

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)
Aneta Suchoń i Łukasz Mikołaj Sokołowski (sekretarze redakcji)

Komitet naukowy

PAWEŁ CZECHOWSKI, ALEKSANDER LICHOROWICZ,
ALEKSANDER OLESZKO, STANISŁAW PRUTIS

oraz

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

Adres Redakcji

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

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

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

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (18)
2016



POZNAN 2016

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2016

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

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. 14,50. Ark. druk. 15,125

DRUK I OPRAWA: EXPOL, WŁOCŁAWEK UL. BRZESKA 4

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Teoria prawa rolnego

- ROMAN BUDZINOWSKI (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Das Agrarrecht zwischen Geschichte und Zukunft. Einige Betrachtungen .. 11

Studia i materiały z badań

- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Legal aspects of labelling of gluten-free products 23
- PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Uniwersytet Warszawski)
Administrative liability of a farmer acting as food business operator 33
- ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Z aktualnej problematyki dzierżawy nieruchomości rolnych 49
- PAWEŁ BLAJER (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)
Neue Regelungen über den Grundstücksverkehr in Polen – Rückkehr in die Vergangenheit? 65
- JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
The role of agriculture in the circular economy (perspectives for legislation and policy) 81
- IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)
Financing risk management in agriculture in the light of the Common Agricultural Policy 97
- ANNA KAPALA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu)
Protection measures for protected designation of origin, protected geographical indications and traditional specialties guaranteed under Polish law 109
- DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)
Rola Programu Rodzina 500 plus na obszarach wiejskich 123
- MARCIN LEMKOWSKI (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Uprawnienie dzierżawcy do zakupu nieruchomości rolnej w następstwie częściowego rozwiązania umowy dzierżawy 145

ALEKSANDRA SIKORSKA-LEWANDOWSKA (Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu)	
<i>Uprawnienia rolniczego zrzeszenia branżowego</i>	163
ELIZA JACHNIK (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Prawne aspekty uboju rytualnego</i>	177

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Recenzje i noty bibliograficzne

Silvia Manservigi, <i>Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile. Profili europei ed internazionali</i> , Napoli 2016 (rec. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	191
--	-----

Przegląd czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (opr. ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI)	193
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (opr. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI)....	194
„Revue de Droit Rural” (opr. ZOFIA FRĄCKOWIAK)	196
„Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	199

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych (opr. PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL)	203
--	-----

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Polsko-niemiecka konferencja naukowa „Prawo rolne między historią a przyszłością”/„Das Agrarrecht zwischen Geschichte und Zukunft” Poznań–Gultowy, 9–11 czerwca 2016 r. (ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI)	227
Ogólnopolska konferencja naukowa „Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich – 25 lat doświadczeń, nowe wyzwania”, Borsuki, 5-7 listopada 2015 r. (PRZEMYSŁAW LITWINIUK)	230

V. BIBLIOGRAFIA

Polska bibliografia prawnorolna za rok 2015 (opr. PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL)	233
---	-----

CONTENTS

I. PAPERS

From the theory of agricultural law

ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Agricultural law between the history and the future</i>	11
--	----

Research and studies

KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Legal aspects of labelling gluten-free products</i>	23
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (University of Warsaw, Poland) <i>Administrative liability of a farmer acting as a food business operator</i> .	33
ANETA SUCHOŃ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Current issues of the lease of agricultural land</i>	49
PAWEŁ BLAJER (Jagiellonian University in Krakow, Poland) <i>New regulations of the transactions in agricultural property in Poland – a return to the past?</i>	65
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>The role of agriculture in the circular economy (perspectives for legis- lation and policy)</i>	81
IZABELA LIPIŃSKA (University of Life Sciences in Poznań, Poland) <i>Financing risk management in agriculture in the light of the Common Agricultural Policy</i>	97
ANNA KAPALA (Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland) <i>Protection measures for protected designation of origin, protected geographical indications and traditional specialties guaranteed under Polish law</i>	109

DAMIAN PUŚLECKI (University of Life Sciences in Poznań, Poland)	
<i>The role of the Family 500 plus Programme in rural areas.....</i>	123
MARCIN LEMKOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Tenant's entitlements to purchase an agricultural property as a consequence of a partial termination of a lease contract</i>	145
ALEKSANDRA SIKORSKA-LEWANDOWSKA (Nicolaus Copernicus University in Toruń, Poland)	
<i>Competences of an agricultural association</i>	163
ELIZA JACHNIK (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Legal aspects of ritual slaughter</i>	177
II. LITERATURE REVIEW	191
III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	203
IV. REPORTS	227
V. BIBLIOGRAPHY	233

INDICE

I. ARTICOLI

Diritto agrario: aspetti generali

ROMAN BUDZINOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>Il diritto agrario tra storia e futuro</i>	11
---	----

Studi e ricerche

KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>L'etichettatura dei prodotti senza glutine: aspetti giuridici</i>	23
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Università di Varsavia, Polonia) <i>La responsabilità amministrativa dell'agricoltore in quanto operatore del settore alimentare</i>	33
ANETA SUCHOŃ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>Dell'attuale problematica dell'affitto di fondi agricoli</i>	49
PAWEŁ BLAJER (Università Jagellonica di Cracovia, Polonia) <i>Nuove regolazioni sulla compravendita di fondi agricoli in Polonia – un ritorno al passato?</i>	65
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>Il ruolo dell'agricoltura nella economia circolare (prospettiva giuridica e politica)</i>	81
IZABELA LIPIŃSKA (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia) <i>Il finanziamento della gestione dei rischi in agricoltura alla luce della politica agricola comune</i>	97
ANNA KAPALA (Università dell'Ambiente di Wrocław, Polonia) <i>Gli strumenti di tutela della denominazione di origine protetta, delle indicazioni geografiche protette e della specialità tradizionale garantita nella legge polacca</i>	109

DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)	
<i>Il ruolo del Programma Famiglia 500 plus nelle zone rurali</i>	123
MARCIN LEMKOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>Il diritto dell'affittuario per l'acquisto di fondo agricolo a seguito di una risoluzione parziale del contratto</i>	145
ALEKSANDRA SIKORSKA-LEWANDOWSKA (Università di Niccolò Copernico di Toruń, Polonia)	
<i>Le competenze delle associazioni agricole di categoria</i>	163
ELIZA JACHNIK (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>Gli aspetti giuridici della macellazione rituale</i>	177
II. RASSEGNA DI LETTERATURA	191
III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	203
IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	227
V. BIBLIOGRAFIA	233

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

Das Agrarrecht zwischen Geschichte und Zukunft

Einige Betrachtungen

1. Die Formulierung im Titel meines Beitrags (bzw. meiner Überlegungen) ist nicht originell. Sie bezieht sich auf die Publikation eines italienischen Autors aus der Mitte der 1960er Jahre¹. Diese (Formulierung) gibt es auch in der französischen Literatur² und sie inspirierte mich zum Verfassen von einem Beitrag, der Anfang der 1990er Jahre veröffentlicht wurde, also kurz nachdem der Übergang zu der parlamentarischen Demokratie in Polen begonnen hatte³. Die Einführung der Geschichte und der Zukunft als Bezugspunkte für die Überlegungen zum Thema Agrarrecht ist absichtlich und nützlich, wenn man die Stellung des Agrarrechts im gesamten Rechtssystem bestimmen, sowie seine (typischen) Eigenschaften und seine Entwicklungstendenzen skizzieren will usw.

Zum ersten wird hier angenommen, was doch offensichtlich ist, dass dieser Teilbereich der Regelung eine bestimmte Vergangenheit hinter sich hat,

¹ M. Giorgianni, *Il diritto agrario tra il passato e l'avvenire*, „Rivista di Diritto Agrario“ 1966, H. I, S. 21ff.

² J. Foyer, *Le droit rural entre passé et son avenir*, „Revue du Droit Rural“ 2012, H. 399, S. 1-2.

³ R. Budzinowski, *Prawo rolne między historią a przyszłością*, in: *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pañki*, Katowice 1993, S. 145ff.

obwohl sie – wie wir wissen – nicht so alt ist, wie das Zivilrecht. Dieses Recht entstand im Laufe der Entwicklung des Kapitalismus, als die Unterschiede zwischen der Landwirtschaft, der Industrie und dem Handel evident wurden und als die Landwirtschaft – aufgrund ihrer typischen Eigenschaften – eine spezielle (manchmal auch eine Sonder-) Regelung verlangte, und das Zivilrecht – aufgrund des Individualismus der Zivilkodizes aus dem 19. Jh. – nicht imstande war, den Anforderungen der Entwicklung der Landwirtschaft in der neuen Realität standzuhalten⁴.

Zweitens schickt die Formulierung im Titel meines heutigen Beitrags voraus, dass das Agrarrecht auch eine bestimmte Zukunft vor sich hat. Diese Feststellung ist jedoch nicht mehr so offensichtlich angesichts seines Umfangs bzw. einer Änderung des Gegenstandes der Regelung. An dieser Stelle wird angenommen, dass die Regelung bezüglich der Landwirtschaft einen immer größeren Umfang haben wird und sich – aufgrund ihrer Eigenschaften – eben als Agrarrecht aussondern lassen wird. Dies ist immer noch möglich und durchaus berechtigt.

Es wird also angenommen, dass auch die künftige Agrarregelung (obwohl nicht in allen Bereichen dieses Wirtschaftszweiges) einen partikulären Charakter haben wird und dass rechtliche Regelungen, insbesondere spezielle Regelungen, manchmal ja (jedoch seltener) Sonderregelungen beschlossen werden.

Diese Feststellung resultiert aus der bisherigen Entwicklung der Agrargesetzgebung. Die Regelung betraf und betrifft immer noch unterschiedliche landwirtschaftliche Aspekte. Infolge der Entwicklung gab es Änderungen in der Auffassung des Agrarrechts selbst, das mit der Zeit sehr weit von seinen „agraren Wurzeln“ abwich, und aufgrund der Erweiterung des Regelungsgegenstandes müssen seine Grenzen ständig Neubestimmt werden. Zurecht wird also dem Bewusstsein der „Historizität“ dieses Rechtszweiges, der Motive seiner Unterscheidung und seiner Funktion damals und heute, eine wesentliche Rolle beim Behalten ihrer Identität zugeschrieben⁵.

Interessant kann dabei die im Titel des Beitrags genannte Thematik – rechtsvergleichend gesehen – sein, insbesondere in der Zusammenstellung mit der Entwicklung des Agrarrechts und der Rechtswissenschaft in Deutschland. Wie wir wissen, hat das Agrarrecht in Polen keine zivilistische Her-

⁴ Näheres zur Entstehung des Agrarrechts siehe: R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, S. 106ff.

⁵ Vgl. A. Jannarelli, *Antonio Carrozza e le nuove sfide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria*, „Rivista di Diritto Agrario“ 2008, H. 1, S. 3ff.

kunft, ist jedoch – in seiner Entstehung – ähnlich wie in Deutschland – eher mit den Regelungen aus dem Bereich des öffentlichen Rechts verbunden. Weitere Entwicklung dieses Rechts wurde in beiden Ländern durch viele Faktoren determiniert, die mit dem Stand der Wirtschaft, mit der Agrarpolitik, mit der Tradition, mit der Kultur usw. zusammenhängen. Die Möglichkeit einer gemeinsamen breiteren Diskussion kam in Polen erst 2004 mit dem Beitritt zur EU und mit der Einbeziehung der polnischen Landwirtschaft in die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Heute kann man sagen, dass die Probleme der Entwicklung des Agrarrechts in Deutschland und in Polen wenn nicht gleich, dann sehr ähnlich sind.

Das Ziel der vorliegenden Überlegungen ist eine „Gegenüberstellung“ der Vergangenheit und der Zukunft des Agrarrechts. Deswegen sollten in erster Linie die Faktoren (Determinanten) der Entwicklung der rechtlichen Agrarregelungen genannt werden, in Anlehnung an diese die Evolution der Agrarrechtsprechung und der jetzige Stand des Agrarrechts gezeigt werden, und erst vor diesem Hintergrund seine Zukunft bestimmt werden. Dieser Ausblick auf die Zukunft in Anlehnung an historische Erfahrungen erlaubt auch, als eine Art Zusammenfassung, ja wenigstens ein paar Anmerkungen zum vorliegenden Thema zu formulieren: das Agrarrecht zwischen der Tradition und der Modernität. Es ist jedoch sehr schwierig im begrenzten Umfang die obigen Fragen und Begriffe eingehend zu erläutern, deshalb sind diese Überlegungen sehr synthetisch und lassen sich in einigen Punkten zusammenfassen.

2. Die Entwicklung der rechtlichen Regelungen im Bereich der Landwirtschaft wurde und wird von vielen Faktoren beeinflusst: es sind vor allem der Natur- und der technische Faktor, politische Faktoren, Staatsformfaktoren, der internationale Faktor, der historische Faktor, aber auch die Agrarrechtswissenschaft sowie die Rechtsprechung in landwirtschaftlichen Angelegenheiten⁶.

Ich beginne mit der Feststellung, dass die Rolle der einzelnen Faktoren in der Entwicklung des Agrarrechts nicht konstant und nicht gleich ist. Zu jedem Zeitpunkt sieht die Lage anders aus, sie ist sehr dynamisch. Auf jeden Fall ist die Bedeutung der dynamischen Faktoren (insbesondere des politischen Faktors, des internationalen Faktors und des strukturellen Faktors) dermaßen wichtig, dass die typischen Eigenschaften der Landwirtschaft in den rechtli-

⁶ Faktoren der Entwicklung des Agrarrechts werden in der Arbeit *Problemy ogólne prawa rolnego* (S. 42 ff) analysiert.

chen Regelungen (des internationalen Rechts, des EU-Rechts und des nationalen Rechts) ihre Widerspiegelung finden. Es ändert sich dabei der umwelttechnische Faktor, denn es ändert sich die Landwirtschaft selbst und ihre wirtschaftliche Umgebung. Die Bedeutung der einzelnen Herstellungsfaktoren wandelt sich, es gibt neue für die landwirtschaftliche Tätigkeit wichtige Technologien, Güter, aber auch Gefahren für die Gesundheit von Tieren und Menschen. Eine immer größere Rolle spielt hier der Markt, auf dem die Interessen der Erzeuger und der Verbraucher aufeinander treffen.

Zweifelsohne ist die Bedeutung des internationalen Faktors der Entwicklung des Agrarrechts in Form von Globalisierung und Regionalisierung deutlich gestiegen (ich beziehe mich hier auf die Integration im Rahmen der Europäischen Union). Diese zwei Erscheinungen vom unterschiedlichen Umfang, ja von unterschiedlichen Wirkungsrichtungen, determinieren die Entwicklung der Landwirtschaft und der rechtlichen Regulierungen. Die Globalisierung unterstützt lokale Entwicklungsfaktoren. Beim Schutz des europäischen Landwirtschaftsmodells bezieht sich die EU auf die Faktoren, die mit einem bestimmten Gebiet, oder mit der Lokalität verbunden sind. Die Wirkung des internationalen Faktors wie auch die Rolle der Lokalität im Auge behaltend, könnte man sagen, dass das Agrarrecht quasi zwischen der Globalisierung, der Regionalisierung und der Lokalität steckt.

3. Die Entwicklung der Agrarregulierung, als Wirkungsergebnis von zahlreichen Faktoren, brachte wesentliche Änderungen in der Gesetzgebung mit sich, in Form von Entwicklungstendenzen, wie Dynamik, Expansion, Publizisierung und Institutionalisierung⁷. Sie charakterisieren die Entwicklung der Agrarrechtsprechung aus der Sicht der Quellen (Dynamik), des Gegenstandes (Expansion), der Wirkung (Publizisierung) und der verwendeten Instrumente (Institutionalisierung). Die gemeinsame Eigenschaft der so formulierten Entwicklungslinien des Agrarrechts ist der Verlauf der Änderungen in eine Richtung. Es stellt sich jedoch heraus, dass es in diesem Teilbereich des Rechts auch solche Änderungen gibt, die in entgegengesetzte Richtungen verlaufen. Man kann sie auch Entwicklungswidersprüche des Agrarrechts nennen. Ausgedrückt werden sie in folgenden Formulierungen: zwischen Agarisierung und Deagrarisierung der Regelung in der Landwirtschaft, zwischen Universalismus und Partikularismus der rechtlichen Regelungen und

⁷ In der deutschsprachigen Literatur beschreibt die Entwicklungstendenzen R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht. Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*, Wien–New York 2005.

zwischen Tradition und Modernität⁸. Das Ergebnis dieser Widersprüche bedeutet – wie bisher – keine Stagnation, sondern Entwicklung der Regulierungen, die die Landwirtschaft betreffen.

