie może być właściwie realizowana bez udziału środków budżetowych. Chodzi tu przede wszystkim o możliwość stałego podnoszenia jakości uzyskiwanych świadczeń przez poszkodowanych.

Wskazane w opracowaniu propozycje mogą stanowić zachętę do szczegółowych dyskusji podczas prac nad nieuniknioną reformą rolniczego ubezpieczenia społecznego. Warto jednak podkreślić, że przede wszystkim w działaniach prewencyjnych i rehabilitacji należy dziś doszukiwać się realizacji zadań związanych z ochroną społecznego ubezpieczenia od wypadków przy pracy w rolnictwie.

Mając na względzie przedstawione powyżej kwestie, należy jeszcze raz podkreślić złożoność problematyki finansowania rolniczego ubezpieczenia wypadkowego. Pożądane byłoby, aby rolnicze ubezpieczenia społeczne opierały się na zasadzie samofinansowania przy uwzględnieniu przede wszystkim zasady solidaryzmu grupowego. Już dziś jednak wiadomo, że system taki po-

²³ Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, z. 4, s. 105 i n.

siada swoje mankamenty. Wybór nowego modelu finansowania ubezpieczenia wypadkowego podyktowany powinien być zasadą sprawiedliwości społecznej, zasadą solidaryzmu społecznego oraz prostotą w wymiarze i skutecznością w poborze składek. Natomiast jeżeli chodzi o realizację funkcji kompensacyjnej tego ubezpieczenia, konieczne jest przekonstruowanie katalogu świadczeń, mając na względzie przede wszystkim przedmiot ochrony tego ubezpieczenia – zdolność do uzyskiwania swoją pracą środków utrzymania. Kwestia ta jest niezwykle istotna dla ochrony osób pracujących w rodzinnych gospodarstwach rolnych.

SOME REMARKS ON THE FUTURE OF THE SELF-FINANCING OF AGRICULTURAL ACCIDENT INSURANCE – *DE LEGE FERENDA* PROPOSALS

S u m m a r y

The question that is asked in this paper is whether agricultural accident insurance should be self-financing. What is necessary to be established in this matter is the amount of the insurance contribution and, more importantly, the amount of insurance compensation payable. It is concluded that isolating accident insurance from the system of general agricultural insurance would be necessary if the social purpose of accident insurance is to be duly achieved. Taking into account the principle of social solidarity it is justified that a stronger one helps the weaker one. Therefore richer farmers will have a greater share in the financing of the insurance system but their higher income will neutralise higher social contributions. Still, financial support from the budget will be indispensable if those injured in agricultural accidents are to be adequately protected.

CONSIDERAZIONI SUL FUTURO DELL'AUTOFINANZIAMENTO DELL'ASSICURAZIONE DEGLI AGRICOLTORI CONTRO GLI INFORTUNI – PROPOSTE *DE LEGE FERENDA*

R i a s s u n t o

L'obiettivo dello studio è di rispondere alla domanda se l'assicurazione degli agricoltori contro gli infortuni dovrebbe autofinanziarsi? L'analisi del problema indicato richiede la risoluzione di questioni legate alle regole di calcolo e riscossione dei contributi ed in particolare quelle connesse al finanziamento delle prestazioni concesse agli assicurati. Nella parte conclusiva, l'autore ribadisce la necessità di distinguere in maniera netta un'assicurazione contro gli infortuni nel regime di sicurezza sociale degli agricoltori e di creare un nuovo sistema per il suo finanziamento. L'autofinanziamento dell'assicurazione

è auspicabile al fine di realizzare adeguatamente l'obiettivo sociale di un'assicurazione contro gli infortuni. Tenendo conto del principio di solidarietà sociale risulta del tutto fondato l'aiuto concesso ad un soggetto più debole da parte di un soggetto più forte per ottenere la tutela che il primo non è in grado di garantirsi. Le nuove regole di riscossione dei contributi dovrebbero essere costruite prendendo in considerazione l'idea di solidarietà sociale, è necessario che gli agricoltori più ricchi partecipino con un versamento maggiore di contributo assicurativo in quanto, dato il loro più alto reddito, essi risentiranno in maniera minore di una maggiorazione degli oneri contributivi. Le considerazioni svolte indicano che la tutela dell'infortunato nel contesto del lavoro agricolo non può essere garantita correttamente senza dotazioni di bilancio.

ANNA KAPAŁA

Ubezpieczenie społeczne rolników prowadzących agroturystykę w prawie włoskim

1. Przedmiotem rozważań są określone w prawie włoskim zasady podlegania rolników prowadzących działalność agroturystyczną obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu. Przez ubezpieczenie społeczne zgodnie z art. 38 Konstytucji Włoch rozumie się „zabezpieczenie na wypadek choroby, inwalidztwa, wypadków, starości i przymusowego bezrobocia”¹. Opierając się na przepisie konstytucyjnym, w doktrynie sformułowano definicję, że prawo ubezpieczeń społecznych jest częścią porządku prawnego, którego celem jest ochrona pracownika (i rodziny będącej na jego utrzymaniu) przed ryzykiem pogorszenia lub utraty zdolności pracowniczej w wyniku określonych zdarzeń (naturalnych lub związanych z wykonywaną pracą)².

Podjęcie tematu wydaje się o tyle interesujące, że umożliwi ustalenie, czy istnieje odrębny system ubezpieczeń społecznych dla rolników, podobnie jak w Polsce. Pytanie jest tym bardziej uzasadnione, że w prawie włoskim działalność rolnicza podlega szczególnemu reżimowi prawnemu, odrębnemu od „handlowego”, właściwego dla działalności handlowej. W dodatku jest szeroko rozumiana, gdyż w myśl art. 2135 wł. k.c. obejmuje również tzw. działalności powiązane skierowane na wykonywanie usług, takich jak sprzedaż bezpośrednia, przetwarzanie produktów i agroturystyka. Podmiot uprawniony do prowadzenia działalności agroturystycznej, jakim jest w rozumieniu wskaza-

¹ Costituzione della Repubblica Italiana del 22 dicembre 1947 r. („Gazzetta Ufficiale” 27 dicembre 1947, nr 298).

² P. Cendon (red.), *Il diritto privato nella giurisprudenza*, t. 1: *Lavoro*, Milano 2009, s. 310.

nego przepisu³ przedsiębiorca rolny, który wykonuje działalność agroturystyczną, nie traci swojego uprzywilejowanego statusu i nadal korzysta ze szczególnego reżimu prawnego. Jedynie w świetle przepisów podatkowych działalność agroturystyczna traktowana jest jako działalność gospodarza, a więc dochód z niej uzyskiwany podlega opodatkowaniu zgodnie z systemem ryczałtowym lub na zasadach ogólnych, a nie na podstawie dochodu katastralnego, mającego zastosowanie do działalności rolniczej i działalności powiązanych.

Dlatego celem rozważań jest odpowiedź na pytanie, czy istnieje odrębność norm prawnych w zakresie zasad ubezpieczenia społecznego podmiotów prowadzących lub angażujących się w działalność rolniczą oraz działalność agroturystyczną od norm dotyczących innych rodzajów działalności gospodarczej. Ustalenie, czy owa odrębność istnieje, ma walor teoretyczny, ukazuje bowiem zasięg autonomii prawa rolnego, czyli czy niezależność norm prawnych regulujących działalność rolniczą sięga również dziedziny ubezpieczeń społecznych. Przybliżenie zagadnienia może stanowić podstawę do badań prawnoporównawczych oraz do sformułowania wniosków w odniesieniu do polskiej regulacji. Drugorzędny jest zaś walor praktyczny, który mógłby mieć znaczenie raczej dla włoskiego czytelnika, zainteresowanego prowadzeniem działalności agroturystycznej i poznaniem związanych z tym zasad w zakresie ubezpieczeń społecznych. Dotąd w polskiej literaturze prawnorolnej nie było całościowych opracowań poświęconych ubezpieczeniu społecznemu rolników w prawie włoskim.

Realizacja określonego powyżej celu wymaga analizy przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych skierowanych do podmiotów prowadzących działalność rolniczą, w tym agroturystyczną, pod kątem ustalenia wymagań, jakie muszą spełniać te podmioty i działalność przez nie prowadzona, a także sposobu naliczania składek i ich wysokości w porównaniu ze składkami obowiązującymi przedsiębiorców handlowych. Rozważania dotyczą ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, tj. ubezpieczenia emerytalno-rentowego oraz chorobowego. Przepisy dotyczące ubezpieczenia wypadkowego i z tytułu chorób zawodowych wymagają oddzielnego opracowania.

Z uwagi na specyfikę regulacji w omawianym zakresie, która wynika z faktu, że kształtowała się ona na przestrzeni kilkudziesięciu lat, gdy uchwa-

³ Zob. również art. 2 legge 20 febbraio 2006, nr 96 „Disciplina dell’agriturismo” („Gazzetta Ufficiale” 16 marzo 2006, nr 63 (ustawa o agroturystyce) oraz A. Kapala, *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203-218; eadem, *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 99-116.

lano nowe przepisy, a jednocześnie w mocy pozostawały wcześniejsze akty prawne, dla uzyskania jej pełnego obrazu konieczne jest przedstawienie jej ewolucji.

2. Przepisy w zakresie zabezpieczenia społecznego są częścią „legislacji socjalnej”, której powstanie związane było z rewolucją industrialną, charakteryzującą się dużym zaangażowaniem pracy ludzkiej. Wówczas zostały wprowadzone normy o charakterze prywatnoprawnym, regulujące stosunek pracy, oraz publicznoprawnym, dotyczące ochrony pracowników przed praktykami dyskryminacyjnymi ze strony pracodawcy, konstytuujące prawo pracy. Stopniowo wyodrębniło się również prawo ubezpieczeń społecznych, jako autonomiczna gałąź prawa⁴.

Początkowo, tj. pod koniec XIX w., zakres obowiązkowej ochrony ubezpieczeniowej był bardzo zawężony, obejmował jedynie osoby zatrudnione w sektorze przemysłowym. Pierwszym ważnym aktem prawnym w tej dziedzinie była ustawa z 17 marca 1898 r. nr 80, która wprowadziła obowiązkowe ubezpieczenie przed wypadkami w pracy robotników przemysłowych⁵. W 1917 r. po raz pierwszy zostało wprowadzone obowiązkowe ubezpieczenie przed wypadkami w rolnictwie, obejmujące robotników rolnych.

Utworzenie w okresie faszystowskiego systemu zatrudnienia (tzw. modelu Bismarcka) spowodowało rozszerzenie stosunku ubezpieczeniowego na rodzaje ryzyka, które nie były ściśle związane z wykonywaniem pracy, takie jak niepełnosprawność, choroby, śmierć. Dekret z 1935 r. nr 1827⁶ (obowiązujący do dzisiaj) wprowadził obowiązkowe ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla osób między 15 a 65 rokiem życia, świadczących pracę wynagradzaną przez inne osoby. Poza zakresem obowiązkowego ubezpieczenia pozostawali zatem pracodawcy. Pracownicy rolni zaś nie podlegali ubezpieczeniu z tytułu przymusowego bezrobocia. W drodze dekretu został ustanowiony Państwowy Instytut Ubezpieczeń Społecznych (Istituto nazionale della previdenza sociale – INPS), którego zadaniem jest zarządzanie obowiązkowymi ubezpieczeniami z tytułu niepełnosprawności, starości i przymusowego bezrobocia. Istotne znaczenie dla procesu kształtowania legislacji ubezpieczeniowej miała Konstytucja uchwalona w 1948 r., która potwierdziła kon-

⁴ M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino 2015, s. 28.

⁵ Legge 17 marzo 1898 nr 80 per gli infortuni degli operai sul lavoro („Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia”).

⁶ Regio decreto-legge 4 ottobre 1935, nr 1827 Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale („Gazzetta Ufficiale” 26 ottobre 1935, nr 251, Supplemento Ordinario nr 251).

cepcję państwa socjalnego i solidarności społecznej, „konstytucjonalizując” dziedzinę ubezpieczeń społecznych.

Dekret legislacyjny z 1946 r. nr 212 wprowadził ubezpieczenie chorobowe dla pracowników rolnych⁷, a następnie ustawa 1136/19548 rozszerzyła ubezpieczenie chorobowe także na rolników, będących niezależnymi pracownikami lub potencjalnymi pracodawcami, czyli na bezpośrednich producentów rolnych, połowników⁹ i osadników, którzy w ten sposób zostali prawnie wyodrębnieni jako kategoria podmiotów, objęta obowiązkowym ubezpieczeniem. Kolejna ustawa 1047/57¹⁰, nadal obowiązująca, rozszerzyła na powyższe podmioty również ubezpieczenie społeczne z tytułu niepełnosprawności i starości (emerytalno-rentowe), początkowo przewidziane ustawą z 1935 r. tylko dla zatrudnionych pracowników. Przepisy powyższych ustaw definiują producentów rolnych, połowników i osadników jako tych, którzy „regularnie i bezpośrednio wykonują manualną pracę w zakresie uprawy ziemi lub hodowli i chowu zwierząt”¹¹. Członkowie ich rodzin, angażujący się w powyższe działalności na tych samych gruntach, również zostali objęci ochroną ubezpieczeniową. Ustawa 1047/57 ustanowiła w ramach INPS odrębny, niezależny dział „rolny” przeznaczony dla bezpośrednich producentów rolnych, osadników i połowników, zajmujący się gromadzeniem składek na ubezpieczenie społeczne oraz dystrybucją świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

⁷ Decreto legislativo Luogotenenziale 9 aprile 1946, n. 212 Modificazioni delle vigenti disposizioni sulla assicurazione di malattia per i lavoratori in agricoltura („Gazzetta Ufficiale” nr 100, 3004/1946, Supplemento).

⁸ Legge Ordinaria 22 novembre 1954 nr 1136 Estensione dell’assistenza malattia ai coltivatori diretti. („Gazzetta Ufficiale” 13 dicembre 1954).

⁹ Pojęcie połownika (*mezzadro* z jęz. późnołacińskiego oznacza tego, który dzieli na pół) zostało wprowadzone przez kodeks cywilny z 16 marca 1942 r. (Regio decreto 16 marzo 1942, nr 262 Approvazione del testo del Codice civile, „Gazzetta Ufficiale” 4 aprile 1942, nr 79). Połownictwo i podobne umowy uregulowane są w art. 2141 wł. k.c. i n. Połownictwo oznacza umowę korzystania z gruntu, na podstawie której właściciel gruntów i rolnik dzielą się po połowie produktami i zyskami z gospodarstwa rolnego. Zarządzanie gospodarstwem należy do właściciela. W umowie połownik reprezentuje także swoją rodzinę. Zgodnie z powyższym artykułem „przekazujący i połownik wspólnie prowadzą gospodarstwo i prowadzą działalności powiązane w celu podziału po połowie produktów i zysków. Skuteczna jest także umowa, na podstawie której takie produkty podlegają podziałowi w innych proporcjach”. Rodzajem połownictwa jest osadnictwo. Rolnik będący osadnikiem zaciąga zobowiązania tylko w swoim imieniu, a nie swojej rodziny. Legge 15 settembre 1964, n. 756 zakazuje jednak od 1974 r. zawierania nowych umów połownictwa, osadnictwa i podobnych, a z kolei legge 3 maggio 1982, n. 203 przewidywała przekształcenie umów już zawartych w umowy dzierżawy na wniosek jednej ze stron.

¹⁰ Legge 26 ottobre 1957, nr 1047 Estensione dell’assicurazione per invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni („Gazzetta Ufficiale” 11 novembre 1957, nr 278).

¹¹ Art. 1 i 2 legge 1047/1957 i art. 1 legge 1136/1954.

Od wejścia w życie obowiązującej ustawy 9/1963¹² wymóg regularności w bezpośredniej i manualnej uprawie gruntów lub hodowli i chowu zwierząt uważa się za spełniony w przypadku angażowania się w te typy działalności w sposób wyłączny lub przeważający. „Przeważającą działalnością” jest taka, której poświęca się bezpośredni producent lub dzierżawca lub osadnik przez większą część roku i która stanowi dla niego główne źródło dochodu. Ustawa z 1963 r. dodatkowo zastrzegła, że wyłączone są z ubezpieczenia powyższe podmioty, jeżeli czas pracy, który poświęcają na uprawę gruntów, nie przekracza 104 dni w roku. Rodzina bezpośredniego producenta rolnego, połownika lub osadnika, do której zaliczają się krewni i powinowaci do czwartego stopnia, również podlega ubezpieczeniu, pod warunkiem że jej zdolność pracownicza pokrywa co najmniej $\frac{1}{3}$ zapotrzebowania na pracę w danym gospodarstwie.

Należy wskazać kilka różnic między omawianymi podmiotami. Bezpośredni producent rolny może być m.in. właścicielem, dzierżawcą, użytkownikiem gruntów rolnych. Połownicy to ci, którzy samodzielnie lub jako głowa rodziny są stroną umowy z właścicielem gruntów (przedsiębiorcą rolnym) i wnoszą do przedsiębiorstwa rolnego przede wszystkim pracę osobistą i członków rodziny. Rodzina, która wnosi świadczenie pracy w gospodarstwie i bierze udział w podziale produktów (pożytków naturalnych), musi stale rezydować na gruntach gospodarstwa. Osadnicy zaś różnią się od połowników tym, że nie muszą stale mieszkać na terenie gospodarstwa, a ich wkład pracy jest częściowy.

Omówienie definicji tych podmiotów dla celów ubezpieczenia społecznego pozwala usystematyzować kryteria podmiotowe i wskazać ewolucję przepisów w tym zakresie. Pozwala także zauważyć, że włoski ustawodawca przewidział wiele kryteriów, zawężających krąg podmiotów objętych ubezpieczeniem społecznym w sektorze rolnictwa. Z uwagi na temat niniejszych rozważań należy zauważyć, że połownicy i osadnicy, ponieważ nie są przedsiębiorcami, nie mogą prowadzić działalności agroturystycznej. Natomiast bezpośredni producent rolny określony jest we włoskim kodeksie cywilnym w art. 2083 jako „mały przedsiębiorca” i jako taki jest uprawniony do prowadzenia działalności agroturystycznej¹³.

¹² Legge 9 gennaio 1963 nr 9, Elevazione dei trattamenti minimi di pensione e riordinamento delle norme in materia di previdenza dei coltivatori diretti e dei colocolni e mezzadri („Gazzetta Ufficiale” 31 gennaio 1963, nr 28).

¹³ Szerzej na temat podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności agroturystycznej w prawie włoskim zob. A. Kapala, *Agroturystyka...*, passim; eadem, *Prawne pojęcie...*, passim.

Można zauważyć, że inaczej niż w prawie polskim objęcie ubezpieczeniem bezpośredniego producenta rolnego nie jest uwarunkowane wyłącznie posiadaniem określonej powierzchni gruntów rolnych. Głównym kryterium jest wykonywanie działalności rolniczej, osobiste, bezpośrednio, wyłącznie lub przeważające, które musi angażować producenta przez min. 104 dni w roku. Jeżeli bezpośredni producent rolny jest posiadaczem gruntów rolnych o powierzchni wymagającej mniej niż 104 dni pracy w roku, nie może podlegać ubezpieczeniu jako producent rolny. Może jednak uzupełnić brakujące składki dobrowolnymi wpłatami, jeżeli w ciągu roku dodatkowo wykonuje pracę rolniczą jako pracownik zatrudniony na czas określony przez mniej niż 51 dni. Spełnienie kwalifikacji bezpośredniego producenta dla celów ubezpieczenia społecznego weryfikowane jest przez INPS na podstawie oświadczenia producenta (oraz możliwej kontroli), w którym deklaruje powierzchnię posiadanych gruntów rolnych, jako właściciel lub posiadacz zależny, rodzaj działalności rolniczej, którą prowadzi na tych gruntach, liczbę i wiek członków rodziny angażujących się w powyższe działalności.

3. Oprócz omówionych kategorii, włoski kodeks cywilny definiuje w art. 2135 pojęcie przedsiębiorcy rolnego. Tacy przedsiębiorcy rolni, którzy nie byli bezpośrednimi producentami, długo nie podlegali ochronie ubezpieczeniowej. Dopiero ustawa nr 23/1990 rozszerzyła na nich wszystkie przepisy dotyczące ubezpieczenia emerytalno-rentowego przewidziane dla bezpośrednich producentów rolnych, osadników i połowników, wprowadzone ustawą 1047/1957 wraz z późniejszymi zmianami¹⁴. Ta zmiana uczyniła zadość postanowieniom Konstytucji Włoskiej z 22 grudnia 1947 r., która stanowi w art. 35, że „Republika chroni pracę we wszystkich jej formach i zastosowaniach”. W ten sposób nie tylko sam przedsiębiorca rolny, ale także jego pracownicy i członkowie rodziny są chronieni w razie zagrożeń wynikających z utraty pracy lub utraty zdolności do pracy z powodu określonych zdarzeń (naturalnych lub związanych z wykonywaną pracą). Ustawa 233/90 wprowadziła także podział na 4 grupy dochodowe, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

Od wejścia w życie dekretu 99/2004 przedsiębiorca rolny dla celów ubezpieczenia społecznego musi spełniać przesłanki zawodowego przedsiębiorcy rolnego. Zgodnie z art. 1 jest to podmiot, który posiada wiedzę i kom-

¹⁴ Legge 2 agosto 1990, nr 233, Riforma di trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi („Gazzetta Ufficiale” 13 agosto 1990, nr 188).

petencje zawodowe¹⁵, przeznacza na działalność rolniczą przedsiębiorstwa rolnego, bezpośrednio lub jako członek, przynajmniej 50% własnego całkowitego czasu pracy i uzyskuje z tej działalności przynajmniej 50% własnego całkowitego dochodu z pracy (dla gospodarstw rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach zagospodarowania w rozumieniu art. 17 rozporządzenia WE nr 1257/99¹⁶ powyższe parametry wynoszą odpowiednio po 25%). Dla celów ubezpieczenia społecznego zgłoszeni są tylko posiadacze gospodarstw, a nie członkowie rodziny, którzy ewentualnie współpracują przy kierowaniu tym gospodarstwem. Przedsiębiorcy, którzy samodzielnie i zawodowo wykonują działalność prowadzenia gospodarstwa rolnego, podlegają ubezpieczeniu społecznemu dla rolnictwa i w tym zakresie korzystają z tych samych ułatwień przewidzianych dla bezpośrednich producentów rolnych (art. 1 ust. 4 d.lgs 99/2004). Ponadto zawodowemu przedsiębiorcy rolnemu, który wpisany jest do działu ubezpieczeń społecznych dla rolnictwa, przyznano ułatwienia podatkowe w zakresie podatków pośrednich, a także kredytowe, określone przez obowiązujące przepisy na rzecz osób fizycznych posiadających status bezpośredniego producenta rolnego¹⁷.

Ocena spełnienia wskazanych wymagań należy do regionów, z zastrzeżeniem możliwości ich weryfikacji przez INPS¹⁸. Przepisy krajowe nie wyjaśniają sposobu ustalania wielkości dochodu i wymiaru czasu pracy, określając jedynie, że nie wliczają się do niego emerytury wszelkiego rodzaju lub ich ekwiwalenty, świadczenia i płatności otrzymane za pełnienie funkcji publicznych. Każdy region ustala własne zasady w tym zakresie. W praktyce przedsiębiorca składa wniosek do sekcji rolnictwa w regionie, w którym znajduje się gospodarstwo, o uznanie kwalifikacji zawodowego przedsiębiorcy rolnego, deklarując, że poświęca na działalność rolniczą 50% całkowitego czasu pracy, i podając liczbę hektarów, rodzaj uprawy lub hodowli, która jest na nich prowadzona, w tym liczbę pogłównia. Jeżeli przedsiębiorca już prowadzi

¹⁵ W zakresie kompetencji zawodowych przepis odsyła do art. 5 rozporządzenia nr 1257/99.

¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/99 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz. Urz. UE L 153 z 30 kwietnia 2004 r.). Chociaż rozporządzenie już nie obowiązuje, w prawie włoskim pozostały w mocy przepisy wydane na jego podstawie i do niego odsyłające, czyli dekret legislacyjny 99/2004.

¹⁷ Tak stanowi art. 1 ust. 5 bis d.lgs. 99/2004.

¹⁸ Przedsiębiorca składa wniosek o wpis do INPS, do oddziału INPS, na obszarze którego są położone grunty gospodarstwa lub ich przeważająca część, w ciągu 90 dni od rozpoczęcia działalności, załączając poświadczenie wydane przez Region o spełnieniu wymagań zawodowego przedsiębiorcy rolnego.

działalność, powinien udokumentować dochód uzyskany z działalności rolniczej na podstawie faktur VAT lub wysokości opłaconego regionalnego podatku od działalności produkcyjnej¹⁹.

W odniesieniu do wymogu poświęcania większości czasu pracy na działalność rolniczą, należy wyjaśnić jej definicję. Włoskie prawo przez działalność rolniczą rozumie działalność określoną w art. 2135 wł. k.c., czyli uprawę gruntu, leśnictwo, hodowlę zwierząt i działalności powiązane. Pierwsze trzy działalności, które można określić jako rolne „z natury”, muszą być ukierunkowane na pielęgnację i rozwój cyklu biologicznego lub koniecznego etapu w tym cyklu o charakterze roślinnym lub zwierzęcym, przy wykorzystaniu lub możliwości wykorzystania gruntu, lasu, wód słodkich, słonych lub morskich. Zatem zawodowy przedsiębiorca rolny musi poświęcać na co najmniej jedną z wymienionych w art. 2135 wł. k.c. działalności rolniczych, w tym powiązanych²⁰, min. 50% czasu i uzyskiwać z nich min. 50% dochodu, przy czym praca zawodowego przedsiębiorcy rolnego ma w zasadzie charakter zarządczy i nie wymaga manualnej pracy rolniczej. Spełnienie wymogu czasu pracy jest weryfikowane przez porównanie czasu, jaki przedsiębiorcy rolny poświęca działalności rolniczej (oraz powiązanym), z czasem, jaki ten sam przedsiębiorca poświęca jakimkolwiek działaniom pozarolniczym. W praktyce ustalenie liczby dni przeznaczanej na działalność rolniczą dokonywane jest na podstawie tabel określających dni pracy na hektar lub pogłowie bydła w zależności od rodzaju uprawy lub gatunku hodowanych zwierząt, a czas pracy przeznaczany na różnego rodzaju pozarolniczą działalność określa w deklaracji sam przedsiębiorca²¹.

¹⁹ Szerzej na temat podatków w działalności rolniczej i agroturystycznej we Włoszech, zob. A. Kapała, *Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 73-96.

²⁰ „Przez działalności powiązane rozumie się wszelką działalność wykonywaną przez tego samego przedsiębiorcę rolnego, polegającą na obróbce, przechowywaniu, przetwarzaniu, komercjalizacji i wzbogacaniu wartości produktów otrzymanych w przeważającym stopniu z uprawy gruntów lub lasu lub z hodowli zwierząt, a także wszelkie rodzaje działalności ukierunkowane na dostarczanie dóbr i usług wykonywanych w przeważającym stopniu za pomocą wyposażenia lub środków gospodarstwa normalnie stosowanych w prowadzonej działalności rolniczej, w tym działalność dowartościowania terytorium oraz obszarów wiejskich i leśnych lub przyjmowanie i gościnność w rozumieniu przepisów prawa”.

²¹ Np. w gminie Lauriano obowiązuje tabela dni pracy na hektar lub liczbę pogłowia, zgodnie z którą liczba dni dla małych i średnich gospodarstw o małym lub średnim stopniu zmechanizowania, lub z tradycyjną metodą hodowli, wynosi: na uprawę pszenicy i innych zbóż 10 dni/ha, ziemniaków 40 dni/ha, truskawek 300 dni/ha, małych owoców 150/ha, na rolnictwo ekologiczne dolicza się 30% do danej liczby dni, na leśnictwo – 2 dni/ha, odlogowanie – 1 dzień /ha, pastwiska – 1 dzień/ha hodowlę krów – 5 dni/szt., owiec – 5/szt., drobiu – 5/100 szt., świń –

Działalnością powiazaną, którą może zajmować się zawodowy przedsiębiorca rolny dla spełnienia powyższych wymogów, może być również agroturystyka. Zgodnie z kryteriami określonymi w art. 2135 wł. k.c. powinna być wykonywana w przeważającym stopniu za pomocą wyposażenia i zasobów gospodarstwa normalnie wykorzystywanych w prowadzonej działalności rolniczej. Zasoby powinny być rozumiane w szerokim znaczeniu, tzn. obejmować nie tylko wyposażenie, maszyny, strukturę gospodarstwa, lecz także siłę roboczą normalnie zaangażowaną w gospodarstwie do wykonywania podstawowej działalności rolniczej. Takie wyjaśnienie dostarcza okólnik (*circolare*) INPS nr 126 z 16 grudnia 2009 r., który precyzuje również koncepcję normalności i przewagi²².

Normalność powinna być weryfikowana pod dwoma względami: zgodności, tj. adekwatności funkcjonalnej wyposażenia i zasobów do rodzaju wykonywanej działalności, oraz regularności, czyli stabilnego i systematycznego wykorzystania zasobów w działalności rolniczej wykonywanej w latach rolnych cechujących się normalnymi warunkami środowiskowymi. Na przykład INPS uznał w okólniku z 1 grudnia 2003 r. nr 186, że młockarnia nie jest zgodna funkcjonalnie dla gospodarstwa sadowniczego. Warunek przewagi powinien być natomiast rozumiany w sensie przewagi czasu poświęcanego na działalność rolniczą „z natury” w stosunku do czasu przeznaczanego na działalność powiazaną, skierowane na dostarczanie usług osobom trzecim, w tym agroturystykę.

Z dotychczasowej analizy wynika, że jeżeli przedsiębiorca rolny, zdefiniowany w art. 2135 wł. k.c., prowadzi działalność powiazaną (np. agroturystyczną) podlega ubezpieczeniu społecznemu dla rolnictwa, pod warunkiem że ma status zawodowego przedsiębiorcy rolnego w rozumieniu art. 1 wspomnianego dekretu 99/2004 lub status bezpośredniego producenta rolnego w rozumieniu ustawy 9/1963 z późniejszymi zmianami.

Prawo do emerytury uzyskują powyższe podmioty (a także zatrudnieni pracownicy), zgodnie z nowymi zasadami ogólnymi wprowadzonymi reformą z 2011 r.²³, po osiągnięciu w 2016 r. wieku 66 lat i 7 miesięcy dla pracowników niezależnych i 66 lat i 1 miesiąca dla pracowników niezależnych, a także 65 lat i 7 miesięcy dla pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym i 66 lat

15 dni/10 szt., za przetwarzanie produktów zwierzęcych dolicza się 10% do całkowitej liczby dni. Zob. www.comune.lauriano.to.it.

²² Zob. Circolare INPS 16 dicembre 2009, nr 126 na: www.inps.it.

²³ Zob. art. 24 decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici („Gazzetta Ufficiale” 6 dicembre 2011, nr 284, Supplemento Ordinario nr 251).

i 7 miesięcy dla pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym (jeśli mają min. 20 lat okresu składkowego). Każdego roku wymagany wiek emerytalny wzrasta i od 2021 r. nie może być niższy niż 67 lat zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn. Istnieje możliwość uzyskania wcześniejszej emerytury bez względu na osiągnięty wiek, pod warunkiem posiadania 42 lat i 6 miesięcy stażu składkowego dla mężczyzn i 41 i 6 miesięcy dla kobiet.

4. Omówione dotąd dwie kategorie rolników niezależnych, podlegających ubezpieczeniu społecznemu dla rolnictwa, tj. bezpośredni producent rolny oraz zawodowy przedsiębiorca rolny, nie są jedynymi uprawnionymi do prowadzenia działalności agroturystycznej. Zgodnie z art. 2 ustawy 96/2006 o agroturystyce działalność agroturystyczna może być prowadzona przez przedsiębiorców rolnych zdefiniowanych w art. 2135 wł. k.c., także w formie spółki kapitałowej lub osobowej lub zrzeszonych ze sobą. A zatem mogą to być przedsiębiorcy rolni prowadzący działalność rolniczą w jakiegokolwiek formie prawnej, nie tylko jako indywidualni przedsiębiorcy, lecz także jako spółdzielnie, konsorcja, stowarzyszenia, fundacje i przedsiębiorstwa rodzinne. Jednakże aby podlegać ubezpieczeniu społecznemu właściwemu dla rolnictwa, muszą spełniać kwalifikacje zawodowego przedsiębiorcy rolnego lub bezpośredniego producenta rolnego. Przepisy (art. 1 ust. 3 d.lgs. 99/2004) przyznają kwalifikację zawodowego przedsiębiorcy rolnego spółkom osobowym, kapitałowym i spółdzielniom, także działającym jako konsorcja, jeżeli ich statut przewiduje jako przedmiot działalności wyłączne wykonywanie działalności rolniczej w rozumieniu art. 2135 wł. k.c. i pod warunkiem spełnienia następujących wymogów:

a) w przypadku spółek osobowych – jeżeli co najmniej jeden członek został zakwalifikowany jako zawodowy przedsiębiorca rolny (dla spółek komandytowych kwalifikacja odnosi się do komplementariusza);

b) w przypadku spółek kapitałowych lub spółdzielni²⁴ – gdy przynajmniej jeden członek zarządu (w przypadku spółdzielni będący również członkiem spółdzielni) ma kwalifikację zawodowego przedsiębiorcy rolnego.

Ustawodawca włączył zatem do ubezpieczenia społecznego dla rolnictwa także osobowe spółki rolne, spółki kapitałowe i spółdzielnie rolnicze. Zasiłki i dochody uzyskane przez członka (lub członka zarządu) z działalności wyko-

²⁴ W przypadku spółdzielni zgodnie z wcześniejszym brzmieniem art. 1 ust. 3 lit. b d.lgs. 99/2004 co najmniej jedna piąta członków musiała mieć kwalifikację zawodowego przedsiębiorcy rolnego. Obecnie obowiązujący akt prawny, d.lgs. 27 maggio 2005, nr 101, uznaje kwalifikację spółdzielni, które prowadzą działalność wyłącznie rolniczą i w których co najmniej jeden członek zarządu posiada kwalifikację zawodowego przedsiębiorcy rolnego.

nywanej w osobowych spółkach rolniczych, spółdzielniach, i spółkach kapitałowych, w tym tworzących konsorcja, są traktowane jak dochody z pracy rolniczej do celów obliczenia dochodu zawodowego przedsiębiorcy rolnego²⁵. Zawodowy przedsiębiorca rolny jako osoba fizyczna (lub będący członkiem spółki osobowej lub spółdzielni, lub w zarządzie spółki kapitałowej) wpisuje się do działu zabezpieczenia społecznego i świadczeń z tytułu starości i niepełnosprawności odpowiedniego dla rolnictwa w systemie powszechnych obowiązkowych ubezpieczeń społecznych²⁶.

Należy jeszcze dodać, że rolnym spółkom osobowym, których przedmiotem jest wyłączone prowadzenie działalności rolniczej z art. 2135 wł. k.c. i w których co najmniej połowa członków ma kwalifikacje bezpośredniego producenta rolnego, są przyznane ułatwienia w zakresie ubezpieczenia społecznego określone na rzecz osób fizycznych mających status bezpośredniego producenta rolnego (art. 2 ust. 3 dekretu 99/2004). Ponadto powyższe spółki (także wtedy, gdy mają status zawodowego przedsiębiorcy rolnego lub mają co najmniej jednego członka będącego bezpośrednim producentem rolnym), a także spółki kapitałowe i spółdzielnie, w których co najmniej jeden członek zarządu jest bezpośrednim producentem rolnym, wpisane do odpowiedniego działu ubezpieczenia społecznego i świadczeń dla rolnictwa, korzystają z ułatwień podatkowych w zakresie podatków pośrednich oraz kredytowych określonych przez obowiązujące przepisy na rzecz osób fizycznych mających status bezpośredniego producenta rolnego.

Przepisy regulujące działalność agroturystyczną (art. 3 ust. 2 dekretu 228/2001²⁷ oraz art. 2 ust. 2 ustawy 96/2006) stanowią, że mogą być zaangażowani do pracy w działalności agroturystycznej i są uważani za pracowników rolnych, w rozumieniu obowiązujących przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych, ubezpieczeń i podatków, członkowie rodziny, o których mowa w artykule 230-bis k.c., pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony, określony i w niepełnym wymiarze²⁸. Właściciel przedsiębiorstwa ma obowiązek ubezpieczyć pracowników i członków rodziny, którzy uczestniczą w pracy. Należy dodać, że świadczenia wykonywane przez krewnych i powinowatych do trzeciego stopnia w sposób okazjonalny i na krótki okres, jako pomoc, wzajemna pomoc, zobowiązanie moralne, bez zapłaty wynagrodzenia

²⁵ Art. 1 ust. 5 d.lgs. 99/2004.

²⁶ Art. 5 bis d.lgs. 99/2004.

²⁷ D.lgs. 18 maggio 2001, nr 228 Orientamento e modernizzazione del settore agricolo („Gazzetta Ufficiale” 15 giugno 2001, nr 137, Supplemento Ordinario nr 149).

²⁸ Korzystanie z usług osób trzecich, jest możliwe wyłącznie do wykonania działalności i usług uzupełniających (art. 2 ust. 2 l. 96/2006).

a jedynie w zamian za pokrycie kosztów utrzymania i wykonywania pracy, nie stanowią stosunku pracy na własny rachunek lub na podstawie zatrudnienia w rozumieniu art. 74 d.lgs. 276/03²⁹. Wówczas nie powstaje obowiązek ubezpieczeniowy ani zgłoszenia do INPS.

5. Włoski system ubezpieczeń społecznych jest finansowany zarówno przez płatności składek przez pracodawców i pracowników, a także w postaci ogólnego opodatkowania. Składki na ubezpieczenie społeczne oraz koszty socjalne są zróżnicowane w zależności od kategorii pracowników. Głównymi kategoriami pracowników są pracownicy zatrudnieni, pracownicy pracujący na własny rachunek (samozatrudnieni) oraz wolne zawody. Do drugiej spośród wymienionych kategorii należą bezpośredni producenci rolni, połownicy, osadnicy i przedsiębiorcy rolni.

W sektorze rolnictwa składki na ubezpieczenie społeczne emerytalno-rentowe i z tytułu inwalidztwa ustalane są według jednolitej procedury. Dla pracowników samozatrudnionych, czyli zawodowych przedsiębiorców rolnych i bezpośrednich producentów rolnych, składki obliczane są na podstawie rocznego zeznania podatkowego. Przewidziano zniżki dla członków rodzin rolników, połowników i drobnych rolników, którzy aktywnie uczestniczą w działalności rolniczej.

Kalkulacja składek emerytalno-rentowych dla bezpośrednich producentów, osadników, połowników i zawodowych przedsiębiorców rolnych opiera się na klasyfikacji gospodarstw w czterech grupach dochodu³⁰, odpowiadającego dochodowi rolnemu uprawianych gruntów, określonego według art. 11-bis dekretu 70/1988³¹. Każde gospodarstwo zawiera się w grupie dochodu odpowiadającego dochodowi rolnemu z uprawy gruntów gospodarstwa lub z hodowli zwierząt.

Należy wyjaśnić, że dochód ustalany jest na podstawie dochodu z nieruchomości (katastralnego) przeznaczonych na działalność rolniczą (uwzględnia klasę i jakość gleb i rodzaj prowadzonej uprawy). Zgodnie z dekretem 917/1986³² dotyczy to wszystkich będących osobami fizycznymi przedsię-

²⁹ Takie stanowisko wyraził INPS w circolare 8 febbraio 2005, nr 22, zob. na: www.inps.it.

³⁰ Zob. Tabelę D, załączoną do ustawy: legge 2 agosto 1990, nr 233 (zmienionej przez d.l. 16 aprile 1997, nr 146 i przeliczonych na euro circolare 23 aprile 2002, nr 83).

³¹ Decreto-legge del 14 marzo 1988 n. 70 – Norme in materia tributaria nonche' per la semplificazione delle procedure di accatastamento degli immobili urbani, „Gazzetta Ufficiale” nr 61 del 14 marzo 1988.

³² Dekret o przyjęciu tekstu jednolitego w sprawie podatku dochodowego: dpr 22 dicembre 1986 nr 917 Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR) („Gazzetta Ufficiale” 31 dicembre 1986, nr 302, Supplemento Ordinario, ze zm.).

biorców rolnych, którzy prowadzą uprawę gruntów, hodowlę zwierząt lub leśnictwo w formie indywidualnej lub spółki osobowej. Wyłączone są z tej procedury podmioty, które prowadzą hodowlę zwierząt paszami uzyskanymi z mniej niż z jednej czwartej gruntów lub działalność skierowaną na obróbkę, przetwarzanie i sprzedaż produktów rolnych niewymienionych na liście zawartej w dekrete 78/2004³³, lub hodowlę grzybów i produkcję roślin przy wykorzystaniu stałych lub ruchomych struktur, jeżeli powierzchnia przeznaczona na produkcję dwukrotnie przekracza powierzchnię gruntów, na których prowadzona jest produkcja. We wskazanych przypadkach oraz w odniesieniu do spółek i spółdzielni działalność opodatkowana jest tak jak działalność gospodarza, ryczałtowo, z możliwością wyboru opodatkowania na zasadach ogólnych. Poza tym wyłączeniem regułą jest, jak wspomniano, dochód oparty na wartości katastralnej nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa i przeznaczonych na działalność rolniczą, wpisanej do gminnego rejestru katastralnego. Zarejestrowane wartości katastralne w rejestrach gruntów są często bardzo zaniżone, co prowadzi do preferencyjnego traktowania rolnictwa, jeśli chodzi o opodatkowanie. Warto zauważyć, że działalność rolnicza opodatkowana jest na podstawie dochodu katastralnego bez względu na rzeczywisty osiągnięty dochód lub stratę. Przekłada się to również na wysokość składek na ubezpieczenie.

Podstawa wymiaru składki rocznej ustalana jest przez pomnożenie średniego dochodu (określanego na każdy rok dekretem Ministra Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) przez liczbę dni odpowiadającą grupie dochodu³⁴. Następnie do ustalonego w ten sposób średniego dochodu rocznego stosuje się obowiązujące wskaźniki składowe, pomniejszone dla gospodarstw położonych na terenach górskich i o niekorzystnych warunkach zagospodarowania oraz dla osób ubezpieczonych poniżej 21 roku życia³⁵.

³³ D.m. 19 marzo 2004, nr 78, Individuazione dei beni che possono essere oggetto delle attività agricole «connesse», di cui all'art. 32 del testo unico delle imposte sui redditi („Gazzetta Ufficiale” 2 aprile 2004, nr 78). Dekret określa dobra mogące być przedmiotem powiązanych działalności rolniczych, o których mowa w art. 32 TUIR.

³⁴ Taki sposób kalkulacji określa art. 7 legge 233/90. Na rok 2015 średni dochód konwencjonalny został ustalony dekretem (decreto 8 maggio 2015) przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w wysokości 55,05 euro.

³⁵ Stawki mające zastosowanie do powyższego dochodu zostały ponownie określone w decreto legge 201/2011 przekształconego na legge 214/2011, który w art. 24 ust. 23 przewidział, że od 1 stycznia 2012 r., stawki składek na fundusz emerytalny bezpośrednich producentów, połowników, osadników i od 2013 r. również przedsiębiorców rolnych zawodowych wpisanych do odpowiedniej odrębnej sekcji INPS są wskazane w tabeli B i C. Na rok 2015 r. stawki są następujące: 22,8% – dla ogółu przedsiębiorstw; 21,4% – dla przedsiębiorstw położonych na terenach górskich i ONW. Od 2018 r. stawka ma być stała dla sektora rolnego i wynosić 24%.

W ten sposób w 2015 r. roczna kwota składek płaconych przez bezpośrednich producentów rolnych, połowników i osadników dotycząca gospodarstw położonych na normalnych terenach wynosiła: w 1 grupie dochodowej 2836,97 euro, w 2 grupie dochodowej – 3489,64 euro, w 3 grupie dochodowej – 4142,31 euro, w 4 grupie dochodowej – 4794,99 euro. Dla zawodowych przedsiębiorców rolnych składki są niższe i wynosiły odpowiednio (w euro): 2068,47; 2721,14; 3373,81; 4026,49. Składki dla osadników i połowników opłacane są w połowie przez nich, a w połowie przez właścicieli gruntów, którzy odpowiadają za ich wpłacanie do INPS. Powiązanie dochodu rolnego z wartością katastralną nieruchomości gospodarstwa, często niedoszacowaną, przekłada się z kolei na zaniżanie składek na ubezpieczenie w porównaniu z tymi określonymi dla innych sektorów produkcyjnych. Przykładowo dla rzemieślników i przedsiębiorców wykonujących działalność handlową dla obliczenia składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu starości i inwalidztwa określony jest minimalny dochód roczny, który na rok 2015 wynosił 15 548,00 euro. Składka na ubezpieczenie dla rzemieślnika wynosi 22,65% dochodu (czyli min. 3512 euro), a dla przedsiębiorcy handlowego 22,74% (czyli min. 3535 euro). Jeżeli dochód przekracza ten minimalny, ale mieści się w kwocie 46 123 euro, stawki pozostają niezmienione, dochód zaś powyżej tej kwoty powoduje podwyższenie obu stawek o 1 punkt procentowy³⁶.