Wir können hier zweifelsohne, besonders aufgrund der Expansion des Agrarrechts, von der Agrarisierung der Regelung der sozialen Verhältnisse in der Landwirtschaft sprechen. Der rechtlichen Regelung unterliegen immer neue Aspekte dieses Wirtschaftszweiges, was wiederum mit dem Ausbau der öffentlichen Intervention zusammenhängt, deren Wirkungsgegenstand auch – generell – erweitert wird. Historisch gesehen äußert sich die Agrarisierung im Übergang von „agraren Wurzeln“ dieses Teilbereiches des Rechts (als die landwirtschaftliche Fläche der Hauptwirkungsgegenstand war), durch Kommerzialisierung bis zum „Agrar“-Regime der Umweltproblematik in der Landwirtschaft, Nahrungswirtschaft und in der Entwicklung des ländlichen Raumes.

Man soll jedoch Erscheinungen nicht außer Acht lassen, die einen entgegengesetzten Verlauf haben, d. i. die Deagrarisierung. Ein solcher Prozess wird immer deutlicher spürbar im Bereich der Regelung der Agrarmärkte, aufgrund der allmählichen Liberalisierung des Handels mit Agrarerzeugnissen. Aus diesem Grund kann man von der Entwicklung des Agrarrechts zwischen Agrarisierung und Deagrarisierung sprechen, wobei die erstere in diesem Verhältnis überwiegt.

Etwas anders stellt sich wiederum eine weitere Eigenschaft der Entwicklung des Agrarrechts vor, die in der Formulierung „zwischen Universalismus und Partikularismus“ der Regelungen zusammengefasst wurde. Von dem Standpunkt der Entstehung aus gesehen muss festgestellt werden, dass die Entwicklung dieses Gebietes der Rechtswissenschaft vom allgemeinen Recht zur Sonderregelung (insbesondere im Bereich des Zivilrechts) bei der Entstehung, bis hin zum allgemeinen Recht, doch bereits vor allem im Bereich des öffentlichen Rechts verlief. Deutlich wird heute der Prozess der Einschränkung von Sonderregelungen, was jedoch nicht bedeutet, dass eine universelle Agrarregelung (gemeinsam für unterschiedliche Wirtschaftszweige) überwiegt. Ihre Entwicklung unterstützt die Marktwirtschaft (und die Regel der Wirtschaftsfreiheit). Der Gegenstand der Regelung ist zwar ausgeweitet worden (z. B. aufgrund der Kommerzialisierung der Landwirtschaft), doch der Akzent liegt jetzt bei einer Regulierung speziell (und nur) für die Landwirtschaft. Letztendlich beschreibt die Formulierung „zwischen Universalismus

⁸ Näheres zu Entwicklungswidersprüchen des Agrarrechts siehe: R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego“ 2008, Nr. 2, S. 13ff.

und Partikularismus“ nicht alle Entwicklungstendenzen des heutigen Agrarrechts, denn sie berücksichtigt nicht die immer umfangreichere Agrarregulierung, die keine Sonderregelung ist (hinsichtlich einer allgemeinen Regelung), und zugleich keinen universellen Charakter hat. Diese Regulierung stellt *ius proprium* der Landwirtschaft dar.

Traditionelle Regulierungen werden gewöhnlich mit der Vergangenheit assoziiert, als die Bodenproblematik noch das Grundproblem darstellte. Moderne agrarrechtliche Regelungen werden dagegen mit der Gegenwart in Verbindung gebracht, als der Gesetzgeber auf den Markt aufmerksam wurde, und – was daraus resultiert – auch auf Agrarumweltfragen, Agrarnahrungsrecht und auf die Entwicklung der ländlichen Gebiete. Vor diesem Hintergrund spricht man auch über das traditionelle und das moderne Agrarrecht (darauf komme ich noch zu sprechen). In diesem Bereich spielt die Kontinuität eine enorme Rolle, denn Kontinuität und Stabilität der Regelung werden hier erwünscht. Es ist ganz offensichtlich, dass neue Regelungen in der bestehenden sozial-wirtschaftlichen und politischen Realität fest verankert sein müssen. Sie sollten die Eigentümlichkeit der Landwirtschaft, den Grad ihrer Entwicklung, die Tradition des Wirtschaftens, aber auch die Folgen der bisherigen juristischen Regelungen berücksichtigen. Wenn ein Bereich der sozialen Verhältnisse bereits rechtlich geregelt wurde, so muss der Gesetzgeber bei der Einführung neuer Regelungen zwangsläufig an die Vergangenheit anknüpfen, d. i. an vorhandene Konstruktionen oder juristische Begriffe.

Zusammenfassend muss ich noch bemerken, dass der prinzipielle Entwicklungswiderspruch des Agrarrechts mit der Formulierung „zwischen Agrarisierung und Deagrarisierung“ ausgedrückt wird; andere Widersprüche stellen dagegen seine Konkretisierung dar. Die Verhältnisse zwischen unterschiedlichen, auch entgegengesetzten Richtungen der Änderungen (andere Polarisierung) von rechtlichen Agrarregelungen haben – wie man sieht – einen dynamischen Charakter, sie evolvieren mit der Zeit. Wichtig für das Agrarrecht ist die Dominanz solcher Änderungsrichtungen, die über die Entwicklung und die Zukunft des hier besprochenen Teilbereichs des Rechts entscheiden. Die Agrarisierung der Regelungen, die in der Einführung von partikulären Regelungen (vor allem speziellen Regelungen) besteht, wird nicht lediglich mit landwirtschaftlichen Aspekten begründet (mit der Eigentümlichkeit der Landwirtschaft als Wirtschaftszweig), sondern mit gesamtgesellschaftlichen Aspekten, darunter auch mit den Verbraucherinteressen. Man kann sagen, dass das heutige Agrarrecht, seine Eigenschaften und Entwicklung aus den grundlegenden Entscheidungen des Gesetzgebers resultieren.

4. Die Agrarisierung der rechtlichen Regelungen, die unterschiedliche Aspekte der Landwirtschaft betreffen, führte zur Entstehung neuer Teilbereiche des Agrarrechts (d. i. Agrarumweltrecht, Agrarnahrungsrecht, das Recht zur Entwicklung des ländlichen Raums, und manche unterscheiden sogar das Agrarwirtschaftsrecht)⁹. Das gegenwärtige Agrarrecht besteht aus Regelungen, die jeweils zu einem anderen Zeitpunkt veröffentlicht wurden, in verschiedenen „Phasen“ seiner Entwicklung. Nebeneinander treten Regelungen auf, die die Gestaltung der Eigentumsverhältnisse und die Nutzung der Fläche betreffen, sowie für die Entwicklung des Agrarrechts in der ursprünglichen Gestalt charakteristisch sind. Sie betreffen auch die Kommerzialisierung der Erzeugung und die Qualität der Agrarerzeugnisse, was für das gegenwärtige Recht typisch ist.

Man muss jedoch eines im Auge behalten, dass die Regelungen bezüglich der Gestaltung der Eigentumsverhältnisse und der Nutzung der Flächen, geändert werden, auch ihre Wahrnehmung ändert sich. Sie werden aus einem dynamischen Gesichtspunkt aus betrachtet, als Instrument zum Ausüben der landwirtschaftlichen Tätigkeit. Das sog. Recht auf Grundbesitz berücksichtigt beispielsweise gegenwärtige Anforderungen zur Bewahrung der Umwelt, zum Schutz der biologischen Vielfalt, der Gewässer, des Klimas usw. Vor diesem Hintergrund wird in der deutschen Rechtswissenschaft vom Bedürfnis einer näheren Bestimmung vom Gesetzgeber eines Rechts für den Agrarerzeuger zur Nutzung der natürlichen Ressourcen in der Landwirtschaft¹⁰ gesprochen. Sicherlich deswegen wird dem Recht auf Grundbesitz in der italienischen Fachliteratur das sog. „Bodenrecht“ gegenübergestellt, das von diesem Erzeuger befolgt werden muss¹¹.

Die Regelungen des modernen Agrarrechts umfassen dagegen auch solche Bereiche, für die nur ganz wenige Regelungen gelten oder solche, die überhaupt keiner solchen Regelung unterliegen. Diese Regelungen nähern sich entweder Regelungen in anderen Teilgebieten des Rechts, oder sie bewahren eine gewisse Besonderheit. Für das heutige Agrarrecht sind vor allem Verbindungen zu anderen Gebieten charakteristisch als Konsequenz davon, dass die Landwirtschaft nicht mehr isoliert, sondern in die Entwicklung von

⁹ Siehe z.B. J. Hudault, *L'evolution et les fondaments actuels du droit rural*, „Rivista di Diritto Agrario“ 2006, H. 3, S. 253.

¹⁰ So: U. Hampicke, *Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft aus ökonomischer Perspektive*, „Agrar- und Umweltrecht“ 2014, Nr. 10, S. 366ff.

¹¹ Siehe z.B. C. A. Graziani, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, in: C. A. Graziani (Hrsg.), *Le risorse preziose: lo squadro del giurista*, Milano 2005, S. 26.

anderen Wirtschaftszweigen miteinbezogen wird. Vor diesem Hintergrund entsteht das Bedürfnis, neue Grenzen für das Agrarrecht und sein Verhältnis zu anderen Teilbereichen des Rechts zu bestimmen.

5. Die Frage nach der Zukunft des Agrarrechts bleibt nicht nur eine akademische Angelegenheit. Sie betrifft nämlich wichtige Fragen aus dem Bereich der Wirtschaft, vor allem der Landwirtschaft und hat daher eine politische und soziale Bedeutung, wird nicht nur lokal (einen Staat bzw. eine Region betreffend), sondern global betrachtet. Die Frage nach der Zukunft dieses Teilbereichs des Rechts als eine Ansammlung der rechtlichen Regelungen, die sich aussondern und systematisieren lassen, ist nicht nur für die Agrarerzeuger wichtig sind, sondern auch für die Verbraucher. Bereits heute kann man beobachten, dass für einzelne Aspekte der Landwirtschaft, oder solche, die mit der Landwirtschaft nur verbunden sind, das Agrarrecht nicht in gleichem Ausmaß gilt.

Die Regelung von manchen von ihnen wird beschränkt, von anderen – wiederum – ausgebaut.

Die Zukunft des Agrarrechts soll man unter dem Gesichtspunkt der heutigen Herausforderungen der Agrarpolitik (der Gemeinsamen Agrarpolitik) betrachten. Schon der Titel: Mitteilung der Kommission vom 18. November 2010 „GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“¹² deutet auf die Entwicklungsrichtung dieser Politik während der laufenden Förderperiode, und sogleich die Richtung der Gestaltung der rechtlichen Regelung. Die grundsätzliche Herausforderung ist mit den Nahrungsmitteln verbunden, doch sie muss unter Berücksichtigung aller Herausforderungen bezüglich der natürlichen Ressourcen und der territorialen Aspekte realisiert werden. Die zwei letzten Aspekte sprechen von der Art und Weise, wie die Nahrungsmittelherausforderungen zu bewältigen sind. Sie müssen gemeinsam berücksichtigt werden, denn auch die Deckung des Nahrungsmittelbedarfs genießt soziale Akzeptanz und legitimiert die öffentliche Intervention in die Angelegenheiten der Landwirtschaft. Die letztere Feststellung bestätigt, dass auf die erwähnte Mitteilung der Kommission in den Rechtsakten der Europäischen Union Bezug ge-

¹² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat der EU, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (AdR) „Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“, Brüssel, den 18. November 2010, KOM(2010) 672 Endfassung (im Folgenden: „Mitteilung der Kommission“).

nommen wird, die einen Rechtsrahmen dieser Politik für die Jahre 2014–2020 bilden¹³.

Vor diesem Hintergrund muss hier gesagt werden, dass der heutige Gesetzgeber nicht nur an der Nahrungsproblematik interessiert ist, sondern auch an der Agrarumweltproblematik und an der Entwicklung des ländlichen Raumes. Man kann nicht sagen, dass klassische Begriffe der Landwirtschaft nicht beachtet werden, d. i. allein die landwirtschaftliche Produktion und ihre Organisationsformen. Der Gesetzgeber (insbesondere der nationale Gesetzgeber) berücksichtigt viele unterschiedliche Aspekte dieser Begriffe. Ihre Nichtbeachtung würde mindestens die Möglichkeit des Auftretens von Störungen in der Realisierung der Herausforderung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bedeuten. Das bedeutet die Entwicklung des Agrarrechts in der Zukunft, sowohl im Bereich seines traditionellen Gegenstandes, als auch des Agrarnahrungsrechts, des Agrarumweltrechts und der Entwicklung des ländlichen Raums.

Schwer zu akzeptieren wäre vor diesem Hintergrund die These über die Möglichkeit der Umwandlung des Agrarrechts in das Recht zur Entwicklung des ländlichen Raums (ein Recht des ländlichen Raums)¹⁴. Ich bin auch nicht der Meinung, dass das Agrarrecht zum Nahrungsrecht bzw. zum Umweltschutzrecht wird. Trotz zahlreicher Wendepunkte und Entwicklungswidersprüche kann man nach wie vor nicht nur vom Agrarrecht sprechen, indem man seine Kontinuität trotz Umwandlungen der Rechtsprechung wahrnimmt, aber auch über die Entwicklung dieses Teilgebietes des Rechts in der Zukunft.

6. Der heutige Stand dieses Rechts beschreibt am besten der bereits erwähnte Ausdruck „zwischen Tradition und Modernität“. Er beschreibt die Richtung der Evolution vom traditionellen Agrarrecht zum modernen Agrarrecht. Das letztere, das ein Ausdruck der Anpassung der rechtlichen Regelungen an neue sozial-wirtschaftliche Verhältnisse und an gesetzte Ziele ist, charakterisiert ein enormer Zuwachs an Rechtakten, erhebliche Erweiterung des Regelungsgegenstandes, Publizisierung und Entstehung neuer Rechtsorgane. Wenn das traditionelle Agrarrecht, das vor allem die erzeugende Funktion der Landwirtschaft berücksichtigt, auf den Schutz des Agrarerzeugers ausgerich-

¹³ Näheres zum Thema Ernährung und Ernährungsherausforderungen der Agrarpolitik und des Agrarrechts siehe: R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego“ 2015, Nr. 2, S. 13ff.

¹⁴ Ich stimme mit Norer nicht überein, der das Recht des ländlichen Raums sehr breit betrachtet und der die Zukunft des Agrarrechts in der Entwicklung des Rechts des ländlichen Raums sieht – *Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums? (1)*, „Agrar- und Umweltrecht“ 2008, H. 5, S. 158ff.

tet war, schützt das moderne Recht, das auch andere Funktionen dieses Wirtschaftszweiges im Auge behält, auch den Verbraucher.

Dieses moderne Agrarrecht stellt eine enorme Herausforderung für die Wissenschaft dar. Um den Neuigkeiten die Stirn zu bieten, muss ein Agrarist nicht nur die Entwicklung der rechtlichen Regelung, sondern auch Veränderungen in der Landwirtschaft und ihre sozial-wirtschaftliche Umgebung berücksichtigen. An Aufgaben auf diesem Gebiet wird es wohl nicht fehlen. Untersuchungen können sich nicht nur auf einzelne, insbesondere neue Rechtsinstitutionen beschränken. Notwendig sind weiterführende theoretische Überlegungen zum Thema Regelungsgegenstand, neue Grenzen und eine neue Stellung des Agrarrechts im gesamten Rechtssystem.

AGRICULTURAL LAW BETWEEN THE HISTORY AND THE FUTURE

S u m m a r y

The purpose of the deliberations presented in this paper is ‘confrontation’ of the past and the future of agricultural law. A look to the future through making references to the past experiences allows us to wrap up the whole area of study and then adopt another perspective: agricultural law between tradition and modernity. By doing so we also determine a new direction of the development of agricultural law, moving from traditional to modern agricultural law, where the latter is a reflection of today’s need for the legal regulations to become adapted to the changing social and economic environment and goals. This takes the form of a still increasing although already huge number of legislative acts covering yet newer areas of legislation which is now expanding to the public law sphere as well.

Modern agricultural law is a great challenge facing agricultural scholars today, who must not only recognise the need for further development of regulation, but also account for the changes taking place in agriculture itself and its social and economic environment. Research cannot be reduced to the development of new legal institutions only but ought to be accompanied with a wider theoretical reflection on the subject of the legislation as well as the new boundaries and the position of agricultural law in the legal system. Doing this will facilitate the process of the creation and enforcement of agricultural law.

IL DIRITTO AGRARIO TRA STORIA E FUTURO

R i a s s u n t o

L’obiettivo delle considerazioni è di “mettere a confronto” il passato con il futuro del diritto agrario. Rivolgere uno sguardo al futuro facendo riferimento alle esperienze storiche permette, nel quadro conclusivo, di formulare affermazioni che portano a sviluppare il tema definito nel seguente modo: il diritto agrario tra tradizione e modernità. Tale impostazione del

tema esprime la direzione dell'evoluzione che procede dal diritto agrario tradizionale a quello moderno. Quest'ultimo, in quanto espressione dell'adattamento delle regolazioni giuridiche a nuove condizioni socio-economiche ed a obiettivi prefissati, è caratterizzato da un enorme aumento del numero di atti giuridici, una significativa estensione dell'oggetto di applicazione (espansione) e un'attività pubblicazionale.