W przypadku pracowników obowiązkowe składki (np. na emeryturę, zasiłki z tytułu bezrobocia lub choroby) obliczane są na podstawie procentu dochodów według wskaźników określonych przez przepisy prawa. Wskaźnik mający zastosowanie zależy od sektora (przemysł, handel, rzemiosło), rodzaju umowy (umowa o pracę, umowa o dzieło, rzemieślnik, przedsiębiorca), kwalifikacji pracownika, liczby pracowników i miejsca prowadzenia działalności. Dla ustalenia podstawy wymiaru składek uwzględniane są zarobki, które pracownik otrzymuje od pracodawcy, w gotówce lub w naturze, przed potrąceniem, z wyjątkiem zwolnień przewidzianych prawem.

Składki pracowników rolnych zarówno zatrudnionych na czas nieokreślony, jak i określony zostały ujednolicone. Dodatkowo od 1 stycznia 2006 r. nie są one powiązane ze średnim dochodem, ale z dziennym wynagrodzeniem faktycznie wypłaconym pracownikowi stosownie do kwalifikacji i do zadań wykonywanych i określonych w kontrakcie zbiorowym prowincji. Dlatego pracodawca zatrudniający pracowników musi dostarczać raport kwartalny do INPS dla celów wpłaty obowiązkowych składek rolnych wymaganych dla pracowników najemnych, podając liczbę dni wynagradzanych i faktycznie

³⁶ Zob. szerzej circolare INPS 04 febbraio 2015, nr 26, www.inps.it.

przepracowanych przez pracowników zatrudnionych na czas określony lub na kontraktach szkoleniowych oraz wynagrodzenia brutto wypłacane pracownikom stałym i pracownikom zatrudnionym na czas nieokreślony. W 2016 r. stawka na ubezpieczenie społeczne wnosi 28,54%, z czego pracownik pokrywa 8,84%³⁷.

6. Przeprowadzona analiza pozwala zauważyć, że w prawie włoskim nie ma odrębnego systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników. Są oni objęci obowiązującym powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych, zarządzanym przez Państwowy Instytut Ubezpieczeń Społecznych (INPS), któremu podlegają pracownicy sektora publicznego i prywatnego, osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek, w tym handlowcy, rzemieślnicy, właściciele sklepów oraz pracownicy samozatrudnieni. W ramach INPS wyodrębniony został jednak oddzielny, niezależny dział „rolny” zarządzania ubezpieczeniem społecznym dla rolników niezależnych (samozatrudnionych), czyli bezpośrednich producentów rolnych i przedsiębiorców rolnych.

Początkowo rolnicy, a ściślej: robotnicy rolni, byli adresatami przepisów wprowadzanych dla robotników przemysłowych (dekret nr 1827/1935). Kolejne przepisy stopniowo rozszerzały zakres ubezpieczenia oraz krąg podmiotów uprawnionych i obejmowały już nie tylko rolników świadczących prace na rzecz innych, lecz także potencjalnych pracodawców, czyli bezpośrednich producentów rolnych, a później również przedsiębiorców rolnych. Kilka aktów prawnych zaadresowanych jest wyłącznie do rolników: ustawa 1136/1954 rozszerzająca ubezpieczenie zdrowotne na bezpośrednich producentów rolnych i wprowadzająca oddzielny dział ubezpieczeń społecznych dla rolnictwa; ustawa 1047/57 obejmująca powyższe podmioty ubezpieczeniem emerytalno-rentowym oraz ustawa 9/1963 porządkująca przepisy w zakresie ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do bezpośrednich producentów rolnych.

System ubezpieczeń społecznych przewidziany dla pracowników został zatem rozciągnięty na pracodawców pracy rolniczej, mających status bezpośrednich producentów rolnych lub zawodowych przedsiębiorców rolnych (również prowadzących działalność rolniczą w formie zrzeszeniowej). Dlatego, jak podkreśla się w doktrynie, pozycja przedsiębiorcy rolnego jest bardziej uprzywilejowana w stosunku do przedsiębiorcy handlowego. Nie podlega on bowiem tym samym przepisom co przedsiębiorca handlowy, lecz, jak wspomniano, zasadom ochrony ubezpieczeniowej, przewidzianym dla pracowników rolnictwa. Na mocy ustawy 233/1990 zawodowy przedsiębiorca rolny

³⁷ Zob. circolare INPS 29 gennaio 2016, nr 17, www.inps.it.

korzysta z przepisów o ubezpieczeniu emerytalno-rentowym, wprowadzonych przez dekret 1827/1935 dla pracowników i rozciągniętych przez ustawę 1047/1957 na połowników, osadników i bezpośrednich producentów rolnych. Tak więc bezpośredni producent i zawodowy przedsiębiorca rolny – czyli dwaj przedsiębiorcy a przez to możliwi pracodawcy – korzystają z tego samego ubezpieczenia społecznego co pracownicy rolni³⁸. Warte podkreślenia są też istotne różnice dotyczące sposobu naliczania i wysokości składek na ubezpieczenie społeczne dla przedsiębiorców rolnych w stosunku do przedsiębiorców handlowych. Zwłaszcza powiązanie wysokości składki z dochodem katastralnym powodować może jej zaniżanie, a ogólnie mówiąc, jej nieadekwatność do rzeczywistych osiągniętych dochodów.

Odpowiadając na pytanie postawione na wstępie rozważań, należy stwierdzić, że przepisy regulujące ubezpieczenie społeczne rolników nie są zaliczane do prawa rolnego, lecz należą do oddzielnej gałęzi prawa ubezpieczeń społecznych, będącej częścią tzw. legislacji socjalnej, obejmującej także prawo pracy. W doktrynie prawa rolnego nie został sformułowany pogląd o rozszerzaniu granic prawa rolnego w kierunku prawa ubezpieczeń społecznych. Wymowny jest ponadto fakt, że doktryna prawa rolnego nie zajmuje się tymi zagadnieniami. Są one poruszane przez przedstawicieli prawa socjalnego w ramach szerszych opracowań całej regulacji ubezpieczeń społecznych, dlatego ich „agrarna” swoistość nie jest tak rozważana i podkreślana, jak mogłaby być w badaniach prawników agrarystów. Można jednak mówić o rolnej specyfice omawianych przepisów, przejawiającej się w ich skierowaniu wyłącznie do przedsiębiorców rolnych i w ich szczególnym traktowaniu w porównaniu z przedsiębiorcami handlowymi, tzn. objęciu ich zasadami przewidzianymi dla pracowników rolnych, utworzeniu dla nich niezależnego działu „rolnego” w INPS i określeniu odmiennych zasad obliczania składek powiązanych z dochodem katastralnym.

SOCIAL INSURANCE OF FARMERS ENGAGED IN AGRO-TOURISM BUSINESS UNDER ITALIAN LAW

S u m m a r y

The author seeks to answer the question whether Italian legislation identifies separate regulations of social insurance for entities engaged in agricultural activity or agro-tourism, treating the latter as other forms business activity. These regulations are not researched by

³⁸ A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2010, s. 4-5.

Italian agrarian lawyers since they belong to so-called ‘social legislation’. There is no separate social insurance for farmers in Italy. All farmers are subject to the social insurance system under the management of the State Institute of Social Insurance. However, the ‘agrarian’ character of the insurance regulation is nevertheless there as there are provisions that specifically address farmers who are treated differently than other entrepreneurs, and for whom an independent ‘agricultural division’ has been created, and whose insurance premiums are calculated separately, being tied to cadastral income.

L’ASSICURAZIONE SOCIALE DEGLI AGRICOLTORI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ DI AGRITURISMO NEL DIRITTO ITALIANO

R i a s s u n t o

L’obiettivo delle considerazioni è di rispondere alla domanda se nella legislazione italiana siano presenti norme giuridiche separate volte a disciplinare le regole di assicurazione sociale dei soggetti che svolgono attività agricola o di agriturismo rispetto alle normative previste per altri tipi di attività economica. Le norme che regolano le questioni discusse non sono oggetto di studio per gli agraristi in Italia. Esse appartengono alla c.d. “legislazione sociale” e vengono dibattute dai rappresentanti di questa branca del diritto. Non esiste infatti un sistema separato di assicurazioni sociali degli agricoltori. Essi sono sottoposti a un obbligo assicurativo all’interno del sistema di previdenza sociale, gestito dall’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Si può tuttavia parlare di una specificità “agraria” delle norme analizzate, la quale si manifesta nel seguente modo: le norme in oggetto sono rivolte esclusivamente agli imprenditori agricoli che a loro volta beneficiano di un trattamento speciale rispetto agli imprenditori del commercio (nel senso che per loro valgono le stesse regole stabilite per i lavoratori agricoli), di un reparto “agricolo” indipendente all’interno dell’INPS e di regole differenti per il calcolo dei contributi, legati alla rendita catastale.

ANETA SUCHOŃ

Jeszcze o potrzebie prawnego uregulowania dzierżawy rolniczej w Polsce

1. Uwagi wprowadzające

Pięć lat temu ukazała się publikacja A. Lichorowicza *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*¹. Zawarty tam postulat dotyczący wprowadzenia odrębnych regulacji prawnych poświęconych dzierżawie gruntów rolnych (rolniczej) nie tylko nie stracił na aktualności, ale z uwagi na zmiany społeczno-gospodarcze nawet zyskał na znaczeniu. Pozytywnie zatem należy ocenić przygotowanie i złożenie w Sejmie w lutym 2015 r. przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi projektu ustawy o dzierżawie rolniczej². Niestety dalsze prace legislacyjne zostały zaniechane, a więc podzielił on los dotychczasowych prób szczególnego uregulowania tego zagadnienia³.

Znaczenie praktyczne dzierżawy gruntów rolnych w Polsce jest nadal duże. Ponad 1 mln ha gruntów rolnych jest w dzierżawie z Zasobu WRSP⁴.

¹ A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 63 i n.

² Druk sejmowy nr 3231, Projekt ustawy o dzierżawie rolniczej, Sejm RP (dalej jako: projekt), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3231> [dostęp: 23.09.2015].

³ Np. dzierżawie rolniczej poświęcono dużo miejsca w projekcie kodeksu rolnego z 1974 r. (art. 279-316). Jego autorzy wyszli z założenia, że dzierżawę gruntów rolnych pod nazwą „dzierżawa rolnicza” należy uregulować wyczerpująco i samodzielnie, bez odsyłania do przepisów o najmie. Zob. szerzej J. Szachułowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych*, „Nowe Prawo” 1989, nr 1, s. 29-30. Zob. też A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006.

⁴ Dzierżawa przez szereg lat stanowiła dominującą formę zagospodarowania mienia z Zasobu WRSP. Przykładowo w 1995 r. dotyczyła 2 744 790 ha; w 1996 – 2 928 082 ha; 1998 –

Poza tym w listopadzie 2015 r. nastąpiło czasowe wstrzymanie procesu sprzedaży gruntów państwowych⁵. Oznacza to, że Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) będzie zawierała nowe umowy dzierżawy na grunty, które powrócą do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Jednocześnie – co jest niezwykle istotne – wzrasta zainteresowanie dzierżawą prywatną oraz od jednostek samorządu terytorialnego. Jak słusznie zauważył A. Lichorowicz, obecnie obrót dzierżawny pomiędzy producentami rolnymi zaczyna zyskiwać przewagę, co zbliża nas nieco do zachodnioeuropejskich struktur rolnych⁶.

Artykuł stanowi głos w dyskusji na temat potrzeby uchwalenia nowej ustawy o dzierżawie rolniczej w kontekście złożonego projektu. W ramach publikacji zaprezentowane zostaną wybrane zagadnienia związane z dzierżawą gruntów rolnych w krajach Europy Zachodniej. Nastąpi także odwołanie do dokumentów unijnych. Rozważania będą się również koncentrowały na ustawodawstwie krajowym, by w dalszej kolejności przejść do rozwiązań prawnych zawartych w projekcie ustawy o dzierżawie rolniczej z 2015 r.

2. Dzierżawa gruntów rolnych w wybranych państwach Unii Europejskiej

W państwach Europy Zachodniej zaobserwować można coraz większe znaczenie dzierżawy, które w wielu z nich niesie za sobą zmianę ustawodawstwa. Przykładowo udział gruntów oddanych w dzierżawę w ogólnej powierzchni nieruchomości tworzących gospodarstwa rolne w 2007 r. i 2009 r. w Belgii wynosił 67% i 74%, w Czechach – 83% i 85,6%, w Niemczech – 62% i 69,6%, we Francji – 74% i 84,7%, na Słowacji – 89% i 96,1%, w Szwecji – 39% i 52,9%, w Wielkiej Brytanii – 32% i 43,1%⁷. Widoczny

2 810 455 ha; 2002 – 2 407 000 ha; 2003 – 2 341 551 ha. Według stanu na 31 grudnia 2014 r. w dzierżawie znajdowały się nieruchomości Zasobu o powierzchni 1 089 400 ha, tj. o 91,1 tys. ha mniej, niż wynosiła powierzchnia w dzierżawie na koniec grudnia 2013 r. Zob. szerzej Agencja Nieruchomości Rolnych, 1992–2012, *Sprawozdania z działalności, lata 1992–2014*, ANR, dostępny na: <http://anr.gov.pl> [dostęp: 26.10.2015].

⁵ Minister Jurgiel zapowiada wstrzymanie sprzedaży gruntów państwowych. Będzie za to dzierżawa, Polskie Radio, <http://www.polskieradio.pl/42/3166/Artykul/1555123,Jurgiel-zapowiada-wstrzymanie-sprzedazy-gruntow-panstwowych-Bedzie-za-to-dzierzawa> [dostęp: 8.12.2015].

⁶ A. Lichorowicz, op. cit., s. 64.

⁷ Eurostat, za: P. Ciaian et al., 2012, *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, CEPS, Brussels, <http://www.ceps.be/book/rental-market-regulations-agricultural-land-eu-member-states-andcandidate-countries> [dostęp: 23.09.2015];

jest zatem wzrost udziału dzierżawionych gruntów w gospodarstwach rolnych – szczególnie we Francji i Szwecji, gdzie wyniósł on ponad 10%.

Zasadnicze znaczenie dla rozwoju instytucji dzierżawy gruntów rolnych w Europie Zachodniej miało powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i podjęcie przez nią wspólnej dla krajów członkowskich polityki rolnej⁸. Jednym z węzłowych dokumentów precyzujących założenia polityki EWG co do dzierżaw rolnych był tzw. plan Mansholta z 1968 r.⁹ Jak podkreśla A. Lichorowicz, w tym dokumencie zawarto wyraźne zalecenie wprowadzenia przez kraje członkowskie takich środków i instytucji prawnych, które przyczyniłyby się do poprawy i racjonalizacji ich struktury agrarnej oraz usunęły przeszkody prawne utrudniające bezpośrednim producentom rolnym prowadzenie racjonalnej gospodarki rolnej na uprawianych gruntach. Instytucji dzierżaw rolnych plan Mansholta poświęca wiele uwagi – postuluje ich przekształcenie w kierunku ochrony praw dzierżawcy oraz umożliwienia mu nabycia własności dzierżawionych gruntów¹⁰.

Unia Europejska nie wydała aktów prawnych regulujących w sposób generalny dzierżawę gruntów rolnych. Zgodnie z art. 222 traktatu rzymskiego zagadnienie to stanowi domenę ustawodawstwa wewnętrznego krajów członkowskich¹¹. Niemniej dzierżawa była często wykorzystywana przez ustawodawcę europejskiego jako instrument koncentracji gruntów rolnych, mający przyspieszyć proces zmian generacyjnych w rolnictwie oraz ułatwić młodym rolnikom rozpoczęcie samodzielnej działalności rolniczej. Przykładem są regulacje zawarte w dyrektywie Rady 160/72¹². Ponadto coraz wyraźniej zaczęły zaznaczać się w tym czasie preferencje ustawodawstw rolnych poszczególnych krajów Europy Zachodniej dla dzierżaw rolnych typu rodzinnego, opartych głównie na pracy osobistej rolnika i członków jego rodziny¹³.

Z jednej strony w takich krajach, jak Francja czy Holandia, występuje model protekcyjny, wprowadzający szczególny status dzierżawy rolniczej, obowiązujący *ex lege* zarówno dzierżawcę, jak i wydzierżawiającego.

European Commission DGAGRI, 2013, *EU farm economics overview FADN 2009*, EC, Brussels, http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/EU_farm_economics_2012.pdf [dostęp: 23.09.2015].

⁸ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995, s. 22 i n.

⁹ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 24 i n.

¹⁰ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Kraków 1986, s. 27-28.

¹¹ A. Lichorowicz, P. Czechowski, *Dzierżawa gruntów rolnych...*, s. 2-6.

¹² Dz. Urz. WE 1972, L 96, s. 9.

¹³ A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie...*, s. 20 i n.

Z drugiej zaś strony funkcjonują systemy liberalne, pozostawiające większość decyzji co do treści umowy dzierżawy rolniczej woli stron, w niewielkim tylko stopniu ingerujące w stosunki dzierżawne przez przepisy bezwzględnie obowiązujące. Takie liberalne regulacje wprowadzono np. w Grecji, Turcji, Luksemburgu czy Wielkiej Brytanii. Niektóre ustawodawstwa sytuują się jednak pomiędzy modelem typowo protekcyjnym a liberalnym¹⁴. W pewnych obszarach wykazują one cechy tego pierwszego (np. określenie minimalnego okresu trwania dzierżawy, minimalnych i maksymalnych stawek czynszu dzierżawnego, przyznanie prawa pierwokupu dzierżawionych gruntów rolnych dzierżawcy albo państwowa kontrola nad obrotem dzierżawnym), w innych zaś pozostawiają stronom pełną swobodę w zakresie ustalenia warunków umownych. Do tej grupy zaliczyć można m.in. regulacje prawne Szwecji, Szwajcarii, Portugalii lub Włoch¹⁵.

Przykładem państwa, w którym dzierżawa jest coraz bardziej popularna, jest Francja. W tym kraju widać jej dynamiczny rozwój – od roku 1963, gdy w dzierżawie było 48,5% gruntów rolnych, poprzez 2003 (63%), do 2007, kiedy poziom ten osiągnął 74,1%¹⁶. Ustawodawstwo w zakresie dzierżawy gruntów rolnych ciągle się tu rozwija, odpowiadając na praktyczne potrzeby. Nie jest to jednak ewolucja w kierunku liberalizacji systemu dzierżaw, jak w przypadku Anglii i Walii. Ustawodawca francuski stara się wprowadzać przepisy, które pozwalają zachować równowagę pomiędzy uprawnieniami dzierżawcy i wydzierżawiającego. Regulacje dotyczące dzierżawy zawarte są w kodeksie cywilnym, kodeksie rolnym oraz ustawach szczegółowych. Na uwagę zasługuje wprowadzenie do systemu francuskiego dzierżawy ekologicznej (korzystnej dla ochrony środowiska). W świetle art. L 411-27 kodeksu rolnego jest to rodzaj dzierżawy, w której posiadacz zaleźny zobowiązuje się do praktyk mających na celu zachowanie zasobów wodnych, różnorodności biologicznej, krajobrazu i jakości produktów, gleby i powietrza, zapobieganie zagrożeniom naturalnym i walkę z erozją¹⁷. Wymogi co do ochrony środowiska, czyli dóbr publicznych, mogą być zawarte w umowie albo wprowadzone jako dodatkowe postanowienie w czasie realizacji kontraktu. Umowa taka może także dotyczyć działek gruntów, które położone są na ob-

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Tak W. Winkler, *Entwicklung und Handhabung des deutschen Landpachtrechts und dessen Zukunft in der EU*, w: *Aktuelle Aspekte der Landpacht, Verträge der HLBS – Sachverständigen – Fachtagung von 13 bis 14 November 1996 in Göttingen*, Sankt Augustin 1997, s. 20-21.

¹⁶ W. Winkler, *Das Landpachtrecht in Frankreich*, „Agrar- und Umweltrecht” 2011, nr 12, s. 465-471.

¹⁷ Ibidem.

szarach chronionych czy cennych ze względów ekologicznych¹⁸. Zdaniem M. Compiegne'a cały opracowywany we Francji od 1946 r. system dzierżawy nieruchomości ukierunkowany został w mniejszym lub w większym stopniu na tworzenie trwałych, osiągających dobre wyniki gospodarcze jednostek. Z prawa do kontynuowania dzierżawy wynika zdolność do podejmowania przedsięwzięć gospodarczych, inwestowania na dzierżawionej nieruchomości w warunkach ekonomicznie akceptowalnych oraz możliwość normalnej amortyzacji poniesionych (niejednokrotnie bardzo wysokich) nakładów finansowych¹⁹.

W związku ze zjednoczeniem w Niemczech rola dzierżawy ogromnie wzrosła w latach dziewięćdziesiątych XX w. – szczególnie w landach wschodnich. Potwierdzają to dane statystyczne. W roku 1986 udział dzierżawionych gruntów w NRD i RFN łącznie wynosił 34% ogółu użytkowanej ziemi, natomiast w 1997 r. zwiększył się do 62,1%. W starych krajach związkowych (dawna RFN) udział dzierżaw wynosił w tym roku 48,2%, natomiast w nowych krajach (dawna NRD) aż 91,1%²⁰. Po 1990 r. dzierżawa stała się podstawowym tytułem prawnym korzystania z państwowych gruntów rolnych w pięciu nowych landach. W kwestii prawnej regulacji dzierżawy gruntów rolnych od 3 października 1990 r. na terenie dawnej NRD stosuje się ustawodawstwo RFN, tj. BGB (Bürgerliches Gesetzbuch) oraz dwie ustawy z 8 listopada 1985 r.²¹ Dzierżawa była zatem istotnym instrumentem ulepszenia struktury agrarnej w celu zbliżenia jej do warunków panujących w zachodniej części Niemiec. Podobną rolę w zakresie przekształceń ustrojowych odegrała dzierżawa gruntów rolnych w latach dziewięćdziesiątych w kilku krajach byłego obozu socjalistycznego. Na przykład w Czechach, na Słowacji czy na Węgrzech dzierżawa była, a w niektórych państwach jest nadal, powszechną formą prywatyzacji państwowego mienia rolnego²².

W wielu państwach Europy Zachodniej stosuje się instrumenty prawne, które nie występują w naszym ustawodawstwie w zakresie dzierżawy grun-

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ M. Compiegne, *Forma prawna dzierżawy: prezentacja ogólna – zalety – wady*, w: *Zagospodarowanie ziemi we Francji i w Polsce, Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 1999, s. 18.

²⁰ W. Ziętara, *Analiza funkcjonowania systemu dzierżaw w nowych krajach związkowych Niemiec*, w: idem (red.), *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa 1999.

²¹ Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen, BGBl. I, s. 2075; szerzej na temat ustawy z 8 listopada 1985 r. zob. A. Pikalo, *Das neue Landpachtrecht*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1986, nr 23, s. 1472-1478.

²² J. Swinnen et al., *Land Reform and Farm Restructuring in Central and Eastern Europe*, Aldershot 1997.

tów rolnych. Dotyczy to przede wszystkim prawnego wyodrębnienia dzierżawy rolniczej, uregulowania jej w odrębnej ustawie czy rozdziale w kodeksie cywilnym; podziału na dzierżawę krótkoterminową, długoterminową i zawartą na czas życia dzierżawcy; prawnego zagwarantowania przedłużenia dzierżawy na kolejny okres dzierżawny; zasad ustalania wysokości czynszu i jego modyfikacji; rozbudowanych zasady regulujących możliwość dokonywania ulepszeń przedmiotu dzierżawy; zagwarantowania swobody dzierżawcy przy podejmowaniu decyzji produkcyjnych na dzierżawionym gruncie rolnym, prawa pierwokupu dzierżawcy²³, w tym możliwości wstąpienia w prawa kupującego w przypadku naruszenia prawa pierwokupu dzierżawcy²⁴.

Jak podkreślił A. Lichorowicz, w wielu krajach zaobserwować można trend tworzenia szczególnego statusu prawnego dzierżawcy gruntów rolnych. Aby ten status uzyskać, producent rolny musi spełnić wielu ustawowo określonych wymogów, ale dzięki temu dzierżawca korzysta z uprzywilejowanej ochrony prawnej, a także świadczeń socjalnych²⁵.

3. Projekt Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako istotny głos w dyskusji o nowej regulacji dzierżawy rolniczej

Zanim przedstawiona zostanie dzierżawa gruntów rolnych w Polsce, warto wspomnieć, że jej popularność wynika z kilku przyczyn. Przede wszystkim biorąc pod uwagę obecną sytuację społeczno-gospodarczą, konieczne jest powiększania gospodarstw rolnych. Ceny gruntów ciągle systematycznie wzrastają, co stanowi istotną barierę w zakresie ich nabywania. Do korzystania z dzierżawy zachęcają także niektóre przepisy prawa. Przykładowo rozporządzenie MRiRW z 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Premie dla młodych rolników” w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” objętego

²³ Zob. szerzej A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie...*, s. 2 i n.; idem, *Potrzeba prawnego uregulowania...*, s. 69 i n.

²⁴ Za zasadniczą sankcję za naruszenie prawa pierwokupu uznaje się wstąpienie dzierżawcy w miejsce osoby trzeciej, która nabyła własność nieruchomości. Zgodnie z art. L 412-10 fran. kodeksu rolnego dzierżawca może wnioskować, aby sprzedaż została unieważniona, a on sam został uznany za nabywcę dzierżawionej nieruchomości rolnej, wstępując w prawa kupującego.

²⁵ Tak A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania...*, s. 69 i n.

Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020²⁶ stanowi, że przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie sumuje się powierzchnię użytków rolnych stanowiących przedmiot nie tylko własności, ale także dzierżawy²⁷. Dzierżawcy mogą korzystać również z innych instrumentów finansowych – np. systemu płatności bezpośrednich lub środków na modernizację gospodarstw rolnych.

Poza tym Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 18 stycznia 2012 r. ustalił, że ubezpieczony w KRUS ma prawo do rolniczej emerytury w pełnej wysokości, jeśli swoje gospodarstwo wydzierżawi dziecku²⁸. Wpłynęło to na interpretację KRUS, która uznaje, że także przekazanie gruntów w dzierżawę dzieciom stanowi zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Coraz większe zainteresowanie dzierżawą, szczególnie tzw. prywatną, nie pociągnęło jednak za sobą wprowadzenia odrębnego modelu dzierżawy rolniczej zapewniającej stabilne prowadzenie działalności na dzierżawionych gruntach rolnych. Dlatego od lat w literaturze wysuwany jest postulat stworzenia nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych. Potrzebę taką zgłaszało w swoich opracowaniach wielu autorów. Wspomnieć trzeba przede wszystkim o pracach A. Lichorowicza²⁹, W. Pańki³⁰, C. Stempi-Jaźwińskiej³¹ (taką koniecz-

²⁶ Dz. U. poz. 982.

²⁷ Według wspomnianego rozporządzenia z 13 lipca 2015 r. chodzi po pierwsze o dzierżawę z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub od jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie umowy dzierżawy zawartej na czas nieoznaczony lub na okres co najmniej 5 lat, jednak nie krótszy niż do dnia upływu 5 lat od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy; po drugie – o dzierżawę od podmiotów innych niż wymienione powyżej na podstawie umowy dzierżawy zawartej w formie aktu notarialnego albo z datą pewną oraz na okres co najmniej 10 lat, jednak nie krótszy niż do dnia upływu 5 lat od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy.

²⁸ II UK 82/11, Lex/el. nr 1163001.

²⁹ Zob. zwłaszcza A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania...*, s. 63; idem, *O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych)*, w: W. Ziętara (red.), *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa 1999, s. 186-196; idem, P. Czechowski, *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze UE” 1999, nr 6, s. 2-4; A. Lichorowicz, *Konsekwencje stowarzyszenia Polski z Europejską Współnotą Gospodarczą w dziedzinie polskiego ustawodawstwa w przedmiocie struktur agrarnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 5, s. 25; idem, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Kraków 1986; idem, *Dzierżawa*, w: *System prawa prywatnego*, t. 8: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004; idem, *Prawne granice swobody gospodarowania przez dzierżawcę na dzierżawionym gruncie rolnym w ustawodawstwie polskim na tle ustawodawstwa krajów Zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1985; idem, *Zakres swobody prowadzenia przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego w ustawodawstwach krajów zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1986.

ność wskazywała we wcześniejszych publikacjach również autorka tego artykułu³²). Próby sformułowania nowych regulacji dzierżawy gruntów rolnych podejmowane były wielokrotnie. Znalazło to odbicie w przygotowywanych projektach aktów prawnych. Przykłady stanowią: projekt kodeksu rolnego z 1974 r.³³, projekt ustawy o dzierżawie nieruchomości rolnych Federacji Związków Pracodawców – Dzierżawców i Właścicieli Rolnych³⁴ czy projekt ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw złożony do sejmu przez Polskie Stronnictwo Ludowe³⁵. Żaden z wymienionych projektów nie został jednak uchwalony. Na marginesie warto zauważyć, że rozwiązania zawarte w niektórych propozycjach (np. ustawy o reformie rolnictwa, reformie rolnej i gospodarstwie rodzinnym³⁶ oraz ustawy o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego³⁷) uznać trzeba za niekorzystne dla dzierżawców z Zasobu WRSP. Projekty te przewidywały likwidację Agencji WRSP (obecnie ANR) i w następstwie – bądź zakończenie dzierżawy nieruchomości, bądź wprowadzenie nowych postanowień do zawartych umów dzierżawy.

³⁰ Zob. W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 231-233.

³¹ Zob. C. Stempka-Jaźwińska, *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981, s. 164-191.

³² A. Suchoń, op. cit., s. 259-272.

³³ Dzierżawie rolniczej poświęcono dużo miejsca w projekcie kodeksu rolnego z 1974 r. (art. 279-316). Jego autorzy wyszli z założenia, że dzierżawę gruntów rolnych pod nazwą „dzierżawa rolnicza” należy uregulować wyczerpująco i samodzielnie, bez odsyłania do przepisów o najmie. Zob. szerzej J. Szachulowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych*, „Nowe Prawo” 1989, nr 1, s. 29-30.

³⁴ Zob. A. Lichorowicz, *Miejsce gospodarstw wielkotowarowych, głównie spółek pracowniczych i RSP, w ustroju rolnym, jak i potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Rolnik Dzierżawca” 2003, nr 2, s. 43-54.

³⁵ Druk sejmowy nr 697 z 2 lipca 2002 r. Ponadto odnotować należy projekty ustaw, które nie wprowadzały odrębnego reżimu prawnego dzierżawy rolniczej, ale przewidywały poddanie dzierżawy gruntów rolnych kontroli organów administracji. Przykładem jest poselski projekt ustawy o obrocie ziemią z marca 2002 r. (druk sejmowy nr 401 z 6 marca 2002 r.) czy też rządowy projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z lipca 2002 r. (druk sejmowy nr 1128 z 28 listopada 2002 r.).

³⁶ Projekt złożony został w Sejmie 17 stycznia 2001 r. (druk nr 2665). Przewidywał likwidację AWRSP i utworzenie Głównego Urzędu Ziemskiego. Zgodnie z tym projektem umowy dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP miały zostać wypowiedziane po wejściu w życie ustawy o reformie rolnictwa, reformie rolnej i gospodarstwie rodzinnym.

³⁷ Zgodnie z pierwotną wersją projektu, złożoną w Sejmie w maju 2001 r., AWRSP miała przekazać do 31 grudnia 2001 r. pozostające w jej dyspozycji mienie Skarbu Państwa właściwym ze względu na położenie starostom. Dotychczasowi dzierżawcy mieli uzgadniać ewentualną kontynuację dzierżawy gruntów rolnych ze starostami.

Biorąc pod uwagę potrzeby społeczno-gospodarcze i rozbudowane regulacje dotyczące dzierżawy rolniczej w wielu krajach Europy Zachodniej, pozytywnie ocenić należy przygotowanie i złożenie w Sejmie przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi w lutym 2015 r. projektu ustawy o dzierżawie rolniczej. Na uwagę zasługuje szerokie ujęcie tej tematyki. Jak słusznie podkreślono w uzasadnieniu, wprowadza on nowy, szczegółowy reżim prawny dzierżawy rolniczej uzupełniający poważne luki, jakie istnieją w polskim ustawodawstwie w tym zakresie³⁸. Projekt przewidywał szeroką gamę przepisów dotyczących dzierżawy rolniczej, których nie ma obecnie ani w Kodeksie cywilnym, ani w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 1 projektu ustawa reguluje zasady zawierania umów dzierżawy, zmiany treści i rozwiązywania tych umów oraz ustalania wysokości czynszu dzierżawnego, a także wzajemnych praw i obowiązków stron w trakcie trwania dzierżawy rolniczej.

Już na początku projektu ustawy wskazano, że dzierżawa rolnicza obejmuje nie tylko dzierżawę nieruchomości rolnych, ale także gospodarstw rolnych i rolno-przemysłowych, jak również przedsiębiorstw prowadzących gospodarkę rolną. Jego przepisy odnoszą się także do dzierżawy z Zasobu WRSP, ale jednocześnie projekt podkreśla, że nie narusza przepisów ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

W uzasadnieniu projektu podkreślono, że zawiera on szereg rozwiązań, które łągodzą nieco właścicielski charakter modelu dzierżawy rolniczej właściwy polskiemu ustawodawstwu rolnemu, a zwłaszcza ustawie z 19 października 1991 r. Projektodawcy starają się znaleźć wyważony kompromis pomiędzy pozycją prawną, interesami dzierżawcy i wydzierżawiającego, dążąc do tego, by zapewnić w miarę możliwości równą ochronę interesów obu stron³⁹. Wprowadzenie rozwiązań z jednej strony chroniących dzierżawcę, a z drugiej – zachęcających go do inwestycji i ulepszania przedmiotu dzierżawy jest niezmiernie istotne dla prowadzenia stabilnej działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach. Obecnie jedną z barier w zakresie dokonywania ulepszeń na gruncie rolnym stanowią właśnie prawne regulacje rozliczenia za nakłady ulepszające. Dzierżawca ma zbyt małą swobodę podejmowania decyzji inwestycyjnych i produkcyjnych na dzierżawionym gruncie.

Na szczególną uwagę zasługują następujące rozwiązania prawne występujące w analizowanym projekcie. Przede wszystkim istotne jest wprowadzenie

³⁸ Tak uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 3231, Projekt ustawy o dzierżawie rolniczej, Sejm RP, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3231> [dostęp: 23.09.2015].

³⁹ Ibidem.

nie dwóch odrębnych reżimów prawnych dla dzierżawy – krótkoterminowej (od 6 miesięcy do 5 lat) i długoterminowej (od 5 do 30 lat)⁴⁰. Co więcej, do ochrony praw dzierżawcy, który zawarł umowę dzierżawy rolniczej długoterminowej, stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności. Jeżeli przedmiotem dzierżawy rolniczej jest gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni powyżej 5 ha bądź przedsiębiorstwo, do umowy dzierżawy rolniczej, w świetle projektu, dołącza się protokół przekazania dzierżawcy przez wydzierżawiającego gospodarstwa bądź przedsiębiorstwa. Zawiera on opis przedmiotu dzierżawy, w którym określa się jego obszar, stan, w jakim się znajduje w momencie przekazania, stan zabudowań i innych urządzeń oraz inwentarza żywego.

Warto dodać, że Kodeks cywilny daje stronom pełną swobodę w zakresie zawierania umowy dzierżawy gruntów rolnych na krótki okres albo na czas nieoznaczony. Takie dzierżawy są mało stabilne, nie zachęcają dzierżawców do czynienia nakładów, planowania i prowadzenia racjonalnej gospodarki, co jest oczywiście niekorzystne również z punktu widzenia zachowania zdolności produkcyjnej dzierżawionych gruntów rolnych. Im dłuższy jest okres, na który zawarta jest dzierżawa, tym większą stabilizację gwarantuje stronom, a także daje im pewność co do przysługujących praw i obowiązków. Ponadto zawieranie dzierżawy na długie okresy jest szczególnie istotne z uwagi na członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz możliwość otrzymania przez rolników środków finansowych z budżetu unijnego. Często bowiem jednym z wymogów, które należy wypełnić, aby uzyskać pomoc, jest przedstawienie długoterminowej umowy dzierżawy gruntów rolnych.

Projekt ustawy o dzierżawie rolniczej stanowi także, że jeżeli po zawarciu umowy dzierżawy rolniczej wzajemne świadczenia stron przestały być ekwiwalentne na skutek trwałej zmiany stosunków gospodarczych, każda ze stron może żądać zmiany postanowień umowy, z wyjątkiem okresu, na który została zawarta. Takiej zmiany można żądać najwcześniej po upływie dwóch lat od zawarcia umowy lub od poprzedniej jej zmiany, która nastąpiła właśnie z powodu wskazanych przyczyn. W przypadku niedojścia do porozumienia strony mogą żądać rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (art. 29 projektu).

Projekt obejmuje także rozbudowane przepisy dotyczące czynszu. W pierwszej kolejności porusza kwestię formy świadczenia czynszowego. Strony umowy dzierżawy rolniczej mogą określić czynsz dzierżawny: w pieniądzu, w ułamkowych częściach pożytków z przedmiotu dzierżawy, w produktach rolnych,

⁴⁰ Wnioski w tym zakresie wysuwał także A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej...*, s. 74 i n.

w świadczeniach innego rodzaju. Dzierżawca i wydzierżawiający mogą także przyjąć, że wysokość czynszu dzierżawnego będzie odpowiadała określonej przez nie ilości produktów rolnych i cenie ustalonej według średnich stawek stosowanych w skupie. Projekt stanowi także, że jeżeli czynsz dzierżawny został określony w świadczeniach innego rodzaju niż pieniądze, każda ze stron może wystąpić, na koniec danego roku dzierżawy, z żądaniem przejścia na czynsz określony w pieniądzach, ze skutkiem na koniec następnego okresu płatności czynszu (art. 9 ust. 5 projektu).

W projekcie ustawy poruszony został także problem podwyższenia czynszu. Strony mogą zastrzec w umowie coroczną waloryzację czynszu, wskazując jako wskaźnik waloryzacji określony przez Prezesa GUS wskaźnik wzrostu cen towarów i usług lub wzrostu cen produktów rolnych. Natomiast w przypadku zawarcia umowy długoterminowej dzierżawy rolniczej zarówno dzierżawca, jak i wydzierżawiający może, po upływie dziesięcioletniego okresu trwania dzierżawy, domagać się dostosowania czynszu wyrażonego w pieniądzach do aktualnego poziomu wolnorynkowego w danym województwie. W braku porozumienia stron wysokość czynszu ustala sąd. Poruszono także zagadnienie obniżenia czynszu z powodu klęsk żywiołowych lub innych nadzwyczajnych wypadków (art. 11 projektu).

Poza tym projekt wprowadza rozwiązanie dotychczas niewystępujące w przepisach o dzierżawie – jeżeli w okresie trwania dzierżawy rolniczej wydzierżawiający lub dzierżawca dokonują remontów, napraw, ulepszeń, do dokonania których są zobowiązani, lecz które zakłócają normalne korzystanie z przedmiotu dzierżawy, dzierżawca może zażądać odpowiedniej obniżki czynszu dzierżawnego. Nadto w analizowanym dokumencie słusznie zastrzeżono, że postanowienia te nie dotyczą sytuacji, gdy dzierżawca dokonuje bez zgody wydzierżawiającego inwestycji i nakładów, jak też wtedy, gdy wydzierżawiający dokonuje zabiegów niezbędnych do zapobieżenia pogorszeniu się zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy, od których wykonania uchyła się dzierżawca. W przypadku dokonania przez wydzierżawiającego, za zgodą dzierżawcy, w okresie trwania dzierżawy rolniczej nakładów i ulepszeń przedmiotu dzierżawy zwiększających jego użyteczność i dochodowość, wydzierżawiający może się domagać odpowiedniej podwyżki czynszu (art. 13 projektu). Według projektu termin zapłaty czynszu dzierżawnego bądź jego początkowej raty nie może przypadać wcześniej niż po uzyskaniu pierwszych pożytków z przedmiotu dzierżawy (art. 9 ust. 2 projektu).

Nie ulega wątpliwości, że dla zachowania zdolności produkcyjnej przedmiotu umowy niezmiennie istotne jest prawidłowe wywiązywanie się z obowiązków przez dzierżawcę. Regulacja prawna zawarta w Kodeksie cywilnym

nie zapewnia w wystarczającym stopniu zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy. Natomiast w coraz większym stopniu konieczność jej zapewnienia uwzględniają pozakodeksowe akty prawne. Dlatego na uwagę zasługują postanowienia projektu, w myśl których w wypadku stwierdzenia, że dzierżawca nie wywiązuje się w sposób należyty ze swych obowiązków w zakresie prawidłowej gospodarki na przedmiocie dzierżawy, wydzierżawiający może, po udzieleniu mu upomnienia, zwrócić się do właściwej miejscowo Izby Rolniczej o stwierdzenie naruszenia przez dzierżawcę zasad prawidłowej gospodarki na przedmiocie dzierżawy. Zgodnie z projektem w upomnieniu wydzierżawiający wyznacza dzierżawcy co najmniej trzymiesięczny termin, uwzględniający cykl produkcyjny gospodarstwa dzierżawcy, do doprowadzenia przedmiotu dzierżawy do właściwego stanu. W przypadku bezskuteczności upomnienia i uzyskania potwierdzenia Izby Rolniczej naruszenia przez dzierżawcę zasad prawidłowej gospodarki wydzierżawiający ma prawo: wejścia na przedmiot dzierżawy, dokonania na koszt dzierżawcy prac oraz zabiegów koniecznych do zapobieżenia zniszczeniom i pogorszeniu zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy, a także wypowiedzenia umowy dzierżawy rolniczej bez zachowania terminów wypowiedzenia (art. 22 projektu).

Biorąc pod uwagę potrzeby praktyki, konieczne są odrębne regulacje dotyczące napraw i ulepszeń. Jak słusznie zauważył A. Lichorowicz: „Jednym z najbardziej konfliktowych aspektów stosunku dzierżawy jest kwestia wzajemnych rozliczeń stron z tytułu nakładów i inwestycji poczynionych przez dzierżawcę w trakcie trwania dzierżawy na przedmiocie dzierżawy”⁴¹. Autor ten także podkreślił, że korzystając z ogromnego dorobku doktryny i judykatury zagranicznej (w którym kwestie te są z reguły drobiazgowo i racjonalnie uregulowane), należy opowiedzieć się za szczegółowym uregulowaniem tych zagadnień także w ustawodawstwie polskim⁴². Pozytywnie należy zatem ocenić fakt, że projekt porusza wspomniane kwestie. Według tego dokumentu, jeżeli w trakcie trwania dzierżawy rolniczej przedmiot dzierżawy wymaga napraw, których zakres przekracza obowiązki dzierżawcy (określone w art. 21 ust. 2 projektu), a bez dokonania których korzystanie z przedmiotu dzierżawy zgodnie z jego przeznaczeniem nie jest możliwe, dzierżawca winien zawiadomić o tym niezwłocznie wydzierżawiającego, wyznaczając mu jednocześnie termin dokonania napraw. Pozytywnie ocenić należy postanowienie, zgodnie

⁴¹ Ibidem. Zob. też A. Lichorowicz, *Zakres swobody prowadzenia przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1986, nr 24.

⁴² A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej...*, s. 75 i n.

z którym po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu dzierżawca może dokonać tych napraw na koszt wydzierżawiającego. Koszt napraw ulega zaliczeniu na poczet przyszłego czynszu dzierżawnego.

Na aprobatę zasługuje także art. 27 projektu, który stanowi, że dzierżawca zamierzający dokonać nakładów, inwestycji i ulepszeń przedmiotu dzierżawy rolniczej, ale w zakresie przekraczającym jego obowiązki, o których mowa w art. 21 ust. 1 i 2, powinien uzyskać na to zgodę wydzierżawiającego. Jednocześnie dzierżawca zyska nowe instrumenty prawne w zakresie możliwości realizacji inwestycji. Mianowicie przy braku zgody wydzierżawiającego na nakłady, o których mowa powyżej, dzierżawca, który zawarł umowę długoterminowej dzierżawy rolniczej, może zwrócić się do sądu, załączając opinię Izby Rolniczej, o stwierdzenie, w jakim zakresie proponowane przez niego nakłady i ulepszenia są konieczne do utrzymania lub powiększenia produktywności gospodarstwa. Nakłady objęte stwierdzeniem sądu mogą być dokonane bez zgody wydzierżawiającego pod warunkiem, że ich wartość nie przekracza 20% wartości przedmiotu dzierżawy. Projekt stanowi także, że sąd może wyrazić zgodę na proponowane zmiany bądź ich część, jeżeli: powiększają dochodowość i zdolność produkcyjną przedmiotu dzierżawy, nie naruszają substancji przedmiotu dzierżawy, nie prowadzą do nieodwracalnych zmian w sposobie jego rolniczego użytkowania, nie pozbawiają go rolniczego charakteru (art. 27 ust. 3 projektu).

Nowością w porównaniu z aktualnym stanem prawnym są regulacje dotyczące inwentarza. Otóż projekt stanowi, że jeżeli przedmiot dzierżawy rolniczej obejmuje inwentarz żywy należący do wydzierżawiającego, dzierżawca obowiązany jest utrzymywać go w stanie zgodnym z zasadami prawidłowej gospodarki i dobrostanu zwierząt. W braku odmiennych postanowień umownych dzierżawca obowiązany jest także zastępować sztuki zwierząt – ubywające z przyczyn naturalnych albo gospodarczo uzasadnionych – sztukami młodymi, do poziomu liczebności stada w momencie rozpoczęcia dzierżawy. Projekt precyzuje także, że w przypadku, gdy ubytek jest wynikiem okoliczności, za które dzierżawca odpowiedzialności nie ponosi, do zastąpienia sztuk ubywających obowiązany jest wydzierżawiający. Dotyczy to zwłaszcza wad i chorób ukrytych inwentarza żywego, ujawnionych w procesie hodowlanym, a nieujętych w protokole przejścia przedmiotu dzierżawy.

Obecnie obowiązujące w Kodeksie cywilnym regulacje prawne dzierżawy nie poruszają zagadnienia przeniesienia praw i obowiązków ze stosunku dzierżawy na osobę trzecią. Analizowany projekt zawiera rozwiązania prawne w tym zakresie. Wprowadza regulację, w myśl której dzierżawca nie może tego uczynić bez zgody wydzierżawiającego. Jednakże w przypadku długoterminowej dzierżawy rolniczej dzierżawca może skutecznie przenieść prawa i obowiązki z umowy dzierżawy, gdy: zawiadomi pisemnie wydzierżawiają-

cego (z miesięcznym wyprzedzeniem) o zamierzonym przeniesieniu na osobę trzecią praw i obowiązków z umowy dzierżawy rolniczej, a przy tym osiągnął wiek emerytalny lub stał się długotrwale bądź na stałe niezdolny do pracy w rolnictwie, czy też przenosi swoje prawa i obowiązki z dzierżawy rolniczej na małżonka lub zstępnych, którzy nie przekroczyli wieku 50 lat, nie są niezdolni do pracy w rolnictwie oraz przedłożą zaświadczenie wójta, że bezpośrednio przed przeniesieniem pracowali przynajmniej rok w rolnictwie. Jednocześnie projekt stanowi, że dzierżawca oraz osoba wstępująca w jego prawa odpowiadają solidarnie wobec wydzierżawiającego z tytułu zobowiązań wynikających z umowy dzierżawy za okres poprzedzający przeniesienie praw.

Projekt wprost reguluje kwestie ciągłości dzierżawy w przypadku zbycia przedmiotu dzierżawy (obecnie działa odwołanie do przepisów o najmie). Artykuł 33 projektu stanowi, że w przypadku zbycia przez wydzierżawiającego przedmiotu dzierżawy w trakcie trwania dzierżawy rolniczej nabywca wstępuje w prawa i obowiązki wydzierżawiającego bez prawa wcześniejszego wypowiedzenia dzierżawy pod warunkiem, że przedmiot dzierżawy został wydany dzierżawcy przed jego zbyciem osobie trzeciej. Natomiast w przypadku zbycia przez wydzierżawiającego części przedmiotu dzierżawy w trakcie trwania dzierżawy rolniczej dzierżawca ma prawo domagać się, by dotychczasowy wydzierżawiający i nabywca zawarli z nim nowe umowy dzierżawy na dotychczasowych warunkach, jednakże uwzględniające zaistniałe zmiany w stanie prawnym przedmiotu dzierżawy.

Projekt porusza także zagadnienie zmian osobowych w przypadku śmierci dzierżawcy lub wydzierżawiającego i stara się odpowiedzieć na często pojawiające się w praktyce problemy w tym zakresie. Dotyczą one tego, w jaki sposób śmierć strony umowy dzierżawy wpływa na ciągłość omawianego stosunku prawnego, czy drugiej stronie przysługuje z tego powodu dodatkowe prawo wypowiedzenia oraz czy w przypadku większej liczby spadkobierców, którzy mogliby kontynuować dzierżawę, w miejsce zmarłej strony wstępuje jeden z nich, czy raczej za stronę umowy uznawać należy kilka podmiotów. W świetle projektu, jeżeli dzierżawca zmarł w trakcie trwania dzierżawy rolniczej, spadkobiercy wstępują w jego prawa i obowiązki z umowy dzierżawy. Gdy dzierżawca ma kilku spadkobierców, wydzierżawiający może żądać, by spadkobiercy wskazali mu pisemnie w ciągu sześciu miesięcy od otwarcia spadku osobę bądź osoby, które w ich imieniu będą wykonywały prawa i obowiązki dzierżawcy. W przeciwnym razie wydzierżawiający może wypowiedzieć umowę dzierżawy rolniczej z zachowaniem terminów wypowiedzenia. Projekt stanowi także, że z momentem działu spadku tylko osoba bądź osoby określone w umowie o dział spadku bądź postanowieniu o dziale spadku stają się stronami umowy dzierżawy rolniczej.

Co więcej, wydzierżawiający może żądać, by spadkobiercy dzierżawcy w ciągu dwóch lat od otwarcia spadku przedłożyli mu umowę o dział spadku bądź prawomocne postanowienie sądu o dziale spadku, określające, komu z nich przypadło prawo używania i pobierania pożytków z przedmiotu dzierżawy rolniczej. W przeciwnym razie wydzierżawiający może wypowiedzieć umowę dzierżawy rolniczej z zachowaniem terminów wypowiedzenia (art. 34 ust. 5 projektu).

W świetle Kodeksu cywilnego bez zgody wydzierżawiającego dzierżawca nie może oddawać przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej do bezpłatnego używania ani go poddzierżawiać. Jej brak stanowi przesłankę wypowiedzenia umowy w trybie natychmiastowym. Projekt zawiera inną propozycję w tym zakresie – art. 31 stanowi, że dzierżawca, który zawarł umowę długoterminowej dzierżawy rolniczej, ma prawo poddzierżawić bez zgody wydzierżawiającego nie więcej niż 25% przedmiotu dzierżawy, jeżeli do zakończenia dzierżawy rolniczej pozostają przynajmniej trzy lata, a poddzierżawa podyktowana jest względami prawidłowej gospodarki na dzierżawionym gruncie, na którą to okoliczność dzierżawca przedstawi opinię Izby Rolniczej, lub dzierżawcy do osiągnięcia wieku emerytalnego brakuje mniej niż pięć lat.

Przepisy projektu obejmują zamknięty katalog przyczyn wypowiedzenia dzierżawy w trybie natychmiastowym. Obecnie najczęściej wątpliwości interpretacyjnych powoduje odwołanie ustawodawcy do przepisów o najmie: do art. 667 § 2 oraz 664 § 2 k.c. (w zw. z art. 694 k.c.). Na szczególną aprobatę zasługuje także propozycja instytucji pierwszeństwa ponownego wzięcia w dzierżawę przedmiotu byłej dzierżawy bądź jego części przez dotychczasowego dzierżawcę. Artykuł 50 projektu ustawy o dzierżawie rolniczej stanowi, że jeżeli w ciągu jednego roku po ustaniu długoterminowej dzierżawy rolniczej wydzierżawiający zamierza oddać w dzierżawę osobie trzeciej przedmiot dotychczasowej dzierżawy lub przynajmniej 75% jego powierzchni, dotychczasowemu dzierżawcy przysługuje ustawowe pierwszeństwo ponownego wzięcia w dzierżawę przedmiotu byłej dzierżawy bądź jego części. Dzierżawca może skorzystać z tego przywileju tylko wtedy, gdy zostały spełnione następujące warunki: dzierżawca nie dopuścił się w okresie dzierżawy zwłoki z zapłatą czynszu; dzierżawca przez cały czas trwania dzierżawy prowadził na przedmiocie dzierżawy racjonalną gospodarkę rolną, a w okresie trwania dzierżawy rolniczej przedmiot dzierżawy nie był poddzierżawiany bądź oddawany w bezpłatne używanie osobie trzeciej⁴³.

⁴³ Projekt ustawy o dzierżawie rolniczej, Sejm RP, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3231> [dostęp: 23.09.2015].

4. Podsumowanie i wnioski

Powyższe rozważania potwierdziły konieczność zmiany przepisów dotyczących dzierżawy gruntów rolnych i pozwalają na wysunięcie następujących wniosków. Po pierwsze, projekt ustawy złożony przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Sejmie w 2015 r. stanowi świetną podstawę (punkt wyjścia) do dalszych prac legislacyjnych w zakresie dzierżawy rolniczej, które powinien podjąć nowy parlament, jako że ustawa o dzierżawie rolniczej jest producentom rolnym niezmiennie potrzebna. Niektóre zaproponowane w projekcie rozwiązania wymagają jednak szerszej dyskusji (np. zbyt ni formalizm przy zawieraniu umów, wybrane zasady dotyczące wykonywania ulepszeń czy przeniesienia praw i obowiązków ze stosunku dzierżawy przez dzierżawcę na osobę trzecią). Zaznaczyć należy, że debaty na temat modelu dzierżawy rolniczej prowadzone są także w innych państwach. Przykładem są Holandia czy Niemcy⁴⁴. Projekt ustawy o dzierżawie rolniczej nie został wprawdzie uchwalony, ale wskazał na praktyczne znaczenie i zróżnicowanie dzierżawy rolniczej w Polsce, a także potrzebę dyskusji o jej nowym modelu.

Po drugie, uchwalenie skutecznych w praktyce przepisów wymaga na etapie ich opracowywania, także w ramach komisji sejmowych, współpracy posłów i senatorów ze specjalistami (także ze środowiska naukowego) oraz praktykami. Jak słusznie podkreślił A. Lichorowicz, stworzenie racjonalnego, nowoczesnego reżimu prawnego dzierżaw rolniczych pozwoli na przyspieszenie rozwoju i modernizacji polskiego rolnictwa oraz zmniejszenie różnic strukturalnych i gospodarczych, jakie dzielą nas od przodujących krajów Unii Europejskiej⁴⁵.

Po trzecie, nowy model dzierżawy rolniczej powinien jednocześnie nawiązywać do dorobku legislacyjnego krajów zachodnioeuropejskich (tak jak analizowany projekt z 2015) i odpowiadać aktualnym społeczno-gospo-

⁴⁴ Dyskusje na temat efektywnego modelu dzierżawy rolniczej toczą się również w Niemczech. W nauce pojawiły się twierdzenia, że z punktu widzenia zmian zachodzących w rolnictwie oraz różnic pomiędzy starymi i nowymi landami, terenami północnymi i południowymi, nie można spodziewać się, że obowiązywanie federalnych przepisów doprowadzi do jednolitości ekonomicznej. Wysuwane są propozycje, aby traktować akty prawne wydawane na poziomie landu jako najwłaściwsze narzędzie odpowiedniego reagowania na praktyczne potrzeby w zakresie obrotu dzierżawnego w danym regionie. Zmianie miałyby ulec przede wszystkim materia zamieszczona w ustawach z 8 listopada 1985 r. Zob. szerzej: H. Hötzel, *Grundstückverkehrs-gesetz und Landpachtverkehrsgesetz in rechtspolitischer Diskussion*, „Agrarrecht” 2000, nr 1, s. 2-3; *Gesetzentwurf zur Änderung des Grundstücks- und des Landpachtverkehrsgesetzes*, „Bodenmarkt” 2004/2005, nr 1, s. 23.

⁴⁵ Tak A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania...*, s. 76 i n.

darczym potrzebom prowadzenia działalności rolniczej. W tym kontekście celowe będzie określenie w jego ramach powiązań z instytucjami ułatwiającymi nabycie własności dzierżawionych nieruchomości rolnych, instrumentami ekonomicznymi i przepisami pozakodeksowymi uwzględniającymi konieczność zapewniania zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy. Zmianie powinny ulec także przepisy ustawy o podatku rolnym⁴⁶ dotyczące zasad uiszczania tego świadczenia przez dzierżawców.

ANEKS: Projekt ustawy o dzierżawie rolniczej

U S T A W A **z dnia.....2014 r.** **o dzierżawie rolniczej⁴⁷**

Rozdział 1 **Przepisy ogólne**

Art. 1.

1. Ustawa określa zasady dzierżawy rolniczej obejmującej dzierżawy nieruchomości rolnych, gospodarstw rolnych i rolno – przemysłowych jak też przedsiębiorstw prowadzących gospodarkę rolną.
2. Ustawa reguluje zasady zawierania umów dzierżawy, zmiany treści i rozwiązywania tych umów oraz zasady ustalania wysokości czynszu dzierżawnego, wzajemnych praw i obowiązków stron w trakcie trwania dzierżawy rolniczej.

Art. 2.

Ilekróć w niniejszej ustawie jest mowa o:

- 1) nieruchomości rolnej – należy przez to rozumieć nieruchomość określoną w art. 46¹ Kodeksu cywilnego,
- 2) gospodarstwie rolnym – należy przez to rozumieć gospodarstwo określone w art. 55³ kodeksu cywilnego,

⁴⁶ Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1381. Zob. szerzej A. Suchoń, *Z problematyki podatku rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.

⁴⁷ Druk nr 3231, Warszawa, 18 lutego 2015 r. Projekt z 3 listopada 2014 r. po poprawkach według stanu na dzień 9 lutego 2015 r.

- 3) gospodarstwie rodzinnym – należy przez to rozumieć gospodarstwo określone w art. 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r. poz. 803),
- 4) gospodarce rolnej – rozumie się przez to prowadzenie, w oparciu o przedmiot dzierżawy, produkcji roślinnej, zwierzęcej, przetwórczej oraz związanych z nimi usług,
- 5) przedsiębiorstwie – należy przez to rozumieć przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ Kodeksu cywilnego, którego główna i podstawowa działalność statutowa polega na prowadzeniu gospodarki rolnej.

Art. 3.

1. Przepisy o ustawie stosuje się do:
 - 1) dzierżawy działek o powierzchni powyżej 0,5 ha wyodrębnionych w ewidencji gruntów i budynków wchodzących w skład nieruchomości rolnych,
 - 2) równoczesnej dzierżawy działek o powierzchni poniżej 0,5 ha wyodrębnionych w ewidencji gruntów i budynków, wchodzących w skład nieruchomości rolnych jeżeli ich łączna powierzchnia przekracza 0,5 ha,
 - 3) dzierżawy gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha,
 - 4) dzierżawy gospodarstw rolno-przemysłowych, w których prowadzona jest produkcja rolna metodami przemysłowymi opodatkowana podatkiem dochodowym od działań specjalnych,
 - 5) dzierżawy przedsiębiorstw.
2. Przepisy ustawy stosuje się także do dzierżawy nieruchomości rolnych, gospodarstw rolnych, gospodarstw rolno – przemysłowych i przedsiębiorstw, o których mowa w ust. 1 pkt 1 – 5 wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Art. 4.

1. W zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą do dzierżawy rolniczej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.
2. Ustawa nie narusza przepisów ustawy z 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 1187 z późn. zm.).

Rozdział 2

Zawarcie umowy dzierżawy rolniczej

Art. 5.

1. Strony mogą zawrzeć:
 - 1) umowę dzierżawy rolniczej krótkoterminowej na okres nie krótszy niż 6 miesięcy, a nie dłuższy niż 5 lat,
 - 2) umowę dzierżawy rolniczej długoterminowej na okres ponad 5 lat, a nie dłuższy niż 30 lat,
 - 3) umowę dzierżawy rolniczej na czas życia wydzierżawiającego bądź dzierżawcy,
 - 4) umowę dzierżawy rolniczej zawartą na czas nieoznaczony.

2. Umowę dzierżawy rolniczej zawartą na czas życia wydzierżawiającego bądź dzierżawcy należy traktować jak umowę dzierżawy rolniczej długoterminowej.
3. Do ochrony praw dzierżawcy, który zawarł umowę dzierżawy rolniczej długoterminowej stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności.
4. Do umowy dzierżawy rolniczej zawartej na czas nieoznaczony stosuje się przepisy dotyczące dzierżawy krótkoterminowej.

Art. 6.

Krótkoterminowa umowa dzierżawy rolniczej powinna być zawarta, pod rygorem nieważności, w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi.

Art. 7.

1. Długoterminowa umowa dzierżawy rolniczej powinna być zawarta, pod rygorem nieważności, w formie aktu notarialnego.
2. Dzierżawca, który zawarł umowę dzierżawy rolniczej długoterminowej może żądać, by wydzierżawiający będący właścicielem przedmiotu dzierżawy wystąpił o dokonanie wpisu, ujawniającego osobę dzierżawcy oraz czas trwania dzierżawy, w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości stanowiącej w całości bądź części przedmiot dzierżawy.

Art. 8.

1. Jeżeli przedmiotem dzierżawy rolniczej jest gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni powyżej 5 ha bądź przedsiębiorstwo, o którym mowa w art. 3. ust. 1, pkt 4 i 5, do umowy dzierżawy rolniczej dołącza się protokół przekazania dzierżawcy przez wydzierżawiającego gospodarstwa bądź przedsiębiorstwa.
2. Protokół zawiera opis przedmiotu dzierżawy, w którym określa się jego obszar, stan w jakim się znajduje w momencie przekazania, stan zabudowań i innych urządzeń oraz inwentarza żywego.
3. Protokół winien być podpisany przez obie strony dzierżawy rolniczej.
4. W braku odmiennych postanowień umownych koszty sporządzenia protokołu, o którym mowa w ust. 2, ponoszą strony po połowie.
5. Protokół, o którym mowa w ust. 2 powinien być sporządzony także po zakończeniu dzierżawy, ust. 4 stosuje się odpowiednio.
6. W wypadku nie sporządzenia bądź nie podpisania protokołu, o którym mowa w ust. 2, przez obie strony dzierżawy rolniczej, w ciągu miesiąca od wydania przedmiotu dzierżawy, domniemywa się, że przedmiot dzierżawy został wydany w stanie zdatnym do użytku zgodnie z jego przeznaczeniem. Domniemanie to nie powstaje, gdy jedna ze stron odmawia udziału w sporządzeniu protokołu.
7. Zasady przekazywania dzierżawcy nieruchomości rolnych, gospodarstw rolnych bądź przedsiębiorstw, o których mowa w art. 3. ust. 1, pkt 1 – 5 wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa regulują przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Rozdział 3

Czynsz dzierżawny

Art. 9.

1. Czynsz dzierżawny w umowie dzierżawy rolniczej płatny jest z dołu.
2. Termin zapłaty czynszu dzierżawnego bądź jego początkowej raty nie może przypadać wcześniej niż po uzyskaniu pierwszych pożytków z przedmiotu dzierżawy. Dalsze terminy płatności czynszu określają poniższe przepisy.
3. Strony umowy dzierżawy rolniczej mogą określić czynsz dzierżawny:
 - 1) w pieniądzech,
 - 2) w ułamkowych częściach pożytków z przedmiotu dzierżawy,
 - 3) w produktach rolnych,
 - 4) w świadczeniach innego rodzaju.
4. Strony mogą przyjąć, że wysokość czynszu dzierżawnego będzie odpowiadała określonej przez nie ilości produktów rolnych i cenie ustalonej według średnich stawek stosowanych w skupie.
5. Jeżeli czynsz dzierżawny został określony w świadczeniach innego rodzaju niż pieniądze, każda ze stron może wystąpić, na koniec danego roku dzierżawy, z żądaniem przejścia na czynsz określony w pieniądzech ze skutkiem na koniec następnego okresu płatności czynszu.
6. Przy przeliczaniu czynszu wyrażonego w świadczeniach innego rodzaju na czynsz określony w pieniądzech strony winny opierać się na wyrażonej w pieniądzech przeciętnej w danym województwie wartości przeliczanych świadczeń. W braku porozumienia stron każda z nich może żądać opinii Izby Rolniczej, bądź wystąpić do sądu o dokonanie odpowiedniego przeliczenia.

Art. 10.

1. Jeżeli czynsz dzierżawny wyrażony jest w pieniądzech, strony mogą zastrzec w umowie coroczną waloryzację czynszu wskazując jako wskaźnik waloryzacji:
 - 1) określony przez Prezesa GUS wskaźnik wzrostu cen towarów i usług, bądź,
 - 2) określony przez Prezesa GUS wskaźnik wzrostu cen produktów rolnych.
2. W wypadku zawarcia umowy długoterminowej dzierżawy rolniczej każda ze stron może, po upływie dziesięcioletniego okresu trwania dzierżawy, domagać się dostosowania czynszu wyrażonego w pieniądzech do aktualnego poziomu wolnorynkowego w danym województwie. W braku porozumienia stron wysokość czynszu ustala sąd.

Art. 11.

1. Jeżeli z powodu klęsk żywiołowych lub innych nadzwyczajnych wypadków, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności (w szczególności powódź, gradobicie, susza, mróz, epidemia szkodników, choroby zwierząt gospodarskich), zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy rolniczej w danym dziale produkcji uległ zmniejszeniu co

najmniej o 30% dzierżawca może żądać odpowiedniego obniżenia czynszu dzierżawnego bądź całkowitego zwolnienia go z obowiązku zapłaty czynszu w danym roku.

2. Z żądaniem obniżki czynszu dzierżawca może wystąpić w trakcie kolejnych lat dzierżawy, w których utrzymuje się obniżka zwykłego przychodu z przedmiotu dzierżawy rolniczej, o której mowa w ust. 1.
3. W braku porozumienia stron o obniżce bądź zwolnieniu z zapłaty czynszu orzeka sąd.
4. Ust. 1 i 2 nie stosuje się gdy obowiązkiem dzierżawcy, wynikającym z przepisów prawa lub umowy dzierżawy było ubezpieczenie przedmiotu dzierżawy od ryzyka skutkującego nadzwyczajnym zmniejszeniem przychodu z przedmiotu dzierżawy chyba, że zastrzeżono, iż odszkodowanie ma być płatne wydzierżawiającemu.

Art. 12.

1. Jeżeli w okresie trwania dzierżawy rolniczej wydzierżawiający lub dzierżawca dokonują remontów, napraw, ulepszeń, do dokonania których są zobowiązani lecz, które zakłócają normalne korzystanie z przedmiotu dzierżawy, dzierżawca może zażądać odpowiedniej obniżki czynszu dzierżawnego.
2. Postanowienia ust. 1 nie dotyczą sytuacji gdy dzierżawca dokonuje bez zgody wydzierżawiającego inwestycji i nakładów, o których mowa w art. 26 i 27, jak też sytuacji, gdy wydzierżawiający dokonuje zabiegów niezbędnych do zapobieżenia pogorszeniu się zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy, od wykonania których uchyla się dzierżawca.
3. W braku porozumienia stron co do obniżki czynszu dzierżawnego, wysokość czynszu ustala sąd.

Art. 13.

1. W wypadku dokonania przez wydzierżawiającego, za zgodą dzierżawcy, w okresie trwania dzierżawy rolniczej, nakładów i ulepszeń przedmiotu dzierżawy zwiększających jego użyteczność i dochodowość, wydzierżawiający może się domagać odpowiedniej podwyżki czynszu.
2. W razie braku porozumienia stron co do podwyżki czynszu, wysokość czynszu określa sąd.

Art. 14.

Wydzierżawiający nie może domagać się podwyższenia czynszu, gdy w okresie trwania dzierżawy rolniczej nakładów lub ulepszeń zwiększających dochodowość i użyteczność przedmiotu dzierżawy rolniczej dokonał dzierżawca.

Art. 15.

1. Jeżeli umowa dzierżawy rolniczej została zawarta na 1 rok lub krócej, w przypadku braku odmiennego porozumienia stron czynsz płatny jest na koniec okresu dzierżawy.
2. Jeżeli umowa dzierżawy rolniczej została zawarta na okres dłuższy niż rok, w przypadku braku porozumienia stron, czynsz za dany rok dzierżawy płatny jest w dwóch

terminach półrocznych przypadających odpowiednio na dzień 1 kwietnia i na dzień 1 listopada danego roku.

3. Jeżeli strony nie postanowiły inaczej, płatności, o których mowa w ust. 2 są równej wysokości.

Art. 16.

Strony umowy dzierżawy rolniczej mogą, uwzględniając specyfikę cyklu produkcyjnego w danej branży produkcyjnej, w sposób odmienny ustalić terminy płatności czynszu dzierżawnego.

Art. 17.

Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się do dzierżawy nieruchomości rolnych, gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw, o których mowa w art. 3. ust. 1, pkt 1 – 5 wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o ile przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie stanowią inaczej.

Rozdział 4

Prawa i obowiązki stron umowy dzierżawy rolniczej

Art. 18.

1. Wydierżawiający winien wydać dzierżawcy przedmiot umowy dzierżawy rolniczej w stanie przydatnym do przewidzianego w tej umowie używania.
2. Jeżeli przedmiot dzierżawy rolniczej ma wady, które ograniczają możliwość jego przewidzianego w umowie używania, albo takie wady powstały później bez winy dzierżawcy, dzierżawca może żądać niezwłocznego usunięcia wad przez wydierżawiającego podając mu odpowiedni termin. Dzierżawca może też żądać obniżenia czynszu za okres do usunięcia wad chyba, że o istnieniu wad wiedział w momencie zawarcia umowy.

Art. 19.

Dzierżawca nie może sprzeciwić się dokonaniu przez wydierżawiającego napraw i remontów przedmiotu dzierżawy w zakresie, w jakim te naprawy i remonty stanowią obowiązek wydierżawiającego. Może natomiast domagać się przeprowadzenia ich w taki sposób i w takim okresie, by stanowiły one możliwie najmniejsze zakłócenie cyklu produkcyjnego w prowadzonym przez niego gospodarstwie.

Art. 20.

1. Strony mogą zastrzec, że obowiązkiem dzierżawcy będzie dokonanie ulepszeń przedmiotu dzierżawy. W umowie strony określają sposób rozliczenia nakładów z tytułu ulepszeń w tym, poprzez czasowe zwolnienie dzierżawcy z obowiązku zapłaty czynszu.

2. Jeżeli strony nie określiły sposobu dokonania rozliczeń nakładów, o których mowa w ust. 1, art. 38, stosuje się odpowiednio.
3. Dzierżawca ma prawo żądać przedłużenia okresu dzierżawy na czas potrzebny do pokrycia nakładów, przy uwzględnieniu amortyzacji, wysokością należnego czynszu.

Art. 21.

1. Dzierżawca obowiązany jest do prowadzenia prawidłowej gospodarki rolnej na przedmiocie dzierżawy nie naruszającej jego substancji, rolniczego charakteru i zdolności produkcyjnej.
2. Jeżeli w umowie dzierżawy rolniczej nie zastrzeżono inaczej, dzierżawca obowiązany jest ponadto dokonywać na własny koszt, bez możliwości rozliczeń z wydierżawiającym, napraw i remontów bieżących niezbędnych do zachowania użyteczności przedmiotu dzierżawy na poziomie, jaki istniał w momencie wydania go dzierżawcy przez wydierżawiającego lub też w momencie po dokonaniu nakładów i ulepszeń, o których mowa w art. 19.
3. Wydierżawiającemu przysługuje prawo wstępu na nieruchomości będące przedmiotem dzierżawy celem zbadania, czy dzierżawca wykonuje obowiązki, o których mowa w ust. 1 i ust. 2.
4. W wypadku dzierżawy długoterminowej dzierżawca ma obowiązek udzielać wydierżawiającemu informacji co do swych planów produkcyjnych w przyszłych okresach gospodarczych.

Art. 22.

1. W wypadku stwierdzenia, że dzierżawca nie wywiązuje się w sposób należyty ze swych obowiązków w zakresie prawidłowej gospodarki na przedmiocie dzierżawy, wydierżawiający może, po udzieleniu mu upomnienia, zwrócić się do właściwej miejscowo Izby Rolniczej o stwierdzenie naruszenia przez dzierżawcę zasad prawidłowej gospodarki na przedmiocie dzierżawy.
2. W upomnieniu wydierżawiający wyznacza dzierżawcy co najmniej trzy miesięczny termin, uwzględniający cykl produkcyjny gospodarstwa dzierżawcy, do doprowadzenia przedmiotu dzierżawy do właściwego stanu.
3. W przypadku bezskuteczności upomnienia i uzyskania potwierdzenia Izby Rolniczej naruszenia przez dzierżawcę zasad prawidłowej gospodarki wydierżawiający ma prawo:
 - 1) wejścia na przedmiot dzierżawy i dokonania na koszt dzierżawcy prac i zabiegów koniecznych do zapobieżenia zniszczeniom i pogorszeniu zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy oraz,
 - 2) wypowiedzenia umowy dzierżawy rolniczej bez zachowania terminów wypowiedzenia.

Art. 23.

1. Jeżeli w trakcie trwania dzierżawy rolniczej przedmiot dzierżawy wymaga napraw, których zakres przekracza obowiązki dzierżawcy określone w art. 21 ust. 2, a bez dokonania których korzystanie z przedmiotu dzierżawy zgodnie z jego przeznaczeniem nie jest możliwe, dzierżawca winien zawiadomić o tym niezwłocznie wydzierżawiającego, wyznaczając mu jednocześnie termin dokonania napraw. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu dzierżawca może dokonać tych napraw na koszt wydzierżawiającego. Koszt napraw ulega zaliczeniu na poczet przyszłego czynszu dzierżawnego.
2. W sytuacji gdy przedmiot dzierżawy uległ zniszczeniu z powodu okoliczności, za które wydzierżawiający odpowiedzialności nie ponosi, wydzierżawiający nie ma obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego.

Art. 24.

1. Jeżeli przedmiot dzierżawy rolniczej obejmuje inwentarz żywy należący do wydzierżawiającego, dzierżawca obowiązany jest utrzymywać go w stanie zgodnym z zasadami prawidłowej gospodarki i dobrostanu zwierząt. W braku odmiennych postanowień umownych dzierżawca obowiązany jest także zastępować sztuki zwierząt, ubywające z przyczyn naturalnych albo gospodarczo uzasadnionych, sztukami młodymi do poziomu liczebności stada w momencie rozpoczęcia dzierżawy.
2. W przypadku gdy ubytek, o którym mowa w ust. 1 jest wynikiem okoliczności, za które dzierżawca odpowiedzialności nie ponosi, do zastąpienia sztuk ubywających obowiązany jest wydzierżawiający. Dotyczy to zwłaszcza wad i chorób ukrytych inwentarza żywego, ujawnionych w procesie hodowlanym, a nie ujętych w protokole przejęcia przedmiotu dzierżawy.
3. Jeżeli wydzierżawiający, wbrew obowiązкови określonemu w ust. 2, nie uzupełni ubytku w ciągu 3 miesięcy od otrzymania zawiadomienia od dzierżawcy, dzierżawca może sam uzupełnić ubytek. Poniesione przez dzierżawcę koszty uzupełnienia stada ulegają zaliczeniu na poczet przyszłego czynszu dzierżawnego.

Art. 25.

Jeżeli w umowie dzierżawy rolniczej inaczej nie zastrzeżono, dzierżawca jest obowiązany do ponoszenia kosztów obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład przedmiotu dzierżawy.

Art. 26.

1. Jeżeli w trakcie trwania dzierżawy rolniczej wydzierżawiający nie dokonuje nakładów, inwestycji, ulepszeń na przedmiocie dzierżawy, do dokonania których jest zobowiązany, dzierżawca może wezwać pisemnie wydzierżawiającego do dokonania tych nakładów wyznaczając mu dwumiesięczny termin rozpoczęcia robót. Po bezskutecz-

nym jego upływie dzierżawca upoważniony jest do dokonania nakładów na koszt wydzierżawiającego.

2. Poniesione nakłady podlegają zaliczeniu na poczet należnego czynszu dzierżawnego.

Art. 27.

1. Dzierżawca, który zamierza dokonać nakładów, inwestycji i ulepszeń przedmiotu dzierżawy rolniczej w zakresie przekraczającym jego obowiązki, o których mowa w art. 21 ust. 1 i 2, powinien uzyskać na to zgodę wydzierżawiającego.
2. Przy braku zgody wydzierżawiającego na nakłady, o których mowa w ust. 1 dzierżawca, który zawarł umowę długoterminowej dzierżawy rolniczej może zwrócić się do sądu, załączając opinię Izby Rolniczej, o stwierdzenie w jakim zakresie proponowane przez niego nakłady i ulepszenia są konieczne dla utrzymania lub powiększenia produktywności gospodarstwa. Nakłady objęte stwierdzeniem sądu mogą być dokonane bez zgody wydzierżawiającego pod warunkiem, że ich wartość nie przekracza 20% wartości przedmiotu dzierżawy.
3. Sąd może wyrazić zgodę na proponowane zmiany bądź ich część jeżeli:
 - 1) powiększają dochodowość i zdolność produkcyjną przedmiotu dzierżawy,
 - 2) nie naruszają substancji przedmiotu dzierżawy,
 - 3) nie prowadzą do nieodwracalnych zmian w sposobie jego rolniczego użytkowania,
 - 4) nie pozbawiają go rolniczego charakteru,
 - 5) są zgodne z kierunkami przemian rynku rolnego.
4. Niezamortyzowane nakłady, o których mowa w ust. 1 dokonane bez zgody wydzierżawiającego nie podlegają rozliczeniu z wydzierżawiającym w momencie zakończenia dzierżawy.

Art. 28.

1. Dzierżawca, który zamierza dokonać zmian kierunku i profilu produkcji na dzierżawionych nieruchomościach rolnych winien uzyskać na to zgodę wydzierżawiającego.
2. W przypadku braku zgody wydzierżawiającego na zmiany, o których mowa w ust. 1 dzierżawca, który zawarł umowę długoterminowej dzierżawy rolniczej może zwrócić się do sądu, załączając opinię Izby Rolniczej, o wyrażenie zgody na proponowane zmiany kierunku i profilu produkcji. Sąd może wyrazić zgodę na proponowane zmiany bądź ich część, a art. 27 ust. 3 i ust. 4 stosuje się odpowiednio.

Rozdział 5

Zmiana treści umowy dzierżawy rolniczej

Art. 29.

1. Jeżeli po zawarciu umowy dzierżawy rolniczej wzajemne świadczenia stron przestały być ekwiwalentne na skutek trwałej zmiany stosunków gospodarczych, każda ze stron może żądać zmiany postanowień umowy, z wyjątkiem okresu, na który została zawarta.

2. Zmian umowy dzierżawy rolniczej w okolicznościach, o których mowa w ust. 1 można żądać najwcześniej po upływie 2 lat od zawarcia umowy lub od poprzedniej zmiany umowy, która nastąpiła z przyczyn, o których mowa w ust. 1.
3. W wypadku nie dojścia do porozumienia, strony mogą żądać rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Art. 30.

1. Dzierżawca nie może przenieść swych praw i obowiązków ze stosunku dzierżawy rolniczej na osobę trzecią bez zgody wydzierżawiającego.
2. Jednakże w przypadku długoterminowej dzierżawy rolniczej dzierżawca może skutecznie przenieść prawa i obowiązki z umowy dzierżawy, gdy:
 - 1) zawiadomi pisemnie wydzierżawiającego, z miesięcznym wyprzedzeniem, o zamierzonym przeniesieniu na osobę trzecią praw i obowiązków z umowy dzierżawy rolniczej, a przy tym, osiągnął wiek emerytalny lub stał się długotrwale bądź na stałe niezdolny do pracy w rolnictwie, a niezdolność ta została stwierdzona zgodnie z przepisami o ubezpieczeniu społecznym rolników i równocześnie,
 - a) przenosi swoje prawa i obowiązki z dzierżawy rolniczej na małżonka lub zstępnych, którzy nie przekroczyli wieku 50 lat, nie są niezdolni do pracy w rolnictwie oraz przedłożą zaświadczenie wójta, że bezpośrednio przed przeniesieniem pracowali przynajmniej rok w rolnictwie lub,
 - b) przekazuje następcy, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników bądź innych przepisów szczególnych, własność gospodarstwa rolnego, z którym przedmiot dzierżawy stanowi zorganizowaną całość gospodarczą.
3. Dzierżawca oraz osoba wstępująca w jego prawa odpowiadają solidarnie wobec wydzierżawiającego z tytułu zobowiązań wynikających z umowy dzierżawy za okres poprzedzający przeniesienie praw.

Art. 31.

Dzierżawca, który zawarł umowę długoterminowej dzierżawy rolniczej ma prawo poddzierżawić, bez zgody wydzierżawiającego, nie więcej niż 25% przedmiotu dzierżawy jeżeli do zakończenia dzierżawy rolniczej pozostają przynajmniej 3 lata, a:

- 1) poddzierżawa podyktowana jest względami prawidłowej gospodarki na dzierżawionym gruncie, na którą to okoliczność dzierżawca przedstawi opinię Izby Rolniczej lub,
- 2) dzierżawcy do osiągnięcia wieku emerytalnego brakuje mniej niż 5 lat.

Art. 32.

1. W przypadku, gdy wydzierżawiający w trakcie trwania dzierżawy rolniczej, ustanowi na przedmiocie dzierżawy ograniczone prawo rzeczowe, którego wykonanie utrudniałoby bądź ograniczałoby wykonywanie przez dzierżawcę jego uprawnień umownych, dzierżawca ma prawo żądać takiego ograniczenia wykonywania ograniczonego prawa

rzeczowego przez uprawnionego, by dzierżawca mógł w pełni wykonywać swe uprawnienia wynikające z umowy dzierżawy rolniczej.

2. W przeciwnym razie dzierżawca może domagać się proporcjonalnego obniżenia czynszu, a gdyby zaistniałe utrudnienia i ograniczenia były istotne, zaś dzierżawa zawarta na czas określony, dzierżawca może wcześniej wypowiedzieć umowę z zachowaniem terminów wypowiedzenia.
3. Ochrona praw dzierżawcy zawarta w ust. 1 i 2 uzależniona jest od uprzedniego ujawnienia dzierżawy w księdze wieczystej.

Art. 33.

1. W przypadku zbycia przez wydzierżawiającego przedmiotu dzierżawy w trakcie trwania dzierżawy rolniczej, nabywca wstępuje w prawa i obowiązki wydzierżawiającego bez prawa wcześniejszego wypowiedzenia dzierżawy pod warunkiem, że przedmiot dzierżawy został wydany dzierżawcy przed jego zbyciem osobie trzeciej.
2. W przypadku zbycia przez wydzierżawiającego części przedmiotu dzierżawy w trakcie trwania dzierżawy rolniczej, dzierżawca ma prawo domagać się, by dotychczasowy wydzierżawiający i nabywca zawarli z nim nowe umowy dzierżawy na dotychczasowych warunkach jednakże uwzględniające zaistniałe zmiany w stanie prawnym przedmiotu dzierżawy. Czynsz dzierżawny powinien być podzielony pomiędzy zbywcę i nabywcę części przedmiotu dzierżawy proporcjonalnie do wartości części zachowanej przez zbywcę i uzyskanej przez nabywcę.

Art. 34.

1. Jeżeli dzierżawca zmarł w trakcie trwania dzierżawy rolniczej, spadkobiercy wstępują w jego prawa i obowiązki z umowy dzierżawy.
2. W przypadku gdy dzierżawca ma kilku spadkobierców wydzierżawiający może żądać, by spadkobiercy wskazali mu pisemnie, w ciągu 6 miesięcy od otwarcia spadku, osobę bądź osoby, które w ich imieniu będą wykonywały prawa i obowiązki dzierżawcy. W przeciwnym przypadku wydzierżawiający może wypowiedzieć umowę dzierżawy rolniczej z zachowaniem terminów wypowiedzenia.
3. W postępowaniu działowym spadkobierca, który:
 - 1) nie ukończył 50 lat,
 - 2) ma kwalifikacje rolnicze w rozumieniu art. 6 ust. 2. pkt 2 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Tekst jedn. Dz. U. 2012 r. poz. 803 z późn. zm.),
 - 3) pracował za życia dzierżawcy w gospodarstwie obejmującym bądź stanowiącym przedmiot dzierżawy rolniczej, ma pierwszeństwo do przyznania mu, w wyniku działu spadku, prawa do używania i pobierania pożytków z przedmiotu dzierżawy.
4. Jeżeli kilku spadkobierców spełnia warunki określone w ust. 3, sąd przyzna prawo do używania i pobierania pożytków z przedmiotu dzierżawy temu lub tym z nich, którzy

dają najlepszą gwarancję należytego prowadzenia działalności rolniczej na przedmiocie dzierżawy.

5. Wyzierzawiający może żądać, by spadkobiercy dzierżawcy, w ciągu 2 lat od otwarcia spadku, przedłożyli mu umowę o dział spadku bądź prawomocne postanowienie sądu o dziele spadku, określające komu z nich przypadło prawo używania i pobierania pożytków z przedmiotu dzierżawy rolniczej. W przeciwnym przypadku wydzierzawiający może wypowiedzieć umowę dzierżawy rolniczej z zachowaniem terminów wypowiedzenia.
6. Z momentem działu spadku, tylko osoba bądź osoby określone w umowie o dział spadku, bądź postanowieniu o dziele spadku stają się stronami umowy dzierżawy rolniczej.

Art. 35.

1. W przypadku sprzedaży przez osobę fizyczną lub osobę prawną nieruchomości rolnej nie wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki:
 - 1) umowa dzierżawy rolniczej została zawarta w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata licząc od tej daty,
 - 2) nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej, bądź osobę prawną prowadzącą działalność rolniczą.
2. O treści umowy sprzedaży nieruchomości rolnej zawiadamia się dzierżawcę, jeśli umowa dzierżawy trwała co najmniej 3 lata od dnia jej zawarcia.
3. Jeżeli dzierżawcy przysługuje prawo pierwokupu, o którym mowa w ust. 1, zawiadomienie, o którym mowa w ust. 2, wywołuje skutki określone w przepisach Kodeksu cywilnego dotyczących prawa pierwokupu.
4. W przypadku braku uprawnionego, o którym mowa w ust. 1, albo niewykonania przez niego tego prawa, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji Nieruchomości Rolnych działającej na rzecz Skarbu Państwa, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha.
5. Przepisów ust. 1 – 4 nie stosuje się, jeżeli:
 - 1) nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami,
 - 2) sprzedaż dotyczy nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni,
 - 3) nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej – w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni,
 - 4) nabywcą nieruchomości rolnej jest jednostka samorządu terytorialnego.
6. Prawo pierwokupu, o którym mowa w ust. 4, nie przysługuje, jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do

powierzchni nie większej niż 300 ha łącznej powierzchni użytków rolnych, a nabywana nieruchomość jest położona w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą.

7. Art. 5 ust. 2 i ust. 3 ustawy z 11 kwietnia 2003r o kształtowaniu ustroju rolnego (Tekst jedn. Dz. U. 2012 r. poz. 803 z późn. zm.) stosuje się odpowiednio.
8. Jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, wykonujący prawo pierwokupu może, w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości.
9. Sąd ustala cenę nieruchomości, o której mowa w ust. 8, przy zastosowaniu sposobów jej ustalania przewidzianego w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

Art. 36.

Zasady korzystania z prawa pierwszeństwa nabycia przysługującego dzierżawcom nieruchomości rolnych, gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw, o których mowa w art. 3. ust. 1, pkt 1 – 5 na wypadek ich sprzedaży przez Agencję Nieruchomości Rolnych regulują przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Rozdział 6

Zakończenie stosunku dzierżawy

Art. 37.