Il diritto agrario moderno costituisce una sfida enorme per la scienza. Un agrarista, per far fronte alle novità, deve prendere in considerazione non solo lo sviluppo di regolazioni giuridiche, ma anche cambiamenti dell'agricoltura stessa e dell'ambiente socio-economico di essa. Le ricerche non possono essere limitate solo ad una elaborazione di vari istituti giuridici. Esse dovrebbero essere accompagnate da una riflessione teorica più ampia che riguardi l'oggetto, i nuovi confini e il posto del diritto agrario nel sistema giuridico. Tale riflessione faciliterà il processo di legiferare e applicare il diritto agrario.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Legal aspects of labelling gluten-free products

1. The subject of these considerations is the legal issue of the safety of food of particular type on the example of gluten-free food. It has been known for years that the diet has a direct impact on human health. Some food ingredients can be harmful to people who, because of illness, allergies, or food intolerances, cannot eat them. Therefore, alongside the usual food generally available and addressed to all consumers there are also various food categories dedicated to specific groups of consumers developed precisely according to their specific needs.

Directive 2009/39/EC¹ has introduced measures for particular nutritional uses, that is food, which, thanks to its special composition or manufacturing process, is clearly distinguishable from foodstuffs for normal consumption. Moreover it corresponds with the nutritional purposes claimed on the label and is sold in a manner indicating its properties. It also meets the specific nutritional requirements of certain categories of persons who suffer from digestive or metabolism disorders, or certain categories of persons who are in a special physiological condition and are therefore able to derive special benefit from controlled consumption of certain substances in foodstuffs, as well as healthy infants or small children.²

The directive has been replaced by EU Regulation No 609/2013³ which entered into force on 16 July 2016 and which distinguishes food intended for

¹ Directive 2009/39/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 on foodstuffs intended for particular nutritional uses, OJ EU L 124/21 of 20.5.2009 (hereinafter referred to as: Directive 2009/39/EC).

² Article 1 para. 3 of Directive 2009/39/EC.

³ Regulation (EU) No 609/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on food intended for infants and young children, food for special medical purposes, and total diet replacement for weight control and repealing Council Directive 92/52/EEC, Commission Directives 96/8/EC, 1999/21/EC, 2006/125/EC and 2006/141/EC, Directive 2009/39/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Regulations (EC) No 41/2009 and

infants and young children and food for special medical purposes as well as foodstuffs constituting daily diet replacement for weight control.

In addition, on 20 July 2016 a new Regulation (No 828/2014⁴) entered into force, governing the way in which information on the absence or reduced amount of gluten in food is provided to consumers. According to this piece of legislation, information on the absence or reduced amount of gluten in foods should help people who are intolerant to gluten in finding and choosing a varied diet including nutrition at home and outside the home.⁵ Gluten-free food is a separate category of food, subject to special legal regulation on labelling. The latter is the subject of the analysis in these considerations.

Owing to the framework of this paper the observations presented in it refer to the issue concerning exemplary gluten-free food designed for people with celiac disease and suffering from sensitivity to gluten. The celiac disease is a lifelong auto-immune disease of genetic nature, characterised by a permanent intolerance to gluten, which is protein in cereals such as wheat, barley, rye, and whose only treatment is a lifelong gluten-free diet.⁶ Regulation No 41/2009⁷ which regulated the requirements of information for consumers on the absence or reduced amount of gluten in foods has now been replaced with the above-mentioned legislative acts.

The legal aspects of labelling of gluten-free foods have not yet been reported in relevant literature, which is the argument for the elaboration of the subject specified in the title of the paper. The above issues are also of interest of medical sciences⁸ and have been subject of numerous publications on health and human nutrition.⁹

(EC) No 953/2009, OJ EU L 181/35 of 29.6.2013, hereinafter referred to as Regulation No 609/2013, see Article 22.

⁴ Commission Implementing Regulation (EU) No 828/2014 of 30 July 2014 on the requirements for the provision of information to consumers on the absence or reduced presence of gluten in food, OJ EU L 228/5 of 31.7.2014 (hereinafter referred to as: Regulation No 828/2014). L.G. Vaque, *Information to Consumers on the absence or reduced presence of gluten in food*, „European Food & Law Review” 9(6), 2014, pp. 258ff.

⁵ Point 2 of preamble to Regulation No 828/2014,

⁶ See closer: G. Konińska, A. Marczevska, M. Źródłak (eds.), *Celiakia i dieta bezglutenowa – praktyczny poradnik* [Celiac disease and gluten-free diet – a practical guide], Warsaw 2015, p. 11.

⁷ Commission Regulation (EC) No 41/2009 of 20 January 2009 concerning the composition and labelling of foodstuffs suitable for people intolerant to gluten, OJ EU L 16/3 of 21.1.2009 (hereinafter referred to as: Regulation No 41/2009).

⁸ B. Wedro, Celiac disease, http://www.medicinenet.com/celiac_disease_gluten_enteropathy/article.htm [accessed: 20 September 2016].

⁹ G. Konińska, A. Marczevska, M. Źródłak (eds.), op. cit.; „The Guardian”, *More Americans are eating gluten-free despite not having celiac disease*, <https://www.theguardian.com/>

Starting a reflection on the issue specified in the title of this paper seems justified especially because of the importance of consumers' health. The objective of food law is, as is known, to ensure a high level of consumer health protection.¹⁰ For people with a celiac disease the non-gluten-free diet or unconscious consumption of products containing gluten is associated with serious health consequences, among others, risk of cancer, for example throat cancer, small bowel, intestinal lymphoma.¹¹ Therefore, the need to ensure the safety of any food category because of its specific use is based directly on grounds of a threat to health and life for particular groups of consumers. In particular, these consumers should be confident that food intended for them by the producers is devoid of harmful substance – gluten, and the labelling of food products should enable search for those that are allowable in a gluten-free diet.

Based on practical observations of labelling food products determined by the gluten content, it can be noted that there are at least several different ways of providing information on the presence or absence of gluten in food. Producers may indicate the ingredients of the product on its label but usually fail to inform on the same label whether the product contains gluten – in these cases, the consumer is forced to verify the composition of the product himself. There are also products on the market that are 'inherently' gluten-free, or products whose labelling (package) clearly indicates that the product may contain gluten, as well as other products, that are labelled gluten-free, solely in words or in words and graphically. Although each year the food product range gets wider, when it comes to gluten-free products, it still is not as rich as in the field of regular food and requires increased attention of people concerned.

The aim of the discussion presented here is an attempt to determine and assess whether and, if so, to which extent the legislator ensures the safety of food products referred to as gluten-free. The framework of considerations has been so designed as to serve this purpose.

2. Regulation No 178/2002 laid down the general principles and requirements of food law. According to Article 5(1) of this law, food law shall pur-

society/2016/sep/06/gluten-free-eating-celiac-disease-marketing-trend-diet [accessed: 20 September 2016].

¹⁰ Article 1(1) of Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ EC L 31/1 of 1.2.2002 (hereinafter referred to as: Regulation No 178/2002).

¹¹ See: G. Konińska, A. Marczevska, M. Źródak (eds.), *op. cit.*, p. 19.

sue one or more of the general objectives of a high level of protection of human life and health and the protection of consumers' interests, including fair practices in food trade, taking into account, where appropriate, health and conditions of animal life, plant health and the environment. Moreover, food law aims to protect the interests of consumers and should provide a basis for consumers to make informed choices in relation to the foods they consume. It aims to prevent fraudulent or deceptive practices, adulteration of food and any other practices which may mislead the consumer.¹² Especially labelling, advertising and presentation of food or feed, including their shape, appearance or packaging, used packaging, how it is exposed and displayed, and the information made available about them in any way, cannot mislead consumers.¹³

It is also important that the information formulated in a way that does not introduce a voluntary consumer confusion, is not ambiguous or confusing and must be, as appropriate, based on the relevant scientific data.¹⁴ Among voluntary information about food the legislator mentions:

- information on the possible and unintentional presence in food of substances or products causing allergies or intolerances,
- information related to the suitability of food for vegetarians or vegans; the indication of reference intakes for specific population groups in addition to the reference intakes set out in Annex XIII of Regulation No 1169/2011,
- information on the absence or reduced presence of gluten in food.¹⁵

In the light of this regulation any suggestions of manufacturers concerning the characteristics of the product to encourage the purchase, which, in fact, the product does not have, materially prejudice the interests of the consumer, who has the right to reliable information about the product and a guarantee of its characteristics.¹⁶ As long as it is merely an excessive and inaccurate transmission in the presentation of products characteristics which they do not have, the issue ends up with the operator liability for misleading of consumers. However, in the case of foods intended for particular nutritional uses, the consequences of such actions of manufacturers can directly be seen in the

¹² Article 8(1) 1 of Regulation No 178/2002.

¹³ Article 16 of Regulation No 178/2002,

¹⁴ Article 36(2) of Regulation (EU) No 1169/2011 of The European Parliament and of The Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, OJ EU L 304/18 of 22.11.2011 (hereinafter referred to as: Regulation No 1169/2011).

¹⁵ Article 36(3) and (4) of Regulation No 1169/2011,

¹⁶ Cf. Judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw on 16 November 2011, VI SA/Wa 1912/11, Lex No 1155688, and the Judgment of the Provincial Administrative Court in Wrocław of 15 October 2008, III SA/Wr 434/08, Lex No 522691.

area of the health. Consequently, the sanctions in this case should be more harsh than in the case of ordinary food.¹⁷

The case law of administrative courts shows that the provisions regarding the prohibition to mislead consumers in relation to food products are interpreted in a strict manner. The Supreme Administrative Court in Warsaw held that the labelling on the packaging should reflect the composition of the food-stuff fairly declared by the manufacturer and leave no doubt as to its properties.¹⁸ Moreover, referring to the repealed Article 46 of the Law on Food Safety and Nutrition,¹⁹ the Supreme Administrative Court in Warsaw pointed out that the breach of the requirements for the labelling of foodstuffs is an administrative delict and ordered a ban the labelling of any food in a manner that may mislead the consumer by suggesting that the food has particular properties, when all similar foods possess such characteristics.²⁰

3. The use of the statements 'gluten-free' or 'very low gluten' is currently subject to Regulation No 828/2014, which was issued on the basis of Article 36(6)(d) of Regulation No 1169/2011. The Regulation indicates that the transmission of information on the absence or a reduced amount of gluten in food, as required by Article (36)(2) of Regulation (EU) No 1169/2011 was still based on the relevant scientific data and was not transferred on different bases, which could mislead or confuse consumers. It is therefore necessary to maintain the European Union's uniform conditions of application of these requirements to the information on the absence or reduced amount of gluten in food transmitted by food business operators, and to base those conditions on Regulation (EC) No 41/2009.²¹

On the other hand, in the field of products for particular nutritional uses, new Regulation No 609/2013 clearly emphasises the need to meet the nutritional requirements of some clearly identified vulnerable groups of the population,²² although it establishes a list of substances that can be added to one or more categories of food and determine the rules applicable in the case of up-

¹⁷ Cf. Article 96(2) of the Law on Food Safety and Nutrition, Consolidated Text, Official Journal of 2015 item 594 as amended (hereinafter referred to as: the Law on Food Safety).

¹⁸ See for example the Judgment of the Supreme Administrative Court in Warsaw on 14 December 2014, II GSK 2033/13, Lex No 1643722.

¹⁹ The Act of 25 August 2006 on Food Safety.

²⁰ The Judgment of the Supreme Administrative Court in Warsaw delivered on 12 March 2015, II GSK 2369/13, Lex No 1746432.

²¹ Point 4 of the preamble to Regulation No 828/2014.

²² Point 15 of the preamble to Regulation No 609/2013.

dating the list, it is the EU legislator who dictates that food covered by Regulation No 609/2013 is placed on the market only if it complies with the provisions of this Regulation, while the retail sale can be introduced only in a packaged form.²³ These are analogous solutions to the ones previously in effect. The legislation also shows that in order to ensure a high level of health protection in respect of persons for whom the food is intended, the precautionary principle referred to in Article 7 of Regulation No 178/2002 shall apply.²⁴

Naturally, food must comply with any requirement of European Union law applicable to food, however, in the event of a conflict with other provisions of the control regulation, Regulation No 609/2013 will prevail, thus will be specific in relation to other provisions.²⁵

The legislator indicates that it is important that ingredients used in the manufacture of food covered by this Regulation are appropriate for satisfying the nutritional requirements of, and are suitable for, the persons for whom such food is intended and that their nutritional adequacy has been established by generally accepted scientific data. Such adequacy should be demonstrated through a systematic review of the available scientific data.²⁶

The composition of food, as referred to in Regulation No 609/2013, shall be such so that it is appropriate for satisfying the nutritional requirements of, and is suitable for, the persons for whom it is intended, in accordance with generally accepted scientific data.²⁷

Additionally the legislator introduces a requirement that on the basis of generally accepted scientific data, substances added to food for the purposes of satisfaction of the requirements of suitable satisfaction of each persons' nutritional needs as well as for the persons for whom the food is intended. It shall be bio-available for use by humans and have a nutritional or physiological effect.²⁸

4. In practice, there are attempts to eliminate gluten from gluten-containing cereals, which requires complicated operations due to technical difficulties and economical constraints. For this reason, the production of completely gluten-free foods from such cereal is difficult. Since the market

²³ Article 4(1) and (2) of Regulation No 609/2013.

²⁴ Article 5 of Regulation No 609/2013.

²⁵ Article 6(2) of Regulation No 609/2013.

²⁶ Recital 19 of the Preamble to Regulation No 609/2013.

²⁷ Article 9(1) and (2) of Regulation No 609/2013.

²⁸ Article 9(3) of Regulation No 609/2013.

contains different types of food specially processed to reduce the gluten content, there is a risk that such food may contain a small residual amount of gluten.²⁹ Such a risk also applies to products containing oats which can be contaminated with wheat, rye or barley.³⁰

In terms of standards, the legislature refers to the Codex Standard for Foods for Special Dietary Use for Persons Intolerant to Gluten.³¹ According to the standards of the Code, producers may not label products as 'gluten-free' if the products are naturally gluten-free. Such products can therefore contain the phrase 'this food is by its nature gluten-free.'³²

The subject of legal regulation focuses on only two issues: the transmission of information to consumers on the absence or a reduced amount of gluten in food in accordance with Regulation No 828/2014. If the manufacturer decides to launch a food product dedicated for people suffering from a celiac disease or who are gluten intolerant, it is then required by law that information about the food is provided only in the form of wording in the Annex to the Regulation and under the conditions specified therein.³³

In addition, such products can be identified by phrases such as 'suitable for people intolerant to gluten' or 'suitable for people suffering from a celiac disease', 'designed specifically for people intolerant to gluten' or 'developed specifically for people suffering from a celiac disease' if the food that was produced, prepared or processed specifically in such a way as to reduce the gluten content of one or more gluten-containing ingredients; or replace gluten containing ingredients with other components naturally gluten-free.³⁴

In the light of the above legislation the statement 'gluten-free' may only be made where the food as sold to the final consumer contains no more than 20 mg/kg of gluten. Whereas the statement 'very low gluten' may only be made where the food, consisting of or containing one or more ingredients made from wheat, rye, barley, oats or their crossbred varieties which have been specially processed to reduce the gluten content, contains no more than 100 mg/kg of gluten in the food as sold to the final consumer.

²⁹ Recital 6 of the Preamble to Regulation No 828/2014.

³⁰ Cf. Recital 7 of the Preamble to Regulation No 828/2014.

³¹ Standard for foods for special dietary use for persons intolerant to gluten, CODEX STAN 118-1979 Adopted in 1979, amended: 1983 and 2015, revised: 2008 [accessed: 5 June 2016].

³² Ibidem, point 4.3.

³³ Article 3(1) of Regulation No 828/2014.

³⁴ Article 3(2) and (3) of Regulation No 828/2014.

Also oats contained in a food product presented as gluten-free or very low gluten must have been specially produced, prepared and/or processed in a way to avoid contamination by wheat, rye, barley, or their crossbred varieties and the gluten content of such oats cannot exceed 20 mg/kg. Undoubtedly, the word 'gluten-free', from the linguistic point of view can be understood as not containing gluten at all. Therefore a quantitative standard adopted by the legislator does not literally mean what really results from the permissible labeling of product.

It is worth noting that in practice for the purpose of packaging products designated as 'gluten-free' manufacturers also apply the logos, it is usually the logo of the crossed ear. However, one should bear in mind that the owner of that mark is a private entity – the Association of European Coeliac Societies which has registered the mark in the European Union Intellectual Property Office.³⁵ Manufacturers use the mark under license.