W momencie zakończenia dzierżawy rolniczej wydzierżawiający winien zwrócić dzierżawcy nierozliczone jeszcze należności, z tytułu napraw i ulepszeń przedmiotu dzierżawy dokonanych przez dzierżawcę w toku dzierżawy, a które zgodnie z umową bądź przepisami prawa obciążały wydzierżawiającego o ile nie zachodzi sytuacja określona w art. 22 ust. 1.

Art. 38.

1. W przypadku dokonania przez dzierżawcę, bez zgody wydzierżawiającego, nakładów i ulepszeń przedmiotu dzierżawy w zakresie przekraczającym jego obowiązki z art. 20, po zakończeniu dzierżawy wydzierżawiający może, według swego wyboru, albo zatrzymać te nakłady i ulepszenia za zapłatą sumy odpowiadającej niezamortyzowanej części ich wartości z momentu zakończenia dzierżawy, albo żądać przywrócenia przez dzierżawcę stanu poprzedniego.
2. W przypadku, gdy dzierżawca dokonał nakładów i ulepszeń, o których mowa w ust. 1, za zgodą wydzierżawiającego, wydzierżawiający nie może żądać przywrócenia stanu poprzedniego lecz winien zapłacić dzierżawcy sumę odpowiadającą niezamortyzowanej części ich wartości z momentu zakończenia dzierżawy.
3. Zwrot przez wydzierżawiającego wartości nakładów, o których mowa w ust. 1 i 2 może polegać również na przedłużeniu dzierżawy rolniczej, na dotychczasowych warunkach, na okres umożliwiający pełną amortyzację poczynionych ulepszeń i nakładów.

Art. 39.

1. Jeżeli po ustaniu dzierżawy rolniczej dzierżawca pozostawia na przedmiocie dzierżawy zasiewy o wartości przekraczającej wartość zasiewów jakie przejął od wydzierżawiającego przy rozpoczęciu dzierżawy, może on żądać od wydzierżawiającego zwrotu różnicy wartości zasiewów przejętych i pozostawionych.
2. W sytuacji odwrotnej roszczenie o zwrot różnicy wartości zasiewów przysługuje wydzierżawiającemu.
3. W przypadku ustania dzierżawy rolniczej przed upływem cyklu produkcyjnego na przedmiocie dzierżawy i wynikającej stąd niemożności dokonania przez dzierżawcę zbiorów, może on doliczyć do nakładów z tytułu poczynionych zasiewów ekwiwalent pieniężny nakładu pracy związanej z uzyskaniem plonów, których nie zebrał.

Art. 40.

Wypowiedzenie umowy dzierżawy rolniczej winno być dokonane na piśmie, pod rygorem nieważności.

Art. 41.

W braku odmiennej umowy stron umowę dzierżawy rolniczej można wypowiedzieć na jeden rok naprzód z tym, że termin zakończenia dzierżawy powinien przypadać na dzień 1 kwietnia bądź 1 października danego roku.

Art. 42.

Przyczyna wypowiedzenia dzierżawy rolniczej zawartej na czas nieoznaczony może nie być wskazana w wypowiedzeniu ale musi istnieć i powinna odpowiadać celowi gospodarczemu wypowiedzenia.

Art. 43.

1. Jeżeli umowa dzierżawy rolniczej jest zawarta na czas życia lub na okres aktywności zawodowej dzierżawcy, może być ona wcześniej zakończona tylko za porozumieniem stron.
2. W wypadku gdy dzierżawca, o którym mowa w ust. 1, uporczywie zwleka z zapłatą czynszu lub, nie prowadzi przez dłuższy okres czasu prawidłowej gospodarki na przedmiocie dzierżawy bądź, naraża go na zniszczenie bądź uszkodzenie, sąd na wniosek wydzierżawiającego rozwiąże umowę dzierżawy rolniczej zawartą na czas życia lub na okres aktywności zawodowej dzierżawcy.

Art. 44.

W braku odmiennej umowy stron, wypowiedzenie przez wydzierżawiającego, bez zachowania terminów wypowiedzenia umowy dzierżawy rolniczej zawartej na czas oznaczony, możliwe jest tylko gdy:

- 1) dzierżawca dopuszcza się zwłoki z zapłatą czynszu co najmniej za dwa pełne okresy płatności, a gdy czynsz jest płatny rocznie, jeżeli zwłoka z zapłatą trwa ponad trzy

miesiące. Wypowiedzenie jest jednak skuteczne dopiero w przypadku gdy wydzierżawiający uprzedzi wcześniej dzierżawcę, udzielając mu dodatkowego trzymiesięcznego terminu do zapłaty czynszu,

- 2) dzierżawca, pomimo pisemnego upomnienia wydzierżawiającego, nie wywiązuje się z obowiązku prowadzenia prawidłowej gospodarki rolnej na przedmiocie dzierżawy, a w szczególności nie dokonuje uzgodnionych z wydzierżawiającym nakładów na przedmiot dzierżawy, co zostało potwierdzone przez właściwą Izbę Rolniczą,
- 3) dzierżawca, pomimo pisemnego upomnienia wydzierżawiającego, używa przedmiotu dzierżawy w sposób sprzeczny z umową i jego przeznaczeniem co zostało potwierdzone przez Izbę Rolniczą,
- 4) dzierżawca zaniedbuje przedmiot dzierżawy rolniczej do tego stopnia, że przedmiot ten zostaje narażony na utratę lub poważne uszkodzenie,
- 5) co najmniej 30% przedmiotu dzierżawy ma ulec sprzedaży na cel uzasadniający wywłaszczenie – przed wszczęciem właściwego postępowania wywłaszczeniowego bądź też gdy ta sama część przedmiotu dzierżawy została wywłaszczona,
- 6) dzierżawca, bez zgody wydzierżawiającego, oddał przedmiot dzierżawy osobie trzeciej do bezpłatnego używania bądź go poddzierżawił, a nie zachodzą przesłanki określone w art. 30 ust. 2,
- 7) spadkobiercy dzierżawcy nie spełnili w terminie żądania wydzierżawiającego, o którym mowa w art. 34 ust. 2 i 5.

Art. 45.

Jeżeli inaczej nie postanowiono w umowie, dzierżawca ma prawo wypowiedzieć umowę dzierżawy rolniczej zawartą na czas oznaczony jeżeli:

- 1) wydzierżawiający, pomimo zawiadomienia dzierżawcy, nie usunął zgłoszonych przez dzierżawcę wad uniemożliwiających przewidziane w umowie użytkowanie przedmiotu dzierżawy rolniczej, o których mowa w art. 18 ust. 2,
- 2) dzierżawca nie zamierza dokonać na własną rękę napraw, o których mowa w art. 23 ust. 1 i 2,
- 3) wywłaszczenie bądź sprzedaż na cel uzasadniający wywłaszczenie objęły co najmniej 30% przedmiotu dzierżawy rolniczej.

Art. 46.

Skutek oświadczenia o rozwiązaniu umowy dzierżawy rolniczej bez zachowania okresu wypowiedzenia następuje w terminie określonym przez stronę składającą oświadczenie nie dłuższym niż 3 miesiące i nie krótszym niż czas konieczny do sporządzenia protokołu wydania przedmiotu dzierżawy wydzierżawiającemu.

Art. 47.

1. W przypadku ustania dzierżawy rolniczej z powodu sprzedaży przedmiotu dzierżawy lub jego części na cel uzasadniający wywłaszczenie, przed wszczęciem właściwego po-

stępowania wywłaszczeniowego, jak też w wypadku wywłaszczenia przedmiotu dzierżawy bądź jego części, dzierżawcy przysługuje odszkodowanie od Skarbu Państwa lub od gminy za straty, jakie poniósł w związku ze wcześniejszym zakończeniem dzierżawy rolniczej oraz za straty w uprawach i urządzeniach wynikające ze sprzedaży lub wywłaszczenia.

2. Jeżeli wywłaszczenie polega na ograniczeniu prawa własności, z którym wiążą się szkody w zasiewach i uprawach bądź też w urządzeniach i budynkach służących do celów produkcyjnych, dzierżawca gruntów rolnych objętych tymi ograniczeniami może domagać się od instytucji, na rzecz której dokonano wywłaszczenia, odszkodowania niezależnie od roszczeń wydzierżawiającego.

Art. 48.

1. Po zakończeniu dzierżawy rolniczej dzierżawca zobowiązany jest zwrócić przedmiot dzierżawy w stanie, w jakim powinien się on znajdować zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej.
2. Zwrot przedmiotu dzierżawy powinien nastąpić bezpośrednio po upływie okresu dzierżawy, bez zbędnej zwłoki, w terminie określonym przez wydzierżawiającego.
3. Z przekazania przedmiotu dzierżawy wydzierżawiającemu sporządza się protokół na zasadach określonych art. 8.
4. W przypadku nie sporządzenia protokołu, o którym mowa w ust. 3, w ciągu miesiąca od zwrotu przedmiotu dzierżawy, domniemywa się, że przedmiot dzierżawy został wydany w stanie zdatnym do użytku zgodnie z jego przeznaczeniem. Domniemanie to nie powstaje, gdy jedna ze stron odmawia udziału w sporządzeniu protokołu.
5. Jeżeli dzierżawca zwleka ze zwrotem przedmiotu dzierżawy rolniczej za okres zwłoki, w którym przedmiot dzierżawy pozostawał dalej w jego posiadaniu winien zapłacić wydzierżawiającemu sumę jaką winien by zapłacić wydzierżawiającemu, według ostatnich stawek czynszowych ustalonych pomiędzy stronami, gdyby dzierżawa nadal trwała. Zapłata taka nie wyklucza roszczeń odszkodowawczych wydzierżawiającego.

Art. 49.

Jeżeli po upływie okresu dzierżawy rolniczej dzierżawca używa dalej przedmiotu dzierżawy, zaś wydzierżawiający w ciągu 6 miesięcy nie podjął kroków mających na celu ponowne objęcie przedmiotu dzierżawy, dzierżawa krótkoterminowa przedłuża się, jeśli dzierżawca wyrazi taką wolę, na dotychczasowych warunkach, na następny okres, na który została uprzednio zawarta, zaś dzierżawa długoterminowa przedłuża się o 5 lat. Przedłużenie takie jest możliwe tylko jeden raz.

Art. 50.

Jeżeli w ciągu 1 roku po ustaniu długoterminowej dzierżawy rolniczej wydzierżawiający zamierza oddać w dzierżawę osobie trzeciej, przedmiot dotychczasowej dzierżawy lub przynajmniej 75% jego powierzchni, dotychczasowemu dzierżawcy przysługuje ustawowe

pierwszeństwo ponownego wzięcia w dzierżawę przedmiotu byłej dzierżawy bądź jego części jeżeli:

- 1) dzierżawca nie dopuścił się w okresie dzierżawy zwłoki z zapłatą czynszu,
- 2) dzierżawca przez cały czas trwania dzierżawy prowadził na przedmiocie dzierżawy racjonalną gospodarkę rolną,
- 3) w okresie trwania dzierżawy rolniczej przedmiot dzierżawy nie był poddzierżawiany bądź oddawany w bezpłatne używanie osobie trzeciej.

Art. 51.

Pierwszeństwo ponownego zawarcia umowy dzierżawy rolniczej nie przysługuje dotychczasowemu dzierżawcy jeżeli:

- 1) nowym dzierżawcą są zstępni, rodzeństwo, zstępni rodzeństwa wydzierżawiającego,
- 2) przedmiotem nowej dzierżawy ma być całe gospodarstwo bądź przedsiębiorstwo wydzierżawiającego, a przedmiot uprzedniej dzierżawy stanowił jedynie jego część.

Art. 52.

Do pierwszeństwa ponownego zawarcia umowy dzierżawy rolniczej przez dotychczasowego dzierżawcę stosuje się odpowiednio przepisy o ustawowym prawie pierwokupu dzierżawcy zawarte w art. 35.

Rozdział 7 Przepisy końcowe

Art. 53.

Uchyła się art. 3 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Tekst jedn. Dz. U. 2012 r. poz. 803 z późn. zm.).

Art. 54.

Do umów dzierżawy rolniczej mających za swój przedmiot obiekty wymienione w art. 3, a zawartych przed wejściem w życie niniejszej ustawy, stosuje się nowe przepisy chyba, że treść tych umów zawiera postanowienia odmienne.

Art. 55.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

SOME MORE COMMENTS ON THE NEED TO REGULATE AGRICULTURAL LEASE IN POLAND

S u m m a r y

In this article the author explains why, in the context of the draft paper on rural development submitted to the Polish parliament by the Agricultural and Rural Development Committee, and the recent lease regulations in many European states, is also necessary for a law on agricultural lease to be adopted in Poland as well. First, the regulation of agricultural lease in selected European states is presented, followed by an analysis of a draft law submitted to the Polish parliament (Sejm) in February 2015. The law on agricultural lease has not yet been adopted but its draft constitutes an excellent basis that may be treated as a springboard for further legislative work on that matter which the current Sejm should address.

ANCORA SULLA NECESSITÀ DI DISCIPLINARE GIURIDICAMENTE L'AFFITTO AGRICOLO IN POLONIA

R i a s s u n t o

L'autrice giustifica la necessità di approvare la legge sull'affitto agricolo nel contesto di un progetto depositato alla Camera dei deputati dalla Commissione per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale e di uno sviluppo dell'attività di affitto in molti Paesi dell'Europa Occidentale. In primo luogo le considerazioni si concentrano sulla presentazione di come l'affitto di fondi agricoli sia disciplinato nei Paesi dell'Unione europea, e successivamente sull'analisi del progetto di legge depositato alla Camera dei deputati nel mese di febbraio 2015. Il documento in oggetto è un'importante voce espressa nella discussione che riguarda la nuova regolazione dell'affitto agricolo. Nella parte conclusiva l'autrice sottolinea che il progetto di legge sull'affitto agricolo depositato dalla Commissione per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale non è stato approvato, ma costituisce comunque un'ottima base (un punto di partenza) per ulteriori lavori legislativi in materia di affitti agricoli che la nuova Camera dovrebbe intraprendere.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht”

Georg Queisner, *Das Leitbild einer umweltverträglichen Landwirtschaft in den Europäischen Verträgen* (Wzór poszanowania względów ochrony środowiska w rolnictwie w aktach europejskich), AUR 2015, nr 5, s. 161-166.

Przedmiotem rozważań jest zagadnienie regulacji konfliktu pomiędzy interesami rolnictwa i ochrony środowiska w pierwotnych źródłach prawa europejskiego. Uzasadniając wybór tematu, autor podkreślił, że zagadnienie to jest zazwyczaj analizowane na podstawie źródeł pochodnych. W jego ocenie pomijanie źródeł pierwotnych jest jednak błędne, albowiem wyznaczają one ramy regulacji źródeł pochodnych. W dalszej części wskazano na genezę prawa pierwotnego oraz poddano szczegółowej analizie regulacje dotyczące prowadzenia gospodarki rolnej w zgodzie z wymogami ochrony środowiska. W podsumowaniu autor wskazał, że wyważenie interesów rolnictwa i ochrony środowiska powinno zostać dokonane indywidualnie w każdym poszczególnym przypadku.

Johannes Dietlein, *Aktuelle Entwicklungen der Enteignungsdogmatik – Eine Bestandsaufnahme nach der Garzweiler – Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17.12.2013* (Współczesny rozwój nauki prawa w sferze wywłaszczania – podsumowanie po orzeczeniu „Garzweiler” Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2013 r.), AUR 2015, nr 5, s. 167-171.

We wprowadzeniu do artykułu autor stwierdził, że omawiane orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wskazało – co do zasady – na konstytucyjność rozwiązań niemieckiego prawa górniczego w zakresie wywłaszczania, tj. na jego zgodność z art. 14 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. W ocenie Johanna Dietleina orzeczenie Trybunału ma jednak walor szczególny. Stanowi bowiem istotny krok w rozwoju nauki prawa odnośnie do ogólnego zagadnienia wywłaszczania. W dal-

szej części artykułu autor dokonał analizy pojęcia wywłaszczania. Omówił przy tym w szczególności cele wywłaszczania oraz konieczność ich konkretyzacji w poszczególnych przypadkach, a także kwestię odszkodowania. Zdaniem autora wykładnia Trybunału uprościła wykonywanie istniejących regulacji prawnych, co jest istotne przy realizacji wielkich projektów przemysłowych, zwłaszcza w zakresie zaspokojenia zaopatrzenia w surowce.

Alexander Dohmen, *Landwirtschaft und Hochwasserschutz im Wasserhaushaltsgesetz* (Rolnictwo i ochrona przeciwpowodziowa w ustawie o gospodarce wodnej), AUR 2015, nr 7, s. 245-250.

Punktem wyjścia rozważań jest stwierdzenie, że zagadnienie ochrony przeciwpowodziowej zostało w stopniu dalekim znowelizowane w 2014 r. zarówno na gruncie prawa europejskiego, jak i niemieckiego prawa krajowego. Tą okolicznością Alexander Dohmen motywuje analizę nowych postanowień niemieckiej ustawy o gospodarce wodnej i rozwiązań na styku ochrony przeciwpowodziowej i prawa rolnego oraz leśnego. W dalszej części opracowania autor wskazał, że tytułowe kwestie wyróżniają się wzajemnym oddziaływaniem. Intensywna gospodarka rolna może być czynnikiem zwiększającym ryzyko powodzi. Możliwy jest także konflikt pomiędzy rolnictwem i względami ochrony przeciwpowodziowej w zakresie konieczności wyznaczenia obszarów polderów. Także trzeba uwzględnić, że rolnictwo jest częstokroć szczególnie narażone na szkody spowodowane powodzią. W podsumowaniu autor stwierdził, że nowy kształt ustawy o gospodarce wodnej stanowi kodyfikację zagadnienia zarządzania ryzykiem powodziowym w prawie niemieckim. Jest to *novum* w niemieckim porządku prawnym.

Gerhard Zindel, *Weiterentwicklung der Hofabgabeklausel im Recht der Alterssicherung der Landwirte* (Dalsza ewolucja klauzuli o przekazaniu gospodarstwa rolnego w prawie emerytur rolniczych), AUR 2015, nr 8, s. 289-290.

Przedmiotem artykułu jest zagadnienie przekazania gospodarstwa rolnego z punktu widzenia problematyki emerytur rolniczych. Na wstępie autor wskazał, że prawo ubezpieczeń społecznych rolników nie tylko służy celom socjalnym, lecz również jest narzędziem kształtowania struktury rolnej. Jednym z warunków koniecznych uzyskania świadczenia emerytalnego rolniczego jest przekazanie gospodarstwa rolnego. To zagadnienie budziło w przeszłości spory co do jego konstytucyjności. Obecnie nie ma wątpliwości, że ta regulacja jest zgodna z Konstytucją. Nowelizacja klauzuli o przekazaniu miałaby wejść w życie 1 stycznia 2016 r. Jednym z istotnych elementów zmiany jest zwiększenie prawie czterokrotnie powierzchni gruntu rolnego, który emeryt rolniczy może zachować, pomimo nabycia prawa do świadczenia emerytalnego.

Christian Busse, *Rechtsfragen zu EU-Beihilfen für Erzeugerzusammenschlüsse – Anmerkungen zum EuG-Urteil vom 22.4.2015 in der Rechtssache Polen/Kommission (T-290/12)* (Zagadnienia prawne odnośnie do subwencji UE dla związków producentów rolnych – stanowisko do wyroku SPI z 22 kwietnia 2015 r. w sprawie Polski przeciwko Komisji Europejskiej), AUR 2015, nr 8, s. 291-292.

Artykuł stanowi szerokie omówienie kwestii prawnych związanych z wyżej wymienionym wyrokiem sądu I instancji. Na wstępie autor przedstawił ogólną genezę instytucji grup producentów rolnych i ich związków na gruncie prawa niemieckiego. Instytucja ta sięga 1966 r. W obecnym kształcie prawa unijnego grupom producentów rolnych i ich związkom przypada rola ważkiego narzędzia Wspólnej Polityki Rolnej. Z tego względu cieszą się one wielorakimi formami wsparcia finansowego ze środków publicznych. W przypadku nowych państw członkowskich przepisy szczególne umożliwiały udzielenie wsparcia grupom producentów owoców i warzyw, jeśli zamierzały one w przyszłości uzyskać status związku producentów. Instytucja ta była, zdaniem Christiana Bussego, nadużywana w nowych państwach członkowskich, a zwłaszcza w Polsce. Przepisy prawa UE zostały zmienione w celu uniemożliwienia dalszych nadużyć. Rząd polski wystąpił przeciwko nowelizacji ze skargą do SPI. Sąd nie uwzględnił skargi, co w ocenie autora zasługuje na aprobatę.

Christian Busse, *Das neue Agrarmarktrecht der GAP-Reform 2014/15 – Zur Ablösung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 durch die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013* (Nowe prawo rynków rolnych w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej 2014/2015 – kwestia zastąpienia rozporządzenia nr 1234/2007 rozporządzeniem nr 1308/2013), AUR 2015, nr 9, s. 321-329.

Artykuł jest całościowym, niezwykle drobiazgowym przedstawieniem nowości wprowadzonych rozporządzeniem nr 1308/2013 w zakresie regulacji rynków rolnych w UE. Nowe regulacja odchodzi od liberalizacji prawa rynków rolnych, która to tendencja przez ostatnie dwie dekady dominowała. Nadto w obecnym stanie prawnym położono – w ocenie autora – nacisk na samoregulację rynku przez jego uczestników. Rozporządzenie przewiduje przy tym niestosowanie prawa antymonopolowego do grup producentów rolnych i ich związków. Christian Busse wyróżnił w ramach rozporządzenia nr 1308/2013 dziewięć głównych obszarów działań. Sześć z nich dotyczy rynku wewnętrznego. Autor stwierdził, że trudno wskazać przyszły kierunek rozwoju prawa regulacji rynku rolnego. Będzie on kształtowany przez wyważenie racji pomiędzy grupą państw zebranych wokół Francji, opowiadających się za silniejszą regulacją rynku, a państwami propagującymi większą liberalizację rynku, jak m.in. Niemcy i Wielka Brytania.

Opracowanie: MICHAŁ MARCINKOWSKI

PRZEGŁĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (17) – 2015, 277-279
DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.15

„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente”

Stefano Masini, *Dal «gruppo» alle «reti»: note minime sull'integrazione delle imprese agricole per il controllo del mercato* (Od „grup” do „siec”: uwagi co do łączenia się przedsiębiorstw rolnych w celu kontroli rynku), DGAA 2014, nr 11-12, s. 1009-1023.

Autor artykułu analizuje problematykę ekonomicznego funkcjonowania małych, lokalnych przedsiębiorstw produkujących tradycyjną żywność oraz możliwości tworzenia sieci łączących producentów rolnych w celu lepszego funkcjonowania na rynku. Włoski ustawodawca przyjął szereg rozwiązań mających na celu wsparcie rozwoju produkcji rolnej podejmowanej przez zrzeszonych producentów. Przykładem jest dekret Ministra Polityki Rolnej z 20 listopada 2007 r. odnoszący się do funkcjonowania targowisk, na których w ramach sprzedaży bezpośredniej można nabyć produkty rolne. Na jego podstawie faworyzowane jest ujednolicenie przez producentów rolnych metod oferowania swoich produktów do sprzedaży. Inną metodą współdziałania producentów rolnych jest możliwość tworzenia niedużych sieci producenckich działających na lokalnym rynku, których członkowie wspierają się, przykładowo, w zakresie promocji produktów. Zdaniem autora pożądanym jest rozwój systemu, który byłby w stanie promować produkty rolne, w szczególności przez różne wspólne inicjatywy przedsiębiorców rolnych, chociażby przez stworzenie wspólnego systemu praktyk rynkowych.

Lorenza Paoloni, *Consumo e risparmio di suolo: uno sguardo al presente ed uno al futuro* (Konsumpcja i oszczędzanie ziemi: spojrzenie na stan obecny i przyszły), DGAA 2014, nr 11-12, s. 1024-1038.

Przedmiotem artykułu jest analiza obowiązującego we Włoszech stanu prawnego w zakresie ochrony ziemi oraz projektu ustawy mającego na celu wprowadzenie systemu informatycznego służącego planowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu działań podejmowanych w celu konserwacji, rewitalizacji i polepszaniu gruntów. Ochrona gruntów we Włoszech jest regulowana m.in. przez dekret legislacyjny z 3 kwietnia 2006 r. nr 152 – Kodeks środowiskowy zawierający przepisy dotyczące zarówno ochrony gruntów, jak i zasobów wodnych. Natomiast na podstawie ustawy z 14 stycznia 2013 r. nr 10 o rozwoju miejskich terenów zielonych jednostki samorządu terytorialnego zostały uprawnione do podejmowania działań mających na celu rewitalizację gruntów. W projekcie ustawy nr 1181 regulującym ochronę i zarządzanie gruntami przewiduje się rozbudowaną ochronę gruntów, również w aspekcie zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego przez zapobieganie degradacji ziem uprawnych i ich rekultywację. Zdaniem autorki należy przyspieszyć prace nad wprowadzeniem nowej ustawy, gdyż w przypadku całkowitej degradacji gruntów żadne prawo nie będzie w stanie przywrócić ich pierwotnego stanu.

Matteo Benozzo, *La determinazione delle CSC nella bonifica dei siti produttivi* (Wpływ limitów koncentracji zanieczyszczenia na remediację terenów produkcyjnych), DGAA 2014, nr 9-10, s. 849-862.

Autor artykułu przedstawia problematykę limitów koncentracji zanieczyszczeń, które zostały uregulowane w dekrete legislacyjnym z 3 kwietnia 2006 r. nr 152 – Kodeks środowiskowy. Na podstawie tych limitów dokonuje się analizy zagrożenia środowiska i ustala zakres działań interwencyjnych. Wartości limitów zostały ujęte w postaci tabelarycznej i różnią się w zależności od terenu, dla którego zostały ustalone. Dla terenów mieszkaniowych i zielonych są bardziej zaostrzone niż dla terenów handlowych i przemysłowych. Tym samym przeznaczenie urbanistyczne danych lokacji wpływa na ich przeznaczenie środowiskowe. Kodeks środowiskowy przewiduje również, że w celu ustalenia sposobu remediacji danego terenu powiązanego z redukcją zanieczyszczenia należy odnieść się do wartości ujętych w załączniku nr V do Kodeksu środowiskowego – w tabeli, w której zostały zawarte normy w zakresie dopuszczalnych limitów zanieczyszczenia. Zdaniem autora w obecnym stanie prawnym celem remediacji nie jest poprawienie stanu środowiska, ale osiągnięcie zgodności pomiędzy sposobem wykorzystania danego terenu, a jego przeznaczeniem.

Andrea Ferruti, *Agriturismo e contributo di costruzione: riflessioni sul tema* (Rozważania na temat agroturystyki i opłaty budowlanej), DGAA 2014, nr 9-10, s. 863-867.

Przedmiotem rozważań jest analiza stanu prawnego oraz orzecznictwa w zakresie prowadzenia działalności agroturystycznej i bezpłatnego uzyskania pozwolenia na budowę budynków służący do realizacji takiej działalności. Zgodnie z treścią art. 17 ust. 3 lit. a dekretu Prezydenta Republiki Włoskiej z 6 czerwca 2011 r. nr 380 zwolnione od opłaty budowlanej są m.in. budowle wznoszone na terenach rolniczych, o ile służą głównie uprawie ziemi i zaspokajaniu potrzeb przedsiębiorcy rolnego. Autor przedstawia wyrok Rady Sprawiedliwości Administracyjnej dla Regionu Sycylii z 18 kwietnia 2006 r., na podstawie którego wyłączono osoby prowadzące działalność agroturystyczną od możliwości uzyskania w sposób nieodpłatny pozwolenia na budowę. Istotny w zakresie interpretacji tego zagadnienia jest również wyrok Sądu Kasacyjnego z 13 kwietnia 2007 r., w którym stwierdzono, że możliwość zakwalifikowania działalności agroturystycznej jako rolniczej jest zależna od tego, czy działalność ta jest pomocnicza względem uprawy ziemi czy hodowli zwierząt.

Opracowanie: MICHAŁ WYJATEK

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

Luis González Vaqué, *La información a los consumidores sobre la ausencia o la presencia reducida de gluten en los alimentos: el Reglamento de ejecución (UE) n° 828/2014 de la Comisión* (Przekazywanie konsumentom informacji na temat nieobecności lub zmniejszonej zawartości glutenu w żywności: rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 828/2014), RDAA 2014, nr 65, s. 7-34.

Celem rozporządzenia Komisji (WE) nr 41/2009 było wprowadzenie jednolitych przepisów dotyczących etykietowania i wykazu składników produktów żywnościowych dla osób nietolerujących glutenu tak, aby konsumenci artykułów spożywczych byli dokładnie poinformowani o jego zawartości. Z kolei rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 828/2014 stanowi m.in., że informacje dla konsumentów na temat nieobecności lub zmniejszonej zawartości glutenu w żywności winny być przekazywane wyłącznie w formie określonej w załączniku do tego aktu prawnego. Sformułowaniem „bezglutenowy” może posłużyć się wyłącznie podmiot, którego żywność zawiera nie więcej niż 20 miligramów glutenu na kilogram produktu. Natomiast w przypadku żywności o obniżonej zawartości glutenu sformułowanie „o bardzo niskiej zawartości glutenu” można stosować wyłącznie wtedy, gdy zawartość glutenu w żywności składającej się z jednego lub większej liczby składników lub zawierającej jeden lub większą liczbę składników wytworzonych z pszenicy, żyta, jęczmienia, owsa lub ich odmian krzyżowych, które zostały specjalnie przetworzone w celu zmniejszenia zawartości glutenu, nie przekracza 100 mg/kg w żywności sprzedawanej konsumentowi końcowemu.

Francesca Llodrà Grimalt, *La protección mínima que, en el ordenamiento jurídico, debe tener la lactancia materna, por ser la mejor alimentación* (Minimalny zakres ochrony, jakim w hiszpańskim porządku prawnym należałoby otoczyć karmienie dziecka piersią przez matkę, aby mogło stanowić najlepszy rodzaj żywności) RDAA 2014, nr 65, s. 35-66.

W celu ochrony najlepszego źródła pożywienia dla niemowląt – mleka matki, stanowiącego zarazem specyficzny rodzaj artykułu żywnościowego, w maju 1981 r. Zgromadzenie Ogólne Światowej Organizacji Zdrowia przyjęło Międzynarodowy kodeks marketingu produktów zastępujących mleko kobiece. Stanowi on zbiór zasad postępowania skierowanych do przemysłu żywnościowego, służb zdrowia i władz państwowych, dotyczących dopuszczalności szeroko rozumianego marketingu i reklamy produktów żywnościowych dla niemowląt, a także m.in. informacji na temat akcesoriów służących do ich karmienia, takich jak butelki i smoczki. Na podstawie jego postanowień można sformułować dziesięć głównych zaleceń, z których najważ-

niejszym jest zakaz reklamy wszelkich produktów związanych ze sztucznym karmieniem niemowląt do 6 miesiąca życia. Szybki rozwój przemysłu spożywczego, a także zmiany w obyczajowości i stylu życia spowodowały, że w większości krajów wysoko rozwiniętych karmienie piersią przestało być normą, nawet w społecznościach wiejskich. Jednym z działań marketingowych producentów było oferowanie szpitalom położniczym za darmo próbek preparatów do karmienia niemowląt, a potem regularne dostawy tych produktów po bardzo niskich cenach. Okazało się, że w tych krajach gwałtownie wzrosła śmiertelność niemowląt spowodowana infekcjami układu pokarmowego. Pomimo licznych akcji lobbystycznych przepisy Międzynarodowego kodeksu nie obowiązują w naszym kraju.

Juan Antonio Mompó Gimeno, *Influencia de la OCM del vino en la competitividad del sector vitivinícola europeo: vinos de mesa y vinos con indicación geográfica* (Wpływ Wspólnej Organizacji Rynku Wina na konkurencyjność europejskiego sektora rynku wina: wina stołowe i wina chronione za pomocą oznaczeń geograficznych), RDAA 2014, nr 65, s. 67-98.

Przeprowadzana od 2008 r. reforma Wspólnej Organizacji Rynku Wina, której kulminację stanowiło przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 miała na celu ustabilizowanie rynku i zwiększenie konkurencyjności sektora winiarskiego przy jednoczesnym utrzymaniu renomy i jakości win pochodzących z Unii Europejskiej. W opinii autora zmiany wprowadzone tym rozporządzeniem przyczyniły się do wsparcia wielkich przedsiębiorców, którzy w znacznym stopniu opanowali sztukę wpływania na rynek produktów winiarskich. Widoczne są też negatywne skutki tej regulacji, zwłaszcza w zakresie produkcji win stołowych (których produkcja była dotowana z budżetu unijnego) – obniżyła się ich jakość, co z kolei wpłynęło na ograniczenie konsumpcji. Z kolei ochrona wina za pomocą oznaczeń geograficznych nie wniosły do handlu międzynarodowego niczego, z wyjątkiem wysokich kosztów ich wytwarzania i etykietowania, ale i tak oznaczenia te nie zawierają klarownych informacji dla konsumenta o właściwościach tego produktu.

Miguel Romero Velasco, José Manuel Martín Lozano, Pedro Pablo Pérez Hernández, *Posibilidades de reforma tributaria en estructuras agrarias de las experiencias españolas al modelo latinoamericano* (Możliwości przeprowadzenia reformy podatkowej w strukturze hiszpańskich gospodarstw rolnych według wzorca latynoamerykańskiego), RDAA 2014, nr 65, s. 127-148.

Zdaniem autorów w hiszpańskim systemie prawnym należy pilnie przeprowadzić reformę podatkową, zwłaszcza w zakresie decentralizacji podatków związanych z własnością nieruchomości rolnych. Za wzorzec winny służyć rozwiązania przyjęte w latynoamerykańskiej administracji publicznej, gdzie skuteczna, trójszczeblowa

forma decentralizacji terytorialnej na władzę centralną, prowincje oraz municypia (gminy) oraz podział kompetencji podatkowych pomiędzy nimi sprzyja efektywnemu funkcjonowaniu systemu podatkowego. Zasadniczej reformie należałoby poddać hiszpański Kataster Nieruchomości przez podjęcie dalszych prac nad Rejestrem Własności Nieruchomości. Cel reformy w postaci znacznego zmodyfikowania opodatkowania nieruchomości rolnych miałoby stanowić przede wszystkim zwiększenie stopnia ochrony środowiska naturalnego oraz znacznie większego niż do tej pory wsparcia gospodarstw wiejskich o charakterze rodzinnym.

Opracowanie: KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

Nr 2 (17) – 2015, 282-284

DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.17

„Revue de Droit Rural”

Jacques Foyer, *Le droit de propriété et la loi d'Avenir. Synthèse du colloque Ay 2013* (Prawo własności i rozwój prawa. Podsumowanie sympozjum Ay 2013), RDR 2015, nr 437, s. 29-32.

Autor artykułu stara się odpowiedzieć na pytanie, w jakim kierunku zmierza prawo własności, po uchwaleniu ustawy z 13 października 2014 r., określającej zmiany w sektorze rolnym i leśnym. Jacques Foyer podkreśla, że usprawnienie działania Agencji do spraw Scalania Gruntów i Zagospodarowania Przestrzennego Obszarów Wiejskich (fr. SAFER) wpłynęło jednocześnie na pewne ograniczenia w zakresie korzystania przez właścicieli z nieruchomości gruntowych. Artykuł został podzielony na trzy części. W części pierwszej został zaprezentowany wewnętrzny aspekt działalności winnic we Francji. Autor zwrócił uwagę na fakt, że francuskie winnice to z reguły przedsiębiorstwa rodzinne, co tworzy pewne wyzwania dla regulacji prawa cywilnego, chociażby w zakresie przejęcia produkcji przez spadkobierców. W drugiej części analizuje zewnętrzny aspekt działalności francuskich winnic. Podkreśla, że na właścicielach winnic spoczywa coraz więcej obowiązków. Obowiązki te związane są m.in. z działalnością Agencji ds. Scalania Gruntów i Zagospodarowania Przestrzennego Obszarów Wiejskich, która przez szeroko zakreślone kompetencje ogranicza możliwość swobodnego wykonywania działalności gospodarczej przez producentów wina. W trzeciej, ostatniej części, autor analizuje kwestie związane z systemem podatkowym, jakiemu podlegają producenci rolni specjalizujący się w uprawie winorośli i produkcji wina. W konkluzji podkreśla on, że winnice w regionie Szampanii w dalszym ciągu się rozwijają, pomimo faktu, że ich działalność jest mocno ograniczona przez rozmaite regulacje prawne i skomplikowany system podatkowy.

Thierry Tauran, *Les principales incidences dans la profession agricole de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, dite loi Macron* (Najważniejsze zmiany dotyczące zawodu rolniczego w świetle ustawy z 6 sierpnia 2015 r. nr 2015-990 – tzw. ustawy Macron), RDR 2015, nr 438, s. 15-18.

Thierry Tauran wskazuje, że komentowana ustawa z 6 sierpnia 2015 r. jest przede wszystkim aktem o znacznej doniosłości gospodarczej. Reguluje ona bardzo szeroki wachlarz zagadnień. Zdaniem autora nie mamy zatem w tym przypadku do czynienia z typową ustawą rolną, ale z aktem prawnym, który wywiera daleko idące konsekwencje w sektorze rolnym. Podkreśla też, że komentowana ustawa nie przewiduje żadnych zmian w zakresie ochrony socjalnej rolników, niemniej wprowadza ona do kodeksu pracy określone dyspozycje, dotyczące pracy w rolnictwie. Tak zwana ustawa Macron była bardzo szeroko komentowana w procesie jej wprowadzania w życie. Autor podzielił artykuł na cztery części. W części pierwszej przedstawił przegląd regulacji związanych z powszechnym prawem pracy. W drugiej wskazał na kwestie związane ze wzmocnieniem kontroli zastosowania regulacji prawa pracy. W trzeciej z kolei zaprezentował postulaty dotyczące reformy sądownictwa polubownego w zakresie pracy. W czwartej wskazał, że pod pewnymi warunkami możliwe jest rozwinięcie systemu ochrony prawnej zatrudnienia. W podsumowaniu autor podniósł, że nowa ustawa pozwala przedsiębiorcom na poczynienie pewnych oszczędności w zakresie wynagrodzeń wypłacanych pracownikom.

Luc Bodiguel, *Demander, adhérer ou se soumettre ou du caractère polymorphe du «vouloir» en agriculture* (Żądać, przystąpić lub podporządkować się, lub o polimorficznym charakterze „woli” w rolnictwie), RDR 2016, nr 439, s. 10-14.

Autor wskazuje na rozmaite przykłady oświadczenia woli w rolnictwie. Dotyczą one np. wniosków o przyznanie pomocy publicznej czy też umowy kupna produktów rolnych. Luc Bodiguel zadaje pytanie, jakie są konsekwencje prawne, które zostały ukryte pod pojęciem oświadczenia woli. Następnie przedstawia regulacje prawne, które dążą do uporządkowania relacji handlowych pomiędzy producentami rolnymi i ich partnerami gospodarczymi. Dochodzi do konkluzji, że obecnie relacje te są w istocie zachwiane pod względem strukturalnym. Władze publiczne popierają zatem organizowanie się producentów rolnych w większe podmioty i wykorzystanie procedury zbiorowych negocjacji na gruncie zawierania kontraktów albo na gruncie innych działań podejmowanych przez rolników, a związanych z prowadzoną przez nich działalnością. Takie działania mają na celu doprowadzenie do sytuacji, w której relacje prawne między producentami rolnymi i ich partnerami gospodarczymi będą równorzędne. Autor formułuje konkluzję, że osoby prowadzące działalność rolniczą oczekują od władz publicznych ustanowienia przejrzystych warunków składania oświadczenia woli i konstruowania kontraktów. Warunki te powinny zostać skonstruowane z dużą ostrożnością z uwagi na fakt, że zmiany tak ważnych – pod-

stawowych instytucji prawa cywilnego wiązą się każdorazowo z ryzykiem negatywnych zmian w sferze stosunków społecznych i gospodarczych.

Emmanuelle Juen, *La substitution opérée par les SAFER dans les promesses unilatérales de vente. Présentation d'une cession de contrat* (Substytucja realizowana przez Agencję do spraw Scalania Gruntów i Zagospodarowania Przestrzennego Obszarów Wiejskich w przypadku jednostronnej promesy sprzedaży. Cesja umowy), RDR 2016, nr 440, s. 9-15.

Artykuł otwiera krótki przegląd zmian prawnych dotyczących kompetencji przyznanych Agencji do spraw Scalania Gruntów i Zagospodarowania Przestrzennego Obszarów Wiejskich (fr. SAFER). Agencja ta od 1960 r. może zarówno kupować, jak i odstępować, od 1962 może dodatkowo nabywać w drodze pierwokupu, natomiast od 1999 może wstępować w prawa i obowiązki innych nabywców (osób trzecich) w ramach promesy sprzedaży nieruchomości wiejskich. Autorka uzasadnia, że aby Agencja mogła należycie wypełniać swoje zadania, słuszne było wprowadzenie do francuskiego systemu prawnego regulacji przewidującej możliwość takiej substytucji (zmiana z 1999 r.). Zmiana nastąpiła w wyniku wprowadzenia do Kodeksu rolnego i rybołówstwa przepisu art. L. 141-1. Emmanuelle Juen omówiła dalej miejsce, jakie zajmuje komentowana regulacja w ramach pozostałych regulacji prawa cywilnego i rolnego. Podkreśliła również, że konieczne jest wprowadzenie zmian, które doprowadzą do wyjaśnienia i uproszczenia podstawowych pojęć związanych z substytucją na gruncie promesy sprzedaży nieruchomości wiejskich. W końcowej części artykułu autorka zauważyła, że Agencja stosunkowo często myli w praktyce nową instytucję (wprowadzoną poprzez art. L. 141-1) z chociażby umową kupna, co powoduje określone komplikacje na gruncie stosowania przepisów prawa rolnego.

Opracowanie: ALEKSANDER GADKOWSKI

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (17) – 2015, 284-286
DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.18

„Rivista di Diritto Agrario”

Antonio Jannarelli, *Agricoltura e concorrenza o concorrenza e agricoltura. Gli articoli 169, 170 e 171 del reg. 1308/2013 e il progetto guidelines presentato dalla Commissione* (Rolnictwo i konkurencja lub konkurencja i rolnictwo. Artykuły 169, 170 i 171 rozporządzenia nr 1308/2012 i projekt przewodnika przedstawionego przez Komisję), RDA 2015, z. 1, s. 3- 86.

Przedmiotem rozważań autora jest problematyka Wspólnej Polityki Rolnej i konkurencji w rolnictwie, a także projekt przewodnika Komisji Europejskiej odnoszący

się do wspólnej sprzedaży oliwy z oliwek, wołowiny i nasion. Antonio Jannarelli bierze pod uwagę wyjątkowość rolnictwa w świetle art. 42 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz analizuje reguły konkurencji dotyczące produktów rolnych w świetle art. 209 rozporządzenia nr 1308/2013. Uważa, że organizacja producentów, która opiera się na zbiorowych umowach oraz organizacja, do której odnoszą się warunki określone w art. 169 § 2, 170 i 171 § 2 rozporządzenia nr 1308/2013, pozostają nie do pogodzenia. Gdy chodzi o konkurencję, autor wskazuje, że Komisja Europejska zmierza do zredukowania szczególnego charakteru sektora rolnego pierwotnego w porównaniu z innymi sektorami. Przede wszystkim jednak analizowane w publikacji nieprecyzyjne przepisy pozostawiają możliwość interpretacji pozwalającej umniejszyć znaczenie sektora rolnego.

Margherita Brunoni, *I principi della FAO per gli investimenti responsabili in agricoltura e nei sistemi alimentari* (Zasady FAO dla odpowiedzialnych inwestycji w rolnictwie i w systemach żywnościowych), RDA 2015, z. 1, s. 116-142.