The legislator did not require producers to regularly examine products designated as gluten-free in terms of safety, understood as the conformity of the product properties declared by the manufacturer. Analyses of products performed under the specified terms are conducted by private operators, partially on the consumer's own initiative. Naturally gluten-free products can be tested in the framework of official food control, like all others, including the tests for the presence of gluten if, for example they declare its absence.³⁶ There is no requirement though for the official attesting the conformity of gluten-free products with the requirements of the law, despite the fact that as it seems, this could be one of the possible solutions to safeguard the interests of consumers.

When it comes to the effects of infringements of the regulations on products intended for specific nutritional purposes, it must be noted that they differ slightly with regards to the sanctions for the breach of the rules on ordinary food.³⁷ According to Article 96(2) of the Law on Food Safety, the penalties are similar – a fine, restriction of liberty or imprisonment up to 3 years (in the case of the usual food 2 years) – for producing or marketing foodstuff for particular nutritional uses harmful to health or human life. Pursuant to Article 97(1) of the Law on Food Safety, he who produces or markets a spoilt or falsified foodstuff shall be subject to a fine, restriction of liberty or imprisonment for a year. Next, pursuant to Article 97(2) of the said act, if the

³⁵ Application number 004941324.

³⁶ G. Konińska, A. Marczevska, M. Źródłak (eds.), op. cit., pp. 70 ff.

³⁷ See more: P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym* [Model of Administrative Responsibility in Food Law], Warsaw 2015.

perpetrator commits the crime penalised in paragraph 1 in relation to foodstuffs of significant value, he shall be punished by imprisonment from 6 months to 3 years. It is worth noting that the importance of the impact of infringements in the light of these provisions is not determined by the degree of harmfulness to the health of foodstuffs placed on the market, but their value (large value). For example, if the foodstuff is of insignificant value, but would present a high degree of hazard to the health, the consequences arising from the provisions referred to would be smaller since in such an event Article 97(1), not Article 97(2) would apply.

5. To sum up the above considerations, the following conclusions can be drawn. An analysis of the provisions of the new Regulations, particularly Regulation No 828/2014 leads to the conclusion that its provisions do not change the essential legal requirements regarding the possibility of the use of indications such as gluten-free or a product with a reduced presence of gluten. The new Regulation will, however, apply to non-packaged product, for example food served in restaurants in accordance with the existing regulations.

The new regulations also allow to explain to gluten intolerant consumers the differences between naturally gluten-free products and products intended for this group of people as gluten-free.

However, the negative aspects of the new regulations should be seen as well. First of all, despite the opportunity for the settlement of this matter the legislature failed to require confirmation of verification designated as gluten-free products in order to ensure consumer's safety. Still, as we know, the studies of these products are carried out on the private initiative of consumers.

Naturally, these products may be subject to official controls of food for the presence of gluten on a general basis. However, worthy of consideration is the issue of additional possible compliance of the product with the manufacturer's declaration in the form of, for example, certification. This however has been left out unregulated in the Regulation since it could affect the selling price of gluten-free products which already stands out from the price of others foodstuffs.

LEGAL ASPECTS OF LABELLING GLUTEN-FREE PRODUCTS

Summary

On 20 July 2016 a new Regulation (EU) No 828/2014 entered into force, regulating the provision to consumers of information on the absence or reduced presence of gluten in

food. In this paper an attempt is made to assess the extent to which the safety of gluten-free foodstuffs has been ensured under the new regulation.

It is proposed that the basic legal requirements governing the possibility of indicating products as gluten-free or containing a reduced amount of gluten have not changed much. The new provisions will apply mainly to unpacked products that are served in restaurants, for example, and will provide for the way of explaining to consumers who are intolerant to gluten the differences between products that are naturally free of gluten and products that are specially designated as gluten-free. It is also noted that a certificate verifying the absence of gluten in products designated as gluten-free is not required.

L'ETICHETTATURA DEI PRODOTTI SENZA GLUTINE: ASPETTI GIURIDICI

R i a s s u n t o

Il 20 luglio 2016 è entrato in vigore il regolamento n. 828/2014 che disciplina il modo in cui i consumatori vengono informati sull'assenza di glutine o sulla sua presenza in misura ridotta negli alimenti. L'obiettivo delle considerazioni è di valutare in quale misura il legislatore garantisce la sicurezza dei prodotti alimentari definiti senza glutine.

Secondo l'autrice il regolamento menzionato non modifica requisiti giuridici essenziali relativi alla possibilità di applicare un'etichettatura che identifichi prodotti senza glutine oppure prodotti con contenuto di glutine molto basso. Il nuovo regolamento troverà applicazione per prodotti senza confezione, p.es. quelli serviti nei ristoranti, finora in base alla normativa in vigore. Le nuove regolazioni consentiranno di spiegare ai consumatori intolleranti al glutine la differenza tra prodotti che sono naturalmente privi di glutine e quelli a loro destinati in quanto privi di glutine. L'autrice inoltre rileva che il legislatore ha omissso di richiedere che dai prodotti indicati come senza glutine venga confermata la verifica, al fine di garantire la sicurezza ai consumatori.

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

Administrative liability of a farmer acting as food business operator

1. Introduction

Agriculture is currently ascribed a number of functions, its multifunctional nature has become a subject of interest. As pointed out in the literature of the subject, two primary functions of agriculture are the production function (growing or raising products of plant and animal origin) and the related commercial function (commercialisation of the obtained products. However, the food-related, environmental, social and territorial functions are also indicated.¹ Owing to the variability over time of the terms ‘agriculture’ and ‘agricultural activity’, the limits of agricultural law which regulates social relations in agriculture shift.² Alongside agricultural law, also food law is developing. Although deeply rooted in agricultural law and strongly tied to it³, it is cur-

¹ Cf. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych* [General Issues in Agricultural Law. Transformations of Legislative Bases and Doctrinal Concepts], Poznań 2008, p. 203; J. Mikołajczyk, *Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcjonalnego rolnictwa* [Contemporary functions of rural areas against the background of the concept of multifunctional farming], „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, pp. 374ff.

² Cf. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego...*, p. 192.

³ Cf. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ewolucja ustawodawstwa prawnorolnego* [Evolution of agricultural law legislation], in: P. Czechowski (ed.), *Prawo rolne* [Agricultural Law], Warsaw 2013, s. 40. To read more about the links between agricultural law and food law, see also, e.g.: A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy* [Connections between food law and agricultural law – selected issues], „Studia Iuridica Agraria” 3, 2002, pp. 84ff.; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego* [Food law – relations with agricultural law], „Studia Iuridica Agraria” 5, 2005, pp. 74ff.; M. Korzycka-Iwanow, *Obszary ryzyka w regulacjach prawa rolnego i żywnościowego* [Risk areas in regulations of food law and agricultural law], „Studia Iuridica

rently gaining autonomy owing to the special object of its regulations, overlapping the regulation of social relations associated with all stages of production, processing and distribution of food and owing to its special objectives, that is the protection of human health and life, as well as protection of consumers' interests, the animal health and welfare, the health of plants and of the environment.⁴

One of the objectives of this article is to present, with the illustration of institution of administrative liability of a farmer acting as food business operator, the close connections between agricultural law and food law, with the simultaneous emphasis on the divergences stemming from the different scopes of both branches.

The extent of legal regulations of food law in the European Union (EU) is growing at a very swift pace. Entities that partake in the production and distribution of food, including farmers, are burdened with numerous duties that are to ensure the protection of human life and health, the protection of consumers' interests, but also of the protection of animal health and welfare, the protection of the environment and the free movement of wholesome food.

However, regulating only the requirements, without providing a system of liability for their breach, would not enforce their observance, and thus the provisions introduced would not be effective.

The fundamental objective of this article is to present the scope of administrative liability of a farmer as food business operator.

2. The definition of a farmer

Both domestic and EU legislation applies the term 'farmer' broadly. However, there is not a single general legal definition of this term, neither in EU primary law, nor in the Constitution of the Republic of Poland or any oth-

Agraria" 2, 2001; R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego...*, pp. 219f.; D. Gadbin, *Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne* [Impact of Food Law on Agricultural Law], „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, no 2, pp. 25ff.

⁴ Cf. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – nowa dziedzina prawa* [Food law – a new branch of law], in: M. Korzycka-Iwanow (ed.), *Studia z prawa żywnościowego* [Studies in Food Law], Warsaw 2006, p. 26; P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ustawodawstwo prawnorolne – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość* [Agricultural law legislation – past, present, future], in: H. Izdebski (ed.), *Nauka i nauczanie prawa. Tradycja i przyszłość* [Legal Science and Teaching Law. Tradition and Future], Warsaw 2009, p. 270; eadem, *Prawo żywnościowe – relacje...*, p. 84; P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, op. cit., p. 41; P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym* [Model of Administrative Liability in Food Law], Warsaw 2016, p. 39.

er Polish or EU legislative act of a lower level. Some legislative acts use this term without providing its definition, others do contain legal definitions, but these are only applicable to the needs of the individual legal regulations, for example in the Polish law for the needs of social security of farmers (only applicable to natural persons)⁵ or in EU law for the needs of regulation of the direct support schemes.⁶ Without a detailed analysis of each of the definitions, it may only be concluded generally that in both cases a farmer is a person (with the reservation that as regards the Polish Act on social security, this person may only be a natural person, while the regulation on the direct support schemes applies to both, natural and legal, persons), who runs ‘an agricultural activity’⁷ at an agricultural holding. In light of these definitions, the concept of a ‘farmer’ is determined by two different concepts – of agricultural activity and of an agricultural holding. These definitions allow for adopting the conclusion that a farmer is a person who runs an agricultural activity in the form of an agricultural holding. The mutual relationship between these concepts reflects the relationship between three research problems covered by

⁵ Pursuant to Article 6(1) of the Act of 20 December 1990 on the Social Security of Farmers, Uniform text: Journal of Laws 2015, item 704 as amended), a farmer is understood as an ‘adult natural person, residing and carrying out, personally and for himself, an agricultural activity within the territory of the Republic of Poland, at an agricultural holding which is in possession of this person, as well as within a group of agricultural producers, as well as a person who has designated land at an agricultural holding ran by them for afforestation.’

⁶ See: Article 4(b) a of Regulation of the European Parliament and Council No 1307/2013 of 17 December 2013, establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Regulation of the Council (EC) No 637/2008 and Regulation of the Council (EC) No 73/2009 (OJ EU L of 20 December 2013, p. 608 as amended), pursuant to which a ‘farmer means a natural or legal person, or a group of natural or legal persons, regardless of the legal status granted to such group and its members by national law, whose holding is situated within the territorial scope of the Treaties, as defined in Article 52 TEU in conjunction with Articles 349 and 355 TFEU, and who exercises an agricultural activity.’ On the other hand, pursuant to Article 4(b) of Regulation No 1307/2013, an ‘agricultural holding means all the units used for agricultural activities and managed by a farmer situated within the territory of the same Member State.’

⁷ In the Act on Social Security of Farmers, an ‘agricultural activity’ is defined as ‘activity in the scope of production of plant or animal origin, including gardening, orchard keeping, bee-keeping and fishery’. Under Regulation No 1307/2013, ‘agricultural activity means production, rearing or growing of agricultural products including harvesting, milking, breeding animals and keeping animals for farming purposes, (ii) maintaining an agricultural area in a state which makes it suitable for grazing or cultivation without preparatory action going beyond usual agricultural methods and machineries, based on criteria established by Member States on the basis of a framework established by the Commission, or (iii) carrying out a minimum activity, defined by Member States, on agricultural areas naturally kept in a state suitable for grazing or cultivation.’

agricultural law, that is: (i) the issue of the indication of the ‘object’ and thus the agricultural holding within the subjective meaning, understood as a special complex of measures and property serving the maintenance of agricultural production; (ii) issues related to the determination of the type of human activity which may be grouped under the special category of activities termed ‘agricultural activity’, (iii) the legal forms of conducting an agricultural activity.⁸ These three issues overlap and strongly influence one another. The issue of the determination of agricultural activity raises particular doubts.⁹ The most standard approach is to identify agricultural activity with the agrobiological nature of production of plant and animal origin, associated directly or indirectly with the use of nature’s forces and resources.¹⁰ This definition, however, may not be narrowly interpreted as agricultural activities (i.e. ‘normal conduct of agriculture’), as it involves not only pre-production and production activities (‘inherently’ agricultural activity), but also the sale of products, and even their pre-processing (connected with the sale),¹¹ as well as activities consisting in keeping the agricultural areas in good agricultural condition in compliance with protection of the environment, even in the absence of production activity.¹²

It should also be noted that provisions of food law (Article 3(17) of Regulation No 178/2002) define the term ‘primary production’, as meaning: ‘the production, rearing or growing of primary products including harvesting, milking and farmed animal production prior to slaughter. It also includes hunting and fishing and the harvesting of wild products’.¹³ Primary production, which is the first link of the food chain, certainly forms part of agricultural activity.

3. Concept of a food business operator

The concept of a food business operator has a great significance in food law. The legal definition of ‘food business operator’ (FBO) is included in

⁸ See: P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym* [Legal Concept of an Individual Farmer in Polish Law in Comparative Perspective], Krakow 2009, p. 17.

⁹ See: R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym* [Concept of an Agricultural Holding in Agricultural Law], Poznań 1992, p. 104.

¹⁰ See: *ibidem*, p. 104.

¹¹ See: *ibidem*, pp. 107–108.

¹² See: *idem*, *Problemy ogólne prawa rolnego...*, p. 201.

¹³ Regulation No 852/2004, on the other hand, defines ‘primary products’ as products of primary production including products of the soil, of stock farming, of hunting and fishing.

Regulation No 178/2002¹⁴ which is of fundamental importance to EU food law (hereinafter referred to as ‘GFL’ – General Food Law). Pursuant to this definition, food business operators are ‘natural or legal persons responsible for ensuring that the requirements of food law are met within the food business under their control’. It is necessary to closely associate the concept of a food business operator with the concept of a food business, defined in Regulation No 178/2002 as ‘any undertaking, whether for profit or not and whether public or private, carrying out any of the activities related to any stage of production, processing and distribution of food’. As regards the relationship between the concept of a food business operator and a food business in reference to the food chain, it must be stated that the functioning of a food business is always connected to the existence of a food business operator.

It may, thus, be concluded that even though a food business is an economic unit understood as conducting any activities in the food chain in an organised, continuous and professional manner (not for private domestic needs), the food business operator is the ‘subjective element’ singled out in the definition of the enterprise; it constitutes a legal entity to whom the conduct of this activity may indeed be ascribed.

The food business operator is a natural person, a legal person or another organisational unit with legal capacity, who controls the food business by way of exerting the decisive influence on its functioning, and who is simultaneously obliged to ensure that the requirements of food law are met at this enterprise.

4. Farmer as a food business operator

As mentioned above, it may be asserted beyond doubt that agricultural activity in the scope of food production covers primary production within the meaning of GFL. It is also justified to state that an agricultural holding which runs primary production is a food business.

As a consequence, it may be legitimately assumed that, in principle, a farmer who runs an activity whose objective is to produce agricultural raw materials that become food after harvesting is at the same time a food business operator in the scope of primary production.

¹⁴ Regulation No 178/2002 of the European Parliament and Council of 28 January 2002, laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety (OJ L EC 31 of 1 February 2002, p. 1 as amended).

The concepts of a farmer and of a food business operator are not one and the same, however. Above all, the extent of activities of a food business operator involves not only the primary production of food, which forms part of its agricultural activity, but also all activities in connection with the production and processing of food, including food of non-agricultural origin, as well as activities associated with the broadly understood trade of food. On the other hand, an agricultural activity entails not only production and commercialisation of food, but also the production and commercialisation of feed and plants used for industrial purposes or for the generation of energy. The activities of a food business operator and of a farmer are, then, in a cross-relationship.

Moreover, there are grounds for stating that not every farmer who produces food is a food business operator. Of fundamental significance for this statement are the provisions of GFL which stipulate that food law within the meaning of GFL¹⁵ does not apply to primary production for private domestic use or to the domestic preparation, handling or storage of food for private domestic consumption.¹⁶ It must be underscored that this exclusion is of functional and not subjective nature, that is a certain type of agricultural activity is excluded from the regime of GFL, namely primary production for private domestic use and the domestic preparation, handling or storage of food for private domestic consumption. The exclusion of this type of activity from the scope of GFL automatically means that the person conducting it is not a food business operator. Therefore, if a farmer, within the agricultural activity conducted by him produces products exclusively for private domestic use and for the domestic preparation, handling or storage of food for private domestic consumption, and does not conduct any other activity on the food market (e.g. does not offer his products on the market), he will not be considered a food business operator. This statement is significant inasmuch as in such a case, the farmer, in principle, is not bound by any requirements stemming from food law, and thus he also cannot be held legally accountable for the breach of food law provisions. He is, however, liable under civil law in the event of personal injury caused by the consumption of an unsafe food product origi-

¹⁵ Pursuant to Article 3(1) of Regulation No 178/2002, 'food law means the laws, regulations and administrative provisions governing food in general, and food safety in particular, whether at Community or national level; it covers any stage of production, processing and distribution of food, and also of feed produced for, or fed to, food-producing animals.'