Artykuł dotyczy kwestii rozsądnego i odpowiedzialnego inwestowania w rolnictwie i w sektorze rolno-spożywczym. Rozważania autorki odwołują się do dokumentu Komitetu Narodów Zjednoczonych „Zasady odpowiedzialnego inwestowania w rolnictwie i w systemach żywnościowych dla bezpieczeństwa żywnościowego”. Dokument ten należy do tzw. *soft law*, o charakterze niewiążącym, jednakże nawiązuje do obowiązków państw – stron umów międzynarodowych i zwyczajów międzynarodowych. W sekcji trzeciej dokumentu występuje tytuł „Role i odpowiedzialność”, odnoszący się do podmiotów – potencjalnych adresatów zasad. W treści zasad potwierdzona została reguła, że to państwa pozostają odpowiedzialne za osiągnięcie stanu bezpieczeństwa żywnościowego, w tym ponoszą odpowiedzialność za realizację umów międzynarodowych odnoszących się do handlu i inwestycji. Zasady te objęły niektóre obszary życia społecznego i organizacji rolników (prawa pracownicze, prawa kobiet i młodocianych), dzięki czemu stworzono podstawy do oceny, jaki rodzaj inwestycji będzie mógł być uznany za odpowiedzialny. Margherita Brunoni dostrzega jednak, że brakuje w dokumencie postanowień dotyczących kontroli i monitoringu wdrażania zasad, z wyjątkiem motywacji organizacji międzyrządowych. Dokument, zdaniem autorki, jest niezbędny, aczkolwiek niewystarczający do zabezpieczenia interesów słabszych podmiotów w procesie inwestycji na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego.

Luigi Costato, *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione europea* (Rolnictwo, środowisko i żywność podczas ewolucji prawa Unii Europejskiej), RDA 2015, z. 2, s. 210-234.

Prawo rolne Unii Europejskiej przeszło ewolucję od rozwoju technologii po instytucję *greening*. Z jednej strony wielofunkcyjność rolnictwa, a z drugiej – moty-

wacja do stosowania przyjaznych technik i rolnictwo ekologiczne stały się cechami obowiązujących uwarunkowań działalności rolniczej. Autor odwołuje się także do rozporządzenia nr 178/2002, które wprowadziło nowe kryteria odnoszące się do produktów rolnych, jako że regulacja ta obejmuje procesy „od pola do stołu”, oraz m.in. do przepisów rozporządzeń pakietu higienicznego np. rozporządzenia nr 852/2004. Uwaga ustawodawcy skierowała się ku środowisku i żywieniu, co bezpośrednio przełożyło się, zdaniem autora, na nowy wymiar rolnictwa, albowiem w produkcję żywności zaangażowany jest sektor rolny. Z niego bowiem pochodzi szereg produktów żywnościowych. Z kolei w rozporządzeniu nr 1307/2013 wprowadzono kategorię rolnika aktywnego zawodowo. Jak widać, powiązania środowiska, rolnictwa i żywności występują zarówno w przepisach prawa rolnego, jak i prawa żywnościowego.

Elena Vivaldi, *Dall'alimentazione alla sicurezza alimentare. Il cammino della materia nell'ordinamento interno ed i possibili sviluppi connessi all'approvazione del d.d.l. di riforma costituzionale A.C.2613* (Od wyżywienia do bezpieczeństwa żywnościowego. Ścieżka materii w porządku krajowym i możliwości rozwoju w związku z przyjęciem dekretu legislacyjnego dot. reformy konstytucyjnej „A.C.2613”), RDA 2015, z. 2, s. 235-248.

Autorka porusza problematykę bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego w kontekście włoskiego porządku konstytucyjnego. Materia wyżywienia została uregulowana we Konstytucji Włoch podczas reformy tytułu V z 2001 r. Prawna regulacja żywienia powinna obejmować produkcję rolną pierwotną, sektor przetwórstwa, obrót produktami na konkurencyjnym rynku, jak też kwestię zagwarantowania, by produkcja i dystrybucja produktów zapewniała zdrowie konsumentów. Jedno z orzeczeń włoskiego Trybunału Konstytucyjnego nr 104 z 2014 r. Regionu Doliny Aosty podporządkowuje materię żywności wymogom profesjonalnym, nawet w przypadku gdy normy krajowe ich nie przewidują. Chodzi o szczególnego rodzaju profesjonalizm podmiotów uczestniczących w obrocie żywnością w celu zapewnienia zdrowia konsumentów. Jednocześnie należy wskazać, że zagadnienie *food security* zostało zastrzeżone dla wyłącznej kompetencji państwa w zakresie określenia podstawowych poziomów usług, praw cywilnych i socjalnych. Autorka zauważa, że w Konstytucji Włoch brakuje regulacji dotyczącej prawa do żywności, jednocześnie w systemie *welfare* poszukuje odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak jest. Reforma konstytucyjna „Renzi-Boschi” zaprowadziła porządek, wedle którego należałoby przejść od materii wyżywienia jako kompetencji konkurencyjnej w świetle art. 117 Konstytucji do bezpieczeństwa żywnościowego jako wyłącznej kompetencji Państwa.

Allessandra Scaramuzzino, *Il pagamento d'inverdimento nella nuova PAC 2014-2020* (Płatność na zazielenienie w nowej WPR 2014-2020), RDA 2015, z. 2, s. 281-294.

Przedmiotem rozważań autorki są zagadnienia dotyczące płatności na zazielenienie określanej jako *greening*, nazywanej także „zieloną płatnością”. Rozporządzenie nr 1307/2013 łączy płatność ekologiczną z praktykami korzystnymi dla środowiska wykorzystywanymi w rolnictwie. Celem tej regulacji jest promowanie praktyk przyjaznych dla środowiska i motywacja dla ich podejmowania. Obecna instytucja *greening* powinna wzmacniać związki rolnictwa i społeczeństwa, a także ukierunkować produkcję rolno-spożywczą na problemy środowiskowe i klimatyczne. Naturalne zasoby, takie jak wody, lasy i morza, są dobrem wspólnym niezbędnym do życia i dlatego wymagają szczególnej ochrony. Allessandra Scaramuzzino dostrzega jednak konieczność wzmocnienia narzędzi I filaru Wspólnej Polityki Rolnej, dokonania przeglądu strategii i struktury rozporządzeń w celu zdefiniowania ich na nowo. W szczególności konieczne jest, zdaniem autorki, ograniczanie m.in. barier i procedur administracyjnych, które czynią system biurokratycznym i niesprawnym.

Giuseppe Limone, *Il cibo fra scienza, filosofia e costumi. Cinque scene da un matrimonio* (Jedzenie między nauką, filozofią i zwyczajem. Pięć scen ze ślubu), RDA 2015, z. 3, s. 297 -305.

Autor rozpoczyna artykuł wstępem, że nie będzie pisał o tym, co ludzie mówią o jedzeniu, ale co jedzenie może powiedzieć o człowieku, odwołując się do filmu Bergmana *Sceny ze ślubu* (1973). Jedzenie i człowiek nawiązują, zdaniem autora, relacje takie jak na ślubie, stają się jednym ciałem. Wiele o jedzeniu i człowieku mówi nam politycy, filozofowie, np. Feuerbach, według którego człowiek jest tym, co je. Jednocześnie żyjemy w świecie, w którym rozwinął się *fast food*. Jedzenie przypomina nam szczęście. Wszyscy mają prawo do poszukiwania szczęścia, jak np. wskazywał Spinoza, ma się nie tylko prawo, ale i obowiązek bycia szczęśliwym. Nie można jednak być szczęśliwym z nieszczęśliwymi ludźmi.

Luigi Costato, *Diritto alimentare e diritto al cibo: dal piano Mansholt alla riforma del 2013* (Prawo żywnościowe i prawo do żywności: od planu Mansholta do reformy z 2013 r.), RDA 2015, z. 3, s. 306-321.

Przedmiot rozważań autora stanowi prawo rolne Unii Europejskiej, a także prawo żywnościowe. Dowodzi on, że regulacja prawna przeszła przemianę od prawa rolnego Unii Europejskiej do prawa żywnościowego Unii Europejskiej. Rozważania nawiązują do historii Wspólnej Polityki Rolnej, pierwszych rozporządzeń z 4 kwietnia 1962 r. odnoszących się do dostosowania rolnictwa poszczególnych krajów członkowskich do nowego reżimu i wspólnej organizacji rynków. Należy także pamiętać

o nadwyżkach produkcyjnych na rynku mleka, zbóż, mięsa, które stały się problemem w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Swoboda przepływu towarów i orzeczenie *Cassis de Dijon* natomiast stały się m.in. punktem wyjścia regulacji prawa żywnościowego. Obecne problemy ogniskują się wokół regionów wschodnich oraz części Afryki i absorbują cały świat. Dlatego m.in. wskazane jest, by europejski system produkcji rolnej i system krajów członkowskich były wspierane i utrzymane w celu zapewnienia żywności dla wszystkich.

Opracowanie: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (17) – 2015, 286-290
DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.19

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

**Wyrok TSUE z 6 września 2011 r.
w sprawie C-442/09 – *Karl Heinz Bablok i inni przeciwko
Bayerischer Verwaltungsgerichtshof*¹**

Prawne implikacje kwalifikacji pyłku roślinnego
rozprzestrzeganego przez pszczoły jako „składnika”
lub „naturalnego komponentu” miodu

1. Pojęcie organizmu genetycznie zmodyfikowanego w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy należy interpretować w ten sposób, że substancja taka jak pyłek pochodzący z odmiany kukurydzy genetycznie zmodyfikowanej, który utracił swoją zdolność do replikacji i który jest pozbawiony wszelkiej zdolności do przenoszenia posiadanego materiału genetycznego, nie wchodzi już w zakres tego pojęcia. (Por. pkt 62; pkt 1 sentencji).

2. Artykuł 2 pkt 1, 10 i 13 oraz art. 3 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, art. 2 rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, jak również art. 6 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2000/13 w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków

¹ Lex, nr 1315218.

spożywczych należy interpretować w ten sposób, że skoro substancja taka jak pyłek zawierający DNA i genetycznie zmodyfikowane białka nie może już być uznana za organizm genetycznie zmodyfikowany, to produkty takie jak miód i uzupełniające preparaty odżywcze zawierające takie substancje stanowią w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1829/2003 żywność zawierającą składniki wyprodukowane z organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Kwalifikację tę można przyjąć niezależnie od tego, czy dodanie substancji było zamierzone czy przypadkowe. Pyłek nie jest zatem ciałem obcym, stanowiącym zanieczyszczenie miodu, lecz normalnym jego składnikiem, który zgodnie z wolą prawodawcy Unii zasadniczo nie może być usunięty, nawet jeśli okresowość jego wprowadzania oraz ilości, w jakich jest obecny w miodzie, zależą od pewnych przypadków w trakcie procesu produkcji. Należy go zatem uznać za substancję użytą przy wytworzeniu lub przygotowywaniu środka spożywczego i nadal obecną w produkcie końcowym, nawet w zmienionej formie czyli za 'składnik' w rozumieniu art. 2 pkt 13 rozporządzenia nr 1829/2003 i art. 6 ust 4 lit. a) dyrektywy 2000/13. (Por. pkt 77-79, 92; pkt 2 sentencji).

3. Artykuły 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2 rozporządzenia 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy należy interpretować w ten sposób, że jeżeli wynika z nich obowiązek uzyskania zezwolenia oraz nadzoru w stosunku do żywności, to nie można względem tego obowiązku stosować przez analogię takiego progu tolerancji jak przewidziany w zakresie etykietowania w art. 12 ust. 2 tego samego rozporządzenia.

1. Wprowadzenie

Do podstawowych zadań unijnej polityki bezpieczeństwa żywności należy m.in. zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia konsumentów produktów rolno-spożywczych oraz środowiska naturalnego przed zagrożeniami związanymi z niekontrolowanym rozprzestrzenianiem się w Europie organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO). Do jednego z pierwszych kroków w zastosowaniu tego rodzaju strategii należy ustanowienie aktów prawnych regulujących proces kontroli i nadzoru nad żywnością genetycznie zmodyfikowaną wprowadzaną na rynek Unii Europejskiej.

Szczególnie istotna rola przypada w tym kontekście unijnemu prawu wtórnemu – dyrektywom i rozporządzeniom, wśród których specjalne miejsce zajmuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy². Dzięki przyjętym w nim postanowieniom ograniczone zostało ryzyko niekontrolowanego wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfi-

² Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz. Urz. UE L 268/1 z 18 października 2003 r., s. 432.

kowanych (GMO) do środowiska naturalnego i w konsekwencji do żywności, a co z tym związane zapewniony został wyższy stopień ochrony zdrowia i życia ludzkiego³. Jako najważniejsze z tych postanowień należy wymienić obowiązki nałożone na producenta żywności genetycznie zmodyfikowanej w postaci m.in. konieczności uzyskania zezwolenia na jej wprowadzanie do obrotu, wypełnianie zobowiązań związanych z odpowiednim nad nią nadzorem oraz zapewnienie konsumentom produktów żywnościowych odpowiednich informacji o ich składzie w formie odpowiedniego etykietowania danego produktu rolno-spożywczego.

W praktyce na wypełnienie wyżej wymienionych wymogów mogą sobie pozwolić jedynie podmioty gospodarcze dysponujące odpowiednim kapitałem oraz rozwiniętym systemem produkcji, takie jak np. międzynarodowy koncern Monsanto, specjalizujący się w wytwarzaniu produktów rolno-żywnościowych oraz w przeprowadzaniu eksperymentów z GMO⁴. W rezultacie to najczęściej one otrzymują zezwolenie na wprowadzenie do obrotu żywności genetycznie zmodyfikowanej w drodze długotrwałej procedury, podczas której m.in. Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) dokonuje naukowej oceny ryzyka, obejmującej zarówno zagrożenie dla środowiska naturalnego, jak i bezpieczeństwa zdrowia ludzi i zwierząt.

Tak również było w przypadku komentowanego orzeczenia – 22 kwietnia 1998 r. na mocy decyzji Komisji Europejskiej nr 98/224/WE, po przejściu opisanej powyżej procedury, przyznano koncernowi Monsanto zezwolenie na wprowadzanie do obrotu na obszarze Unii Europejskiej genetycznie zmodyfikowanej kukurydzy typu MON 810⁵, uprawianej obecnie (wedle danych z 2014 r.) w pięciu krajach Unii Europejskiej: Hiszpanii, Portugalii, Republice Czeskiej, Słowacji oraz Rumunii⁶. Położenie upraw transgenicznej kukurydzy w bezpośrednim sąsiedztwie upraw rolnictwa konwencjonalnego i ekologicznego z czasem doprowadziło do niezamierzonego prze-

³ D. Whitman, *Genetically modified foods: harmful or helpful?*, „CSA Discovery Guides” 2000, https://www.sandiegounified.org/schools/sites/default/files_link/schools/files/Domain/8628/GMO.pdf [dostęp: 2.05.2015].

⁴ Działalność grupy Monsanto budzi zarówno w Europie, jak i poza nią liczne kontrowersje. Koncernowi zarzuca się m.in. korumpowanie tysięcy naukowców, urzędników, dziennikarzy i polityków na całym świecie, jak również zanieczyszczanie środowiska naturalnego produkowanymi przez nią pestycydami, a także podejmowanie ryzykownych badań nad organizmami genetycznie zmodyfikowanymi. Więcej na ten temat: N. Fedoroff, *Can we trust Monsanto with our food? The real truth about GMOs*, „Scientific American”, data publikacji: 25 czerwca 2013 r., <http://www.scientificamerican.com/article/can-we-trust-monsanto-with-our-food/> [dostęp: 3.06.2015]; M. Rotkiewicz, *Bajka o Monsanto*, „Polityka” 2015, nr 26(32015), s. 62-65.

⁵ Decyzja Komisji z 22 kwietnia 1998 r. dotycząca wprowadzenia do obrotu zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy (*Zea mays* L. linia MON 810), w zastosowaniu dyrektywy Rady 90/220/EWG (Tekst mający znaczenie dla EOG) nr 98/294/WE, Dz. Urz. UE L 131, s. 77, Eur-Lex nr 31998D0294.

⁶ W poprzednich latach kukurydza MON 810 była również uprawiana m.in. w Niemczech oraz Polsce, C. James, *Brief 44 global status of commercialized biotech/GM crops: 2014*, „Crops” 44, 2014, nr 44, s. 4-5.

mieszczania się materiału genetycznie zmodyfikowanego za sprawą pszczoł zapylających poszczególne rośliny i kwiaty za pomocą pyłku pszczelego⁷.

Modelowy przykład takiej sytuacji stanowi komentowane orzeczenie Trybunału w sprawie *K. H. Bablok przeciwko Freistaat Bayern* (Państwu Związkowemu Bawarii). Stanowi ono niezwykle interesujący przykład obrazujący dwutorowy i niezsynchronizowany bieg legislacji dotyczącej prawa rolno-żywnościowego odnoszącego się do produktów pszczelarskich i orzecznictwa sądów unijnych kontrolujących prawidłowość tego prawodawstwa.

Należy podkreślić, że przed wejściem w życie orzeczenia Trybunału miód klasyfikowano jako produkt jednoskładnikowy i w związku z tym w świetle art. 6 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/13⁸ jego producent nie był zobowiązany do zamieszczania na etykiecie swojego towaru wykazu składników produktu⁹. Ponadto w stosunku do wytwórcy miodu nie znajdowały zastosowania przepisy rozporządzenia nr 1829/2003, stanowiące, że miód był zaliczany do grupy produktów pochodzenia zwierzęcego¹⁰.

W swoim orzeczeniu Trybunał dokonał także niezwykle istotnej dla wyniku niniejszej sprawy wykładni pojęć: „składnik”, „naturalny komponent”, „miód” oraz podjął próbę interpretacji terminu „pyłek roślinny”. Jak się okazało, odpowiednia wykładnia tego ostatniego pojęcia posiada niezwykle istotne znaczenie w kontekście obrotu produktami rolno-spożywczymi w UE.

Na komentowane orzeczenie należy również spojrzeć przez pryzmat kwestii tzw. koegzystencji, przez którą należy rozumieć problematykę współwystępowania upraw konwencjonalnych i ekologicznych wraz z uprawami rolnictwa genetycznie zmodyfikowanego w odpowiedniej od siebie odległości, przy poszanowaniu obowiązków prawnych związanych z etykietowaniem produktów rolno-spożywczych¹¹.

⁷ Genetycznie zmodyfikowana kukurydza MON 810 jest obecnie jedynym zbożem (w znaczeniu botanicznym) uprawianym w Unii Europejskiej. Tak w: E. Żmijewska (red.), *Pollen from genetically modified plants in honey – problems with quantification and proper labelling*, „Journal of Apicultural Science” 57, 2013, nr 2, s. 6; Na mocy art. 28 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 ustanowiono wspólnotowy rejestr genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy. Prowadzi go na swojej oficjalnej stronie internetowej Komisja Europejska w zakładce: European Commission/Food Safety/Plants/GMOs/New (http://ec.europa.eu/food/dyna/gm_register/index_en.cfm). Dane dotyczące genetycznie zmodyfikowanej kukurydzy MON 810 można uzyskać, wpisując jej nazwę w rejestrowej wyszukiwarce (http://ec.europa.eu/food/dyna/gm_register/gm_register_auth.cfm?pr_id=11).

⁸ Dyrektywa (WE) nr 2000/13/ Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 109/29 z 6 maja 2000 r., s. 75-89.

⁹ R. K. Gupta et al., *Beekeeping for Poverty Alleviation and Livelihood Security*, vol. 1: *Technological Aspects of Beekeeping*, Dordrecht 2014, s. 495-496.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Sprawozdanie w sprawie wdrożenia krajowych środków w zakresie współistnienia upraw genetycznie modyfikowanych

Warto odnotować, że nawet w przypadku przestrzegania poszczególnych kryteriów koegzystencji, praktycznie niewykonalne jest wyeliminowanie przypadków ubocznej obecności GMO w produktach rolnych, chociażby ze względu na naturalną aktywność pszczół, które zapylają rośliny uprawne. Takiej też sytuacji dotyczyło prezentowane orzeczenie.

2. Stan faktyczny, ramy prawne i pytania skierowane do Trybunału

Skarżący – Karl Heinz Bablok – był niemieckim pszczelarzem amatorem produkującym miód oraz pyłek pszczeni przeznaczone zarówno na sprzedaż, jak i na potrzeby własne. Jego położona w Bawarii nieruchomość sąsiadowała z gruntami należącymi do Państwa Związkowego Bawarii, na których kilka lat wcześniej uprawiano genetycznie zmodyfikowaną kukurydzę typu MON 810 w celach badawczych. W wyniku testów przeprowadzonych w 2005 r. w zebranych przez K. H. Babloka miodzie oraz pyłku z uli znajdujących się w odległości 500 m od gruntów Freistaat Bayern wykryto obecność DNA kukurydzy MON 810, a także obecność transgeniczných białek.

W postępowaniu przed sądem krajowym K. H. Bablok podniósł, że z uwagi na obecność organizmów genetycznie zmodyfikowanych w jego produktach pszczelarskich straciły one swój charakter, przez co nie nadawały się – w jego mniemaniu – do dalszej sprzedaży i konsumpcji. Skarżący argumentował, że w wyniku domieszki pyłku genetycznie zmodyfikowanej kukurydzy do jego miodu oraz uzupełniających preparatów odżywczych na bazie pyłku pszczelego zaktualizowały się wobec niego obowiązki wymienione w rozporządzeniu nr 1829/2003, takie jak konieczność uzyskania zezwolenia na wprowadzenie produktów na bazie GMO do obrotu, a także wymogi związane z nadzorem nad nimi oraz odpowiednim etykietowaniem.

Zdaniem skarżącego zaistniała sytuacja dała podstawę do przyjęcia, że doszło do „istotnego pogorszenia się” jego produktów pszczelarskich w rozumieniu art. 36bis niemieckiej ustawy o inżynierii genetycznej oraz ust. 2 § 906 niem. k.c., co z kolei uprawniło go do możliwości domagania się przyznania rekompensaty finansowej tytułem obniżenia wartości wytwarzanych przez niego produktów oraz konieczności poniesienia dodatkowych kosztów związanych z wprowadzeniem ich na rynek.

Wyrokiem z 3 maja 2008 r. Bayerisches Verwaltungsgericht Augsburg (sąd administracyjny I instancji) uwzględnił żądanie skarżącego, stwierdzając, że miód i inne produkty pszczelarskie skarżącego uległy „istotnemu pogorszeniu” z uwagi na obecność w nich pyłku genetycznie zmodyfikowanej kukurydzy.

Od tego wyroku apelację do Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof (sąd administracyjny II instancji) wniosło Państwo Związkowe Bawaria oraz przedstawiciele grupy Monsanto – Monsanto Technology i Monsanto Agrar Deutschland. Na tym etapie do

postępowania po stronie skarżącej przystąpili S. Egeter, J. Stegmeier, K. Muller oraz B. Klimesch, bawarscy pszczelarze posiadający grunty położone w odległości od 1 do 3 km od terenów należących do Freistaat Bayern.

Apelujący zakwestionowali możliwość zastosowania przepisów rozporządzenia nr 1829/2003 w stosunku do pyłków szczepu kukurydzy MON 810 obecnych w miodzie, argumentując, że konsekwencje ich naturalnego przedostawiania się do żywności zostały już zbadane i potwierdzone w zezwoleniu wydanym w formie decyzji nr 98/294 dotyczącej wprowadzenia do obrotu zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy, udzielonym na podstawie dyrektywy Rady nr 90/220 dotyczącej świadomego uwalniania do środowiska zmodyfikowanych genetycznie organizmów¹². Ich zdaniem pyłek zawarty w miodzie i innych produktach pszczelarskich nie posiadał konkretnej i indywidualnej zdolności do replikacji, pozwalającej zaklasyfikować go jako GMO w świetle przepisów rozporządzenia nr 1829/2003. Sama zaś obecność transgenicznego DNA lub transgenicznych białek była niewystarczająca do przyjęcia odmiennej tezy. Apelujący podnieśli, że nawet w przypadku przyjęcia, że rozporządzenie nr 1829/2003 znalazłoby zastosowanie w niniejszej sprawie, to wówczas zezwolenie na wprowadzenie miodu do obrotu byłoby wymagane dopiero po przekroczeniu progu 0,9% przewidzianego w zakresie etykietowania w art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1829/2003.

Sąd administracyjny II instancji doszedł do wniosku, że kluczowe dla rozwiązania sprawy jest ustalenie, czy na skutek domieszki pyłków genetycznie zmodyfikowanej kukurydzy produkty pszczelarskie nie mogą być wprowadzane do obrotu w świetle przepisów rozporządzenia nr 1829/2003, czy też mogą być wprowadzane do obrotu, ale tylko pod warunkiem odpowiedniego etykietowania informującego o obecności GMO w tych produktach. Zdaniem sądu celem rozstrzygnięcia, czy produkty pszczelarskie są objęte zakresem zastosowania rozporządzenia nr 1829/2003, należało poddać ocenie, czy genetycznie zmodyfikowany pyłek kukurydzy stanowi „organizm” w rozumieniu przepisów rozporządzenia nr 1829/2003.

Celem dokonania odpowiedniej wykładni przepisów unijnych sąd zawiesił postępowanie i na podstawie art. 234 TWE skierował do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości trzy pytania w trybie prejudycjalnym.

Pierwsze z nich dotyczyło kwestii rozstrzygnięcia, czy substancja, taka jak genetycznie zmodyfikowany pyłek kukurydzy, wchodzi w zakres pojęcia GMO w rozumieniu rozporządzenia nr 1829/2003 w sytuacji, gdy utraciła wszelką konkretną indywidualną zdolność do replikacji, pomimo że nadal zawiera genetycznie zmodyfikowany materiał. Kolejne związane było z możliwością zakwalifikowania miodu i innych produktów pszczelarskich zawierających genetycznie zmodyfikowany pyłek

¹² Dyrektywa Rady nr 90/220/EEC z 23 kwietnia 1990 r. dotycząca świadomego uwalniania do środowiska zmodyfikowanych genetycznie organizmów, Dz. Urz. UE L 103, s. 20 została uchylona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EEG, Dz. Urz. UE L 106, s. 77-114.

jako żywności zawierającej „składniki wyprodukowane z GMO” w rozumieniu art. 3 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia. W trzecim pytaniu sąd zwrócił się do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy każda domieszka genetycznie zmodyfikowanego materiału, jaka przedostanie się do żywności, powoduje powstanie obowiązku uzyskania zezwolenia oraz nadzoru przewidzianego w przepisach art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1829/2003, czy też można przez analogię zastosować próg dotyczący etykietowania przewidziany w art. 12 ust. 2 rozporządzenia, który w rezultacie prowadziłby do zaniechania konieczności wypełnienia tych obowiązków, jeżeli zawartość GMO w produkcie byłaby niższa niż 0,9% w stosunku do jego całej objętości.

3. Opinia rzecznika generalnego

Punktem wyjścia do wypracowania opinii przez rzecznika generalnego (Yves Bot) było przyjęcie założenia¹³, że GMO, jak wszystkie inne organizmy żywe, to byty biologiczne zdolne do replikacji lub przenoszenia materiału genetycznego. Odnosząc się do kwestii określenia statusu pyłku kukurydzy, stwierdził, że w wyniku suszenia traci on bardzo szybko zdolność zapłodnienia i staje się materią nieożywioną, co oznacza, że nie jest nadal zdolny do aktywnego przenoszenia materiału genetycznego.

Prowadzi to do wniosku, że pyłek pochodzący z kukurydzy MON 810, który nie jest już zdolny do zapłodnienia, nie jest organizmem żywym i w konsekwencji nie może być uważany za GMO. Zdaniem rzecznika zarówno miód, jak i inne produkty pszczelarskie zawierające genetycznie zmodyfikowany pyłek stanowią „żywność wyprodukowaną z GMO” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 1829/2003 i jest to niezależne od faktu, czy został on do nich wprowadzony w sposób zamierzony czy też niezamierzony. Nawet bowiem ich śladowa ilość – w opinii rzecznika – stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia człowieka.

Ponadto Y. Bot stwierdził, że pyłek, który uzyskał zezwolenie na jego zamierzone uwalnianie w środowisku na podstawie dyrektywy nr 220/90, i okoliczność, że niektóre inne produkty pochodzące z GMO tego pyłku mogą być legalnie wprowadzane do obrotu jako środki spożywcze, nie oznaczają że miód zawierający ten pyłek jest objęty zezwoleniem wydanym na podstawie rozporządzenia nr 1829/2003.

4. Rozstrzygnięcie Trybunału. Komentarz

Trybunał co do zasady podzielił stanowisko zaprezentowane przez rzecznika generalnego. Celem udzielenia odpowiedzi na pierwsze z zadanych pytań przywołał definicję GMO zawartą w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2001/18 stanowiącą, że jest to: „organizm [...], którego materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący

¹³ Opinia rzecznika generalnego Yves’a Bota przedstawiona 9 lutego 2011 r., *K. H. Bablok i inni przeciwko Freeistat Bayern* (C-422/09), European Court Reports 2011, s. I-07419, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2011:58.

w warunkach naturalnych wskutek krzyżowania lub naturalnej rekombinacji”. Zdaniem Trybunału było bezsporne, że materiał genetyczny pyłku został zmodyfikowany w warunkach wskazanych w tej definicji.

Prowadziło to do wniosku, że pyłek będzie można zakwalifikować jako GMO jedynie w sytuacji, gdy taka substancja będzie stanowiła organizm w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 1829/2003, które przez odesłanie do art. 2 dyrektywy 2001/18 definiuje go jako „jakikolwiek byt biologiczny zdolny do replikacji lub przenoszenia materiału genetycznego”. Ze zgromadzonych w sprawie danych naukowych wynika, że w warunkach naturalnych męska komórka rozrodcza może przekazywać materiał genetyczny żeńskim komórkom rozrodczym. Jednakże na skutek procesu suszenia szybko traci możliwość do zapłodnienia żeńskiego kwiatu kukurydzy, wobec czego nie stanowi już organizmu żywego zdolnego do funkcjonowania przez cały okres dojrzewania miodu, od momentu, w którym miód zawierający pyłek zostanie zmagazynowany i zamknięty w plastrach¹⁴.

Jak wykazał Trybunał, analiza pojęć „GMO” i „organizm” prowadziła do wniosku, że przez GMO należy rozumieć wyłącznie jednostkę w stanie zdolnym do funkcjonowania, tj. żywą jednostkę biologiczną. Sama okoliczność, że obumarłe pyłki zawierają transgeniczne DNA lub białka, jest niewystarczająca do przyjęcia odmiennej interpretacji¹⁵. Dlatego o zakwalifikowaniu danego organizmu jako GMO decyduje kryterium żywotności oraz zdolności rozrodczej, nie zaś samego przeniesienia DNA, niepełniącego już funkcji replikacyjnych. Ze zgromadzonego materiału wynikało, że pyłek nie posiada już konkretnej i indywidualnej zdolności do replikacji oraz nie jest on zdolny do przenoszenia materiału genetycznego.

Wziąwszy pod uwagę powyższe wywody, Trybunał, odpowiadając na pierwsze z zadanych pytań, doszedł do wniosku, że pyłek pochodzący z odmiany kukurydzy genetycznie zmodyfikowanej, który utracił zdolność do replikacji i pozbawiony jest możliwości przenoszenia materiału genetycznego, nie wchodzi już w zakres pojęcia GMO w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 1829/2003.

Przedmiot drugiego pytania prejudycjalnego stanowiło rozstrzygnięcie, czy skoro nie jest możliwe zakwalifikowanie genetycznie zmodyfikowanego pyłku jako GMO, to czy jest możliwe zaklasyfikowanie miodu i innych produktów pszczelarskich jako żywności wyprodukowanej lub zawierającej składniki wyprodukowane z GMO w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 1829/2003. W tym celu należało ustalić, czy miód i inne produkty pszczelarskie zawierające wspomniany pyłek mieszczą się w zakresie pojęcia „żywność” w rozumieniu w art. 2 rozporządzenia nr 178/2002¹⁶.

¹⁴ Motywy 49-51 wyroku ETS.

¹⁵ Takie stanowisko potwierdza motyw 4 dyrektywy nr 2001/18.

¹⁶ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31/1 z 1 lutego 2002 r., s. 463-486.

Zdaniem Trybunału produkty pszczelarskie stanowią rodzaj produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, tak więc nie ulega wątpliwości, że mieszczą się w zakresie pojęcia „żywność”, genetycznie zmodyfikowany pyłek należałoby zaś zaklasyfikować jako „wyprodukowany z GMO” w rozumieniu art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 1829/2003, ponieważ pochodzi z kukurydzy MON 810, czyli z GMO.

Bez wątpienia do najciekawszych sentencji wyroku należy stwierdzenie Trybunału, w którym przyjął, że genetycznie zmodyfikowany pyłek stanowi składnik miodu w rozumieniu art. 2 pkt 13 rozporządzenia nr 1829/2003. Należy podkreślić, że Trybunał nie podzielił stanowiska reprezentowanego przez Komisję Europejską, która konsekwentnie traktuje pyłek jako „naturalny komponent” miodu, a nie jako jego składnik, co w konsekwencji prowadzi do wyłączenia zakresu zastosowania rozporządzenia 1829/2003 w stosunku do miodu. Stanowisko to nie uwzględnia bowiem szczególnych warunków, w jakich odbywa wprowadzanie się pyłku do miodu, jak również zamierzonego utrzymywania tego pyłku w składzie produktu końcowego. Na poparcie swej tezy Trybunał przywołał postanowienia akapitu pierwszego załącznika II do dyrektywy 2001/110 odnoszącej się do miodu (dalej jako: dyrektywa odnosząca się od miodu), stanowiącego, że miód składa się nie tylko z różnych cukrów, lecz również z „innych substancji”, jak w szczególności ze „stałych cząstek pochodzących z miodu”¹⁷.

Odnosząc się do statusu prawnego „pyłków roślinnych”, Trybunał stwierdził, że stanowią one stałe cząstki pochodzące w istocie ze zbioru miodu, znajdujące się w nim częściowo na skutek działalności zapylającej pszczół, natomiast głównie z procesu odwirowywania miodu dokonywanego przez pszczelarza. Powyższa konstatacja prowadzi do wniosku, że obecność pyłku w miodzie jest wynikiem zamierzonego i świadomego procesu produkcyjnego przeprowadzanego przez pszczelarza, polegającego na materialnej czynności odwirowywania, którą podejmuje on w celu zbioru miodu. W opinii Trybunału, skoro pyłek jest wprowadzany do miodu i innych produktów pszczelarskich w trakcie procesu ich wytwarzania tudzież przetwarzania, to prowadzi to do wniosku, że genetycznie zmodyfikowany pyłek należy zaklasyfikować jako „składnik” w rozumieniu przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/13¹⁸. Nie jest on bowiem ciałem obcym, stanowiącym formę zanieczyszczenia miodu, lecz jego normalnym składnikiem, który zgodnie z akapitem trzecim załącznika II do dyrektywy nr 2001/110 nie może być z niego usunięty.

¹⁷ Dyrektywa (WE) nr 2001/110 Rady z 20 grudnia 2001 r. odnosząca się do miodu, Dz. Urz. UE L 10/47, s. 179-184.

¹⁸ Przez pojęcie „składnik”, na podstawie art. 2 pkt 14 rozporządzenia 1829/2003, odsyłającego do art. 6 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2000/13, należy rozumieć: „każdą substancję [...] użytą przy wytworzeniu lub przygotowaniu środka spożywczego i nadal obecną w produkcie gotowym, nawet jeśli w zmienionej formie”; dyrektywa (WE) nr 2000/13/ Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 109/29 z 6 maja 2000 r., s. 75-89.

Trybunał stwierdził, że odmienna kwalifikacja statusu prawnego pyłku jest sprzeczna z podstawowymi interesami i prawami konsumentów. Przyjęcie bowiem koncepcji, że pyłek stanowi „naturalny komponent miodu”, prowadzi do wyłączenia zakresu zastosowania rozporządzenia nr 1829/2003, a to w konsekwencji – do nieobejmowania wszystkich produktów pszczelarskich regulacją dotyczącą GMO. W rezultacie produkty pszczelarskie stanowiłyby jedne z nielicznych produktów rolno-spożywczych w UE, co do których konsument nie dysponowałby żadną wiedzą o obecności w nich organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Mogłoby to stanowić pole do licznych nadużyć zarówno ze strony producentów miodu w UE, jak i przede wszystkich państw trzecich.

Udzielając odpowiedzi na drugie z zadanych pytań prejudycjalnych, Trybunał orzekł, że miód oraz inne produkty pszczelarskie zawierające genetycznie zmodyfikowany pyłek kukurydzy należy zaklasyfikować jako „żywność zawierającą składniki wyprodukowane z GMO” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 1829/2003.

Odnosząc się do ostatniego z zadanych pytań, Trybunał stanął na stanowisku, że gdy spełnione są przesłanki przewidziane w art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1829/2003, a więc żywność stanowi GMO przeznaczone do użytku spożywczego, czy też zawiera lub składa się z GMO bądź też z żywności wyprodukowanej lub zawierającej składniki wyprodukowane z GMO, to wymóg uzyskania zezwolenia i nadzoru istnieje niezależnie od proporcji materiału zmodyfikowanego genetycznie zawartego w tym produkcie. Trybunał podkreślił, że określony w art. 12 ust. 2 rozporządzenia 1829/2003 próg tolerancji organizmów genetycznie zmodyfikowanych w całości produktu wynoszący 0,9%, dotyczy wymogów związanych z etykietowaniem tego produktu, w żadnej mierze nie można go zaś odnieść do obowiązków związanych z koniecznością uzyskania zezwolenia oraz sprawowania nadzoru.

Na ostatnie z zadanych pytań Trybunał odpowiedział, że jeżeli z przepisów rozporządzenia nr 1829/2003 wynika wymóg uzyskania zezwolenia oraz nadzoru w stosunku do żywności, to nie można względem tego obowiązku stosować przez analogię takiego progu tolerancji, jak przewidziany w zakresie etykietowania w art. 12 ust. 2 tego samego rozporządzenia, niezależnie od faktu, czy dodanie substancji nastąpiło w sposób zamierzony czy też przypadkowy.

5. Uwagi końcowe

Przed wydaniem komentowanego wyroku powszechnie przyjmowano, że miód stanowi produkt pochodzenia zwierzęcego, pyłek zaś klasyfikowano nie jako jego składnik, lecz naturalny komponent¹⁹. W konsekwencji miód nie był objęty zakresem

¹⁹ L. Birkman et al., *Substitute Impact Assessment of EC Directive Amending Council Honey Directive 2001/110/EC. Clarifying the status of pollen in honey*, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/514066/IPOL-OIN_ET\(2013\)514066_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/514066/IPOL-OIN_ET(2013)514066_EN.pdf); <http://www.europarl.europa.eu/delegations/es/studiesdownload.html?languageDocument=>

zastosowania regulacji związanej z wprowadzaniem do obrotu organizmów genetycznie zmodyfikowanych, a także nie podlegał przepisom odnoszącym się obowiązkowego podawania wykazu składników na etykiecie produktu w świetle rozporządzenia nr 1169/2011. W sytuacji nieprecyzyjnych przepisów dyrektywy odnoszącej się do miodu²⁰ oraz norm i standardów zawartych w Codex alimentarius²¹ odnoszących się do definicji i składu miodu, na podstawie zgromadzonej na potrzeby sprawy wiedzy, Trybunał zajął stanowisko diametralnie różne od dotychczasowych zapatrywań na niniejszą problematykę.

Należy podkreślić, że wykładnia dokonana przez Trybunał nie do końca uwzględniła przyczyny obecności genetycznie zmodyfikowanego pyłku w miodzie. Z dostępnych danych wynika bowiem, że dodatkowy pyłek w miodzie może pochodzić z pyłku na pszczelich włoskach, z pyłku w powietrzu wewnątrz ula oraz z pyłku umieszczonego przez pszczoły w komórkach, który wydostał się na skutek przypadkowego otwarcia tych komórek podczas pozyskiwania miodu przez podmioty działające na rynku spożywczym²². Powyższa konstatacja prowadzi do wniosku, że pyłek dostaje się do ula w wyniku działalności pszczół polegającej na zapyłaniu i występuje w miodzie w sposób naturalny, niezależnie od procesu pozyskiwania miodu podej-

EN&file=96270; K. Bird et al., (September 2013). *Impact of the European Court of Justice ruling on the honey directive and relevant existing legislation*, European Parliament: Directorate General for Internal Policies; Policy Department A: Economic and Scientific Policy, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/507477/IPOL-NVI_NT\(2013\)507477_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/507477/IPOL-NVI_NT(2013)507477_EN.pdf).

²⁰ Dyrektywa (WE) nr 2001/110 odnosząca się do miodu stanowi (Załącznik I pkt 1) jedynie, że „miód jest naturalnie słodką substancją produkowaną przez pszczoły *Apis Mellifera* z nektaru roślin lub wydzielin żywych części roślin lub wydzielin owadów wysysających żywe części roślin, zbieranych przez pszczoły, przerabianych przez łączenie ze specyficznymi substancjami pochodzącymi od pszczół, składanych, odwodnionych, gromadzonych i pozostawianych w plastrach miodu do dojrzewania”. W załączniku II w akapicie od pierwszego do trzeciego znajduje się ponadto informacja, że miód składa się zasadniczo z różnych cukrów, przeważnie fruktozy i glukozy, jak również innych substancji, takich jak kwasy organiczne, enzymy oraz stałe cząstki pochodzące ze zbioru miodu.

²¹ Codex alimentarius stanowi szereg zarówno ogólnych, jak i szczegółowych standardów zapewniania bezpieczeństwa żywności. Został utworzony w 1960 r. wspólnie przez dwie agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych: Organizację do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization – FAO) i Światową Organizację Zdrowia (World Health Organization – WHO). W Kodeksie żywnościowym znajdują się tysiące zapisów obejmujących ogólne i szczegółowe standardy, stosowane do całej żywności oraz poszczególnych produktów. Jednym z nich jest „Codex Standard for Honey codex stan 12-19811”, stanowiący zespół norm i standardów odnoszących się do miodu, określających jego skład, jakość, możliwe zanieczyszczenia oraz wymogi związane z jego etykietowaniem. Zawiera on również definicję miodu: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/standards/list-of-standards/en/>.

²² Motyw 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/63/UE z 15 maja 2014 r. zmieniającej dyrektywę Rady 2001/110/WE odnoszącą się do miodu, Dz. Urz. UE L 164/1 z 3 czerwca 2014 r.

mowanego przez pszczelarzy²³. Należy również mieć na uwadze, że celowe dodawanie pyłku do miodu przez podmioty działające na rynku spożywczym jest zabronione na mocy dyrektywy 2001/110/WE²⁴.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że taka wykładnia statusu prawnego genetycznie zmodyfikowanego pyłku zawartego w miodzie wywołała szereg konsekwencji o charakterze prawnym i gospodarczym, zarówno dla producentów miodu z Unii Europejskiej, jak i z państw trzecich. Po wejściu w życie wyroku Trybunału do pyłku rozumianego jako składnik miodu znalazły zastosowanie te same wymogi prawne, jak do każdego innego składnika żywności. Jeżeli zatem w wyniku przeprowadzonych testów okazało się, że genetycznie zmodyfikowany pyłek był obecny w miodzie, to na tej podstawie producenci rolni zostali zobligowani do spełnienia wszelkich wymogów związanych z wprowadzeniem do obrotu produktu zawierającego GMO, a więc m.in. z koniecznością uzyskania zezwolenia, sprawowania nadzoru oraz prawidłowego etykietowania.

W takiej sytuacji, zgodnie z postanowieniami art. 13 rozporządzenia nr 1829/2003, na etykiecie miodu powinien zostać zawarty wykaz jego składników, przykładowo: „składniki: miód, pyłek wyprodukowany z genetycznie zmodyfikowanej kukurydzy”, chyba że pyłek ten stanowi mniej niż 0,9% ogólnej zawartości pyłku i jego obecność jest przypadkowa czy też technicznie nie do uniknięcia. W państwach, w których dozwolona była uprawa genetycznie zmodyfikowanej kukurydzy MON 810, przedsiębiorcy rolni zaczęli przeprowadzać testy na obecność pyłku w ich produktach pszczołarskich. Zgodnie z dostępnymi danymi koszty związane z ich przeprowadzaniem wynosiły średnio kilkaset euro²⁵.

Należy podnieść, że w przypadku miodu importowanego z państw trzecich testy na obecność GMO musiały dotyczyć także kwestii, czy organizmy genetycznie zmodyfikowane zostały zatwierdzone do obrotu w UE. Dla przykładu w Stanach Zjednoczonych miód może zawierać genetycznie zmodyfikowaną lucernę, która nie została dopuszczona do obrotu w UE²⁶.

Zmiana kwalifikacji prawnej pyłku zaktualizowała również obowiązki w zakresie podania wykazu składników miodu, zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1169/2011²⁷. Należy podkreślić, że na etykiecie miodu zawierającego GMO w wy-

²³ I. Rizov, E. R. Cerezo, *Coexistence of genetically modified maize and honey production. best practice documents for coexistence of genetically modified crops with conventional and organic farming*, „JRC Scientific and Policy Reports” 2013, s. 9.