¹⁶ See: Article 1(3) of the GFL, Article(2)(a,b) of Regulation No 852/2004/EC, Article 1(3) of Regulation No 853/2004/EC. Additionally, Regulations No 852/2004/EC and 853/2004/EC specify more situations in which the provisions of food law do not apply.

inating from the domestic production. He may also be held criminally accountable if his actions are qualified as a criminal act.

In all other cases, that is where a farmer conducts primary production but not exclusively for domestic use (i.e. also when a part of the products is designated for domestic use), or when he conducts any other activity associated with the production, processing or distribution of food products, he is a food business operator, and thus he is subject to the requirements of food law.¹⁷ In the event of breach of these requirements, he suffers the negative consequences provided for in food law.

The adopted solution, whereas public law does not apply to the sphere of the domestic household, including primary production for private domestic use, is compliant with the objective of the EU legislator who considers distribution of food to the final consumer, that is the last element of the food chain, to be the last link in this chain that is subject to legal regulation.¹⁸

5. Administrative liability in food law

The concept of administrative liability poses a number of formidable challenges in both doctrine and practice of law. In most general terms, it may be stated that it constitutes a subcategory of legal liability, marked by the following characteristics: (i) negative consequences (sanctions) provided for by the law for actions or omissions in breach of the orders or prohibitions stipulated in the provisions of law are imposed within forms and procedures specific of administration; (ii) these consequences may be borne by both natural and legal persons, as well as by other organisational units; (iii) administrative sanctions may take on various forms.

Administrative liability does not have a uniform nature and may be classified according to various criteria of division. As regards the criterion of the principle on which liability is based, we may indicate administrative liability based on the principle of fault (which, in the current legal circumstances, is an exception in Poland) or on a principle that does not involve fault (the principle of unlawfulness, or, more broadly speaking, of strict liability).¹⁹ Another

¹⁷ Requirements relating to primary production are more lenient in comparison with the requirements applicable to subsequent stages of the food chain.

¹⁸ See: M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego* [Food Law. An Outline of Polish and Community Law], p. 74; P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności...*, p. 89.

¹⁹ See: P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności...*, p. 230.

criterion is the type of entity that may be held accountable. In the event of administrative liability, this division is not of great significance, however, as it may be borne by both natural and legal persons, as well as by other organisations units, entrepreneurs and persons who are not entrepreneurs (although the legislator may narrow down the subjective scope), which sets administrative liability apart from criminal liability, in Poland borne exclusively by natural persons.²⁰ What is legally relevant, however, is the division of liability based on the criterion of administrative sanction (legal measure of enforcement of administrative liability), which is a negative consequence of the occurrence of events or states of affairs subject to negative normative qualification. The type of sanction is of significance in relation to the function of administrative liability, its principles and the mode of enforcing administrative liability.²¹

As regards the type of sanctions as the criterion for a division, we may identify the following types of administrative liability: 1) administrative liability based on police sanctions, whose purpose is mainly preventive and restitutive and 2) administrative liability based on repressive sanctions (*sensu stricto*), mainly in the form of monetary fines.²² The identification of administrative liability based on repressive sanctions, in particular in the form of monetary fines, as a separate category, is justified, as these measures are employed in administrative regulations governing various spheres of life and areas of social reality. This, in a way, makes them a universal tool of administrative law, and moreover they fulfil a special function against the background of other administrative sanctions, mainly the repressive function.²³

Liability based on administrative sanctions is currently employed in the legislations of European Union Member States. However, there are considerable differences between these individual states, both in terms of the system and procedure and as regards terminology. Primarily, the system of administrative liability based on repressive sanctions is treated differently in various member states; in some it is treated as a branch of administrative law (e.g. Austria, Spain), in others as a branch of criminal law (UK), while in others yet as a branch combining these two elements (Germany, France).²⁴

²⁰ Ibidem, p. 225.

²¹ Ibidem, p. 230.

²² Ibidem, p. 236.

²³ See D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne* [Administrative-Penal Law], Kraków 2004, pp. 25–26.

²⁴ See ibidem, p. 67.

6. Administrative liability based on police sanctions

Most broadly speaking, police sanctions may be characterised as various measures of exerting sovereign influence on entities in breach of provisions, determined by the norms of substantive administrative law, directly aimed at removing the threats to legally protected rights, imposed under the function of administrative police exercised by the authorities of public administration.

The catalogue of police sanctions applicable in food law has been provided for in EU provisions. Regulation No 882/2004 and other EU provisions of food law stipulate correctional measures of sovereign nature which may be imposed by national authorities of official food control where irregularities are identified. Article 54 of Regulation No 882/2004 lists sanctions such as: a) the imposition of sanitation procedures; b) the restriction or prohibition of the placing on the market; c) ordering the withdrawal of food from the market; d) the authorisation to use food for purposes other than those for which they were originally intended; e) the suspension or withdrawal of the establishment's approval; f) the suspension of operation or closure of the business; g) any other measure the competent authority deems appropriate. The catalogue of police sanctions which may be employed by the authorities of official food control is not exhaustive. This is due to the fact that provisions of Regulation No 882/2004 stipulate that authorities of official food control may undertake 'any other measure the competent authority deems appropriate'.²⁵

It does not follow from the EU provisions what form the measures provided for in them must take on (in what form the police sanctions are to be imposed); they do not employ the term 'decision'.²⁶

Farmers who are food business operators are subject to administrative liability based on police sanctions. If an inspection conducted at an agricultural holding reveals that the requirements of food law are not met, then, depending on how serious the threat is, the relevant authority of official food control ('OFC') may, by way of a decision, impose certain obligations or prohibitions on the farmer.

²⁵ For more on police sanctions, see: P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności* [The Community Model of Official Food Control], Warsaw 2008, pp. 192f.

²⁶ More on measures that may be taken up by authorities of OFC, see: *ibidem*, pp. 178f.

7. Administrative liability based on repressive sanctions

The provisions of EU food law oblige member states to establish national provisions determining the principles for applying sanctions in the cases of breaches of food law. Article 17(2)(3) of the GFL, under the header entitled „Responsibilities’ (German: *Zuständigkeiten*), stipulates: ‘Member States shall also lay down the rules on measures and penalties applicable to infringements of food and feed law. The measures and penalties provided for shall be effective, proportionate and dissuasive’. Similarly, Article 55 of Regulation No 882/2004, under the header ‘Sanctions’ (German: *Sanktionen*) stipulates that ‘Member States shall lay down the rules on sanctions applicable to infringements of feed and food law and other Community provisions relating to the protection of animal health and welfare and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented. The sanctions provided for must be effective, proportionate and dissuasive.’

From both of the quoted provisions it follows unambiguously that Member States are to lay down rules on application of sanctions, measures and penalties. These sanctions, measures and penalties are to be ‘effective, proportionate and dissuasive’. The EU legislator not only calls for the laying down of ‘rules on sanctions’, but also for undertaking ‘all measures necessary to ensure that they are implemented’. The measures undertaken by member states aiming to ensure full application and effectiveness of EU law may entail both ‘administrative sanctions’ and ‘criminal sanctions’.²⁷ In essence, member states have been obliged to regulate the principles of administrative or criminal liability in food law. This is because it would have been impossible to regulate only sanctions (negative consequences) without a reference to the events justifying the application of sanctions and the methods of their imposition. The requirement of proportionality of sanctions also determines the necessity to adjust sanctions to the type of breach of food law provisions.

Depending on the regulation adopted in a given Member State, the liability for breaching provisions of food law, including breaches by farmers, may be, then, regulated in provisions of administrative law, and have the nature of administrative liability (sanctions are various types of fines) or of the national criminal law and have the nature of criminal liability.

²⁷ See: Explanatory memorandum to Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council on Official Feed and Food Controls, COM(2003)52final, 2003/0030(COD), 5.2.2003, p. 25.

The Polish legislator, in exercise of this obligation, has regulated in the national legislation both the rules of administrative and of criminal liability in connection with infringements of food law, introducing both administrative and criminal repressive sanctions. The regulations relating to food law are, however, dominated by provisions introducing repressive administrative liability in the food chain. Such provisions are laid down in, for example, the Act on food and nutrition safety (AFNS), the Act on the trade quality of agricultural and food products (ATQAFP), the Act on products of animal origin (APAO) or in the Act on organic farming (AOF).²⁸

It must be stressed that the Polish law has not introduced any special solutions regarding the scope of administrative liability in relation to farmers. Owing to this, farmers who produce food for commercial purposes are subject to the same rules of administrative liability as any other food business operator.

Pursuant to the cited acts, authorities of various inspections that conduct official food control in Poland are authorised to impose monetary fines (i.e. authorities of the State Sanitary Inspection, the Veterinary Inspection, the Agricultural and Food Quality Inspection, the Trade Inspection).²⁹ In the case of certain acts, the authority competent to impose a monetary fine is the same authority which conducted the inspection and identified the irregularities (e.g. Act on the Trade Quality of Agricultural and Food Products), while other acts stipulate that monetary fines are imposed by an authority of higher instance, at the application of the authority which identified the irregularity (e.g. Act on Food and Nutrition Safety). In the case of agricultural activity, sanctions may be imposed mainly by the Veterinary Inspection and by the Agricultural and Food Quality Inspection, but as regards the direct sale of agricultural products, also the other Inspection bodies are competent to impose sanctions.

Monetary fines are imposed in the event of a specific breach of provisions of food law, which, in the case of agricultural activity, refer mainly to the infringement of requirements laid down for primary production. The applicable liability is borne on the principle of unlawfulness, as none of the acts introducing this type of liability prescribe the prerequisite of fault. Besides the Act on Organic Farming,³⁰ the other acts dealing with food law do not provide for

²⁸ Monetary fines are provided for in Article 103 of AFNS, in Article 40a of ATQAFP, in Article 26 of APAO and in Article 24 and 25 of AOF.

²⁹ See more P. Wojciechowski, *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działania* [Official food control authorities in Poland – structure, powers and scope of activity], „Kontrola Państwowa” 2014, no 1.

³⁰ See: Article 26(5) of the AOF.

special circumstances of release from liability. Acts dealing with food law employ such phrasing as: ‘Any person who infringes...’, ‘is subject to a penalty’, which obliges the competent authority to impose the monetary fine in the event of identification of breaches of requirements set forth in the provisions.³¹ Decisions imposing monetary fines have the nature of constrained decisions, in which the scope of cognisance of the issuing authority is limited. In the event of identification of a state of facts in breach of a determined provision of food law, the authority may not examine to reasons for its occurrence nor evaluate the degree of culpability of the party.

In light of the adopted regulation, the imposition of a penalty is not influenced by the fact that in relation to a given breach, a decision of the OFC, imposing determined police sanctions that are supervisory measures, has already been issued. This is because the provisions introducing administrative liability based on sanctions in the form of monetary fines do not address any new actions undertaken by the OFC in relation to the breach of law. Such a solution means that even if the party is ordered by the OFC to remove the identified breaches within a certain time limit (this may consist in, for example, the order to introduce proper labelling within a given time limit) in the proceedings conducted on the basis of provisions providing for police sanctions, the authority is not released from its obligation to simultaneously impose a fine, as long as such a fine is stipulated for the given type of breach.³²

³¹ See: Judgment of the Supreme Administrative Court of 23 November 2010, II OSK 1749/09; Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of 20 December 2011, VII SA/Wa 2100/11; Judgment of the VAC in Warsaw of 28 October 2010, VII SA/Wa 1346/10.

³² See: Judgment of the SAC of 3 December 2013 II OSK 1555/12; Judgment of the SAC of 23 November 2010, II OSK 1749/09, in which it is expressly stated that ‘none of the provisions of the above Act connect the imposition of fine with the lapse of the time limit prescribed for the party by the State Poviats Sanitary Inspector in its decision on the need to introduce proper product labelling’. It must be noted, however, that jurisprudence in this scope varies. In one of previous cases, VAC found that ‘issuing a decision imposing a monetary fine on the petitioner in a situation whereas a previous decision had ordered bringing the labelling up to legal requirements within a set time limit – and this time limit has not yet lapsed – is against the basic rules of administrative proceedings, and especially against Article 7, 77, 8 of the Code of Administrative Procedure read in conjunction with Article 4 of the Act on Food and Nutrition Safety’ and ‘Therefore, it was an acceptable situation where the sanitation authorities – despite the earlier decision on the obligation to adjust product labelling to the requirements of law and having set a time limit allowing the party to comply with this obligation – imposed a monetary fine, without waiting for the time limit to lapse. Since the authorities had set such a long adjustment period, then the sanction mentioned under Article 103 of the Act on Food and Nutrition Safety could not have been imposed before the lapse of this time limit.’ See: Judgment of the VAC in Warsaw of 9 September 2009, VII SA/Wa 610/09.

Similarly, where the food business operator, including a farmer, has undertaken actions to remove the breach identified by the OFC, or even if it has removed it (e.g. the improper labelling on a packaging has been changed), it does not constitute the basis for the discontinuation of proceedings regarding the imposition of a monetary fine. This is due to the fact that the breach sanctioned with a monetary fine has already occurred, and it is the sole premise for imposing a fine. Such remedial actions may, however, influence the amount of the fine.

The criteria for choosing the types of repressive liability, as well as the types and amount of sanctions under different food law acts are not fully clear and unambiguous. The solutions regarding the manner of determination of the amount of sanctions are not uniform under the various acts. In many cases, the maximum amount of monetary fines for the different types of breaches has no justification in the light of the requirement to lay down effective, proportionate and dissuasive sanctions in the national legislation, as stipulated by EU food law. The differences are even more visible given that these acts apply different liabilities to similar types of breaches (falsification of a food product, in the Act on Food and Nutrition Safety, is subject to a sanction of a monetary penalty under criminal liability, while in the Act on the Trade Quality of Agricultural and Food Products, it is sanctioned with a monetary fine under administrative liability). Such a situation certainly merits a negative evaluation. One of the main shortcomings of the current regulation in the absence of uniform directives regarding the severity of the penalty, that is circumstances that should be taken into account by an OFC authority in establishing the amount of the monetary penalty. Individual acts account for different circumstances, and, most importantly they approach the prerequisite of fault differently. *De lege ferenda* both the range of administrative monetary fines and the directives regarding the severity of penalty should be determined unanimously in all acts dealing with food law, and the degree of culpability should be considered in establishing the amount of fine. Moreover, in the case of agricultural activity, it is of particular significance to provide for circumstances allowing for the release from liability or for abstaining from imposing a penalty in special circumstances, when the breach of food law occurred for reasons not attributable to the farmer and impossible to avoid (e.g. resulting from environmental pollution).

The Polish legislator, in introducing the repressive sanctions both to administrative and criminal law provisions, has not foreseen collision rules, despite the fact that the scope of many norms determining the sanctioning of a breach are cross-related, which means that the very same occurrence subject

to a negative normative evaluation may be subject to administrative liability provided for by a number of provisions, or to both administrative and criminal liability. *De lege ferenda* it would be justified to regulate, in administrative law, the rules for solving conflicts of laws (resolving concurrence of provisions) introducing administrative liability. It is particularly needed in the case of agricultural activity, where farmer, very often acting as a food business operator, is a natural person, and so he bears both criminal and administrative liability, with the latter one based on monetary fines.

The Polish legislator's solution regarding the possibility of applying both police and repressive sanctions at the same time does not, however, raise any doubts. This is due to the fact that police and repressive sanctions have different functions. The former aim, above all, at reversing the threats to legally protected rights and values, while the objective of the latter are a form of a repression, of a nuisance in relation to the occurrence of a breach of provisions in force.

8. Conclusions

Agriculture currently fulfils a number of functions, yet it is certain that its most fundamental function is the production and associated commercialisation of agricultural products with the purpose of ensuring food safety and livelihood of farmers. It is also beyond any discussion that the productive activity in agriculture means primary production, which is the first stage of food production. The above means that a great majority of farmers are covered by the requirements of food law. Only those farmers who produce agricultural products that are not the basis for food and farmers conducting primary production only for their private domestic use (i.e. who do not commercialise their products) are excluded from them.

Provisions of food law, in imposing obligations on farmers who act as food business operators at the same time provide for sanctions for the breach of these obligations. In many provisions, these sanctions take on the form of administrative monetary fines, which are imposed by way of administrative decisions by OFC authorities. These sanctions constitute the basic construction element of the institutions of administrative liability. Administrative liability, in turn, means that legal entities bear the negative consequences in forms and within procedures that are specific to administrative law, for actions or omissions in breach of the binding provisions on law, that is for occurrences subject to negative normative evaluation, which may be attributed

to a specific person. Unfortunately, under Polish law there is no uniform administrative liability, and the legislator, in introducing sanctions in the form of a monetary fine, simultaneously determines, in each individual legislative act, also the rules for bearing the liability. Such a state of affairs results in a situation that rules of administrative liability adopted in individual acts of food law are not coherent or uniform, and the differences in this scope allow us to conclude that in the present state of the law, the requirements of EU food law regarding sanctions, that is of effectiveness, proportionality and dissuasion, are not currently fulfilled.

National regulations do not account for the specificity of agricultural activity which, to a greater degree than any other activity in the food chain, is contingent upon external factors, outside of the farmers' control (e.g. condition of the environment, climate) which should be accounted for in shaping administrative liability of farmers as food business operators.

To sum up, it must be concluded that the proper shaping of administrative liability of farmers acting as food business operators conducting a food business, and especially the choice of sanctions, indication of circumstances excluding liability, the proper regulation of rules pertaining to concurrence of liabilities, are of key significance to ensuring the effectiveness and protective functioning of food law norms.

ADMINISTRATIVE LIABILITY OF A FARMER ACTING AS FOOD BUSINESS OPERATOR

S u m m a r y

The objective of this article is to demonstrate the scope of administrative liability of farmers as food business operators in the light of European Union law and Polish law. Two concepts that are of essential importance in agricultural law as well as food law are discussed. These two are in a cross-relationship. Farmers who within their agricultural activity produce food for commercial purposes or produce agricultural raw materials which after processing may become food are food business operators subject to the requirements of food law. It is then concluded that the shaping of administrative liability of farmers operating as food businesses and in particular the selection of administrative sanctions and determination of situations in which their liability may be excluded is of material importance for the efficiency of food law provisions that determine requirements related to the running of agricultural activity in the area of food production.

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DELL'AGRICOLTORE IN QUANTO OPERATORE DEL SETTORE ALIMENTARE

R i a s s u n t o

L'obiettivo delle considerazioni è di determinare l'ambito di applicazione della responsabilità amministrativa degli agricoltori che operano come operatori del settore alimentare alla luce delle disposizioni della legge dell'Ue e quella polacca. L'autore spiega e discute due concetti fondamentali per il diritto agrario e quello alimentare, vale a dire il concetto di agricoltore e quello di operatore del settore alimentare. I due concetti menzionati si intersecano. Gli agricoltori, che nell'ambito dell'attività agricola svolta producono prodotti alimentari da commercializzare oppure tali che diventano cibo una volta trasformati, sono operatori del settore alimentare e in quanto tali soggetti alle disposizioni del diritto alimentare.

Nella parte conclusiva l'autore sostiene che stabilire la responsabilità amministrativa degli agricoltori in quanto operatori del settore alimentare tenendo conto della specificità dell'attività agricola, in particolare una selezione delle sanzioni, circostanze di esenzioni da responsabilità, regolazioni della confluenza della responsabilità, sia di notevole importanza per garantire l'efficacia delle disposizioni del diritto alimentare in materia dei requisiti relativi allo svolgimento dell'attività agricola nel campo della produzione alimentare.

ANETA SUCHOŃ

Z aktualnej problematyki dzierżawy nieruchomości rolnych

Z dniem 30 kwietnia 2016 r. weszła w życie ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹. Ustawa ta zgodnie z tytułem wstrzymuje sprzedaż nieruchomości rolnych albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Zasób WRSP, Zasób). Podstawową formą gospodarowania tymi gruntami przez najbliższe 5 lat jest dzierżawa. Poza tym ten akt prawny zmienił przepisy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa² oraz ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³. Co prawda modyfikacje tego ostatniego aktu prawnego skupiały się na przeniesieniu własności nieruchomości rolnych, ale niektóre regulacje mają także wpływ na obrót dzierżawny i sytuację dzierżawców, np. w zakresie możliwości skorzystania z prawa pierwokupu dzierżawionych nieruchomości rolnych czy zawarcia umowy dzierżawy.

Celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby dokonania oceny wpływu przepisów ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw na funkcjonowanie dzierżawy nieruchomości rolnych. Rozważania będą się koncentrowały na dzierżawie z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a następnie na dzierżawie tzw. prywatnych nieruchomości rolnych i samorządu terytorialnego. Poprzedzą je ogólne uwagi na temat dzierżawy.

¹ Dz. U. 2016, poz. 585 ze zm. (dalej jako: ustawa z 14 kwietnia 2016 r.).

² T.jedn. Dz. U. 2015, poz. 1014 ze zm. (dalej jako: ustawa z 19 października 1991 r.).

³ T.jedn. Dz. U. 2012, poz. 803 ze zm. (dalej jako: „u.k.u.r.” albo „ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego”).

1. Dzierżawa nieruchomości rolnych w Polsce – uwagi ogólne

Dzierżawa jest tytułem prawnym organizowania i powiększania zarówno gospodarstw rodzinnych, jak i wielkoobszarowych. Do wzrostu popularności tej instytucji w stosunkach rolnych przyczyniła się bezsprzecznie działalność Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR). Rolnicy wykorzystują dzierżawę jako sposób powiększania istniejących i tworzenia nowych gospodarstw rolnych przede wszystkim z powodów finansowych. Nie generuje ona tak wielkiego wydatku pieniężnego, jak np. kupno gruntu rolnego. Posiadacz zależny może przeznaczyć posiadane środki finansowe na rozwój działalności rolniczej, a nie zakup ziemi⁴. Zainteresowanie omawianą formą organizowania i prowadzenia gospodarstwa rolnego – w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej – jest coraz większe. Ceny gruntów rolnych stale bowiem wzrastają, a dzierżawcy mogą prowadzić produkcję rolną w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na podobnych zasadach jak właściciele⁵.

Przepisy dotyczące samej umowy dzierżawy zawarte są w polskim Kodeksie cywilnym (art. 693–709 k.c.). Mają one zastosowanie przede wszystkim do tzw. dzierżawy prywatnej. Z kolei do dzierżawy „państwowej”⁶ stosuje się również inne akty prawne, tj. ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze⁷. Jeżeli chodzi o dzierżawę gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego, to oprócz Kodeksu cywilnego

⁴ E. Klat, *Model prawny dzierżawy państwowych nieruchomości rolnych*, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 2, s. 41 i n.; A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, w: *System prawa prywatnego*, t. 8: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004, s. 201 i n.; 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.; A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 6 i n.

⁵ Ibidem. Zob. też A. Suchoń, *Legal principles of managing agricultural lands in Poland*, w: D. Kirschke (Hrsg.), *Wie viel Markt und wie viel Regulierung braucht eine nachhaltige Agarentwicklung?*, Berlin 2014, s. 225–237.

⁶ Dzierżawa tzw. państwowa związana była z dzierżawą gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, a od roku 1992 z Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

⁷ Np. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz. U. Nr 210, poz. 1619 ze zm.); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1142 ze zm.).

stosujemy także ustawę z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸. Obecnie obowiązująca regulacja prawna dzierżawy gruntów rolnych jest zatem zróżnicowana⁹.

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; w 1998 – 2 810 455 ha; w 2002 – 2 407 000 ha; w 2003 – 2 341 551 ha¹⁰. Według stanu na 31 grudnia 2015 r. w dzierżawie były nieruchomości Zasobu WRSP o powierzchni 10 239 000 ha. Stanowiło to o 655 000 ha mniej, niż wynosiła powierzchnia będąca w dzierżawie na koniec grudnia 2014 r.¹¹ W ostatnich latach rósł bowiem udział sprzedaży w zagospodarowaniu gruntów rolnych państwowych. Niemniej znaczenie praktyczne dzierżawy w Polsce jest nadal duże – w dzierżawie z Zasobu WRSP jest przecież ponad milion hektarów gruntów rolnych. Poza tym w listopadzie 2015 r. nastąpiło czasowe wstrzymanie procesu sprzedaży gruntów państwowych, zatem podstawową formą zagospodarowania nieruchomości z Zasobu WRSP od tego czasu jest właśnie dzierżawa¹².

2. Dzierżawa nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Jak zostało już podkreślone, według art. 1 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. przez okres 5 lat podstawową formą zagospodarowania mienia będzie dzierżawa. Nowelizacja wprowadziła do ustawy z 19 października 1991 r. zmiany w zakresie przetargów na dzierżawę. Artykuł 39 tego aktu prawnego stanowi, że umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego. Artykuł 29 ust. 3–3c dotyczący prze-

⁸ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1774 ze zm.

⁹ Zob. np. A. Suchoń, J. Schürmann, *Landpacht in Polen*, „Agrar- und Umweltrecht” 2009, z. 12, s. 377–381.

¹⁰ Zob. szerzej Agencja Nieruchomości Rolnych, 1992–2014, *Sprawozdania z działalności, lata 1992–2014*, <http://anr.gov.pl> [dostęp: 26.10.2015]. Zob. szerzej A. Suchoń, R. Baum, *Lease of agricultural land as an instrument of structural changes in agriculture in the context of the theory of institutional economics*, „Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia” 12(4), 2013, 107–122, http://acta_oeconomia.sggw.pl/pdf/Acta_Oeconomia_12_4_2013.pdf [dostęp: 8.08.2016].

¹¹ ANR, *Sprawozdania z działalności za 2015 r.*, s. 10, <http://anr.gov.pl> [dostęp: 26.06.2016].

¹² *Minister Jurgiel zapowiada wstrzymanie sprzedaży gruntów państwowych. Będzie za to dzierżawa*, Polskie Radio, <http://polskieradio.pl/42/3166/Artykul/1555123,Jurgiel-zapowiada-wstrzymanie-sprzedaży-gruntow-panstwowych-Będzie-za-to-dzierżawa> [dostęp: 8.12.2015].

targów na sprzedaż nieruchomości rolnych stosuje się odpowiednio. W świetle powyższych przepisów ANR może przeprowadzić przetarg ofert pisemnych (konkurs ofert) na sprzedaż i odpowiednio na dzierżawę nieruchomości rolnych, w którym mogą uczestniczyć wyłącznie podmioty, o których mowa w ust. 3b art. 29. Są nimi z reguły z rolnicy indywidualni (w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego), zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu, lub w gminie graniczącej z tą gminą, lub osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, lub członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości, zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne, lub spółki prawa handlowego, w których 100% akcji albo udziałów należy do pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.

Przetargi ograniczone adresowane tylko do rolników indywidualnych nie stanowią nowości. Modyfikacje w zakresie kręgu uprawnionych osób wynikają z faktu zmiany definicji rolnika indywidualnego. Mianowicie uważa się za niego osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Istotna zmiana dotyczy wprowadzenia wymogu 5-letniego obowiązkowego osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego.

W aspekcie tej zmiany pozytywnie ocenić należy zasady wynikające z ust. 3b art. 29 ustawy z 19 października 1991 r. Mianowicie w przetargach organizowanych wyłącznie dla rolników indywidualnych mogą uczestniczyć również podmioty, które nie spełniają jedynie wymogu dotyczącego 5-letniego okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, określonego w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, gdy osoby te w dniu ogłoszenia wykazu nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży mają nie więcej niż 40 lat. Ustawa stanowi także, że w przypadku osób, o których mowa w ust. 3b pkt 2 (chodzi o osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów), mogą uczestniczyć również osoby, którym pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych przyznano pomoc finansową, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 7 marca 2007 r.

o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹³ albo w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹⁴, a termin na uzupełnienie tych kwalifikacji jeszcze nie upłynął. Chodzi o premie dla młodych rolników, którzy uzyskali pomoc unijną, pozwalające im na uzupełnienie kwalifikacji.

Artykuł 29 ust. 3bc ustawy z 19 października 1991 r. wprowadza także dodatkowe wymagania, które mogą ograniczyć udział w przetargach. Przykładowo nie mogą brać w nich udziału podmioty, które: władają lub władają nieruchomościami Zasobu bez tytułu prawnego i mimo wezwania ANR nieruchomości tych nie opuściły; mają zaległości z tytułu zobowiązań finansowych wobec ANR, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a w szczególności zalegają z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Uczestnictwo jest jednak możliwe, gdy uzyskały one przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu. Tytułem przykładu warto nawiązać do ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁵, która w art. 67a wskazuje, że organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym może np. odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty; odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek; umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną.

Przez szereg lat głównym kryterium wyboru dzierżawcy była wysokość czynszu. W świetle zmienionej ustawy kryteriami wyboru najkorzystniejszej oferty mogą być w szczególności: a) odległość gospodarstwa rolnego oferenta od zbywanej nieruchomości Zasobu (w odniesieniu do dzierżawy wydaje się zasadna odległość od oddanej w dzierżawę nieruchomości); b) powierzchnia nieruchomości rolnych nabytych lub wydzierżawionych z Zasobu; c) inten-

¹³ Dz. U. 2013, poz. 173; Dz. U. 2015, poz. 349 oraz Dz. U. 2016, poz. 337.

¹⁴ Dz. U. 2015, poz. 349 ze zm. i 1888 oraz Dz. U. 2016, poz. 337.

¹⁵ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 613 ze zm.

sywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta. Wątpliwości interpretacyjne może powodować pkt c. Odnosi się on bardzo ogólnie do produkcji zwierzęcej, nie wskazując, co należy rozumieć przez pojęcie intensywności. Rodzi się także pytanie, dlaczego ustawodawca nawiązał do intensywności produkcji zwierzęcej. Być może ma to być swoiste „docenienie” trudności związanych z produkcją zwierzęcą, wykorzystywania produktów rolnych jako karmy dla zwierząt oraz często małej opłacalności takiej aktywności (np. trzoda chlewna).

Odnosząc się do problematyki czynszu dzierżawnego, stwierdzić należy, że na podstawie nowelizacji dodany został ust. 8 do art. 39 ustawy z 19 października 1991 r.: „minister właściwy do spraw rozwoju wsi, po zasięgnięciu opinii Prezesa Agencji, określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w zależności od potencjału produkcyjnego przedmiotu dzierżawy, w szczególności w zależności od rodzaju i klasy gruntów oraz miejsca ich położenia, wartości księgowej budynków i budowli, charakteru możliwej do prowadzenia działalności gospodarczej”.

Warto także wspomnieć o projekcie rozporządzenia MRiRW¹⁶ przygotowanego na podstawie powyższej delegacji ustawowej w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP. Według projektu roczny czynsz dzierżawny od użytków rolnych ma być ustalany jako równowartość pieniężna ilości pszenicy określonej w tabelach stawek czynszu dzierżawnego od użytków rolnych, stanowiących załącznik do rozporządzenia, w zależności od rodzaju i klasy gruntów oraz miejsca ich położenia. Wysokość czynszu dzierżawnego dla gruntów ornych (dt pszenicy/ha) ma być ustalana zgodnie z wytycznymi zawartymi w tabeli, biorąc pod uwagę okręg podatkowy oraz klasę gruntów ornych (np. dla II okręgu podatkowego dla klasy IIIB wynosi ona 5,7 dt pszenicy, a dla IVb – 3,7 dt pszenicy/ha).

Z kolei czynsz od budynków, budowli i urządzeń, według projektu rozporządzenia, ma być natomiast obliczany jako suma pieniężna stanowiąca 1,8% wartości księgowej netto ustalonej na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego ogłoszenie wykazu, nie mniej niż 0,6% wartości początkowej. W projekcie tego aktu wykonawczego § 4 stanowi, że czynsz dzierżawny od użytków rolnych położonych: na obszarze, na którym zgodnie z przepisami o ochronie

¹⁶ MRiRW, <http://mrirw.gov.pl> [dostęp: 26.07.2016]. Rozporządzenie zostało podpisane i opublikowane w Dz. U. po złożeniu artykułu do druku. Mianowicie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. 2016, poz. 1186).

środowiska i o ochronie przyrody obowiązują ograniczenia w prowadzeniu produkcji rolnej w międzywałach i na obszarach zalewowych, stanowiących naturalne obszary retencyjne, na terenach podgórskich i górskich, ustala się jako równowartość pieniężną ilości pszenicy, przyjmując 75% stawek czynszu dzierżawnego określonych w załączniku do rozporządzenia.

Rodzi się pytanie o zasady modyfikacji czynszu w przypadku przedłużania dzierżawy. Pozwala na to art. 39 ustawy z 19 października 1991 r., który wskazuje, że przetargu nie stosuje się, jeżeli: dotychczasowy dzierżawca złożył Agencji oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z ANR, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy. Projekt rozporządzenia stanowi, że w przypadku przedłużenia okresu obowiązywania umowy dzierżawy w trybie, o którym mowa w art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy (czyli z dotychczasowym dzierżawcą), wartość księgową netto budynków, budowli i urządzeń ustala się na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego uzgodnienie nowych warunków dzierżawy, a średnią krajową cenę skupu pszenicy przyjmuje się za półrocze poprzedzające uzgodnienie nowych warunków dzierżawy.