²⁴ Motyw 14 dyrektywy nr 2001/110/WE.

²⁵ L. Birkman et al., op. cit., s. 16.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji

kazie składników należało zamieścić informacje: „miód, pyłek”. W praktyce w miodzie nie wyróżniono do tej pory ani jednego składnika, jak to bowiem zostało wykazane wcześniej, traktowany był jako produkt jednoskładnikowy.

W związku ze skomplikowaną sytuacją prawną, jaka nastąpiła po wydaniu orzeczenia przez Trybunał, Komisja i Parlament Europejski podjęły się zadania dookreślenia dokładnego statusu pyłku w miodzie. W rezultacie podjętych działań legislacyjnych 15 maja 2014 r. Parlament Europejski i Rada uchwałyły dyrektywę 2014/63 zmieniającą dyrektywę odnoszącą się do miodu²⁸. Zgodnie z jej postanowieniami pyłek uznano został za naturalny komponent miodu, zgodnie z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia. W następstwie zmiany dyrektywy odnoszącej się do miodu w stosunku do miodu nie znajdują zastosowanie przepisy rozporządzenia 1169/2013, wymagające zamieszczenia składników na etykiecie produktu. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, jak to bowiem zostało podniesione wcześniej, w strukturze miodu nie sposób wyróżnić poszczególnych jego składników. Możliwe jest wskazanie jedynie jego naturalnych komponentów.

W celu umożliwienia państwom członkowskim przyjęcia krajowych przepisów niezbędnych do wykonania zmienionej dyrektywy ustanowiono dwunastomiesięczny okres transpozycji. Miody wprowadzone do obrotu lub opatrzone etykietą przed 24 czerwca 2015 r. mogą pozostać w obrocie do wyczerpania zapasów.

Niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla stosowania rozporządzenia nr 1829/2003 w odniesieniu do miodu zawierającego zmodyfikowany genetycznie pyłek, ponieważ taki miód stanowi żywność wyprodukowaną z organizmów zmodyfikowanych genetycznie. Ustanowienie przepisu stanowiącego, że pyłek nie jest składnikiem miodu, nie wpływa zatem na orzeczenie Trybunału w sprawie C-442/09, zgodnie z którym miód zawierający genetycznie zmodyfikowany pyłek podlega przepisom rozporządzenia (WE) nr 1829/2003, w szczególności jego wymogom dotyczącym zezwolenia przed wprowadzeniem na rynek, nadzoru i w stosownych przypadkach – etykietowania. Warto odnotować jednakże, że producenci nie będą zmuszani do oznaczania miodu zawierającego pyłek pochodzący z roślin genetycznie zmodyfikowanych, jeśli są spełnione następujące warunki: taki pyłek nie będzie stanowił więcej niż 0,9% zawartości miodu (wymaganego do oznakowania organizmów GMO), a jego obecność w miodzie będzie przypadkowa lub technicznie niemożliwa do usunięcia.

Nie ulega wątpliwości, że wyrok Trybunału okazał się przełomowy w zakresie problematyki obecności organizmów genetycznie zmodyfikowanych w miodzie i w innych produktach pszczelarskich. Z pewnością pozytywnie należy odnieść się do rozciągnięcia

2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz. Urz. L 304 z 22 listopada 2011 r., s. 18.

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/63/UE z 15 maja 2014 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2001/110/WE odnoszącą się do miodu, Dz. Urz. UE L 164/1 z 3 czerwca 2014 r.

zastosowania rozporządzenia nr 1829/2003 w stosunku do tych produktów, z uwagi na szeroko pojętą ochronę interesów konsumentów na rynku Unii Europejskiej. Należy jednak podnieść, że ze względu na fakt, że przepisy dotyczące wprowadzania na rynek GMO nie regulują limitów dystansów pomiędzy rozmieszczeniem uli a uprawami genetycznie zmodyfikowanych zbóż, zachodzi konieczność opracowania nowych i odpowiadających współczesnym wyzwaniom stojącym przed polityką bezpieczeństwa żywności w UE kryteriów koegzystencji.

Opracowanie: KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

PRZEGŁĄD PRAWA ROLNEGO

Nr 2 (17) – 2015, 291-304

DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.20

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Wybrane zagadnienia z zakresu problematyki rolnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r.

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r., SK 6/12

Art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842) przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy wymienione tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (tj. 1 stycznia 2016 r.).

W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że mechanizm prawny polegający na obowiązku uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z danej nieruchomości i uiszczenia w określonych przypadkach opłaty, pod groźbą pieniężnej kary administracyjnej za ich usunięcie bez zezwolenia, jest adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony przyrody w tym zakresie. Ma on zapobiegać, i w dużym stopniu zapobiega, samowolnemu usuwaniu zadrzewień, które mogłoby powodować niepowetowany uszczerbek w środowisku przyrodniczym,

w celu realizacji interesu prywatnego. Trybunał uznał, że wprowadzenie i utrzymywanie tego mechanizmu ochrony zadrzewień i wynikających z jego stosowania ograniczeń prawa własności jest konieczne. Nie można bowiem wskazać innego sposobu ochrony przyrody w tym zakresie, który mógłby równie skutecznie zapobiegać niszczeniu drzewostanu. Brak obowiązku uzyskiwania uprzedniego zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości albo ograniczenie się tylko do tego obowiązku, bez zagrożenia karą jego naruszenia, sprawiłoby zapewne, że właściciele (posiadacze) działek, kierując się tylko własnymi, często wyłącznie materialnymi interesami mogliby niszczyć nawet bardzo wartościowy pod względem przyrodniczym i krajobrazowym drzewostan. Natomiast oceny wymagało, czy przyjęte w za skarżonych przepisach ograniczenia prawa własności są proporcjonalne do potrzeb ochrony przyrody i czy nie są zbyt obciążające (dolegliwe) dla właścicieli nieruchomości.

Oceniane z tego punktu widzenia art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zdaniem Trybunału, wskazanego wymogu proporcjonalności *sensu stricto* nie spełniają. Dzieje się tak nie tylko z uwagi na sposób ukształtowania w nich zasady odpowiedzialności za naruszenie ustawowego obowiązku, jako odpowiedzialności czysto obiektywnej, lecz również z uwagi na skalę represyjności w określaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej, mającej w dużej części swoje źródło w znacznej wysokości opłat warunkujących w części przypadków uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu.

W ocenie Trybunału wprowadzony w art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody bezwzględny obowiązek organu wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, i to bardzo wysokiej (majątkowo dolegliwej), gdyż sięgającej trzykrotności – także wysokiej – opłaty za usunięcie drzewa za zezwoleniem, może stanowić w określonych okolicznościach sankcję nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku naturalnym na skutek usunięcia drzewa lub krzewu. Ustawodawca nakazuje stosowanie tej dolegliwej sankcji niejako mechanicznie i w sposób sztywny – bez względu na zróżnicowanie przyczyn i okoliczności usunięcia drzewa (krzewu). Kwestionowane przepisy nie uwzględniają w szczególności specyfiki sytuacji, w których uszkodzenie drzewa siłami przyrody lub jego chorobą sprawia, że zagrażają one życiu lub zdrowiu użytkowników nieruchomości, a także innych osób – i to jest powodem jego usunięcia (często natychmiastowego) w celu uniknięcia tych zagrożeń. Nawet na usunięcie drzewa obumarłego bądź uszkodzonego siłami przyrody (albo gdy rozpoczął się nieodwracalny proces jego obumierania) wymagane jest zezwolenie, z tym jedynie zastrzeżeniem, że w takich przypadkach nie pobiera się opłaty. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że nawet stan wyższej konieczności, uregulowany przepisami prawa cywilnego oraz karnego, nie został przewidziany jako przesłanka wyłączająca obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa i odpowiedzialność z tytułu jego usunięcia bez zezwolenia. Nie można też tej przesłanki egzoneracyjnej wyinterpretować z jakichś ogólnych zasad odpowiedzialności administracyjnej, gdyż takich zasad prawo administracyjne wprost nie formułuje. Jeżeli

ustawodawca widzi konieczność uwzględnienia działania w stanach wyższej konieczności, a tak dzieje się np. w przypadku zakazów wprowadzonych na terenie parków krajobrazowych. Zaskarżone przepisy przewidują więc za usunięcie z nieruchomości drzewa lub krzewu bez zezwolenia czysto obiektywną odpowiedzialność, oderwaną od indywidualnych okoliczności dokonania tego deliktu. Posiadacz nieruchomości, z której zostało usunięte (przez niego lub za jego przyzwoleniem) bez zezwolenia właściwego organu, drzewo lub krzew, nie ma prawnej możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że doszło do tego z przyczyn, za które nie odpowiada. Szttywno określona wysokość kary nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w przyrodzie (w skrajnym przypadku może nie być żadnego uszczerbku), ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu.

Z tych względów Trybunał uznał, że ograniczenia prawa własności, wynikające z zaskarżonych przepisów, nie spełniają testu proporcjonalności i tym samym są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zasługuje na pełną aprobatę, przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że Trybunał nie tylko nie zakwestionował, ale w pełni zaakceptował przyjęty w ustawie mechanizm prawny polegający na obowiązku uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z danej nieruchomości i uiszczenia w określonych przypadkach opłaty, pod groźbą pieniężnej kary administracyjnej za ich usunięcie bez zezwolenia. Przyjęte rozwiązanie jest bowiem adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony przyrody w tym zakresie. Natomiast Trybunał zakwestionował obowiązujące rozwiązanie w zakresie, w jakim kara administracyjna za usunięcie drzewa jest nakładana w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, czyli okoliczności dotyczące zarówno motywów usunięcia drzewa, stanu usuniętego drzewa, jak i sytuacji majątkowej sprawcy tego deliktu.

2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2014 r., P 19/13

Art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226 oraz z 2014 r. poz. 228) przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wymieniony przepis traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (tj. 22 stycznia 2016r.).

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny przypominał, że niniejszy wyrok nie jest pierwszym, w którym stwierdził niekonstytucyjność norm wyrażonych w przepisach Prawa łowieckiego. Niniejszy wyrok – podobnie jak poprzedni – dowo-

dzi, że Prawo łowieckie, jako ustawa uchwalona przed wejściem w życie Konstytucji, nie zostało dostatecznie dostosowane do jej wymagań. Powinno to skłonić ustawodawcę nie do kolejnej fragmentarycznej nowelizacji, ale do poszukiwania rozwiązań systemowych, które pozwolą dostosować cały model gospodarki łowieckiej i funkcjonowania podmiotów wykonujących tę gospodarkę do aktualnie obowiązujących norm konstytucyjnych. W niniejszym wyroku Trybunał nie kwestionował bowiem samej procedury tworzenia obwodów łowieckich ani – co zaznaczono – nie ocenił każdego z osobna ograniczenia prawa własności nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego. Stwierdził natomiast, że ograniczenia prawa własności związane z objęciem nieruchomości gruntowych granicami obwodu łowieckiego i wprowadzeniem na ich obszarze specjalnego reżimu administracyjnoprawnego, a w szczególności sposób ich wprowadzania oraz wykonywania niektórych uprawnień wynikających z Prawa łowieckiego przez organy administracji i osoby trzecie, nie spełniają przesłanki odpowiedniej ochrony konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności.

Brak jakichkolwiek prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości oraz brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje Prawo łowieckie, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy itd.), nie jest konieczne do zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, w szczególności zaś ochrony zwierzyny. Swoistego automatyzmu przyjętego unormowania nie uzasadnia również to, że prawidłowe prowadzenie gospodarki łowieckiej wymaga zapewnienia ciągłości powierzchni obwodów łowieckich.

Ochrona środowiska – jak wcześniej wskazano – stanowi jedną z wartości uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Niemniej jednak ograniczenia wprowadzane ze względu na ochronę środowiska powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych. Taką wartością jest, zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji, ochrona prawa własności.

Analiza rozwiązań przyjętych w Prawie łowieckim oraz w innych aktach przewidujących objęcie nieruchomości specjalnym reżimem administracyjnoprawnym dowodzi, że wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych, a takim jest także prowadzenie gospodarki łowieckiej, jest możliwe przy zapewnieniu właścicielom nieruchomości bardziej skutecznych środków ochrony. Zdaniem Trybunału prawodawca, przyjąwszy analizowany model tworzenia obwodów łowieckich i związanych z tym ograniczeń prawa własności nieruchomości, nie wyważył odpowiednio podlegających ochronie wartości, tym samym kwestionowana norma narusza art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie zapewniając odpowiedniej ochrony prawa własności i nieproporcjonalnie w to prawo ingerując.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie powołanym art. 27 ust. 1 podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy sejmik województwa, w drodze uchwały po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej. Powstałe w ten sposób obwody łowieckie są wydierżawiane kołom łowieckim Polskiego Związku Łowieckiego. Umowy dzierżawy zawierane są przez dyrektora Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w przypadku obwodów łowieckich leśnych lub przez starostę w przypadku obwodów łowieckich polnych. Obwody łowieckie wydierżawia się na czas nie krótszy niż 10 lat, a po upływie tego okresu dotychczasowemu dzierżawcy przysługuje pierwszeństwo w zawarciu umowy dzierżawy na dalszy okres. Tym samym właściciele nieruchomości, które zostały objęte terenami obwodów łowieckich, zostali pozbawieni jakiegokolwiek ochrony prawnej z tytułu posiadanego prawa własności. Zasadnie zatem Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że taka regulacja nie tylko nie zapewnia odpowiedniej ochrony prawa własności, ale nieproporcjonalnie w to prawo ingeruje.

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 2014 r., SK 28/13

Art. 50 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403, 1623 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 684) w zakresie, w jakim uprawnia Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do potrącania z wypłacanych zasiłków chorobowych składek na ubezpieczenie społeczne rolników, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedmiotem kontroli był art. 50 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w zakresie, w jakim uprawnia KRUS do potrącania z wypłacanych zasiłków chorobowych składek na ubezpieczenie społeczne rolników, wzorcem kontroli zaś art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej wyrażonymi w art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że kwestionowana regulacja nie uderza ponad miarę w interes skarżącego, nawet jeżeli potrącenie dotyczy całości należnego mu zasiłku chorobowego, gdyż zaniechał on odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne. Podkreślić trzeba, że osoba, która długotrwale nie uiszcza składek, powinna liczyć się z brakiem korzyści, jakie wynikają dla niej z ubezpieczenia społecznego.

Trybunał uznał, że zasada sprawiedliwości społecznej mogłaby być naruszona przez zaskarżoną regulację w sytuacji, gdyby rolnik, którego zasiłek chorobowy został potrącony z zaległymi składkami, nie mógł podważać trafności potrącenia przez odwołanie się do swojej trudnej sytuacji życiowej. Naruszenie takie mogłoby zaistnieć również wówczas, gdyby rolnik nie mógł uzyskać pomocy z innych źródeł. Jak wskazano powyżej, regulacje takie przewidziane są jednak w ustawach zwykłych.

Ustawodawca przewiduje bowiem różnorodne środki służące ochronie rolników znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej lub pobierających zasiłek chorobowy.

Nadto Trybunał podkreśla, że przyjęcie poglądu, że ustawodawca powinien wprowadzić granicę potrącenia, rodziłoby problem trudnej do określenia wysokości chronionego przed potrąceniem świadczenia (a więc także granicy zastosowania instytucji potrącenia). Przy obecnej wysokości świadczenia (10 zł za dzień, czyli maksymalnie 300 zł za miesiąc) postawienie takiej granicy i uzasadnienie jej wysokości rodziłoby każdorazowo zarzut arbitralności ustawodawcy. Funkcje zbliżone do ewentualnego ustanowienia wysokości chronionego przed potrąceniem świadczenia spełniają zaś w obecnym stanie prawnym z powodzeniem konstrukcje ulgi w spłacie zadłużenia lub jego umorzenia w całości lub części. Tym samym trudno uznać, aby instytucja potrącenia należnego skarżącemu zasiłku chorobowego z zaległymi składkami na ubezpieczenie społeczne była sprzeczna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER

PRZEGŁĄD PRAWA ROLNEGO

Nr 2 (17) – 2015, 304-309

DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.21

WYBRANE ZAGADNIENIA Z PROBLEMATYKI ROLNEJ W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych w 2013 r.

Sprawy związane z przemianami ustrojowymi

1. Ze zwrotem nieruchomości przejętych przez Państwo na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (t.jedn.: Dz. U. 1945, Nr 3, poz. 13) wiąże się wiele problemów natury prawnej. W sprawie o sygn. II CSK 128/12, zakończonej wyrokiem Sądu Najwyższego z 22 listopada 2012 r. (OSNIC 2013, nr 6, poz. 79), pojawiła się konieczność ustalenia sposobu liczenia terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej bezprawnym przejęciem nieruchomości.

W rozpatrywanej sprawie nieruchomość przejęta na podstawie wspomnianego dekretu została w 1987 r. sprzedana rolniczej spółdzielni produkcyjnej. W latach dziewięćdziesiątych informowano spadkobierczynię byłego właściciela o niemożności

zwrotu nieruchomości ze względu na moc obowiązującą przepisów dekretu, a także pismem wojewódzkiego konserwatora zabytków w lipcu 1990 r. zostały one powiadomione o sprzedaży nieruchomości osobom trzecim. W marcu 1998 r. spadkobierczynie wszczęły postępowanie administracyjne o stwierdzenie przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa z naruszeniem przepisów dekretu. W sierpniu 2006 r. właściwy wojewoda stwierdził w decyzji administracyjnej, że nieruchomość, stanowiąca zespół parkowo-dworski, nie była objęta działaniem art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu.

Na podstawie uzasadnienia wyroku opracowano tezę, że: **termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych za szkodę poniesioną wskutek bezprawnego zbycia przez Skarb Państwa nieruchomości wadliwie przejętej na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jedn. tekst: Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13) rozpoczyna bieg od dnia wydania decyzji administracyjnej w trybie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51 ze zm.) (art. 442 § 1 zdanie pierwsze k.c.), jednak w każdym wypadku roszczenie to ulega przedawnieniu z upływem sześciu lat od dnia zbycia nieruchomości (art. 442 § 1 zdanie drugie k.c.).**

Rozpatrywana sprawa jest z punktu widzenia prawa bardzo interesująca. Chodzi bowiem o styk prawa publicznego i prywatnego, i to w kontekście przemian ustrojowych, jakie zaszły w naszym kraju po II wojnie światowej, i związanej z nimi przebudowy stosunków własnościowych. W tego rodzaju przypadkach trzeba bowiem zawsze stawiać pytanie, w jakim stopniu instytucje prawa prywatnego, skrojone na potrzeby „zwykłych” relacji prywatnych, można odnosić do relacji prywatnych powstałych wskutek nadzwyczajnych okoliczności. Proste przenoszenie tych instytucji może prowadzić do rozstrzygnięć zgodnych z brzmieniem konkretnych przepisów, ale chybionych z punktu widzenia roli prawa prywatnego. I chyba tak się stało w rozprawianej sprawie.

Jak wynika z decyzji wojewody, nieruchomość nie była objęta działaniem dekretu, a zatem nigdy nie przeszła na własność Państwa. I żadne zaświadczenie, czy wspomniana decyzja wojewody, tego stanu nie zmieni. W każdym razie dokumenty te nie wywoływały żadnych skutków rzeczowych. Odnoszą się one bowiem do stanu prawnego wynikającego z bezpośredniego działania dekretu, a więc do skutków zaistniałych bądź nie zaistniałych z mocy prawa. Tak więc z chwilą faktycznego przejęcia nieruchomości przez Państwo we władanie wystąpiły szkody spowodowane naruszeniem posiadania. Odszkodowania z tego tytułu mogły być dochodzone na podstawie przepisów, które regulują relacje między właścicielem a posiadaczem władającym bezprawnie cudzą rzeczą (obecnie są to art. 224 i n. k.c.). Szkoła spowodowana utratą własności nieruchomości wystąpiła o wiele później.

W rozprawianej sprawie doszło do utraty własności przez byłego właściciela lub jego spadkobierczynie dopiero z chwilą zbycia nieruchomości przez Skarb Państwa, i to przy założeniu, że spółdzielnia rolnicza kupiła nieruchomość, będąc w dobrej wie-

rze (rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych). I jeżeli owo zbycie zakwalifikuje się jako czyn niedozwolony, to dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia o naprawienie tej szkody winien być liczony – jak to przyjął Sąd Najwyższy zgodnie z art. 442 k.c. – od dnia zbycia. Jednakże należało rozważyć, czy złożenie wniosku o stwierdzenie, że nieruchomości nie była objęta działaniem dekretu, nie prowadziło do przerwania biegu terminu przedawnienia.

Wprawdzie w art. 123 k.c. jest mowa o czynności przedsiębiorzanej bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia, ale okoliczności utraty własności nieruchomości, poprzedzonej bezprawnym działaniem Państwa w warunkach zmiany ustroju na niedemokratyczny, nakazują rozumieć wspomniany przepis szerzej, a więc także jako czynność przedsiębiorzaną w celu ustalenia, że nieruchomości nie była objęta działaniem dekretu. A gdyby rozszerzone rozumienie art. 123 k.c. było trudne do przyjęcia z innych względów, wówczas fakty te powinny mieć wpływ na ocenę powołania się na przedawnienie przez pryzmat konstrukcji nadużycia prawa (art. 5 k.c.). Ocenę rozpatrywanej sprawy mogłoby zmienić ustalenie, że Skarb Państwa stałby się właścicielem przedmiotowej nieruchomości w drodze zasiedzenia, o ile te same okoliczności, związane z bezprawnym przejęciem nieruchomości przez Państwo, nie stanowiłyby przeszkody do nabycia własności przez Państwo w drodze zasiedzenia.

2. Z powodu zmian ustrojowych, jakie zaszły w naszym kraju na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, wiele kontrowersji narosło wokół zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa. Chodzi tu o nieruchomości przejęte przez Państwo niezgodnie z prawem. Skarb Państwa zazwyczaj broni się przed utratą tych nieruchomości argumentem zasiedzenia. W sprawie o sygn. IV CSK 286/11, zakończonej wyrokiem Sądu Najwyższego z 22 listopada 2011 r. (OSN ZD 2013/C/52), Skarb Państwa wnosił o zasiedzenie nieruchomości, która w 1945 r. została odebrana jej właścicielce zaliczonej do drugiej grupy narodowościowej niemieckiej. Jednakże postanowieniem Sądu Grodzkiego właścicielka nieruchomości została zrehabilitowana i nakazano zwolnienie całego jej majątku nieruchomego obejmującego gospodarstwo rolne o obszarze 20 ha. Do zwrotu nieruchomości nie doszło, i to pomimo prób jej odzyskania podejmowanych do 1952 r.

W odpowiedzi ówczesne organy władzy państwowej informowały o rozdysponowaniu nieruchomością wobec osób trzecich, a po wejściu w życie ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71 ze zm.) swoje władztwo nad nieruchomościami opierały na treści tej ustawy. W 1995 i w 1996 r. jeden ze współwłaścicieli ponownie, bezskutecznie wnosił o zwrot nieruchomości. Skarb Państwa co najmniej od 1971 r. posiadał przedmiotową nieruchomość, a posiadanie to miało samoistny charakter i mogło prowadzić do zasiedzenia.

Na tle opisanej sprawy SN wyraził pogląd, że: „**Przepisy ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. Nr 17, poz. 71 ze zm.) stanowiły przeszkodę w dochodzeniu roszczeń przez właścicieli nieruchomości objętych bezprawnie we władanie przez Skarb Państwa, która uzasadnia zastosowanie art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.**”.

W uzasadnieniu wyroku SN odwołał się do swojej uchwały w pełnym składzie z 26 października 2007 r. (III CZP 30/07, OSNC 2008/5/43), zgodnie z którą: „Władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. Zasiedzenie jednak nie biegło, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości (art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.)”. Kierując się tą uchwałą, SN rozpatrujący komentowaną sprawę po zbadaniu konstrukcji prawnej przyjętej w art. 9 ustawy z 1958 r. stwierdził, że przepisy tej ustawy stanowiły przeszkodę w dochodzeniu roszczeń przez właścicieli nieruchomości znajdujących się w posiadaniu Skarbu Państwa.

Jednakże SN dodał, że ustawa z 1958 r. nie wyklucza ustalenia, iż okres posiadania nieruchomości przez Skarb Państwa przed wejściem w życie tej ustawy mógłby być również zaliczony do okresu zasiedzenia. Co więcej, SN zwrócił uwagę także na treść art. XLII przepisów wprowadzających Kodeks cywilny. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli przed 1 stycznia 1947 r. istniał stan rzeczy, który według przepisów prawa rzeczowego (dekret z 11 października 1946 r., Dz. U. Nr 57, poz. 319) i Kodeksu cywilnego prowadziłby do zasiedzenia, jakkolwiek według przepisów obowiązujących przed 1 stycznia 1947 r. zasiedzenie nie byłoby w tym przypadku możliwe, termin zasiedzenia biegł od 1 stycznia 1947 r. i ulegał skróceniu o czas, w ciągu którego ten stan rzeczy istniał przed tą datą, jednakże najwyżej o połowę.

3. Sprawa o sygn. akt II CSK 558/11, zakończona wyrokiem Sądu Najwyższego z 24 maja 2012 r. (OSP 2013/9/92 z glosą J. Jastrzębskiego), jest kolejnym przykładem sprawy, w której strony domagają się ochrony prawnej ze względu na wydarzenia mające miejsce przed przemianami ustrojowymi, jakie zaszły w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Na podstawie uzasadnienia wyroku opracowano tezę: **Przesłankami przejścia gospodarstwa rolnego bez odszkodowania na własność Państwa – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz.U. Nr 39, poz. 174) – było rzeczywiste opuszczenie gospodarstwa, zakwalifikowanego do gospodarstw rolnych przez zaniechanie jego uprawiania w całości lub w większej części przez właściciela lub uprawnione przez niego osoby.**

Wybór tezy jest o tyle zaskakujący, że istota sprawy sprowadzała się do żądania zasądzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przejęciem bez odszkodowania własności zabudowanej nieruchomości rolnej, stwierdzonym decyzją administracyjną z 5 października 1966 r., wydaną na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. Nr 39, poz. 174). Wymienioną decyzję zaadresowano do właściciela przejętej nieruchomości, który zmarł w 1961 r., pozostawiając małoletnie dzieci (spadkobierców). Z opisu stanu faktycznego wynika, że opuszczenie nastąpiło właśnie z powodu śmierci właściciela. Decyzja o przejęciu nieruchomości została doręczona w 1966 r. m.in. jednemu z dzieci zmarłego właściciela, które w chwili doręczenia było już pełnoletnie. 20 lutego 2008 r. powód wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie nieważności wymienionej decyzji z 1966 r., wskazując jako podstawę nieważności fakt, że właściciel przejętej nieruchomości zmarł przed jej wydaniem. 30 czerwca 2009 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził, że wymieniona decyzja została wydana z naruszeniem prawa, ale nie stwierdził jej nieważności ze względu na nieodwracalne skutki prawne. Decyzja Ministra stała się podstawą wystąpienia do Skarbu Państwa o odszkodowanie.

Sąd Najwyższy zaakceptował oddalenie powództwa o zapłatę odszkodowania, podzielając stanowisko sądu apelacyjnego, że między szkodą a zdarzeniem nie występuje adekwatny związek przyczynowy. Z okoliczności sprawy wynikało bowiem, że były spełnione przesłanki materialnoprawne do przejęcia nieruchomości rolnej, tyle że przy wydaniu decyzji o jej przejęciu na własność Skarbu Państwa popełniono błąd formalny, polegający na traktowaniu zmarłego właściciela jako strony postępowania administracyjnego.

Sąd Najwyższy nie wypowiedział się wprost w kwestii przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, mimo iż kwestia podzieliła sądy niższych instancji (przypuszczalnie taki zarzut nie został podniesiony w kasacji), ale podkreślił, że powodowie przeszło 40 lat od wydania wadliwej decyzji nie kwestionowali decyzji w sprawie przejęcia aż do 2008 r., wiedząc od początku, że została skierowana do zmarłego ojca, oraz że powodowie mieli wystarczająco dużo czasu, żeby zainteresować się własną sytuacją prawną w znanych im okolicznościach faktycznych. To, że SN nacisk położył na kwestię istnienia związku przyczynowego, jest w pełni zrozumiałe w kontekście uchwały pełnego składu SN z 31 marca 2011 r. (III CZP 112/10, OSN 2011, nr 7-8, poz. 75).

Sąd przyjął bowiem w wymienionej uchwale, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną, wydaną przed 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Jak wiadomo, przepis ten został uchylony z dniem 1 września 2004 r., ale jego dalsze stosowanie wynika z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). W związku z tym roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się osta-

teczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 (art. 160 § 6 k.p.a.).

W rozpatrywanej sprawie tego rodzaju decyzja została wydana w 2009 r. Niewątpliwie problematyka odpowiedzialności za szkody spowodowane wadliwymi decyzjami administracyjnymi jest niezwykle skomplikowana ze względu na zmiany przepisów odnoszących się do tego rodzaju spraw, a także ze względu na zmiany ustrojowe (wyroki TK: z 23 września 2003 r., K 20/02 oraz z 24 kwietnia 2014 r., SK 56/12). Jednakże podstawowym źródłem problemu jest przede wszystkim to, że roszczenia ulegają przedawnieniu w określonym czasie (maksymalnie po upływie 10 lat od wymagalności roszczenia), a możliwość żądania stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej nie jest – co do zasady – ograniczona w czasie.

Przekazanie gospodarstwa rolnego następcy

Ustalanie skutków przekazania gospodarstwa rolnego na podstawie ustaw dotyczących ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych ciągle budzi kontrowersje. Chodzi tu zwłaszcza o wpływ wartości przekazanego gospodarstwa rolnego na prawo do zachowku oraz o ustalenie, czy przekazane gospodarstwo wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków czy też majątku dzisiaj zwanego osobistym. Dla rozstrzygnięcia wspomnianych zagadnień zasadnicze znaczenie ma charakter prawny umowy przekazania gospodarstwa rolnego. Na ten temat doktryna i orzecznictwo wypowiadały się wielokrotnie. Fakt, że w publikowanym orzecznictwie problematyka ta jest ciągle obecna, świadczy, iż rozstrzyganie takich spraw nie jest łatwe, a akceptacja społeczna tych rozstrzygnięć ciągle nastęrcza opory. W ramach pierwszego zagadnienia występują dwie kwestie, a mianowicie kwestia doliczania wartości przekazanego gospodarstwa rolnego do substratu zachowku w celu ustalenia wartości majątku spadkodawcy stanowiącej podstawę ustalania wysokości zachowku oraz kwestia zaliczania następcy wartości przekazanego gospodarstwa na poczet przysługującego mu zachowku po zmarłym rolniku. Konieczność ustalenia charakteru prawnego umowy przekazania wynika stąd, że przepisy prawa spadkowego nakazują *expressis verbis* w rozliczeniach spadkowych uwzględniać przede wszystkim darowizny (art. 993 i 1039 k.c.). Tego rodzaju przysporzenia nie wchodzi również w skład majątków wspólnych małżonków (art. 33 pkt 2 k.r.o.). Problem w tym, że przekazanie gospodarstwa rolnego następowało pod tytułem darmym na podstawie umowy przekazania gospodarstwa rolnego, a nie na podstawie umowy darowizny.

1. W sprawie możliwości uwzględniania wartości przekazanego gospodarstwa rolnego przy ustalaniu zachowku Sąd Najwyższy wypowiedział się już w uchwale z 19 lutego 1991 r. (III CZP 4/91, OSNC 1991, nr 8-9, poz. 103). Sąd uznał, że wartości gospodarstwa rolnego na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy z 27 października 1977 r.

o zaopatrzeniu emerytalnym i innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140) nie można uwzględniać przy ustalaniu zachowku.

W uchwale z 21 czerwca 2012 r. (III CZP 29/12, OSN 2013, nr 1, poz. 7) SN powrócił do zagadnienia uwzględniania wartości gospodarstwa rolnego przy ustalaniu zachowku. Zdaniem Sądu: „**Przy ustalaniu zachowku nie uwzględnia się wartości gospodarstwa rolnego przekazanego przez spadkodawcę następcy na podstawie umowy przewidzianej w art. 59 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (jedn. tekst Dz.U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm.)**”. Sąd zdecydował się ponownie zająć tym zagadnieniem zapewne z tej przyczyny, że wyżej wymieniona uchwała z 19 lutego 1991 r. została przyjęta przez część doktryny krytycznie oraz że tym razem chodziło o uwzględnianie wartości gospodarstwa rolnego przekazanego na podstawie umowy przekazania uregulowanej w ustawie z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (t.jedn.: Dz. U. 1989, Nr 24, poz. 133 ze zm.), która zastąpiła ustawę z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140). Nadto SN nie zawsze był konsekwentny w ocenie umowy przekazania gospodarstwa rolnego (zob. postanowienie z 15 czerwca 1999 r., III CKN 269/98, OSN 2000, nr 2, poz. 36, oraz z 18 kwietnia 2008 r., II CSK 647/07, Lex, nr 518174).

W sprawie, w związku z którą SN podjął wyżej przytoczoną uchwałę, stan faktyczny był typowy. Jeden z braci domagał się zasądzenia od drugiego z braci oznaczonej kwoty tytułem zachowku. Ich ojciec przekazał drugiemu z nich umową, zawartą 11 września 1990 r. na podstawie ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (t.jedn.: Dz. U. 1989, Nr 24, poz. 133 ze zm.), własność gospodarstwa rolnego o powierzchni 1 ha. Zapewne zmarły rolnik nie pozostawił innego majątku, dlatego skuteczność żądania zasądzenia oznaczonej kwoty tytułem zachowku zależała od możliwości doliczenia do substratu zachowku wartości przekazanego gospodarstwa rolnego. Zgodnie z ustawą przekazanie następowało nieodpłatnie. Problem w tym, że art. 993 k.c. mówi o doliczaniu do spadku – w celu obliczenia zachowku – darowizn, a obecnie także zapisów windykacyjnych. Nasuwa się więc pytanie, czy umowę nieodpłatnego przekazania gospodarstwa rolnego należy traktować jako darowiznę w rozumieniu art. 993 k.c.

W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia SN zauważył, że „ocena umowy o przekazaniu gospodarstwa rolnego następcy dokonana na gruncie ustawy z 27 października 1977 r. ma zastosowanie również do takiej czynności prawnej podejmowanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r., przy uwzględnieniu, że skutki prawne tej umowy ustalane są według przepisów ustawy, która obowiązywała w chwili jej zawarcia. Sąd dodał, że „charakter prawny tej umowy, przewidzianej w wymienionych ustawach, nie różni się”.

Sąd Najwyższy odwołał się do cech umowy przekazania, ustalonych przy rozpatrywaniu wcześniejszych spraw, a mianowicie do ustawowego wyodrębnienia tej umowy, nieodwracalności przekazania oraz jej celu, obejmującego z jednej strony

zabezpieczenie rolnikom bytu na starość, a z drugiej – unowocześnienie metod gospodarowania. Nadto Sąd pokreślił, że przyczyną zawierania umów przekazania nie była nieodpłatność, gdyż obowiązek świadczenia spadkodawcy stanowi wypełnienie warunku otrzymania świadczeń z ubezpieczenia społecznego, oraz że nieodpłatność umowy przekazania, będąca jedną z wielu cech umowy, wiązała się z możliwością uzyskania świadczeń przez rolnika oraz dążeniem do podniesienia rentowności gospodarstwa rolnego, bez której niejednokrotnie nie byłoby możliwości zrealizowania jej celu.

Sąd Najwyższy przypomniał również treść art. 119 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2013, poz. 1403 zm.). Przepis ten umożliwiał bowiem w oznaczonych przypadkach rozwiązanie umów nieodpłatnego przekazania gospodarstwa zawartych na podstawie ustawy z 1977 r. i 1982 r. Nie może zatem dziwić, że Sąd rozpatrujący komentowaną sprawę, przychylił się do przeważającego poglądu, reprezentowanego w orzecznictwie tegoż Sądu, zgodnie z którym to poglądem umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy nie jest umową darowizny w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Sąd Najwyższy odwołał się m.in. do zasady prawnej wyrażonej w uchwałach: składu siedmiu sędziów SN z 22 grudnia 1980 r. (III CZP 39/80, OSNCP 1981, nr 7, poz. 121); z 16 lipca 1980 r. (III CZP 44/80, OSNC 1981, nr 2-3, poz. 24); składu siedmiu sędziów SN z 12 listopada 1984 r. (III UZP 45/84, OSNCP 1985, nr 4, poz. 44); z 19 lutego 1991 r. (III CZP 4/91, OSNCP 1991, nr 8-9, poz. 103); z 25 marca 1992 r. (III CZP 19/92, OSNCP 1992, nr 9, poz. 163); z 4 października 1992 r. (III CZP 125/92, OSNCP 1993, nr 4, poz. 58, sprost. OSNCP 1993, nr 7-8, s. 170); z 8 września 1993 r. (III CZP 121/93 OSNCP 1994, nr 5, poz. 97).

W mojej ocenie stanowisko Sądu Najwyższego w omawianej uchwale jest słuszne, mimo że na gruncie prawa spadkowego darowiznę należy traktować szerzej, jako nieodpłatne przysporzenie. Jednakże za nieuwzględnianiem wartości przekazanego gospodarstwa rolnego następcy w rozliczeniach spadkowych nie przemawia to, że umowa przekazania nie jest umową darowizny, lecz – co również mocno akcentował SN – cel tej umowy, jej uwarunkowania społeczno-gospodarcze. Odmienność tej umowy, mimo jej nieodpłatnego charakteru, podkreśla – moim zdaniem – dodatkowo to, że następca przejmował gospodarstwo rolne wraz z prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa, z wyjątkiem zaległych składek na ubezpieczenie społeczne rolników (art. 54 wg tekstu pierwotnego ustawy z 1982 r.).

Oznaczało to wstąpienie przez następcę w prawa i obowiązki rolnika związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Umowa darowizny gospodarstwa rolnego obejmuje natomiast tylko aktywa wchodzące w skład gospodarstwa. Jedynie nabywca gospodarstwa mógł odpowiadać solidarnie ze zbywcą gospodarstwa (rolnikiem) na podstawie już uchylonego art. 526 k.c. czy też będącego jego odpowiednikiem art. 55⁴ k.c. Przypomnieć należy także art. 49 ustawy o ubezpieczeniu rolników z 1982 r. (wg tekstu jednolitego z 1989 r.). Przepis umożliwiał uznanie następcy za niegodnego przejęcia gospodarstwa w okresie dwóch lat poprzedzających osiągnięcie

wieku emerytalnego, natomiast darowizna może być odwołana w przypadkach określonych w Kodeksie cywilnym. Jednakże nie ulega wątpliwości, że między darowizną a umową przekazania gospodarstwa zachodzą istotne podobieństwa. Co więcej, przekazanie gospodarstwa rolnego przypomina w jakimś stopniu dziedziczenie gospodarstwa rolnego. Dlatego nie można wykluczać odpowiedniego stosowania do umowy przekazania gospodarstwa rolnego przepisów o darowiznie. To funkcjonalne podejście powinno przesądzać o stosowaniu przepisów o darowiznie przy rozpatrywaniu poszczególnych kwestii związanych z umową przekazania gospodarstwa rolnego. Względy funkcjonalne nakazują wręcz przyjęcie tezy, że wartość przekazanego gospodarstwa rolnego winna być zaliczana na poczet zachowku (wierzytelności z tego tytułu), mimo że umowa przekazania nie jest darowizną i mimo że wartość ta nie powinna zwiększać substratu zachowku.

2. Wyżej zostało wspomniane, że kontrowersje wzbudza także zagadnienie skutków zawarcia umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego w kontekście regulacji dotyczących ustrojów majątkowych małżeńskich. Otóż w uchwale z 28 listopada 2012 r. (III CZP 68/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 59) Sąd Najwyższy po raz kolejny zajął stanowisko, że „**Gospodarstwo rolne przekazane na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (jedn. tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm.) następcy pozostającemu w ustroju wspólności majątkowej wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków**”.

Kolejna wypowiedź SN, i to w postaci uchwały, była potrzebna, gdyż mimo wielu orzeczeń linia orzecznictwa w tych sprawach nie jest konsekwentna. W niektórych orzeczeniach SN opowiedział się za stanowiskiem, zgodnie z którym przekazane gospodarstwo wchodziło w skład majątku odrębnego, a według obecnej terminologii – osobistego (uchwale z 15 listopada 1989 r., III CZP 93/89, Lex, nr 146208; postanowienie z 25 maja 1998 r., I CKN 725/97; postanowienie z 15 czerwca 1999 r., III CKN 269/98). Przeciwnie zapatrywanie zostało przyjęte w sprawach zakończonych postanowieniem z 27 marca 2000 r., III CKN 612/98 czy też postanowieniem z 4 października 2001 r., I CKN 402/00. Dlatego też SN w uchwale siedmiu sędziów z 25 listopada 2005 r. (III CZP 59/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 79) rozstrzygnął, że gospodarstwo rolne przekazane na podstawie ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140 ze zm.) następcy pozostającemu w ustroju wspólności majątkowej stanowi dorobek małżonków.

Mimo tak zdecydowanej wypowiedzi ze strony SN stanowisko w sprawie skutków umowy przekazania gospodarstwa w sferze majątków małżeńskich ciągle nasuwało wątpliwości. Wyrażone w zacytowanej uchwale z 2005 r. stanowisko zostało podzielone przez inne składy orzekające SN (postanowienie z 22 lutego 2007 r., I CSK 344/06; postanowienie z 30 stycznia 2009 r., II CSK 450/08), ale nie wszystkie (postanowienia: z 18 kwietnia 2008 r., II CSK 647/07; z 24 listopada 2010 r., II CSK

274/10; z 2 grudnia 2011 r., III CSK 63/11). Wobec tak zróżnicowanych stanowisk SN przyszło się zmierzyć z charakterem umowy przekazania gospodarstwa rolnego i jej skutkami ponowie w komentowanej uchwale z 28 listopada 2013 r. (III CZP 68/12).

Należało się spodziewać, że w uzasadnieniu Sąd odwoła się do wcześniejszego orzecznictwa, zwłaszcza do wyżej wspomnianej uchwały siedmiu sędziów z 25 listopada 2005 r. (III CZP 59/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 79), w której potwierdził, że gospodarstwo rolne przekazane na podstawie ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140 ze zm.) następcy pozostającemu w ustroju wspólności majątkowej stanowi dorobek małżonków. Nadto SN pokreślił odrębność umowy przekazania gospodarstwa rolnego, odwołując się do wyżej opisanego art. 119 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 1990 r. oraz wyżej wspomnianego art. 49 ustawy o ubezpieczeniu rolników indywidualnych i członków ich rodzin z 1982 r. (wg tekstu jednolitego z 1989 r.). W mojej ocenie najbardziej odrębność umowy przekazania gospodarstwa rolnego od umowy darowizny podkreśla wyżej wspomniany art. 54 (wg tekstu pierwotnego ustawy z 1982 r.). Zgodnie z tym przepisem następcą przejmował gospodarstwo rolne wraz z prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa, z wyjątkiem zaległych składek na ubezpieczenie społeczne rolników.

Niemniej kwestia oceny, jak powinno traktować się umowę przekazania z punktu widzenia przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, określających ustroje majątkowe małżeńskie, jest dalece niejednoznaczna. Świadczą o tym zwłaszcza liczne wypowiedzi judykatury. Rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od odpowiedzi na niełatwe pytanie, w jakim stopniu interes społeczny, który przesądził o powiązaniu nieodpłatnej umowy przekazania gospodarstwa rolnego z rolniczym systemem emerytalnym, winien wykluczać społecznie ugruntowaną zasadę, że nieodpłatne przysporzenia nie powinny co do zasady wchodzić w skład majątku wspólnego małżonków.

3. W sprawie wspomnianej wyżej (III CSK 63/11, zakończonej wyrokiem 2 grudnia 2011 r. (OSN ZD 2013, nr A, poz. 11) Sąd Najwyższy zajął odmienne stanowisko, przyjmując, że przekazane gospodarstwo wchodzi w skład majątku odrębnego (obecnie zwanego osobistym). Sąd odwołał się do orzeczeń, wedle których do umowy przekazania gospodarstwa rolnego należy – ze względu na jej nieodpłatny charakter – stosować odpowiednio przepisy o darowiznie. Nadto SN w uzasadnieniu powołał się na treść art. 49 ust. 1 i art. 59 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych z 1982 r. Pierwszy z nich stanowił, że gospodarstwo może być przekazane jednemu następcy, a jeżeli następcą pozostaje w związku małżeńskim – także obojgu małżonkom. Drugi z tych przepisów określał formę m.in. dla umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy albo innej osobie. W ten sposób SN zaakcentował, że rolnikowi przysługuje wybór pomiędzy przekazaniem gospodarstwa następcy a przekazaniem także jego małżonkowi.