Powstaje pytanie, czy owo rozporządzenie ma zastosowanie w odniesieniu do przedłużania umów zawartych kilka lata temu. Jeśli nastąpi to po wejściu w życie rozporządzenia, to interpretacja, że rzeczony akt wykonawczy powinien mieć zastosowanie, wydaje się uzasadniona. Może się jednak zdarzyć, że ustalony w przetargu i wskazany w umowie dzierżawy czynsz będzie wyższy niż ten wyliczony zgodnie z nowym rozporządzeniem. Wtedy wydaje się, że zasady rozporządzenia nie miałyby zastosowania, gdyż zgodnie z art. 39 ustawy czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy. Poza tym niektóre umowy zawierają ogólne zasady wyliczania czynszu w przypadku przedłużenia dzierżawy z Zasobu WRSP.

Dodany do ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa art. 39c wskazuje, że na wniosek dzierżawcy, za zgodą ANR, 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 ANR wniosku wynikać będzie, że przekazanie praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy następuje na rzecz osoby lub osób mu bliskich w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego.

Powstaje pytanie, czy dzierżawcy z Zasobu WRSP mogą nabywać aktualnie dzierżawione grunty rolne. Jak bowiem wskazano, według art. 1 ustawy z 14 kwietnia 2016 r., w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy

wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu WRSP. Jednocześnie zaznaczyć należy, że art. 2 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. stanowi, że przepisu nie stosuje się do sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha. Przepis ten nie wskazuje, czy chodzi o hektary fizyczne czy przeliczeniowe. Należy zatem przyjąć, że chodzi o hektary fizyczne.

W świetle art. 29 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie przysługuje dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej od trzech lat. Przepis ten nie wskazuje, że dzierżawca musi nabyć cały przedmiot dzierżawy. Od 30 kwietnia 2016 r. prawo pierwszeństwa nabycia nie przysługuje byłemu właścicielowi nieruchomości. Poza tym to ANR podejmuje decyzję o sprzedaży. Na przykład jeżeli dzierżawiony grunt składa się z kilku działek, gdyby ANR podjęła decyzję o sprzedaży działki do 2 ha, to uzasadnione wydaje się twierdzenie, że dzierżawca mógłby skorzystać z prawa pierwszeństwa nabycia. Inną możliwością to zgoda MRiRW. Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. stanowi, że minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione w ust. 1 (czyli np. o powierzchni 2 ha i więcej), jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Powstaje pytanie, co należy rozumieć przez pojęcie względów społeczno-gospodarczych oraz jakie przesłanki będą stanowiły powód do wyrażenia zgody przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Być może wydane zostaną wytyczne ministra wskazujące przykładowe przyczyny uzasadniające wyrażenie zgody na zawarcie umowy. Należy także podkreślić, że wniosek do ministra składa Prezes ANR, a nie zainteresowany nabywca. Dzierżawca, który chciałby nabyć dzierżawione grunty rolne w ramach pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu, może złożyć wniosek do ANR. Tylko ta instytucja może wystąpić z wnioskiem do ministra rolnictwa i rozwoju wsi o wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości z Zasobu.

Zmianie uległa także maksymalna powierzchnia nieruchomości rolnych, jaka może zostać nabyta przez jeden podmiot. Mianowicie art. 28a ustawy z 19 października 1991 r. stanowi, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych 1) będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha oraz 2) nabytych kiedykolwiek z Zasobu przez nabywcę nie przekroczy 300 ha.

Jednocześnie dzierżawca, nabywając nieruchomości rolne z Zasobu WRSP, będzie musiał spełnić dodatkowe wymagania po zawarciu umowy sprzedaży dzierżawionych gruntów rolnych. Ta umowa sprzedaży nieruchomości zawiera w szczególności zobowiązania nabywcy nieruchomości do m.in. nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez okres 15 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz do prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, a w przypadku osób fizycznych do osobistego prowadzenia tej działalności (w tym zakresie stosuje się przepisy o kształtowaniu ustroju rolnego).

W przypadku sprzedaży takiego gruntu nabytego z Zasobu WRSP przed upływem wskazanego terminu właściciel (np. były dzierżawca) musi zapłacić karę. Wynosi ona 40% ceny sprzedaży w przypadku: a) niedotrzymania przez nabywcę nieruchomości któregośkolwiek ze zobowiązań, o których mowa w pkt 1 i 2 art. 29a ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r., albo b) złożenia nieprawdziwego oświadczenia, o którym mowa w art. 29b ust. 1 ustawy. Kary nie stosuje się w przypadku przeniesienia własności nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP na rzecz zstępnego lub przysposobionego, a w przypadku ich braku – krewnego w linii bocznej, albo za pisemną zgodą ANR.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu udzielania pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości albo na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa¹⁷ określa szczegółowy tryb udzielania przez Agencję Nieruchomości Rolnych pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości nabytej, np. w ramach pierwszeństwa nabycia przez dzierżawcę. Zgoda jest udzielana na pisemny wniosek osoby, która nabyła nieruchomość z Zasobu. Składa się ją do dyrektora oddziału terenowego Agencji właściwego ze względu na położenie nieruchomości. Do wniosku dołącza się np. umowę przedwstępną na przeniesienie własności nieruchomości albo odpis umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości; dowody, o których mowa w art. 7 ust. 1, 4 i 5 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego; dowody potwierdzające posiadanie przez nabywcę kwalifikacji rolniczych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. Dołączenie dowodów i oświadczeń, o których mowa w ust. 2 pkt 3–5, nie jest wymagane, jeżeli nabywca nieruchomości uzyskał zgodę Prezesa Agencji na jej nabycie na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. wprowadziła zmiany w zakresie sytuacji osób, które użytkowały grunty po zakończeniu dzierżawy nieruchomości rol-

¹⁷ Dz. U. poz. 746.

nych bez przedłużenia umowy. Artykuł 39b ustawy z 19 października 1991 r. stanowi, że osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej pięciokrotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Dodany art. 23a do tego aktu prawnego wskazuje, że ANR, na wniosek osoby władającej nieruchomością Zasobu bez tytułu prawnego, może umorzyć, odroczyć lub rozłożyć na raty należności powstałe z tego tytułu, jeżeli osoba ta włądziła nieruchomością w dobrej wierze. W tym zakresie pojawia się problem z pojęciem dobrej wiary.

3. Dzierżawa nieruchomości rolnych tzw. prywatnych oraz samorządu terytorialnego

Nowelizacja z 14 kwietnia 2016 r. ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego w niewielkim zakresie porusza zagadnienie dzierżawy nieruchomości rolnych. Niemniej jej przepisy mogą wpłynąć na funkcjonowanie dzierżawy i uprawnienia dzierżawców tzw. prywatnych nieruchomości rolnych oraz od samorządu terytorialnego. Przede wszystkim warto wspomnieć o prawie pierwokupu dzierżawcy. Według art. 3 w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli: 1) umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty, oraz 2) nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy.

Pierwsza dość istotna zmiana dotyczy zakresu podmiotowego. Mianowicie prawa pierwokupu pozbawione zostały spółdzielnie produkcji rolnej. Rodzi to pytanie, czy odnosi się to do zawartych i wykonywanych już umów dzierżawy czy tylko do umów podpisanych po 29 kwietnia 2016 r. Moim zdaniem prawo pierwokupu w odniesieniu do umów dzierżawy zawartych przed wejściem w życie ustawy powinno przysługiwać spółdzielni produkcji rolnej na poprzednich zasadach. Uzasadnieniem jest art. 13 ustawy z 14 kwietnia 2016 r., stanowiący, że do czynności prawnych związanych z realizacją prawa pierwokupu nieruchomości rolnych w stosunku do umów zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Podobny problem powstaje w odniesieniu do dzierżawców rolników indywidualnych, którzy do 29 kwietnia 2016 r. posiadali status rolnika indywi-

dualnego, a potem go utracili. Moim zdaniem uzasadniona jest interpretacja, że w odniesieniu do dzierżawców, którzy zawarli umowy przed wejściem w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r., wykonywali prawo dzierżawy przez 3 lata i w przypadku sprzedaży przysługiwałoby im prawo pierwokupu, a utracili status rolnik indywidualnego z dniem 30 kwietnia 2016 r. – powinno nadal przysługiwać prawo pierwokupu. W tym zakresie odnotować jednak należy różne opinie w praktyce.

Dzierżawcy przysługuje co prawda prawo pierwokupu po 3 latach wykonywania dzierżawy, ale dopiero po 5 latach może uzyskać status rolnika indywidualnego, a jego gospodarstwo będzie gospodarstwem rodzinnym. Jeżeli zatem umowa dzierżawy zawarta zostanie po 29 kwietnia 2016 r., a producent rolny utworzy gospodarstwo rolne w oparciu o grunty dzierżawione, to w praktyce prawo pierwokupu będzie przysługiwało mu dopiero po 5 latach.

Poza tym ustawa wprowadziła kolejne ograniczenia w zakresie prawa pierwokupu dzierżawcy. Prawo to nie przysługuje, gdy 1) nabywcą nieruchomości rolnej jest: a) jednostka samorządu terytorialnego, b) Skarb Państwa, c) osoba bliska zbywcy; 2) nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r., albo za zgodą, o której mowa w art. 29a ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; 3) sprzedaż następuje między osobami prawnymi, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d, tego samego kościoła lub związku wyznaniowego.

Wspomnieć także należy o innych regulacjach prawnych, które mogą mieć wpływ na obrót dzierżawny nieruchomości rolnymi. Główna zasada wynikająca ze zmienionej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stanowi (art. 2b ustawy), że nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w którego skład weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzić to gospodarstwo osobiście. W okresie tym nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Jednocześnie ustawa stanowi, że sąd, na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej, wyrazi zgodę na zawarcie umowy dzierżawy przed upływem okresu 10 lat od dnia przeniesienia własności tej nieruchomości, jeżeli konieczność jej dokonania wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy. Wydaje się, że do takich przyczyn zaliczyć należy, np. chorobę producenta rolnego.

W dzierżawę bez zgody sądu mogą być oddawane nieruchomości rolne, które zostały nabyte przed 30 kwietnia 2016 r., a także nieruchomości uzyskane od m.in. osób bliskich oraz w ramach dziedziczenia. Należy także za-

znaczyć, że powyższe ograniczenie w zakresie zawierania umów dzierżawy odnosi się tylko do nieruchomości rolnych w świetle u.k.u.r. Zatem jeżeli nieruchomość jest nieruchomością rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale położona jest na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, nie ma zastosowania u.k.u.r. ani ograniczenia dotyczące oddawania w dzierżawę nabytych nieruchomości rolnych. Poza tym ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych, które w dniu wejścia w życie ustawy w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne oraz tych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha.

Wspomnieć należy jednak o pewnym niebezpieczeństwie dla zachowania trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, które zostają przejęte przez ANR. Chodzi o instrumenty zawarte w art. 8 u.k.u.r. Nieruchomości rolne, udziały we współwłasności oraz inne prawa dotyczące nieruchomości rolnych, akcje i udziały spółek prawa handlowego nabyte przez Agencję działającą na rzecz Skarbu Państwa wchodzi w skład Zasobu WRSP. Nieruchomość przejęta przez ANR znajdująca się w dniu wejścia w skład Zasobu we władaniu innych osób na podstawie umów pozostaje nadal we władaniu tych osób na dotychczasowych warunkach, do chwili zawarcia z Agencją nowych kontraktów. Jednocześnie ust. 3 tego artykułu stanowi, że jeżeli nowe umowy nie zostaną zawarte w terminie roku od dnia wejścia nieruchomości w skład Zasobu WRSP, dotychczasowe wygasają. Jest to zatem przepis, który wprowadza ograniczenia do ogólnych zasad wynikających z k.c.

Warto przypomnieć, że przepisy Kodeksu cywilnego o dzierżawie nie normują wpływu zbycia przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej na stosunek dzierżawy. Należy zatem odwołać się do przepisów o najmie. Według art. 678 § 1 w związku z art. 694 k.c. w razie zbycia rzeczy dzierżawionej w czasie trwania dzierżawy nabywca wstępuje w stosunek dzierżawy na miejsce zbywcy. Oznacza to, że *ex lege* nabywca staje się podmiotem trwającego stosunku prawnego i przejmuje wszelkie obowiązki oraz uprawnienia zbywcy (wyzierżawiającego)¹⁸. Na wstąpienie nabywcy w stosunek dzierżawy zgoda dzierżawcy nie jest wymagana, ponieważ mimo zmiany podmiotu dzierżawa pozostaje tym samym zobowiązaniem¹⁹.

W świetle art. 678 § 1 w związku z art. 694 k.c. nabywca ma możliwość wypowiedzenia umowy dzierżawy gruntów rolnych z zachowaniem usta-

¹⁸ J. Panowicz-Lipska, *Najem*, w: *System prawa prywatnego*, t. 8, s. 46 i n.

¹⁹ Zob. W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 110; C. Stempka-Jażwińska, *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981, s. 74; A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, w: *System prawa prywatnego*, t. 8, s. 201.

wowych terminów. Z prawa tego skorzystać nie może wtedy, gdy umowa dzierżawy zawarta była na czas oznaczony, w formie pisemnej i z datą pewną, a rzecz została dzierżawcy wydana (art. 678 § 2 k.c. w zw. z art. 694 k.c.). W związku z tym, że umowy dzierżawy z Zasobu WRSP zawierane są z reguły na długie okresy, np. 10 lat, występuje data pewna, czyli urzędowe poświadczenie, że kontrakt został zawarty oraz przedmiot został wydany dzierżawcy, ANR nie mogłaby skorzystać z dodatkowego wypowiedzenia z tytułu dzierżawy. Byłoby to możliwe tylko w trybie natychmiastowym w kilku przypadkach wskazanych w przepisach prawnych (np. z tytułu niepłacenia czynszu) albo w sytuacjach wskazanych w umowie dzierżawy. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że zdarzają się umowy dzierżawy, których warunki mogą być niekorzystne dla wydzierżawiających, np. bardzo niski czynsz czy długi termin (np. 30 lat). Dzieje się tak jednak stosunkowo rzadko.

Artykuł 8 u.k.u.r. zawiera rozwiązanie, które może naruszyć stabilne prowadzenie działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych. Należy wyraźnie podkreślić, że przepis ten obowiązuje od kilku lat. Jednak jak dotąd z uwagi na fakt, że ANR nie korzystała zbyt często z prawa pierwokupu czy wykupu, nie stanowiło to problemu. Obecnie od 30 kwietnia 2016 r. poszerzone zostały możliwości nabycia gruntów rolnych przez ANR. Rozbudowane zostało prawo wykupu. Mianowicie, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku: np. zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub jednostronnej czynności prawnej, lub orzeczenia sądu, organu administracji publicznej, albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego (np. zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych), to Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej.

Poza tym według dodanego do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego art. 3a – ANR działającej na rzecz Skarbu Państwa przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej. Agencja może także nabyć nieruchomości na podstawie art. 3b ustawy. Stanowi on, że w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpo-

wiadającej jej wartości rynkowej. W praktyce niezawarcie nowych umów dzierżawy przez ANR albo kontraktów na zmienionych warunkach może być niekorzystne dla dzierżawców.

4. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie kilku wniosków. Po pierwsze, znaczenie dzierżawy z Zasobu WRSP będzie coraz większe. Na uwagę zasługują nowe zasady prowadzenia przetargów i wyboru dzierżawców. Ciekawy jest także projekt rozporządzenia dotyczący ustalania wysokości czynszu dzierżawnego. W ostatnich latach zaobserwować można było wzrost tego świadczenia, co czasami powodowało problemy dzierżawców z wywiązaniem się z obowiązków umownych. Dzierżawcom zależało na wygraniu przetargu, co powodowało wysokie postąpienia czynszu dzierżawnego. Zmiany cen produktów rolnych czy wpływ warunków atmosferycznych na końcowy rezultat pracy producentów rolnych powodują niemożliwą do przewidzenia sytuację finansową dzierżawcy. Zatem wprowadzenie nowych zasad ustalania czynszu i dodatkowych kryteriów wyboru dzierżawców należy generalnie ocenić pozytywnie. Warto jednak dodać, że ANR ma swobodę w zakresie doboru kryteriów i wskazania ich wagi. Wątpliwości interpretacyjne budzi także intensywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta jako jedno z możliwych kryteriów wyboru dzierżawcy.

Po drugie, jako że dzierżawa będzie przez najbliższe lata najpopularniejszą formą gospodarowania nieruchomościami rolnych Skarbu Państwa, nastąpi wzrost ilości gruntów oddanych w dzierżawę. Wpisuje się to w trendy europejskie. Przykładowo udział gruntów oddanych w dzierżawę w ogólnej powierzchni nieruchomości tworzących gospodarstwa rolne wynosił w 2007 r. i 2009 r. w Belgii 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%²⁰. Widoczny jest zatem wzrost udziału dzierżawionych gruntów w gospodarstwach rolnych – szczególnie we Francji i w Szwecji, gdzie wyniósł on ponad 10%.