Ubezpieczenia społeczne rolników

Regulacje dotyczące ubezpieczeń społecznych ciągle, mimo niezliczonej liczby orzeczeń, budzą wiele kontrowersji, odnoszących się do kwestii bardzo szczegółowych. Dlatego też poniżej przytoczę wyłącznie tezy Sądu Najwyższego opracowane na podstawie uzasadnień orzeczeń zapadłych w poniższych sprawach:

Dla rozpoczęcia wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej nie jest wystarczające jej zgłoszenie w organie ewidencyjnym, co oznacza, że przed uzyskaniem koncesji na wykonywanie takiej działalności nie jest możliwe rozpoczęcie jej prowadzenia w rozumieniu art. 5a ust. 1 i 10 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.) i art. 13 pkt 4 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.).

Wyrok SN z 15 listopada 2012 r., I UK 280/11,
OSNIP 2013, nr 1-2, poz. 20

Rolnik (domownik) prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą, który zamierza nadal podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników, powinien udokumentować kwotę należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy zaświadczeniem właściwego naczelnika urzędu skarbowego, złożonym w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego odpowiednio do dnia 14 lutego i 31 maja każdego roku podatkowego (art. 5a ust. 3, 4 i 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.). Termin dokonania tej czynności jest terminem prawa materialnego, a jego niedochowanie powoduje ustanie rolniczego ubezpieczenia społecznego (art. 5a ust. 5 i 6 tej ustawy).

Wyrok SN z 2 lutego 2012 r., III UK 51/11,
OSNIPUSiSP 2013, nr 1-2, poz. 14

Okresu niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w latach 1983-1990 z uwagi na użytkowanie wyłącznie gruntów stanowiących własność związków wyznaniowych, nie zalicza się do okresów wymaganych do nabycia prawa do emerytury rolniczej (art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm. w związku z art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm.).

Wyrok SN z 21 lutego 2012 r., I UK 304/11,
OSNIPUSiSP 2013, nr 3-4, poz. 39

Przyczyny uchybienia terminowi do złożenia przez rolnika zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego spowodowane zdarzeniem losowym mają charakter obiektywny i zewnętrzny w stosunku do rolnika (art. 5a ust. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Wyrok SN z 6 marca 2012 r., I UK 330/11,
OSNIPUSiSP 2013, nr 3-4, poz. 42

Rolnik, który pobiera rentę strukturalną z tytułu przekazania gospodarstwa oraz zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, ale prowadzi nierolniczą działalność gospodarczą, nie podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników (art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Wyrok SN z 27 marca 2012 r., III UK 68/11,
OSNIPUSiSP 2013, nr 5-6, poz. 66

Warunek rozwiązania stosunku pracy z art. 184 ust. 2 u.e.r.f.u.s. dotyczy zatrudnienia, w którym ubezpieczony pozostawał w dniu osiągnięcia wieku emerytalnego, ewentualnie w dniu później złożonego wniosku o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym. Inaczej rzecz ujmując, ubezpieczony (będący pracownikiem) musi spełnić do dnia 1 stycznia 1999 r. warunki dotyczące okresów składkowych i nieskładkowych oraz pracy w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze, następnie zaś – do dnia rozwiązania stosunku pracy – warunek dotyczący wieku oraz warunek nieuczestniczenia w II filarze. Z tego względu przesłanki prawa do emerytury ustala się na dzień rozwiązania stosunku pracy, a późniejsze nawiązanie kolejnego stosunku pracy (nawet przed złożeniem wniosku o emeryturę) pozostaje bez wpływu na to prawo.

Wyrok SN z 27 listopada 2012 r., I UK 269/12,
OSNIPUSiSP 2013, nr 19-20, poz. 240

Nagle zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas wykonywania czynności polegających na prowadzeniu hodowli dla własnych potrzeb albo pozostających w związku z wykonywaniem tych czynności, jest wypadkiem przy pracy rolniczej w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Wyrok SN z 13 listopada 2012 r., III UK 9/12,
OSNIPUSiSP 2013, nr 19-20, poz. 235

Agencja Nieruchomości Rolnych

Przez wiele lat Sąd Najwyższy często wypowiadał się w sprawach, których stroną była Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, działająca obecnie pod nazwą Agencja Nieruchomości Rolnych. Stosunkowo duża liczba wypowiedzi SN odnośnie do tego rodzaju spraw wynikała z natury prawnej Agencji. Z jednej strony Agencji powierzono sprawy związane z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, z drugiej – przyznano osobowość prawną, czyli nadano jej odrębność prawną w stosunku do Skarbu Państwa.

Takie umiejscowienie tworzyło dodatkową więź prywatnoprawną między Skarbem Państwa a Agencją, zajmującą się tylko sprawami Skarbu Państwa. Taka więź jest źródłem dodatkowych wątpliwości prawnych, a tym samym dodatkowym źródłem ryzyka prawnego. Jednym z nich przyszło zajmować się Sądowi Najwyższemu w sprawie o sygn. III CZP 97/12. Chodziło o rozstrzygnięcie, czy od wniosku o wpis w księdze wieczystej na rzecz Agencji winna być pobrana opłata sądowa, czy też winien znaleźć zastosowanie art. 94 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 90, poz. 594 ze zm., obecnie: Dz. U. 2014, poz. 1025 ze zm.). Przepis ten stanowi, że Skarb Państwa nie ma obowiązku uiszczania opłat. Sąd opowiedział się przeciwko rozszerzającej wykładni wspomnianego przepisu w uchwale z 17 stycznia 2013 r. (III CZP 97/12, OSNC 2013, nr 7-8, poz. 86). Sąd przyjął w niej, że **„Do wniosku Agencji Nieruchomości Rolnych o wpis w księdze wieczystej prawa odkupu nieruchomości rolnej, zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa w umowie sprzedaży, nie ma zastosowania art. 94 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.)”**.

W uzasadnieniu SN mocno akcentował przejawy odrębności Agencji Nieruchomości Rolnych. Stwierdził m.in., że „Agencja jest podmiotem samodzielnym finansowo, gospodarczo i prawnie, z czym połączona jest zdolność do czynności prawnych i zdolność sądowa” oraz że „Agencja nie może być zatem utożsamiana ze Skarbem Państwa”. Sąd powołał się przy tym na uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93, OSNC 1994, nr 6, poz. 21, postanowienie SN z 9 maja 2000 r., IV CKN 29/00, oraz wyrok NSA z 3 września 2009 r., I OSK 1010/08, w których również wskazywano na odrębność podmiotową Agencji. Sąd zauważył, że odrębność Agencji od Skarbu Państwa zaznaczona została również w przepisach regulujących problematykę kosztów sądowych.

Otóż 19 stycznia 1994 r. weszła w życie ustawa z 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 1, poz. 3), która dodała do ustawy art. 26a, a w nim ust. 3. Postanowiono w nim, że Agencja nie ma obowiązku uiszczania opłat w sprawach cywilnych dotyczących mienia stanowiącego Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zakres zwolnienia Agencji od obowiązku ponoszenia opłat w sprawach cywilnych, zawartego w art. 26a ust. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami

rolnymi Skarbu Państwa, został rozszerzony przez art. 12 pkt 9 lit. b) ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592) o sprawy, o których mowa w tej ustawie. Jednakże ustawa z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych ograniczyła instytucję ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych do podmiotów i rodzajów spraw o największej doniosłości społecznej. Pozbawione zostały tego przywileju m.in. gminy, organizacje społeczne i państwowe osoby prawne.

W konsekwencji art. 133 tej ustawy uchylił ust. 3 w art. 26a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W uzasadnieniu uchwały SN odwołał się także do uzasadnienia projektu ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z 2005 r. Z uzasadnienia wynika, że ze względu na zasadę równego traktowania podmiotów, umożliwiającego wszystkim zainteresowanym korzystanie z wolności i swobód, wskazane było uchylenie zwolnienia także Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa we wszystkich sprawach dotyczących mienia tworzącego Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, ponieważ jako państwowa osoba prawna powinna być traktowana tak samo, jak inne państwowe osoby prawne (Sejm IV kadencji, druk nr 2582). Dodatkowym argumentem uzasadniającym stanowisko SN jest ustalenie, że zadania powierzone Agencji objęte są kosztami w ramach samodzielności finansowej.

W mojej ocenie stanowisko SN jest w pełni przekonujące. Należy zauważyć, że wszelkie zobowiązania wynikające z umów, których stroną jest Agencja, są jej zobowiązaniami nawet, jeśli umowa wywołuje skutki na rzecz Skarbu Państwa. Zasada ta winna mieć zastosowanie także do zobowiązań publicznoprawnych. Aczkolwiek inną sprawą jest, czy tego rodzaju rozwiązania są sensowne w sytuacji, gdy mamy do czynienia z agencją państwową powołaną do wykonywania własności Skarbu Państwa, a obecnie także zadań publicznoprawnych.

Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie

Istota sporu w sprawie o sygn. IV CSK 507/11, zakończonej wyrokiem Sądu Najwyższego z 10 maja 2012 r. (OSN 2013, nr 1, poz. 10), sprowadzała się do tego, czy dowodem na wystąpienie suszy, która spowodowała szkodę objętą ubezpieczeniem majątkowym, są wyłącznie wartości krytyczne klimatycznego bilansu wodnego ustalone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, czy też dowodem jest również opinia biegłego z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Na podstawie uzasadnienia wyroku opracowano tezę, że w **sprawie o roszczenia z umowy dobro- wolnego ubezpieczenia upraw rolnych wykazanie wystąpienia spadku klima- tycznego bilansu wodnego poniżej jego wartości, określonej przez właściwego ministra, może nastąpić za pomocą wszystkich środków dowodowych.**

Rozpatrywany spór wystąpił na tle ubezpieczenia dobrowolnego. Sąd apelacyjny opowiedział się za ograniczeniami dowodowymi wynikającymi z ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (obecnie: Dz. U. 2015, poz. 577 ze zm.). Otóż w art. 3 ust. 2 pkt 10 zdefiniowano suszę, stanowiąc, że ozna-

cza ona szkody spowodowane wystąpieniem w dowolnym sześciodekadowym okresie od 1 kwietnia do 30 września spadku klimatycznego bilansu wodnego poniżej wartości określonej dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb. Natomiast w ust. 4 minister właściwy do spraw rolnictwa został zobowiązany do wydawania rozporządzenia określającego wartości klimatycznego bilansu wodnego dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb, z podziałem na województwa, z uwzględnieniem warunków agrometeorologicznych i glebowych w poszczególnych województwach.

W czasie wystąpienia szkody obowiązywało rozporządzenie z 9 maja 2007 r. (Dz. U. Nr 90, poz. 601). Jednakże SN słusznie zauważył, że wymienione sposoby wykazywania wystąpienia suszy są wiążące dla umów obowiązkowego ubezpieczenia upraw od określonego ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie, co wynika z treści art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy. Teoretycznie można sobie wyobrazić, że powyższe ograniczenia mogłyby mieć wpływ na ustalanie zakresu ubezpieczenia dobrowolnego. Ale byłoby to możliwe tylko wówczas, gdyby z umowy ubezpieczenia jednoznacznie wynikało, że ustalenie suszy, powodującej szkody objęte ubezpieczeniem dobrowolnym, winno nastąpić według reguł właściwych dla ubezpieczenia obowiązkowego.

Wspólnota gruntowa

Orzeczenia w sprawach z udziałem wspólnot gruntowych są publikowane rzadko. Na podstawie uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2011 r. w sprawie o sygn. IV CSK 188/11 (OSNZD 2013, nr A, poz. 14) opracowano tezę: **„Istnieje możliwość stwierdzenia w ramach powództwa o ustalenie, którego dotyczy art. 189 k.p.c., nieważności uchwały ogólnego zebrania członków spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej z powodu jej sprzeczności z ustawą. Uchwały zebrania członków spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej skierowane na wywołanie skutków prawnych w sferze stosunków cywilnoprawnych podlegają – jako czynności prawne, w odniesieniu do których, inaczej niż w przypadku uchwał walnego zgromadzenia akcjonariuszy lub uchwał wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nie przewidziano przepisów szczególnych wyłączających taką możliwość (art. 252 § 1 i art. 425 § 1 k.s.h.) – przepisowi art. 58 § 1 k.c.”.**

W rozpatrywanej sprawie chodziło o ustalenie nieważności uchwały ogólnego zebrania członków pozwanej spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej. Nieważność uchwały powód uzasadniał niezaproszeniem wielu członków na zebranie, wadliwym głosowaniem niektórych osób obecnych na zebraniu i brakiem wymaganego kworum.

Przytoczona teza nie wymaga komentarza. Podkreślić jednak należy, że SN możliwość stwierdzenia nieważności wiąże z uchwałą skierowaną oraz że podstawę

prawną dostrzega w art. 58 k.c., określającym ogólne przesłanki nieważności czynności prawnej, gdyż nie ma przepisu szczególnego, który odnosiłby się do uchwał podejmowanych przez ogólne zebranie członków spółki utworzonej do gospodarowania wspólnotą gruntową. Należy pamiętać, że tego rodzaju sprawy zawsze skłaniają do stawiania pytań o wybitnie teoretycznym wymiarze, a mianowicie o różnice między nieistnieniem uchwały, jej nieważnością *ex tunc* oraz możliwością orzeczenia o nieważności *ex nunc*. Formuła niniejszego opracowania nie pozwala na rozwinięcie tego zagadnienia.

Opracowanie: ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (17) – 2015, 309-324
DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.22

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych w 2014 r.

Scalenie i wymiana gruntów

Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów reguluje dwa postępowania komasacyjne: postępowanie scaleniowe i postępowanie o wymianę gruntów. O ile postępowanie scaleniowe może być wszczęte z urzędu w przypadkach wskazanych w art. 4 ust. 1 w tym w sytuacji określonej w pkt 3, gdy z wnioskiem o scalenie wystąpi osoba, której grunty wymagają poprawienia rozłogu, a jednocześnie scalenie to nie pogorszy warunków gospodarowania innym uczestnikom postępowania, to wymiana gruntów może być dokonana tylko na zgodny wniosek właścicieli tych gruntów.

Wyrok NSA z 3 października 2014 r., II OSK 743/13

Wszczęcie postępowania scaleniowego z urzędu uwarunkowane jest tym, że scalenie nie pogorszy warunków gospodarowania innym uczestnikom postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przy wykładni tej przesłanki należy mieć na uwadze z jednej strony cel scalenia gruntów określony w art. 1 ust. 1 ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, a z drugiej – interes innych uczestników postępowania związany z niepogorszeniem im warunków gospodarowania, którego ocena nie powinna być dokonywana w oderwaniu od stanowiska tych uczestników. Skoro właściciel i władający działką objętą wnioskiem o scalenie nie wyrażają zgody na jej scalenie z działkami wnioskodawcy w sytuacji, gdy scalenie to wiązałoby się z potrzebą wcześniejszej wymiany gruntów, do czego z mocy art. 5 ust. 1 usta-

wy o scaleniu konieczny jest zgodny wniosek właścicieli tych gruntów, to okoliczność ta uzasadniała brak podstaw do wszczęcia postępowania scaleniowego z urzędu na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o scalaniu.

Ziemie Odzyskane

Podstawowym aktem prawnym dotyczącym Ziem Odzyskanych jest dekret z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska. Przyjęta w dekreście trzy etapowa procedura nadawania osadnikom prawa własności gospodarstw (dzialek) spowodowała, że w wielu przypadkach osadnicy nie otrzymali aktów nadania, bądź otrzymali akty nadania, lecz nie doszło do wydania orzeczeń o wykonaniu aktów nadania, w takich przypadkach osadnicy nie nabyli prawa własności gospodarstw (dzialek), które były w ich posiadaniu. Stąd też został wydany dekret z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziem Odzyskanych, zgodnie z postanowieniami którego osoby, które posiadają gospodarstwa rolne i prowadzą je osobiście lub przez członków rodziny żyjących z nimi we wspólności gospodarczej, a do dnia wejścia w życie tego dekretu nie nabyły ich własności, stają się z mocy prawa właścicielami tych gospodarstw.

Wyrok NSA z 24 września 2014 r., II OSK 692/13

W rozpoznawanej sprawie akt nadania został wydany w 1961 r., a orzeczenie o wykonaniu aktu nadania – w 1963. Zakres orzeczenia o wykonaniu aktu nadania obejmował m.in. nieruchomością zabudowaną budynkiem mieszkalnym, podczas gdy zakresem aktu nadania był objęty udział $\frac{1}{2}$ w tej nieruchomości. Z uwagi na różne zakresy przedmiotowe powyższych aktów przedmiot sporu dotyczył zakresu nabytego prawa własności. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że dekret z 6 września 1951 r. obok przepisów dotyczących uregulowania własności zawierał jeszcze jedną istotną regulację mającą zastosowanie na przyszłość, a więc do stanów faktycznych powstałych po dniu wejścia w życie dekretu.

Regulacja ta zmieniała dotychczasowe zasady nabywania przez osadników własności gospodarstw rolnych. Z art. 10 dekretu wynika, że począwszy od 7 września 1951 r., czyli od dnia wejścia w życie dekretu z 6 września 1951 r., nabywanie przez osadników na Ziemiach Zachodnich prawa własności gospodarstw rolnych następowało na zasadach określonych w dekreście z 6 września 1951 r., a nie na zasadach wynikających z dekretu z 6 września 1946 r. Stąd też wydany po 7 września 1951 r. akt nadania przyznawał osadnikowi prawo własności gospodarstwa rolnego. W orzeczeniu o wykonaniu aktu nadania ustalano granice gospodarstwa oraz jego szacunek, prawomocne orzeczenie o wykonaniu aktu nadania stanowiło podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Tym samym po wejściu w życie dekretu

z 6 września 1951 r. zmienił się charakter prawny aktu nadania i orzeczenia o wykonaniu aktu nadania w stosunku do stanu prawnego uregulowanego w dekreście z 6 września 1946 r.

Ochrona gruntów rolnych i leśnych

Zgodnie z art. 7.1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (art. 7 ust. 2 pkt 2), a pozostałych gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej (art. 7 ust. 2 pkt 5), wyrażenie zgody następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (art. 7 ust. 3).

Wyrok NSA z 8 stycznia 2014 r., II OSK 1572/12

Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że udzielenie lub odmowa udzielenia zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na inny cel oparte jest na uznaniu administracyjnym. Organ rozpoznający wniosek o udzielenie takiej zgody (art. 7 ust. 3 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych) winien więc zgromadzić i wszechstronnie zbadać materiał dowodowy w celu ustalenia stanu faktycznego, a następnie wydać orzeczenie, w którym zostanie wyważony interes publiczny i słuszny interes strony. Organ działający w oparciu o uznanie administracyjne nie może wydać decyzji dowolnych, lecz decyzje będące wynikiem wyważenia sprzecznych interesów i uwzględniające obowiązujące prawo materialne.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, iż ochrona gruntów rolnych i leśnych polega na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 3 ust. 1 pkt 1), a na te cele można przeznaczać, przede wszystkim, grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej (art. 6 ust. 1). Przepisy te korespondują z art. 15 pkt 7 lit. a ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2011, Nr 12, poz. 59), zgodnie z którym przeznaczenie lasów ochronnych na inne cele może nastąpić w przypadkach uzasadnionych ważnymi względami społecznymi i brakiem innych gruntów. Sąd podkreślił, że organ działający w oparciu o uznanie administracyjne nie może wydać decyzji dowolnych, lecz decyzje będące wynikiem wyważenia sprzecznych interesów i uwzględniające obowiązujące prawo materialne. Organy wykazały więc, że wynikający z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych obowiązek ochrony gruntów

i jednocześnie brak szczególnych okoliczności pozwalających na „odlesienie” spornego obszaru uzasadniały odmowę wydania zgody na zmianę przeznaczenia spornych gruntów.

Wspólnoty gruntowe

Zgodnie z art. 14 ustawy z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty, utworzenie spółki następuje w drodze uchwały powziętej większością głosów uprawnionych do udziału we wspólnocie przy obecności przynajmniej ich połowy. Jak wynika z art. 15 ustawy, spółka jest osobą prawną i działa na podstawie statutu.

Wyrok NSA z 9 września 2014 r., II GSK 1199/13

Z regulacji prawnych zawartych w ustawie z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych wynika, że ustawodawca przekazał prawo zarządu powoływanej obligatoryjnie spółce, której zadaniem jest zarząd nad wspólnotą i właściwe zagospodarowanie gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. To zatem spółka zarządza i gospodaruje gruntami wspólnotowymi, przy czym nie z woli osób uprawnionych, lecz na podstawie wyraźnego przymusu ustawy i czyni to we własnym imieniu. Z tego z kolei wynika, że uprawnienie do działania na zewnątrz w imieniu i na rzecz członków wspólnoty należy do spółki działającej za pośrednictwem statutowych organów, to spółka jest posiadaczem gruntów rolnych wchodzących w skład wspólnoty uprawnionym a zarazem zobowiązanym do zarządzania tymi gruntami i należytego ich zagospodarowania.

Pojęcie „nabycie gospodarstwa” a możliwość uzyskania pomocy finansowej w ramach modernizacji gospodarstw rolnych

W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 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 w § 5a określono przesłanki uzyskania tej pomocy. Zgodnie z § 5a ust. 1: „o pomoc na operację dotyczącą priorytetu, o którym mowa w art. 16a ust. 1 lit. e rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005, mogą ubiegać się: osoba fizyczna, osoby wspólnie wnioskujące, osoba prawna, wspólnicy spółki cywilnej, spółka osobowa w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, jeżeli

1) spełniają odpowiednio warunki, o których mowa w § 2-5;

2) są wpisani do rejestru producentów, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U.

2009, Nr 11, poz. 65 i Nr 97, poz. 799 oraz Dz. U. 2010, Nr 148, poz. 990), i w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy przysługuje im kwota indywidualna, o której mowa w tej ustawie, zwana dalej »kwotą indywidualną«, w wysokości co najmniej 20 000 kg;

3) co najmniej od roku prowadzą działalność rolniczą w zakresie produkcji mleka.

2. W przypadku osób wspólnie wnioskujących każda z tych osób powinna spełniać warunek, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.

3. Warunek, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, w przypadku podmiotów, które nabyły gospodarstwo w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie pomocy, uznaje się za spełniony, jeżeli w nabytym gospodarstwie działalność rolnicza w zakresie produkcji mleka jest prowadzona co najmniej od roku”.

Na tle powyższego przepisu powstał spór co do wykładni § 5a ust. 3, a konkretnie użytego w tym przepisie zwrotu „nabycie gospodarstwa”.

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 3 kwietnia 2014 r., II GSK 117/13

W wyroku tym NSA stwierdził, że przepis § 5a ust. 3 powołanego rozporządzenia ma na celu uznanie warunku prowadzenia produkcji mleczarskiej co najmniej od roku za spełniony, w przypadku gdy podmiot w okresie 12 miesięcy przed złożeniem wniosku nabył gospodarstwo, w którym ta produkcja była prowadzona. Aby znalazł zastosowanie § 5a ust. 3 omawianego rozporządzenia, musi dojść do nabycia konkretnego gospodarstwa (w rozumieniu Kodeksu cywilnego), w którym działalność rolnicza w zakresie produkcji mleka jest lub była prowadzona co najmniej od roku.

Zgodnie z definicją gospodarstwa rolnego w art. 55³ k.c., do której deleguje przepis § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, „za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. W przedmiotowej sprawie ubiegający się o pomoc finansową nabył na podstawie umowy darowizny nieruchomości rolną o powierzchni 10 ha wraz ze stadem krów i kwotą mleczną. Jednak przedmiotem tej umowy nie stały się działki, na których znajdują się zabudowania niezbędne do prowadzenia produkcji mleka (będące przedmiotem następnie zawartej umowy dzierżawy). Sąd stwierdził, że co prawda podstawowym, niezbędnym składnikiem gospodarstwa rolnego jest nieruchomość rolna, jednak do prowadzenia jednak działalności mleczarskiej nie jest to składnik wystarczający.

W przypadku zawarcia umowy przekazującej nieruchomość zabudowaną budynkami niezbędnymi do prowadzenia działalności mleczarskiej w posiadanie zależne (na podstawie umowy dzierżawy), nie można mówić o nabyciu gospodarstwa. Nabycie gospodarstwa rolnego może nastąpić wskutek zawarcia umowy sprzedaży czy darowizny lub innej podobnej umowy zobowiązującej do przeniesienia własności, jak

również przez zasiedzenie nieruchomości rolnej oraz z tytułu dziedziczenia, co jednoznacznie i precyzyjnie stwierdzają przepisy Kodeksu cywilnego (art. 155 k.c.). Oznacza to, że przedmiotem nabycia nie było gospodarstwo, w którym prowadzona jest co najmniej od roku produkcja mleka. Tym samym na dzień złożenia wniosku nie został spełniony warunek przyznania pomocy, o którym mowa w § 5a ust. 1 pkt 3 i ust. 3 omawianego rozporządzenia.

Warunek prowadzenia działalności rolniczej uznaje się za spełniony wówczas, gdy w nabytym gospodarstwie działalność rolnicza w zakresie produkcji mleka jest prowadzona co najmniej od roku, czyli przez obecnego właściciela gospodarstwa – wnioskodawcę i wcześniej przez jego poprzednika, przy zachowaniu tożsamości składników gospodarstwa. Z tego konkretnego szczegółowego uprawnienia związanego z ubieganiem się o pomoc, skorzystać może tylko właściciel nabytego gospodarstwa. Aby przepis ten znalazł zastosowanie, musi mieć miejsce nabycie gospodarstwa jako zorganizowanej całości, a nie wydzierżawienie istotnych z punktu widzenia oceny spełnienia kryteriów jego elementów.

Stwierdzono, że prawo własności, jako prawo zdecydowanie pewniejsze niż jakakolwiek forma posiadania zależnego, umożliwia w większym stopniu dotrzymanie przez beneficjenta zobowiązań. Powyższe przemawia za zasadnością takiej, a nie innej konstrukcji przepisu i użycia w § 5a ust. 3 tego rozporządzenia zwrotu „nabycie gospodarstwa” rozumianego jako nabycie prawa własności składników gospodarstwa rolnego.

2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 maja 2014 r., II GSK 480/11

W niniejszej sprawie, w podobnych okolicznościach faktycznych, NSA nie podzielił poglądu wyrażonego powołanym wyżej wyroku z 3 kwietnia 2014 r. (II GSK 117/13) i stwierdził, że użyty w § 5a ust. 3 rozporządzenia MRiRW z 17 października 2007 r. zwrot „nabycie gospodarstwa” nie może być rozumiany wyłącznie jako nabycie własności całego gospodarstwa rolnego np. w sposób określony w art. 155 § 1 k.c. Sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z definicją gospodarstwa rolnego zawartą w art. 55³ k.c. w skład gospodarstwa rolnego mogą wchodzić grunty stanowiące własność osoby prowadzącej gospodarstwo rolne, jak też osób trzecich, np. grunty dzierżawione, grunty stanowiące jedynie przedmiot posiadania samoistnego bez tytułu prawnego (por. R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55(3) k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 3, s. 59).

Nadto we wspomnianym już rozporządzeniu MRiRW z 17 października 2007 r. § 2 ust. 1 pkt 1 w prawodawca określił, że o pomoc w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” może ubiegać się osoba fizyczna, która m.in. jest posiadaczem samoistnym lub zależnym gospodarstwa rolnego. Oznacza to, że pomoc kierowana jest nie tylko do właścicieli elementów składających się na gospodarstwo rolne,

lecz mogą się o nią ubiegać także posiadacze zależni gospodarstwa (a więc np. dzierżawcy) – oczywiście o ile spełniają ponadto pozostałe warunki do uzyskania takiej pomocy. Z treści § 5a ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MRiRW z 17 października 2007 r. wynika, że wymóg określony w § 2 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia musi być także spełniony, gdy pomoc jest przyznawana w ramach priorytetu „Środki towarzyszące restrukturyzacji sektora mleczarskiego”.

Analiza wszystkich określonych w § 5a ust. 1 rozporządzenia MRiRW z 17 października 2007 r. warunków przyznania pomocy w ramach wspomnianego priorytetu prowadzi do wniosku, że pomoc ta jest kierowana do producentów rolnych, którym przysługuje wskazana kwota indywidualna i którzy prowadzą działalność rolniczą w zakresie produkcji mleka co najmniej od roku. Jak już wskazano, o pomoc tę mogą się ubiegać także producenci rolni będący posiadaczami zależnymi gospodarstwa, w którym prowadzona jest działalność rolnicza w zakresie produkcji mleka. Z żadnego przepisu rozporządzenia MRiRW z 17 października 2007 r., ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich czy właściwych w sprawie rozporządzeń unijnych nie wynika natomiast, by zamiarem prawodawcy było różnicowanie podmiotów uprawnionych do uzyskania przedmiotowej pomocy pod względem tytułu prawnego do dysponowania gospodarstwem rolnym.

Mając na uwadze powyższe rozważania, NSA doszedł do przekonania, że użyty w § 5a ust. 3 rozporządzenia MRiRW z 17 października 2007 r. zwrot „nabycie gospodarstwa” nie może być rozumiany wyłącznie jako nabycie własności całego gospodarstwa rolnego np. w sposób określony w art. 155 § 1 k.c. Zakres znaczeniowy tego sformułowania – biorąc pod uwagę problematykę przyznawania pomocy w ramach priorytetu „Środki towarzyszące restrukturyzacji sektora mleczarskiego” oraz warunki podmiotowe przyznania tej pomocy wskazane w § 5a ust. 1 pkt 1 w zw. z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MRiRW z 17 października 2007 r. – musi obejmować także wejście w posiadanie samoistne lub zależne gospodarstwa rolnego, nawet jeśli nie wiązało się ono z nabyciem własności wszystkich elementów składających się na to gospodarstwo.

Przyjęcie odmiennego stanowiska (zgodnie z którym spełnienie warunku opisanego w § 5a ust. 3 w zw. z § 5a ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MRiRW z 17 października 2007 r. może nastąpić tylko, gdy dany podmiot nabył własność gospodarstwa w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku) prowadziłoby do naruszenia zasady równości, obligującej do jednakowego traktowania podmiotów w identycznych, analogicznych lub w znacząco podobnych sytuacjach. Nie można przy tym uznać, że podmiot, który w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie pomocy wszedł w posiadanie zależne gospodarstwa (lub co do części gospodarstwa stał się jego właścicielem, a co do części posiadaczem zależnym), w którym co najmniej od roku prowadzona jest działalność rolnicza w zakresie produkcji mleka i jednocześnie spełnia przesłanki z § 5a ust. 1 rozporządzenia MRiRW z 17 października 2007 r. jest w innej sytuacji niż podmiot, który spełnia te same przesłanki z tą różnicą, że jest właścicielem gospodarstwa, skoro z woli prawo-

dawcy (§ 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia) pomoc ta kierowana jest zasadniczo zarówno do posiadaczy samoistnych, jak i posiadaczy zależnych gospodarstw rolnych.

Odnosząc się do przedstawionego wyżej spornego zagadnienia dotyczącego wykładni pojęcia „nabycie gospodarstwa”, należy się przychylić do poglądu drugiego wyrażonego w wyroku NSA z 30 maja 2014 r., II GSK 480/13.

Mienie zabużańskie

Ustawa z dnia 8 lipca 2005r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 2. stanowi, że prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie określone w tym przepisie wymogi, w tym posiada obywatelstwo polskie. Wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez osobę ubiegającą się o przyznanie uprawnień zabużańskich, był przedmiotem wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, dotyczącym zgodności tego wymogu z prawem wspólnotowym.

Postanowieniem z dnia 19 czerwca 2014 r., wydanym w sprawie C-370/13, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że jest niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na zadane mu powyższe pytanie prejudycjalne. Zajmując tego rodzaju stanowisko, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że art. 18 TFUE, statuujący zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, pozwala obywatelom państw członkowskich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie z takiego samego traktowania – z punktu widzenia prawa, bez względu na ich przynależność państwową – ale tylko w dziedzinie właściwej *rationae materiae* traktatu i z zastrzeżeniem wyjątków wyrażnie w tym względzie przewidzianych. Sytuacje te są w szczególności związane z korzystaniem z podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat oraz z zagwarantowanej przez art. 21 TFUE swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Celem obywatelstwa Unii Europejskiej, przewidzianego w art. 20 TFUE, nie jest zaś rozszerzenie przedmiotowego zakresu stosowania traktatu także na sytuacje krajowe, które nie pozostają w żadnym związku z prawem Unii.

Wyrok NSA z 6 listopada 2014 r., I OSK 2201/14

W wyroku tym NSA stwierdził, iż z faktu, że TSUE uznał swoją niewłaściwość do udzielenia odpowiedzi na zadane mu pytanie, wynika wniosek, że zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ustanowiona w art.18 TFUE, nie stoi na przeszkodzie takiej ustawie, jak ustawa zabużańska z 8 lipca 2005 r. W wyroku tym podtrzymano również pogląd, iż prawo do rekompensaty jest prawem publicznym niezbywalnym i nie wchodzi w skład spadku, a źródłem uprawnień spad-

kobiercy byłego właściciela mienia nie są przepisy Kodeksu cywilnego, lecz przepisy ustawy z 8 maja 2005 r. Sąd odniósł się do instytucji „wskazania” uregulowanej w art. 3 ustawy.

Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej były przedmiotem współwłasności, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim współwłaścicielom, spełniającym wymogi określone w art. 2, albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych współwłaścicieli. Wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej.

Odnosząc się do instytucji „wskazania”, NSA stwierdził, że w świetle powyższej regulacji, aby spadkobierca byłego właściciela mienia pozostawionego, będący osobą wskazującą, mógł skutecznie dokonać wskazania na rzecz innego spadkobiercy, to sam musiałby być uprawnionym do otrzymania wartości majątkowej, którą teraz chce rozporządzić. Jednym słowem osoba wskazująca, aby skorzystać z tej możliwości, sama musiała spełniać przesłanki do skutecznego ubiegania się o przyznanie jej uprawnień zabużańskich, a jednym z takich wymogów jest posiadanie obywatelstwa polskiego. Jeżeli zatem osoba ubiegająca się o przyznanie jej uprawnień zabużańskich nie posiadała obywatelstwa polskiego, to nie spełniała przesłanek do otrzymania rekompensaty, a w konsekwencji nie mogła skutecznie dokonać „wskazania” na rzecz innego spadkobiercy.

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

Nr 2 (17) – 2015, 324-332

DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.23

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2015 r., I OSK 2440/13

Głosowane orzeczenie dotyczy interpretacji, a w szczególności ustalenia zakresu, pojęcia „nieruchomość ziemska” użytego w art. 2 ust. 1 dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Nie jest to zresztą pierwsze orzeczenie NSA w tej kwestii, a stanowi raczej jeszcze jedno ogniwo w całej serii orzeczeń sądów powszechnych, sądów administracyjnych, naczelnych organów administracji poświęconych temu zagadnieniu.

Powstaje pytanie, dlaczego kwestia ustalenia zakresu pojęcia „nieruchomość ziemska” użytego w dekreście z 6 września 1944 r. nasuwa, i to po wielu latach, tyle wątpliwości i sporów. Otóż w związku z nieprzeprowadzeniem do dzisiaj akcji reprivatyzacyjnej w Polsce organy administracji, sądy powszechne, sądy administra-

cyjne, a nawet Trybunał Konstytucyjny zasypywane są wnioskami o stwierdzenie bezprawności przejęcia przez Skarb Państwa w ramach reformy rolnej różnorakich rodzajów mienia.

Dla rozstrzygnięcia zasadności tych wniosków kluczowe znaczenie ma właśnie ustalenie zakresu pojęcia „nieruchomość ziemska” użytego w art. 2 dekretu z 6 września 1944 r. Jeśli bowiem zakres pojęcia nieruchomości ziemskiej ustalimy szerzej, tak jak to czyni art. 2 po nowelizacji z 17 stycznia 1945 r.²⁹, to zakres nacjonalizacji przeprowadzonej dekretem z 6 września 1944 r. będzie szerszy, a w konsekwencji liczba wniosków i powództw reptrywatyzacyjnych, które będą musiały być uznane za bezpodstawne – większa.

W przeciwnym wypadku, gdy przyjmiemy węższe rozumienie pojęcia nieruchomości ziemskiej, oparte na kryterium położenia i rolnego charakteru, tak jak to czynił art. 2 dekretu z 6 września 1944 r. przed jego nowelizacją z 17 stycznia 1945 r., stopień i zakres skuteczności współczesnych roszczeń reptrywatyzacyjnych ulegnie zwiększeniu.

Nie trzeba szczególnej domyślności, by przewidzieć, że strona „państwowa”, a zwłaszcza Skarb Państwa, organy samorządowe i administracja rolna, na których spoczywa obowiązek ewentualnych zwrotów – będą optować za szerokim rozumieniem pojęcia „nieruchomość ziemska”. Uczucie pewnego zawodu powoduje jednakże fakt, że stanowisko takie, bez większych zastrzeżeń, przyjmuje także większość sądownictwa, i to zarówno powszechnego, jak i administracyjnego, przechodząc do porządku nad faktem, iż z punktu widzenia prawnego, dogmatycznego, bezstronnej analizy prawnej, przyjmowana przez nie interpretacja pojęcia nieruchomości ziemskiej nie znajduje podstawy w tekście analizowanych aktów prawnych i może wzbudzać poważne zastrzeżenia. I na nie właśnie pragnę wskazać w niniejszej glosie.

Można wyróżnić trzy kierunki, trzy płaszczyzny, w których, czy też na których, przejawia się wskazany wyżej trend do szerokiego ujmowania pojęcia nieruchomości ziemskiej.

1. Pierwszy kierunek przejawia się w pomijaniu milczeniem faktu, iż dekret z 6 września 1944 r. uległ 17 stycznia 1945 r. nowelizacji w sposób istotny rozszerzającej zakres jego działania. Mianowicie tekst pierwotny dekretu z 6 września 1944 r. (art. 2 ust. 1) mówił o przejmowaniu na własność w trybie reformy rolnej nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym. W konsekwencji 13 września 1944 r. na własność Skarbu Państwa przeszły nieruchomości, które musiały spełniać łącznie 3 znamiona:

1) być nieruchomościami w rozumieniu zaborczego prawa cywilnego, gdyż polskie prawo rzeczowe nie było jeszcze zunifikowane³⁰,

²⁹ Dz. U. nr 3, poz. 13.

³⁰ Powstaje tu problem ujawnienia poszczególnych fizycznie wydzielonych działek w księgach hipotecznych, który jednakże przekracza zakres niniejszej glosy.

2) podpadać pod pojęcie nieruchomości ziemskiej w rozumieniu przepisów wykonawczych z 12 września 1919 r. do rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r., pojęcie wyróżniane w oparciu o kryterium położenia poza obszarem miast,

3) mieć charakter rolniczy.

To pierwotne brzmienie art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r. ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia zakresu pojęcia „nieruchomość ziemska”. Jak wiadomo, legalna definicja tejże nieruchomości zawarta w przepisach wykonawczych³¹ do rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r. oparła się na kryterium położenia, uznając za nieruchomości ziemskie nieruchomości położone poza granicami miast.

A zatem w dacie jej wydania obejmowała ona zarówno obszary gmin wiejskich, jak i obszary dworskie zniesione dopiero na mocy art. 92 ust. 1 ustawy z 23 marca 1933 r.³² o częściowej zmianie ustroju terytorialnego. Warto tu przypomnieć, że obszary dworskie stanowiły zupełnie odrębne od gmin miejskich (miast) i gmin wiejskich jednostki podziału terytorialnego. Na ich właścicielach ciążyły specyficzne obowiązki prawa publicznego (np. obowiązek budowy dróg, utrzymywania inwalidów itp.), mieli też osobną reprezentację wobec władz.

Jednak nie wszystkie grunty leżące poza granicami administracyjnymi miast otrzymały prawny status nieruchomości ziemskich. W tej samej bowiem definicji wyłączono z pojęcia nieruchomości ziemskiej takie nieruchomości, jak położone poza granicami miast działki lotniskowe, wille podmiejskie, kolonie urzędnicze i robotnicze bez względu na to, czy znajdowały się na obszarze gminy wiejskiej czy obszaru dworskiego.

Z drugiej zaś strony zakresem pojęcia nieruchomości ziemskiej nie objęto, z uwagi na brak spełnienia kryterium położenia, gruntów, a nawet całych nieruchomości o charakterze rolniczym położonych w granicach administracyjnych miast.

Trudno dziś przesądzać, czy takie rozwiązanie było przejawem przekonania ustawodawcy co do braku perspektyw dalszego rolniczego wykorzystania gruntów położonych w granicach miast (wobec szybko następującego rozwoju i zabudowy obszarów miejskich), czy też ustawodawcą kierowały w tym względzie inne, bardziej lub mniej racjonalne powody. Niemniej taki stan prawny funkcjonował w całym okresie międzywojennym.

I na tym polegała niesłuszna, z perspektywy czasowej, decyzja ustawodawcy: chcąc zdefiniować nieruchomości o charakterze ziemskim, więc rolnym, posłużył się zamiast kryterium przeznaczenia zupełnie odmiennym, nieadekwatnym do celów rozporządzenia, kryterium, a mianowicie kryterium położenia. W efekcie, jak wspomniano wyżej, już w tej samej definicji zmuszony był wyłączyć z jej zakresu takie

³¹ Przepisy wykonawcze Ministra Sprawiedliwości i Prezesa GUZ z 12 września 1919 r., „Monitor Polski” nr 206, s. 1.

³² Dz. U. Nr 35, poz. 294.

nieruchomości, jak położone poza obszarem miast działki letniskowe, wille podmiejskie, kolonie robotnicze i urzędnicze. Chociaż spełniały one kryterium położenia, trudno było uznać je za ziemskie.

Ten sam tok rozumowania przyjął ustawodawca w dekreście z 6 września 1944 r. Zdając sobie sprawę, że pojęcie nieruchomości ziemskiej obejmuje, na gruncie definicji z 12 września 1919 r., nie tylko nieruchomości o *stricte* rolniczym charakterze, zastrzegł, że działanie dekretu rozciąga się tylko na nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. Dążenie władz komunistycznych do objęcia reformą rolną jak najszerszego zasobu nieruchomości doprowadziło jednakże do wydania dekretu z 17 stycznia 1945 r. Dekret ten miał objąć nacjonalizacją już nie tylko nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, lecz nieruchomości ziemskie *tout court*, co w istotny sposób miało rozszerzyć skutki nacjonalizacyjne dekretu z 6 września 1944 r.³³

Tymczasem jednym z przejawów aktualnej tendencji do możliwie szerokiego traktowania pojęcia nieruchomości ziemskiej, a w konsekwencji do przyjmowania rozszerzonego zakresu nacjonalizacji ziemi jest pomijanie milczeniem dokonanej 17 stycznia 1945 r. nowelizacji dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej i opieranie się na tekście jednolitym tegoż dekretu³⁴ jako tekście jedynym, pierwotnym i niezmiennym. Mimo że żyjemy w wolnej Polsce i mamy możliwość swobodnej, prawidłowej interpretacji przepisów pochodzących z epoki PRL, organy państwowe, sądy najczęściej bez zastrzeżeń przyjmują zasadę jednorazowego działania przepisów o reformie rolnej, za generalny moment nacjonalizacji wielkiej własności ziemskiej przyjmując dzień 13 września 1944 r.³⁵

Najlepszym przykładem nich będzie tu orzeczenie NSA z 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10). W jego uzasadnieniu NSA kategorycznie zaprzecza faktowi, że nowelizacja z 17 stycznia 1945 r. przełamała zasadę jednorazowego działania dekretu z 6 września 1944 r. Rozumowanie takie, zdaniem NSA, „jest niedopuszczalne”, gdyż prowadziłoby do istnienia dwóch reform rolnych. Na podobnym stanowisku stoi, niestety, także głosowane orzeczenie NSA (rzetelność naukowa nakazuje tu jednak wskazać na istnienie orzeczeń prezentujących poglądy przeciwne³⁶).

Tymczasem jest to dalekie od prawdy. Nacjonalizacja wielkiej własności ziemskiej miała charakter niewątpliwie kilkustopniowy. Nie zapominajmy tu bowiem również o kwestii rozciągnięcia działania dekretu z 6 września 1944 r. na Ziemie Odzyskane, co dokonało się dopiero w 1945 r. Trzymając się na tym miejscu tylko ziem dawnych i stając na przyjętym w judykaturze, a bardzo korzystnym dla Skarbu Państwa stanowisku co do działania dekretu z 6 września 1944 r. *ex lege*, stwierdzić wypada, że 13 września 1944 r. na własność Skarbu Państwa przeszły tylko nieru-

³³ Wywołało to wątpliwości NSA, por. uzasadnienie wyroku w sprawie I OSK 659/10.

³⁴ Dz. U. 19 stycznia 1945 r., Nr 3, poz. 13.

³⁵ Por. szerzej na ten temat: R. Budzinowski, *Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych*, Poznań 1985, s. 124 i n.

³⁶ Por. orzeczenia NSA: I OPS 3/2010 oraz I OSK 990/2008.

chomości ziemskie o charakterze rolniczym, inne zaś nieruchomości ziemskie dopiero 19 stycznia 1945 r.³⁷ Stojąc na stanowisku przeciwnym, NSA nie podaje, gdyż nie może, podstawy prawnej swojego stanowiska. Byłoby ono możliwe tylko, gdyby przyjąć wsteczne działanie nowelizacji z 17 stycznia 1945 r., a jest to w naszym porządku prawnym niemożliwe (*lex retro non agit*).

Trudno zatem mówić o jednorazowym działaniu dekretu o reformie rolnej³⁸. Jeżeli więc organy analizujące legalność przejścia poszczególnych nieruchomości ziemskich przez Skarb Państwa przyjmują bez zastrzeżeń zasadę jednorazowego działania dekretu z 6 września 1944 r.³⁹, automatycznie przełamują fundamentalną zasadę porządku prawnego każdego demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a mianowicie zasadę *lex retro non agit* – prawo nie działa wstecz. Trudno byłoby w moim przekonaniu obronić przed Trybunałem Konstytucyjnym w innych kwestiach wykładnię prawa prowadzącą do przełamania tej zasady. W omawianej tu kwestii Trybunał Konstytucyjny okazał się, niestety, znacznie bardziej elastyczny.

Powyższe wywody organów sądowiczych i administracyjnych nie mają charakteru wyłącznie teoretycznego, lecz mają również swój wymiar praktyczny.

Jeżeli przyjmiemy mianowicie, wbrew poglądom głoszonym przez organy państwowe i judykaturę, że nacjonalizacja z dekretu z 6 września 1944 r. nie miała charakteru jednorazowego, a moim zdaniem, mając na uwadze nowelizację z 17 stycznia 1945 r., nie możemy uczynić inaczej, to zakres tej nacjonalizacji ulegnie zmianie. Jeśli bowiem majątek ziemski objęty nacjonalizacją miał w swoim składzie 13 września 1944 r. nieruchomości ziemskie o charakterze nierolnym, to nie podpadały one pod działanie art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r.

Jeżeli zaś miałyby one podpadać pod szersze brzmienie art. 2 ust. 1, ustalone nowelą z 17 stycznia 1945 r., to maksimum obszarowe powinno być dla nich liczone ponownie⁴⁰, i to już po uwzględnieniu nacjonalizacji dokonanej 13 września 1944 r. Nowelizując 17 stycznia 1945 r. dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej, ustawodawca nie zawarł tam bowiem dyspozycji, że obszar nieruchomości ziemskich objętych po 19 stycznia 1945 r. rozszerzeniem zakresu reformy rolnej należy zaliczać do maksimum posiadania ustalanego na dzień 13 września 1944 r. W takim razie powstaje podstawa prawna kwestionowania przez byłych właścicieli ziemskich w wielu wypadkach legalności przejścia ich nieruchomości o charakterze nierolnym na własność

³⁷ Nieco inaczej wyglądała sytuacja na Ziemiach Odzyskanych. Przepisy o reformie rolnej rozciągnięto tam dekretem z 27 listopada 1945 r., a więc od początku, czyli od 17 listopada 1945 r., obowiązywało tam rozszerzone brzmienie art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r.

³⁸ Por. orzeczenie NSA I OSK 1722/13 z 1 października 2014 r., gdzie mówi się nawet o „ciągłości czasowej” reformy rolnej.

³⁹ Zob. tutaj cytowaną wyżej uchwałę NSA I OPS 3/10.

⁴⁰ Niekiedy dopiero po 19 stycznia 1945 r. niektóre majątki o mniejszym niż 50 ha obszarze użytków rolnych będą podpadać pod maksima obszarowe z art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r.

państwa, które same z siebie 19 stycznia 1945 r. były mniejsze niż maksimum obszarowe z reformy rolnej. Jak widać, pomijanie przez organy państwowe, z przełamaniem zasady *lex retro non agit*, wątpliwości co do jednorazowego działania dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej ma swój bardzo wymierny aspekt materialny.

2. Drugim kierunkiem, aspektem ustalania, korzystnie dla fiskusa, zakresu działania reformy rolnej było „ustawianie” pojęcia nieruchomości ziemskiej. Zważywszy, że kryterium położenia zawarte w tym pojęciu było niekorzystne dla organów państwa w tym sensie, że mogło stanowić podstawę prawną do wielu roszczeń restytucyjnych ze strony właścicieli ziemskich, starano się całe to pojęcie wzruszyć.

W swym najbardziej radykalnym aspekcie przejawia się to w negowaniu mocy prawnej pojęcia nieruchomości ziemskiej, użytego w rozporządzeniu z 1 września 1919 r. Jeśli bowiem przyjmiemy, że definicja ta nie ma charakteru *iuris cogentis*, to interpretując i stosując to pojęcie, organ ma znaczną swobodę ustalania jego zakresu, kierując się celami reformy rolnej określonymi w art. 1 dekretu z 6 września 1944 r., a w rzeczywistości interesami Skarbu Państwa. Co więcej, czyni to bezprzedmiotową przedstawioną wyżej wątpliwość, czy reforma rolna objęła tylko nieruchomości położone poza obszarem miast, zwalnia organy reformy rolnej z krepującego je kryterium położenia i rozciąga działanie dekretu także na obszary miejskie.

Kwestią tą zajął się także, jakkolwiek przy okazji innych rozważań, NSA w głosowanym orzeczeniu, powołując się na wątpliwości zgłaszane co do mocy obowiązującej definicji nieruchomości ziemskiej z 12 września 1919 r. Otóż w moim przekonaniu kwestionowanie faktu, że definicja ta była traktowana przez dekret z 6 września 1944 r. i przepisy późniejsze jako obowiązująca, jest bezpodstawne. Przemawiają za tym w pierwszej kolejności argumenty o charakterze dogmatycznym. Na przykład:

1) Gdyby art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r. nie posługiwał się pojęciem „nieruchomość ziemska” w jego przedwojennym rozumieniu, a więc opartym tylko na kryterium położenia, jego uzupełnienie w pierwotnym brzmieniu dekretu o kryterium rolniczego charakteru byłoby bezcelowe i bezprzedmiotowe. Taki sposób wykładni naruszałby fundamentalną dyrektywę interpretacyjną, jaką jest zakaz prowadzenia wykładni w sposób, który czyni zbędnym fragment interpretowanej normy⁴¹.

2) Przypatrzmy się dalej art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych⁴². Przewiduje on, że do zapasu ziemi mogą być włączone w przypadkach gospodarczo uzasadnionych, a więc w charakterze wyjątku, nieruchomości położone w granicach administracyjnych miast. Co więcej, w zdaniu drugim tego przepisu podkreślono, iż dotyczy to w szczególności tych nieruchomości, które ze względu na swój charakter mogą być celowo wykorzystane do produkcji rolnej. Gdyby polski ustawodawca nie posługiwał się tutaj poję-

⁴¹ Zwrócił na to uwagę NSA w swym orzeczeniu II FSK 883/12.

⁴² Dz. U. Nr 49, poz. 279 ze zm.

ciem „nieruchomość ziemska” w jej przedwojennym znaczeniu, a więc opartym na kryterium położenia poza granicami miast i miasteczek, cały ten przepis byłby niepotrzebny, gdyż nieruchomości te wchodziłyby do zapasu ziemi *ex lege* – a obowiązuje nas przecież przy wykładni aktów prawnych zasada racjonalnego ustawodawcy. Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że dekret z 6 września 1946 r. w swym art. 47 uchylał na obszarze Ziem Odzyskanych sprzeczne z nim przepisy dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. W tej sytuacji trudna do przyjęcia jest teza, że oba te dekrety mogły operować tymi samymi werbalnie pojęciami, a równocześnie przypisywać im różnorakie znaczenie.

3) Nie można też nie wspomnieć o słynnym piśmie okólnym Ministra Sprawiedliwości z 20 października 1948 r.⁴³, które korzystając z pojęcia nieruchomości ziemskiej i nieruchomości rustykalnej, zablokowało na wiele lat obrót gruntami rolnymi. Otóż pismo to powołuje się dalej na dawne pojęcie nieruchomości ziemskiej, aktualizując równocześnie zawarte tam kryterium położenia przez odsłanie do nowej ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast⁴⁴. Gdyby pojęcie nieruchomości ziemskiej nie miało nadal mocy obowiązującej, minister nie musiałby się na nie powoływać w swym piśmie i dokonywać jego aktualizacji.

4) Dla mnie argumentem najbardziej ważkim jest brzmienie art. 2 ust. 2 ustawy z 28 grudnia 1925 r., zgodnie z którym grunty położone w granicach administracyjnych miast nie podlegają działaniu przepisów o reformie rolnej. Przepis ten ponownie, po 1919 r., nadaje moc ustawową kryterium położenia jako wyznacznika nieruchomości ziemskich i wszelkie podnoszone, wątpliwe zresztą, zastrzeżenia co do mocy wiążącej definicji nieruchomości ziemskiej stają się – moim zdaniem – bezprzedmiotowe. Powyższy wniosek nie stoi w sprzeczności z generalną zasadą, w myśl której przy dokonywaniu wykładni danej normy prawnej nie można odwoływać się do definicji zawartej w akcie prawnym uchylonym przed lub z dniem nabycia mocy prawnej przez normę interpretowaną. W tym przypadku nie chodzi bowiem o definicję nieruchomości ziemskiej zawartą w ustawie z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, którą to ustawę dekret z 6 września 1944 r. uchylił, a tylko potwierdzenie w treści ustawy z 28 grudnia 1925 r. cały czas obowiązującej normy wcześniejszej (z 1919 r.), która obowiązywała do 1957 r. Tego zaś potwierdzenia uchylenie ustawy z 28 grudnia 1925 r. nie dyskwalifikowało.

5) W bezpośrednim związku z podniesioną powyżej kwestią pozostaje zarzut, że definicja nieruchomości ziemskiej nie została opublikowana w „Dzienniku Ustaw”, lecz w „Monitorze Polskim”, a więc nie ma mocy obowiązującej obywateli. Dla mnie istotne znaczenie ma tutaj rozporządzenie wykonawcze Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego w sprawie stosowania rozporządzenia z 1 września 1919 r. na obszarze województw nowogrodzkiego, poleskiego, wołyńskiego...⁴⁵ Publikuje ono w „Dzien-

⁴³ Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości nr 12 z 1948 r.

⁴⁴ Dz. U. Nr 35, poz. 240.

⁴⁵ Dz. U. Nr 52, poz. 325.

niku Ustaw” definicję nieruchomości ziemskiej w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z 1 września 1919 r., co – w moim przekonaniu – pozbawia mocy zarzut niepublikacji tej definicji w „Dzienniku Ustaw”. Wynika z niej wyraźna, jednoznaczna wola ustawodawcy traktowania definicji nieruchomości ziemskiej jako powszechnie obowiązującej. Nie może być tak, by na jednej części kraju określona definicja miała moc obowiązującą *erga omnes*, a na innej nie. Ponadto osoby formułujące zarzut niepublikacji definicji nieruchomości ziemskiej w „Dzienniku Ustaw” powinny pamiętać, że jako publikowana w „Monitorze Polskim” i tak była ona wiążąca dla organów państwowych realizujących przepisy o reformie rolnej.

6) Nie sposób na koniec nie stwierdzić, że swych próbach ograniczania roszczeń byłych właścicieli ziemskich organy administracji uciekają się do argumentów mijających się z rzeczywistością. Niech przykładem będzie powoływanie się na ustawę z 26 września 1922 r. w przedmiocie wstrzymania eksmisji dzierżawców gruntów, zajętych pod budynki i położonych w obrębie miast⁴⁶. Ustawa ta dostarcza organom administracji argumentu, że jako nieruchomości ziemskie traktuje również nieruchomości położone na terenie miast. Lektura tekstu ustawy pozwala skonstatować, że nie ma w niej żadnego odniesienia się do pojęcia nieruchomości ziemskiej. To samo dotyczy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 kwietnia 1927 r. o rozbudowie miast⁴⁷. Organy administracji twierdzą, że ustawodawca stworzył tam odrębną kategorię nieruchomości ziemskich położonych w obrębie miast. Tymczasem jak wynika z lektury tekstu rozporządzenia, jest odwrotnie. Akt ten wyklucza możliwość traktowania jako ziemskie nieruchomości, które znalazły się w granicach rozszerzających się obszarów miast, a które w katastrach gruntowych były ujawnione jako ziemskie. Z zadowoleniem trzeba przyznać, że NSA w uzasadnieniu głosowanego orzeczenia nie dał się zwieść podanej wyżej argumentacji.

Do argumentów o charakterze dogmatycznym dodajmy jeszcze uwagi odwołujące się do technik legislacyjnych: W sytuacji gdy w danym porządku prawnym obowiązuje pojęcie prawne o zastanym, wynikającym z definicji legalnej znaczeniu, ustawodawca zaś ma zamiar użyć je w nowym akcie prawnym w innym znaczeniu, podstawowe wymogi sztuki legislacyjnej zobowiązują go do tego, by zdefiniował on nowe znaczenie, w jakim używa zastanego już pojęcia. W przeciwnym razie interpretator ustawy ma nie tylko prawo, ale i obowiązek odczytywać to pojęcie w jego dotychczasowym znaczeniu.

Jeżeli ustawodawca w dekrete z 6 września 1944 r. użył stosowanego już przez 20 lat pojęcia „nieruchomość ziemska”, nie podając jego nowej, odrębnej od brzmienia z 12 września 1919 r. definicji, to mamy podstawy, a nawet obowiązek, przyjąć, że miał on na myśli pojęcie nieruchomości ziemskiej w jego dotychczasowym rozumieniu. Jak słusznie postanawia § 9 i 10 Zasad techniki prawodawczej z 20 czerwca

⁴⁶ Dz. U. Nr 89, poz. 812.

⁴⁷ Dz. U. 1936, Nr 10, poz. 107.

2002 r., do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a „różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”⁴⁸.

3. „Uwolnwszy” się, bezpodstawnie, jak starałem się wykazać, od definicji legalnej nieruchomości ziemskiej i wynikającego z niej kryterium położenia, organy państwowe i sądy stały przed koniecznością stworzenia jakiegoś kryterium zastępczego umożliwiającego wyodrębnienie nieruchomości objętych działaniem dekretu z 6 września 1944 r.

Organy administracji, a zwłaszcza, jako najbardziej zainteresowane, Ministerstwo Rolnictwa, a obok niego NSA, poruszały wielokrotnie tę kwestię. Jednakże zasadnicze, wręcz przełomowe, znaczenie miało tutaj orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1990 r.⁴⁹, które dokonało, w sposób bardzo poszerzony wykładni pojęcia „nieruchomość ziemska”, jakim posługuje się art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r.

Zasadnicze znaczenie orzeczenia TK z 19 września 1990 r. polega na tym, że odchodzi ono od definicji legalnej nieruchomości ziemskiej z 12 września 1919 r., rezygnuje z zawartego w nim kryterium położenia nieruchomości (na obszarze bądź poza obszarem miast), a zastępuje je, w sposób arbitralny, kryterium przeznaczenia. Zdaniem TK dekret z 6 września 1944 r. odnosi się do takich nieruchomości, które „[...] są lub mogą być wykorzystane na prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, sadowniczej [...]”⁵⁰.

Takie samo stanowisko zajął NSA w głosowanym orzeczeniu⁵¹. Spróbujmy zatem zastanowić się nieco szerzej nad zasadnością takiego poglądu:

1) TK powołuje się tu na „intencje ustawodawcy” z 1944 r., które arbitralnie odczytuje. Abstrahując od faktu, iż niedopuszczalna jest oparta na domniemaniu intencji ustawodawcy rozszerzająca wykładnia aktu o charakterze nacjonalizacyjnym⁵², stwierdzić wypada, że merytorycznie jest ona błędna. Gdyby mianowicie intencją ustawodawcy była nacjonalizacja tylko nieruchomości o charakterze rolniczym, jak twierdzi TK, to nie dokonałby 17 stycznia 1945 r. nowelizacji dekretu z 6 września 1944 r., usuwając z tekstu art. 2 ust. 1 zwrot „nieruchomości ziemskie o charakterze rolnym”, zastępując go zwrotem „nieruchomości ziemskie”. Mści się tutaj odrzucenie *a limine* definicji nieruchomości ziemskiej z 1919 r.

⁴⁸ Zob. też S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 46 i n.

⁴⁹ 3/89, OTK 1990, poz. 26.

⁵⁰ TK powtarza tu dosłownie definicję nieruchomości rolnej zawartą w art. 46(1) k.c. Korzystanie z definicji pochodzącej z 1990 r. przy interpretacji pojęcia z 1919 r. nie może nie wywołać zdziwienia.

⁵¹ Podobnie wyrok NSA z 6 listopada 2000 r., IV SA 801/99.

⁵² Por. W. Ziętek: glosa do wyroku WSA w Warszawie z 27 marca 2008 r., „Palestra” 2009, nr 1-2, s. 285-289.

2) Nie dysponując argumentami o charakterze dogmatycznym, ucieka się TK, co podziela NSA w głosowanym orzeczeniu, do tytułu dekretu z 6 września 1944 r. (o przeprowadzeniu reformy rolnej), jak też do art. 1 ust. 2 lit. a i b tegoż dekretu określających cele reformy rolnej. Rozumowanie określające zakres przedmiotowy nacjonalizacji na podstawie tak ogólnikowego sformułowania, jak tytuł dekretu czy jego cele, nie wydaje mi się dopuszczalne.

3) Swoje rozumienie pojęcia nieruchomości ziemskiej opiera dalej TK na treści rozporządzenia wykonawczego Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu z 6 września 1944 r.⁵³ Rozporządzenie to powołuje się na delegację ustawową zawartą w art. 8 i 20 dekretu z 6 września 1944 r. Zakres obu delegacji ustawowych dotyczy jednakże zupełnie innych kwestii niż te uregulowane w rozporządzeniu z 1 marca 1945 r. (prawo mianowania pełnomocników do spraw reformy rolnej oraz komisji reformy rolnej). Także z delegacji zawartej w art. 20 dekretu z 6 września 1944 r., która powierza MRiRR wykonanie reformy rolnej trudno wysnuwać upoważnienie do regulowania przez niego zakresu nacjonalizacji ziemi, który to zakres określają przepisy dekretu z mocą ustawy.

Stąd powoływanie się przez TK na przepisy rozporządzenia z 1 marca 1945 r. jako podstawę prawną dokonywanej przezeń wykładni przepisów dekretu z 6 stycznia 1944 r. nie sposób uznać za prawniczo uzasadnione.

Tak więc – moim zdaniem – trudno znaleźć przekonujące argumenty o charakterze dogmatycznym, z których można by wyinterpretować takie rozumienie pojęcia nieruchomości ziemskiej, jakie przyjął TK w swym orzeczeniu z 19 stycznia 1990 r., a za nim NSA w głosowanym orzeczeniu⁵⁴.

Reasumując: całą bogatą i różnorodną argumentację Trybunału Konstytucyjnego, NSA oraz Ministerstwa Rolnictwa uważam za nieopartą na przekonujących, wiążących argumentach o charakterze prawnym. Stoję w konsekwencji, inaczej niż NSA w głosowanym orzeczeniu, na stanowisku, iż zakres pojęcia „nieruchomość ziemska” użytego w art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r. należy ustalać w oparciu o definicję zawartą w przepisach wykonawczych z 12 września 1919 r.⁵⁵

⁵³ Dz. U. Nr 10, poz. 51.

⁵⁴ Inna rzecz, że stosowanie w praktyce orzeczenia TK z 19 października 1990 r. doprowadziło do powstania pomocniczego kryterium związku funkcjonalnego przejmowanej nieruchomości ziemskiej z gospodarką rolną majątku, w skład którego nieruchomość ta wchodziła. Por. orzeczenia II SA 250/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 22; IV SA 801/99; IV SA 2582/98 z głosem M. Kalińskiego, „Rejent” 2001, nr 12, s. 193, orzeczenie NSA z 5 marca 2003 r., SA 1592/02. Kryterium to okazało się w praktyce w wielu wypadkach korzystne dla byłych właścicieli. Szerze omówienie tej kwestii przekracza jednakże rozmiary niniejszej glosy. Szerzej zająłem się nią w artykule *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie TK i NSA*, w: *Księga pamiątkowa M. Pazdana*, Katowice 2005.

⁵⁵ Warto zauważyć, że w wydanym ostatnio orzeczeniu NSA odstąpił od linii orzecznictwa wyznaczonej przez TK w 1990 r. Por. orzeczenie NSA z 1 października 2014 r., I OSK 1722/13.

*

Te krótkie rozważania, do których asumptu dostarczyło nam głosowane orzeczenie NSA z 24 czerwca 2015 r., skłaniają mnie do dość pesymistycznej refleksji: Ile czasu, wysiłku, wiedzy prawniczej i środków poświęcono, by ustalić zakres jednego pojęcia, który to zakres zaciemniła jedna wadliwa nowelizacja – co gorsza, nie dochodząc do zadowalających wyników. Rodzi się pytanie, czy choćby skromna zakresem i rozciągnięta w czasie ustawa reprivatyzacyjna nie uwolniłaby naszego wymiaru sprawiedliwości od praktycznie nierozwiązywalnych problemów i poczucia pokrzywdzenia wielu stron. Dość sprawnie przeprowadzona akcja rekompensat za mienie zabużańskie, która nie zakłóciła funkcjonowania naszego budżetu, daje podstawę, by twierdzić, że jest to możliwe.

ALEKSANDER LICHOROWICZ

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

Nr 2 (17) – 2015, 332-342

DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.24

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

XXVIII Europejski Kongres Prawa Rolnego Poczdam, 9-12 września 2015 r.

W dniach 9-12 września 2015 r. odbył się w Poczdamie XXVIII Europejski Kongres Prawa Rolnego. Jego organizatorami były Europejski Komitet Prawa Rolnego (Comité Européen de Droit Rural – CEDR) we współpracy z Uniwersytetem w Poczdamie oraz Niemieckie Stowarzyszenie Prawa Rolnego (Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht – Vereinigung für Agrar- und Umweltrecht e.V. – DGAR). Jak w poprzednich latach w kongresie udział wzięli przedstawiciele nauki prawa rolnego, praktycy oraz członkowie krajowych stowarzyszeń prawa rolnego z państw członkowskich UE. W tegorocznym spotkaniu uczestniczyło 250 osób z 23 krajów, w tym także przedstawiciele państw spoza Europy (Turcji, Stanów Zjednoczonych, Argentyny, Brazylii, Kolumbii, Nepalu, Mozambiku oraz Nigerii). Wygłoszono 43 raporty krajowe oraz 9 raportów indywidualnych.

Tradycyjnie prace toczyły się w ramach trzech komisji. Pierwsza z nich obejmowała zagadnienia związane z organizacją rynków rolnych, ich uregulowaniem i wdrażaniem nowych rozwiązań legislacyjnych. Komisji przewodził prof. Pablo Amat Llombart z Universidad Politecnica w Walencji (Hiszpania). Przedstawione raporty narodowe wraz z dyskusją umożliwiły dokonanie wstępnego przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej w omawianym zakresie. Zwrócono szczególną uwagę na konieczność poprawy techniki legislacyjnej w kwestii regulacji rolnych. Jak wielokrotnie podkreślał prof. José Martínez, przeprowadzając liberalizację rynku rolnego, należy zwrócić szczególną uwagę na transparentność przepisów nań oddziałujących. Ponadto liberalizacji powinna towarzyszyć kompleksowa ocena skutków jej realizacji dokonywana przez prawodawcę. W szczególności należy poprawić ich „czytelność” oraz ograniczyć liczbę już i tak rozproszonych aktów. Wielokrotnie była podejmowana kwestia skutków zniesienia kwot produkcyjnych na mleko i kryzysowej sytuacji wśród jego producentów.

Przedstawicielka Wielkiej Brytanii, dr Nerys Llewelyn Jones, podkreśliła w swym raporcie konieczność wspierania młodych rolników w obejmowaniu przez nich gospodarstw, w tym konieczność ich właściwej edukacji. Według niej prowadzenie gospodarstwa rolnego jest nadal uznawane za „niewdzięczne” i nisko płatne zajęcie dla młodych ludzi. Z tego względu należy podejmować wszelkie możliwe środki, by umożliwić wdrażanie nowoczesnych technologii i innowacji. Zauważyła ona także, że z uwagi na istniejący podział administracyjny i różne uwarunkowania organizacyjno-prawne w Wielkiej Brytanii wdrażanie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej odbywa się w sposób niejednorodny.

W aspekcie konsekwencji reformy WPR w 2013 r. w odniesieniu do zmiany struktury dochodów rolników dr Franci Avsec ze Słowenii zaakcentował, że ustalony tzw. model częściowej równowagi dochodu ma umiarkowany wpływ na sektor rolny. Jakkolwiek spodziewana jest redystrybucja dochodu pomiędzy gospodarstwami. Ponadto stopniowe znoszenie rozróżnienia w płatnościach regionalnych będzie miało negatywne skutki dla rolników posiadających grunty uprawne.

O spadku dochodów we włoskim rolnictwie jako efekcie wdrażania WPR wspominał również prof. Luigi Russo z Uniwersytetu w Ferrarze. Wskazał on, że najwięcej kontrowersji niesie za sobą płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (tzw. zazielenianie – *greening*), jako obowiązkowy komponent nowego systemu płatności bezpośrednich. Wynika to przede wszystkim ze wzrostu biurokracji, przyjmowania przez rolników dodatkowych obciążeń i kosztów wynikających z zazieleniania. W przypadku włoskiego rolnictwa beneficjentami będą głównie duże gospodarstwa rolne, będące w stanie ponosić dodatkowe koszty związane z dostosowaniem się do założeń omawianych praktyk. Zatem wsparcie będzie dotyczyło niewielkiej grupy gospodarstw, we Włoszech bowiem dominują małe powierzchniami jednostki. Jednocześnie podniesiona została sprawa włoskiego rynku mleka. Mianowicie w czerwcu 2015 r. rząd na skutek starań organizacji producentów mleka przyjął dekret nr 51/2015 (Decreto legge) wprowadzający pewne założenia rozporządzenia nr 1308/2013 w zakresie zawierania pisemnych umów na produkcję i dostawę mleka, co znacznie wzmacnia siłę przetargową jego producentów na zliberalizowanym rynku rolnym.

Do nowych rozwiązań prawnych w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego odniosła się także dr Monika Król z Uniwersytetu Łódzkiego. Podniosła, że następuje reorientacja instrumentów polityki rolnej, której celem ma być eliminacja grupy właścicieli gospodarstw utrzymujących grunty wyłącznie w celu otrzymywania dopłat (tzw. *sofa farmers*), oraz redukcja dopłat dla największych gospodarstw. Stwierdziła ona, że pomimo zasadniczego celu, jakim jest zapewnienie utrzymania na odpowiednim poziomie dochodów rolniczych, nowy model wsparcia bezpośredniego ma służyć również wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych. Nowe środki prawne odnoszą się również do ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazu przez dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych, utrzymanie obszarów proekologicznych etc. Z punktu widzenia krajowej

polityki rolnej – jak podnosił w swoim raporcie dr Adam Niewiadomski – wprowadzone zmiany oceniane są pozytywnie, tym bardziej że polskie rolnictwo w dużej mierze jest tradycyjne, co pozwala na wypełnienie wymogów stawianych w WPR po 2013 r. Postawił on także pytanie, czy idea dbania o środowisko naturalne przekona rolników do korzystania z pomocy z funduszy europejskich w zamian za pewną reorganizację części swojej produkcji rolnej. Współczesny system zachęt dla rolników może okazać się niewystarczający.

Zasadniczym tematem prac drugiej komisji była problematyka wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz ochrony (zachowania) społeczności wiejskich w Unii Europejskiej w nowym okresie programowania, tj. w latach 2014-2020. Tematem dodatkowym zaś ustanowiono kwestie transgranicznego nabywania nieruchomości rolnych oraz nabywania nieruchomości rolnych przez kapitał pozarolniczy. Komisji przewodził prof. dr János Ede Szilágyi z Uniwersytetu w Miskolcu (Węgry).

W toku obrad okazało się, że to właśnie problematyce transgranicznego nabywania nieruchomości rolnych oraz nabywania ich przez kapitał pozarolniczy poświęcono zasadniczą część prac drugiej komisji, a ponadto to właśnie ta problematyka wzbudziła szczególne emocje, a także uwidoczniła duże różnice poglądów. Także w tej części wygłoszony został raport polski przygotowany przez dr hab. Teresę Kurowską, dr hab. Dorotę Łobos-Kotowską oraz dr. Pawła Gałę z Uniwersytetu Śląskiego.

Podczas dyskusji poświęconej problematyce polityki rozwoju obszarów wiejskich w UE podkreślano, że jej zasadniczym celem jest utrzymanie społeczności wiejskich. Dla realizacji tego celu konieczne jest zbudowanie silniejszej integracji pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, a także skoncentrowanie się na precyzyjnym określeniu potrzeb poszczególnych społeczności wiejskich. Wielu referentów podkreślało, że właściwym miejscem do sprecyzowania potrzeb lokalnych społeczności wiejskich są regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich. Podkreślano, że te pierwsze oraz krajowe programy rozwoju obszarów wiejskich również w znacznie większym stopniu powinny promować ochronę przyrody, a także wskazywać na zasady ochrony i udostępniania zasobów naturalnych, takich jak ziemia i woda. Prelegenci również wspominali o potrzebie ujmowania w takich programach rozwiązań mających na celu wspieranie kobiet prowadzących lub zamierzających prowadzić gospodarstwa rolne, a także wspierających młodych rolników.

W toku prac komisji można było dostrzec, że w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich także w krajach spoza UE funkcjonują rozwiązania podobne do europejskich. Podsumowaniem prac komisji drugiej w tej części były zgodnie wypracowane rekomendacje obejmujące wszystkie wymienione aspekty, których celem ma być powstrzymanie procesu wyludniania obszarów wiejskich.

Dyskusja dotycząca kwestii transgranicznego nabywania nieruchomości rolnych oraz nabywania nieruchomości rolnych przez kapitał pozarolniczy koncentrowała się na kilku zasadniczych kwestiach. Po pierwsze, wskazywano na problemy dotyczące definiowania podstawowych pojęć analizowanej materii, takich jak: grunt rolny, społeczność wiejska, czy też transgraniczne nabywanie nieruchomości rolnych. Po dru-

gie, w treści raportów krajowych wskazywano, że transgraniczne nabywanie nieruchomości rolnych może mieć różne cele: a) prowadzenie działalności rolniczej, b) spekulacyjne, c) inwestycyjne, d) mieszane. Po trzecie, podkreślano, że problematyka ta ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście tego, że w przypadku większości tzw. nowych krajów Unii Europejskiej (krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r.) właśnie teraz doszło do wygaśnięcia moratoriów na nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców z UE. Wszystko to prowadzić może do nasilenia procederu określanego mianem *land-grabbing*, czyli zawłaszczania gruntów rolnych na cele nierolnicze. W toku dyskusji ścierały się dwa zasadnicze poglądy: pierwszy wskazujący na potrzebę traktowania wszystkich nabywców gruntów rolnych (zarówno krajowych, jak i z innych krajów UE) w jednakowy sposób oraz drugi – zakładający konieczność ochrony krajowych nabywców gruntów rolnych przed silniejszymi kapitałowo nabywcami z innych krajów UE. W sporze tym obie strony zaprezentowały szereg niezwykle ciekawych argumentów. Debata zaś w tej materii nie doprowadziła do zgodnych konkluzji. Ta część obrad zatem nie została w komisji drugiej zamknięta wypracowaniem wspólnych rekomendacji, lecz wskazaniem szeregu problemów, które winny być poddane dalszej analizie. Wśród takich kwestii wskazano dwie zasadnicze: a) rosnące zapotrzebowanie na szczególne uregulowania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, b) szczególna rola gruntów rolnych oraz możliwość ograniczenia swobody obrotu takimi gruntami (nieruchomościami) w kontekście zasady swobodnego przepływu ludzi i kapitału.

Ostatniej, trzeciej komisji przewodzili prof. Alessandra di Lauro z Università degli Studi di Pisa we Włoszech oraz dr Luc Bodiguel z Uniwersytetu w Nantes we Francji. Zakres jej prac objął główne zmiany w prawie rolnym od ostatniego Kongresu, określenie ich źródeł i przyczyn oraz oddziaływanie prawa międzynarodowego na unijne i regionalne stosunki prawnorolne. W przedstawionych raportach podnoszone były kwestie programu Natura 2000, regulacji prawnych z zakresu inwazyjnych obcych gatunków roślin, 7 Ramowego Programu Działań w zakresie Środowiska Naturalnego (7EAP), formułowania nowego prawa zootechnicznego oraz upraw modyfikowanych genetycznie. Zauważano, że dużego znaczenia nabiera prawo międzynarodowe, czego przykładem, jak wynika z raportu Marianne Barstad z Norweskiej Agencji Rolnej, może być europejska Konwencja o ochronie praw człowieka. Miaowicie na jej podstawie wskazano, że narodowa ustawa o dzierżawie gruntów jest sprzeczna z Protokołem I do Konwencji. Innym przykładem oddziaływania prawa międzynarodowego na prawo unijne jest kwestia ustanawiania ochrony biopatentów przez Europejski Urząd Patentowy. W tej kwestii wydano orzeczenie, na podstawie którego rośliny i zwierzęta będące rezultatem procesów biologicznych mogą być objęte patentem, nawet gdy zastosowana hodowlana metoda ich pozyskania nie podlega opatentowaniu. Wymiar międzynarodowy jest także zauważalny przy okazji negocjacji Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP), którego celem jest ustanowienie wolnego handlu pomiędzy Unią Europejską a USA. Poza nim

na prawo rolne oddziałują, przykładowo, Konwencja berneńska, Konwencja ramsarska czy Protokół z Kioto w sprawie zmian klimatu.

Pewne modyfikacje pojawiły się także w zakresie prawa krajowego. Przykładowo z raportu belgijskiego, przygotowanego przez Franza, Louise et Henry'ego Van Mallegheem, wynika że został przyjęty przez rząd Waloński kodeks rolny (Code Wallon de l'Agriculture), który kompleksowo obejmuje kwestie prawnorolne. Zatem już nie tylko Francuzi mogą się poszczycić takim osiągnięciem.

Jak zauważa prof. dr Roland Norer z Uniwersytetu w Lucernie w Szwajcarii, „skoordynowanie” prawa krajowego i prawa unijnego ma istotne znaczenie w szczególności w określaniu systematyki samego prawa rolnego. Rola prawodawcy krajowego i jego kreatywność ustawodawcza mogą mieć wpływ na prawo unijne. Odpowiednio zniesienie kwot mlecznych spowodowało w Holandii wzrost produkcji mleka, a to z kolei pociągnęło za sobą wzrost produkcji szkodliwych substancji przez zwierzęta. Kwestia ta została uregulowana w dyrektywie azotanowej i dyrektywie siedliskowej, a w Holandii została implementowana jako nowy system w 2014 r. Szczegóły jej rozwiązań zostały wskazane w raporcie holenderskim przygotowanym przez prof. dr. Willema Bruila z Uniwersytetu w Gorningen w Holandii.

Prace komisji objęły także problematykę prawną bezpieczeństwa żywności, do czego zapewne przyczyniła się wystawa EXPO 2015 w Mediolanie. Dyskusja dotyczyła fundamentalnego prawa do żywności Giuliana Strambi z Włoch podjęła tę problematykę w aspekcie redukcji jej marnowania i niszczenia, a także przepisów dotyczących informowania o żywności. Reforma polityki rolnej w Szwajcarii przyniosła z kolei wprowadzenie do ustawodawstwa pojęcia suwerenności żywnościowej, o czym poinformowała Christa Preisig z Uniwersytetu w Lucernie w Szwajcarii. Należy przez nie rozumieć prawo do prowadzenia polityki w zakresie rolnictwa i żywności, która jak najlepiej dostosowana jest do potrzeb miejscowej ludności, a jednocześnie nie ma negatywnego wpływu na ludność innych krajów.

W podsumowaniu prac komisji prof. dr Roland Norer stwierdził, że przedstawione raporty nakreślają pewien demoralizujący obraz obecnej sytuacji prawa rolnego: dominująca rola prawodawcy unijnego i słaba pozycja ustawodawcy krajowego, którego główną rolą jest implementowanie dorobku prawnego UE. Jakkolwiek prawo europejskie pozostawia pewną swobodę państwom członkowskim, czego przykładem może być Waloński kodeks prawa rolnego.

XXVIII Europejski Kongres Prawa Rolnego był bardzo ważnym wydarzeniem naukowym, w czasie którego podejmowano problematykę z zakresu prawa rolnego, rozwoju obszarów wiejskich i bezpieczeństwa żywności. Umożliwił on wymianę doświadczeń z zakresu teorii prawa rolnego, a także praktycznych w odniesieniu do najbardziej kluczowych przemian, jakie w nim obecnie zachodzą, i to zarówno na poziomie Europy, jak i całego świata.

Polska była reprezentowana we wszystkich trzech komisjach. W ramach pierwszej raport wygłosili dr Monika Król (UŁ) oraz dr Adam Niewiadomski (UW),

w II komisji został wygłoszony referat przez dr hab. Dorotę Łobos-Kotowską (UŚ) oraz dr. Pawła Gałę, który został przygotowany pod kierunkiem prof. dr hab. Teresy Kurowskiej (UŚ), natomiast w III zostały zaprezentowane trzy raporty indywidualne. Wygłosiły je: dr Izabela Lipińska (UP w Poznaniu), dr Anna Kapała (UP we Wrocławiu) oraz dr Aneta Suchoń (UAM). Raporty te zostały przygotowane pod kierownictwem prof. dr. hab. Romana Budzinowskiego (UAM), a obejmowały problematykę z zakresu prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem produkcyjnym w rolnictwie, sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych oraz spółdzielczości na terenach wiejskich.

Kongres zakończył się wspólnym posiedzeniem naukowym, w czasie którego zostały przedstawione projekty raportów końcowych wszystkich komisji. Dokonano także wyboru wiceprezydentów Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego (CEDR). Jednym z nich został prof. dr hab. Roman Budzinowski (UAM). Ponadto podsumowano działalność CEDR na przestrzeni dwóch lat od Kongresu w Lucernie. Na zakończenie obrad ustalono, że kolejny Kongres Prawa Rolnego odbędzie się w 2017 r. w Lille we Francji, a jego organizację powierzono Francuskiemu Stowarzyszeniu Prawa Rolnego.

IZABELA LIPIŃSKA, PAWEŁ GAŁA

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (17) – 2015, 343-348
DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.25

**Drugie niemiecko-polskie kolokwium
„Prawo żywnościowe – nowe wyzwania i perspektywy”
(„Lebensmittelrecht – neue Herausforderungen
und Perspektiven”)**

Poznań, 28-29 maja 2015 r.

W dniach 28-29 maja 2015 r. odbyło się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu drugie niemiecko-polskie kolokwium „Prawo żywnościowe – nowe wyzwania i perspektywy” („Lebensmittelrecht – neue Herausforderungen und Perspektiven”). Współorganizatorem ze strony niemieckiej była kierowana przez prof. Ines Härtel Katedra Prawa Publicznego, Prawa Administracyjnego, Prawa Europejskiego, Prawa Ochrony Środowiska, Prawa Rolnego oraz Prawa Gospodarki Żywnościowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą. Wspólne obrady były efektem współpracy podjętej przez oba zaprzyjaźnione Wydziały i stanowiły kontynuację cyklu spotkań

pracowników naukowych, doktorantów i studentów zainteresowanych problematyką prawa żywnościowego. Pierwsze kolokwium pod nazwą „Żywność w nowoczesnym społeczeństwie konsumpcyjnym/Lebensmittel in der modernen Konsumgesellschaft” odbyło się w Ślubicach (22-23 stycznia 2015 r.)¹.

W kolokwium udział wzięli przedstawiciele różnych ośrodków uniwersyteckich z Polski i Niemiec. Dwudniowe obrady rozpoczęły się referatami poświęconymi ogólnym problemom wyzwań i perspektyw rozwoju prawa żywnościowego, wygłoszonymi przez prof. Ines Härtel oraz prof. Romana Budzinowskiego (UAM). Były one znakomitą wprowadzeniem do kolokwium i zaproszeniem do dyskusji.

W dalszej kolejności wygłoszono wiele referatów poruszających zróżnicowane wątki problemowe, stanowiące jednocześnie przedmioty badań uczestników. Dotyczyły one: kwestii zielonej inżynierii genetycznej w unijnych i niemieckich regulacjach (*European and German Law on Green Genetic Engineering* – dr Johanna Monien), prawnych aspektów pojęcia żywności (*Legal aspects of the food notion* – dr Katarzyna Leśkiewicz, UAM), ram prawnych stosowania środków ochrony roślin w Unii Europejskiej (*The legal framework for plant protection products in the EU* – Anne Mayer), odpowiedzialności dystrybutora w procesie znakowania żywności (*The liability of the distributor for a food labelling* – dr Agnieszka Szymecka-Wesołowska, Uniwersytet Koźmińskiego, Warszawa), międzynarodowych i krajowych regulacji zapewniających ochronę bioróżnorodności (*The International and European Plant Variety Protection Law* – Christina Flaskühler), udziału i znaczenia spółdzielni rolniczych w łańcuchu dostaw żywności (*The participation and the significance of cooperatives in the food supply chains* – dr Aneta Suchoń, UAM), prawnych aspektów ochrony ekologicznej (*Organic protection – a legal chance process* – Mathias Olbrisch), definicji i zakresu zastosowania rozporządzenia dotyczącego nowej żywności i nowych składników żywności (*Der Begriff und der Anwendungsbereich der Novel-Food-Verordnung* – mgr Łukasz M. Sokołowski, UAM).

Drugiego dnia referaty przedstawili kolejni uczestnicy kolokwium, poruszając problematykę: wody jako zasobu zapewniającego jakość życia (*Wasser – eine besondere Ressource schafft Lebensqualität* – Lala Kassimowa), miodu jako przykładu produktu rolnego i spożywczego (*Honey as the example of agricultural and food product* – mgr Krzysztof Różański, UAM), nabywania nieruchomości w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i reform regulacji prawnych Landów w Republice Federalnej Niemiec (*Case law of the ECJ relating to the acquisition of real estate against the background of the legal reforms of the federal states of the Republic of Germany* – Hanna Schmelz), nowych regulacji prawnych dotyczących sprzedaży bezpośredniej produktów spożywczych (*New legal provisions on direct sales of foodstuffs* – dr Anna Kapala, UP Wrocław), prawnych aspektów Trans-

¹ Zob. Ł. M. Sokołowski, *Niemiecko-polskie kolokwium „Żywność w nowoczesnym społeczeństwie konsumpcyjnym” („Lebensmittel in der modernen Konsumgesellschaft”)*, Ślubice, 22-23 stycznia 2015 r., „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 316-317.



atlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji TTIP (*Legal Approaches of TTIP* – Elisa Aust), roli Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności w kształtowaniu jakości żywności (*The role of the EFSA in shaping food quality* – mgr Adam Zieliński, PAN Warszawa) oraz społecznej odpowiedzialności w biznesie w zglobalizowanym świecie (*Corporate social responsibility in a globalized world* – Malte Wilhelm).

Efektem zarówno styczniowego, jak i majowego kolokwium będzie wydanie w 2016 r. wspólnej monografii obejmującej artykuły autorstwa uczestników spotkań.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (17) – 2015, 348-350
DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.26