²⁰ Eurostat, za: P. Ciaian et al., 2012. *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Brussels, CEPS, <http://www.ceps.be/book/rental-market-regulations-agricultural-land-eu-member-states-andcandidate-countries> [dostęp: 23.09.2015]; European Commission DGAGRI, 2013, *EU farm economics overview FADN 2009*, Brussels, EC, http://ec.europa.eu/agriculture/rca/pdf/EU_farm_economics_2012.pdf [dostęp: 23.09.2015].

Po trzecie, dzierżawcy gruntów państwowych mają po wejściu w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. nikłe szanse na nabycie dzierżawionych gruntów rolnych. Uwaga ta odnosi się szczególnie do gruntów o powierzchni powyżej 2 ha. Co prawda prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnej dzierżawcy uległo wzmocnieniu po odebraniu go byłym właścicielom, ale na nabycie gruntów powyżej wskazanego wyżej limitu niezbędna jest zgoda ministra rolnictwa i rozwoju wsi.

Po czwarte, jeżeli chodzi o nieruchomości rolne tzw. prywatne oraz samorządu terytorialnego, to w aspekcie ich dzierżawy sytuacja jest zróżnicowana. Nie ulega wątpliwości, że wzrośnie zainteresowanie dzierżawą takich gruntów. Podmioty takie jak spółki prawa handlowego czy spółdzielnie rolnicze nie będą mogły co do zasady nabyć nieruchomości rolnych na własność²¹. Bariery napotkają także w przypadku prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnych. Według art. 2c ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przepisy ustawy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się odpowiednio do nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału lub części udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej. Zatem dostępną formą dla tych podmiotów będzie dzierżawa. Także osoby fizyczne, które nie posiadają statusu rolników indywidualnych, będą chętnie z niej korzystały. Będzie to również – co do zasady – podstawowa forma tworzenia czy powiększania gospodarstw wielkoobszarowych, gospodarstw rolnych prowadzonych przez spółdzielnie produkcji rolnej czy spółki prawa handlowego. Jednocześnie odnotować należy regulacje prawne, które ograniczają powierzchnię gruntów prywatnych, które będzie można oddać w dzierżawę. Chodzi o obowiązek 10-letniego osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę. Oddanie w dzierżawę takich gruntów rolnych jest możliwe za zgodą sądu w uzasadnionych przypadkach. Taka regulacja ma ograniczyć nabywanie gruntów rolnych w celach spekulacyjnych. Zawierać swobodnie umowy dzierżawy jako wydzierżawiający mogą osoby, które nabyły nieruchomości rolne m.in. od osób bliskich czy w ramach dziedziczenia. Takie wyłączenie należy ocenić pozytywnie.

Po piąte, w praktyce problemy dla dzierżawców spowodować może nabywanie przez ANR gruntów będących w dzierżawie. W tym zakresie u.k.u.r. zawiera regulację szczególną w stosunku do k.c., który co do zasady zapewnia stabilne prowadzenie działalności, o ile umowa została zawarta na czas oznaczony, jest data pewna i rzecz została wydana dzierżawcy. Przepis art. 8

²¹ Możliwe jest nabycie własności nieruchomości rolnej przez osoby prawne w przypadku uzyskania zgody Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.).

u.k.u.r., nakładający obowiązek zawarcia nowych umów z dotychczasowym dzierżawcą, nie jest korzystny dla posiadaczy zależnych, zwłaszcza, że ich niepodpisanie prowadzi do wygaśnięcia dzierżawy. Regulacja ta jest bardzo ogólna i uzasadniona byłaby ingerencja ustawodawcy, uszczegóławiająca i uwzględniająca konieczność prowadzenia stabilnej działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych. Chodzi w szczególności o długoterminowe dzierżawy, dzierżawców, którzy dokonali znacznych nakładów i ulepszeń licząc na trwanie dzierżawy według zawartej umowy, czy też wywiązania się ze zobowiązań unijnych (np. program rolnośrodowiskowy), albo spłatę kredytów podjętych przez posiadaczy zależnych.

CURRENT ISSUES OF THE LEASE OF AGRICULTURAL LAND

S u m m a r y

The aim of the article is to emphasise the influence of the Act of 14 April 2016 on the Suspension of the Sale of the Property from the Agricultural Property Stock of the State Treasury (APSST) and the amendments to certain other acts on the functioning of the agricultural property lease. In conclusion, the authoress states that the lease as well as interest of such lease of agricultural land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury will increase. Tenancy will become a basic way of starting and expanding large-scale agricultural farm holdings and the agricultural holdings run by the cooperatives or commercial companies. Various legal solutions that restrict the total area of the agricultural holding have also been identified.

DELL'ATTUALE PROBLEMATICA DELL'AFFITTO DI FONDI AGRICOLI

R i a s s u n t o

L'articolo si propone di valutare l'impatto sul modo in cui funziona il meccanismo dell'affitto di fondi agricoli che produce la legge del 14 aprile 2016 sulla sospensione della vendita dei fondi agricoli facenti parte dell'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato (WRSP) e sulla modifica di alcune leggi. Nella parte conclusiva l'autrice afferma tra l'altro che l'importanza dell'affitto di fondi agricoli facenti parte della WRSP sarà sempre maggiore, pure l'interesse per l'affitto di tali fondi aumenterà. L'affitto sarà una principale forma per la creazione e l'espansione di grandi aziende agricole, di aziende agricole gestite dalle cooperative di produzione agricola oppure dalle società di diritto commerciale. Al contempo l'autrice ha indicato soluzioni giuridiche che limitano la superficie delle aziende agricole.

PAWEŁ BLAJER

Neue Regelungen über den Grundstücksverkehr in Polen – Rückkehr in die Vergangenheit?

1. Einleitung

Die historische Dimension des Agrarrechts, seine Verbindung sowohl mit der Geschichte als auch mit der Zukunft, wird besonders im Hinblick auf die Änderungen der Regelungen über Grundstücksverkehr von Agrar- und Forstimmobilien in Polen sichtbar. Sie sind Folge des Inkrafttretens der Rechtsakte von geradezu fundamentaler Bedeutung am 30. April 2016, d.h. des Gesetzes vom 13. April 2016 über die Änderung des Gesetzes über Wälder¹, sowie des Gesetzes vom 14. April 2016 mit dem charakteristischen Titel: über die Einstellung des Verkaufs der Immobilien aus dem Bestand des Agrareigentums der Staatskasse², kraft dessen insbesondere das Gesetz vom 11. April 2003 über die Gestaltung des Agrarsystems (weiterhin GGAS)³ und das Gesetz über die Verwaltung von Agrarimmobilien der Staatskasse⁴ vom 19. Oktober 1991 geändert wurden.

Anhand der Analyse der Regelungen, die in den genannten Rechtsakten enthalten sind, lässt sich feststellen, dass im Bereich des Modells des Grundstücksverkehrs bezüglich Agrar- und Forstimmobilien unter den Lebenden die Geschichte im gewissen Sinne eine Kreisbahn gezogen hat. Neue Regelungen knüpfen nämlich an Lösungen an, die vor der politisch-wirtschaftlichen Umwandlung galten; man kann geradezu die Meinung formulieren,

¹ Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] aus dem Jahr 2016, Pos. 586.

² Dziennik Ustaw aus dem Jahr 2016, Pos. 585.

³ Dziennik Ustaw aus dem Jahr 2012, Pos. 803 mit Änderungen.

⁴ Dziennik Ustaw aus dem Jahr 2015, Pos. 1014 mit Änderungen.

dass sie in vielerlei Hinsicht einen noch mehr spürbaren Eingriff in den privatrechtlichen Grundstücksverkehr in Polen bringen, als das in den Realien des vorigen Systems der Fall war, für die das Anwenden von unterschiedlichen Flächennormen und das Formulieren von Subjektanforderungen an die Erwerber der Agrarimmobilien⁵ charakteristisch waren. Infolgedessen kam es am 30. April zur Verneinung einer Entwicklungstendenz, die sich seit dem Beginn der 90-er Jahre des 20. Jahrhunderts bemerkbar machte, und deren charakteristische Eigenschaft die Liberalisierung des Grundstücksverkehrs mit Agrar- und Forstimmobilien war. Es ist nämlich zu betonen, dass die politischen Änderungen vor 26 Jahren das völlige Abweichen von der vorherigen Reglementierung des Verkehrs mit Agrarland, der über die gesamten 90-er Jahre des vergangenen Jahrhunderts keinen Einschränkungen unterlegen hat, zur Folge hatten. Änderungen in dieser Hinsicht erfolgten in 2003 mit dem Inkrafttreten des genannten Gesetzes über die Gestaltung des Agrarsystems vom 11. April 2003, das neue Instrumente der Kontrolle des Grundstücksverkehrs eingeführt hat, die der staatlichen juristischen Person – der Agentur für Agrarimmobilien zustanden, die zugunsten der Staatskasse als ihr Treuhänder⁶ handelte.

Diese Instrumente waren folgende für die Agentur vorbehaltene Instrumente: gesetzliches Vorkaufsrecht – das sich in polnischen Verhältnissen ausschließlich im Falle des Abschlusses eines Verkaufsvertrags einer Agrarimmobilie aktualisiert hat und das sogenannte Erwerbsrecht – das im Falle der Eigentumsübertragung einer Agrarimmobilie im Wege eines anderen Vertrags als Verkaufsvertrag in Frage kam⁷. Wegen der Tatsache, dass die Agentur diese Berechtigungen sehr selten in Anspruch genommen hat, war ihre

⁵ Zu den Flächennormen, die in Polen in den Jahren 1963-1990 genutzt wurden gehörten insbesondere sogenannte Grundnormen und maximale Normen, deren Ziel die Vorbeugung entsprechend: der irrationalen Zersplitterung der Landwirtschaftsbetriebe und ihrer übermäßigen Konzentration war; darüber hinaus galt damals der Grundsatz, dass lediglich eine Person mit landwirtschaftlichen Qualifikationen eine Agrarimmobilie erwerben kann. Die Bedeutung dieser Regelungen war in der Ansicht des Gesetzgebers so wichtig, dass er sich entschieden hat, sie ins Zivilgesetzbuch zu setzen; sie wurden 1990 in Gesamtheit aufgehoben. Vgl. S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości* [Eigentumsübertragung der Immobilie], Warszawa 1975, S. 328ff.

⁶ Vgl. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych* [Agentur für Agrarimmobilien], Kraków 2003.

⁷ Zu den genannten Regelungen vgl. ausführlich: A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego* [Instrumente der Beeinflussung der Grundstückstruktur Polens im Gesetz über die Gestaltung des Agrarsystems vom 11. April 2003], „Kwartalnik Prawa Prywatnego“ 2004, H. 2, S. 393ff.

tatsächliche Bedeutung jedoch eingeschränkt⁸. In der Praxis sicherten sie jedoch der Agentur einen obligatorischen Einblick in Verträge, die die Eigentumsübertragung der Agrarimmobilien zur Folge hatten und führten zur wesentlichen Verlangsamung des Grundstücksverkehrs⁹. Die erwähnten Beschränkungen fielen jedoch im Jahre 2010 fast ganz weg, als die Flächennorm der Agrarimmobilien, die vom Vorkaufsrecht und Erwerbsrecht der Agentur betroffen wurden, bis auf 5 ha erhöht wurde. Infolgedessen hatte der Grundstücksverkehr in den Jahren 2010–2015 praktisch keine Reglementierung.

2. Neue Regelungen im Eigentumsverkehr mit Agrarimmobilien

Die fundamentale Änderung, die das Inkrafttreten der am Anfang dieses Vortrags genannten Rechtsakte am 30. April 2016 mit sich gebracht hat, besteht in der Annahme des Grundsatzes, dass der Erwerber der Agrarimmobilien im Sinne des geänderten Gesetzes GGAS ausschließlich ein sogenannter „individueller Landwirt“ sein kann (Art. 2a GGAS). Dieser Grundsatz hat lediglich sehr wenige Ausnahmen: er betrifft nämlich nicht den sogenannten Grundstücksverkehr innerhalb einer Familie, also die Situation, wenn Agrarimmobilie von einer dem Erwerber nahestehenden Person erworben wird, sowie die Fälle, wenn der Erwerber die Staatskasse, Institution der Kommunalverwaltung oder kirchliche juristische Person ist.

Das Redigieren der besprochenen Vorschrift erfordert eine separate Analyse jedes der Begriffe, die die besprochene Norm benutzt, und zwar aufgrund ihres wichtigen normativen Inhalts:

2.1. „Agrarimmobilie“ im Sinne des Gesetzes ist eine Immobilie, die zur Ausübung der Produktionstätigkeit in der Landwirtschaft im Bereich der Pflan-

⁸ Es ist zu betonen, dass 467 500 notarielle Urkunden über die Übertragung der Agrarimmobilien im Wege der Verkaufsverträge in die Agentur in den Jahren 2003–2009 eingegangen sind, wobei die Agentur das Vorkaufsrecht lediglich in 533 Fällen in Anspruch genommen hat und 12.161,51 ha Land aufgekauft hat; noch seltener hat die Agentur das Erwerbsrecht in Anspruch genommen – auf 61 000 Verträge über die Eigentumsübertragung der Immobilie, die anders als Verkaufsverträge waren, hat die Agentur dieses Recht in Bezug auf 24 Transaktionen mit der Gesamtfläche von 937,21 ha in Anspruch genommen.

⁹ Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, [Eigentumsübertragung einer Agrarimmobilie im Lichte des Gesetzes über die Gestaltung des Agrarsystems (Teil I)], „Rejent“ 2003, Nr. 9, S. 49ff.

zenproduktion und Tierproduktion, ohne Ausschluss des Gartenbaus, Obstbaus, der Fischproduktion genutzt wird oder genutzt werden kann, jedoch ausschließlich der Immobilien, die auf den Gebieten liegen, die in den Raumordnungsplänen für andere als landwirtschaftliche Zwecke bestimmt sind. Diese Definition hat nur eine sehr geringe praktische Bedeutung aufgrund der ausgesprochen unpräzisen Formulierungen, die sie benutzt. Es ist insbesondere hervorzuheben, dass eine Agrarimmobilie in der gegenständlichen Bedeutung auch eine Immobilie sein kann, die im administrativen Bereich einer Stadt liegt, denn das Gesetz wendet das Kriterium der Lage nicht an.

Aus der praktischen Sicht sind Flächenkriterien, die übrigens auf der letzten Etappe der legislativen Arbeiten eingeführt wurden, viel wichtiger; die Vorschriften des Gesetzes werden nämlich nicht in Bezug auf Agrarimmobilien mit der Fläche unter 30 Ar sowie auf bebaute landwirtschaftliche Flächen mit der Fläche bis zu 50 Ar angewendet, die am Tage des Inkrafttretens des Gesetzes (d.h. am 30.04.2016) durch Wohngebäude sowie Gebäude, Bauten und Geräte besetzt sind, die zur Zeit nicht für die landwirtschaftliche Produktion genutzt werden, samt den anliegenden Grundstücken, die ihre richtige Nutzung ermöglichen und die für die Gestaltung eines Hausgartens bestimmt wurden – wenn diese Grundstücke eine organisierte wirtschaftliche Einheit bilden. Die richtige Auslegung der genannten Formulierungen bereitet jedoch viele praktische Probleme, deren ausführliche Besprechung den Rahmen dieser Bearbeitung sprengt. Es genügt festzustellen, dass die Definition der Agrarimmobilie im GGAS viel zu wünschen lässt, und dieser Umstand wirkt sich offensichtlich auf die Sicherheit des Grundstücksverkehrs aus¹⁰.

2.2. Unter dem „Erwerb einer Agrarimmobilie“ versteht das GGAS die Eigentumsübertragung einer Agrarimmobilie oder den Eigentumserwerb einer Agrarimmobilie infolge eines Rechtsgeschäfts oder einer Gerichtsentscheidung oder einer Entscheidung eines Organs der öffentlichen Verwaltung sowie einer anderen rechtserheblichen Tatsache. Der Grundsatz, dass eine Agrarimmobilie in Polen nur von einem individuellen Landwirt erworben werden kann, wurde also nicht nur auf die Fälle des Immobilienerwerbs auf dem Weg der Rechtsgeschäfte, darunter insbesondere der Verträge, sondern auch auf den Erwerb auf der Grundlage der Gericht- und Verwaltungsentscheidungen und den Erwerb de jure (z.B. Ersitzung) erstreckt. Die einzige Abweichung in

¹⁰ Vgl. diesbezüglich: K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 roku* [Änderungen in der Gestaltung des Agrarsystems seit dem 30. April 2016], „Krakowski Przegląd Notarialny“ 2016, Nr. 2, S. 57ff.

dieser Hinsicht stellt das Erben dar; eine Agrarimmobilie kann weiterhin eine Person erben, die kein individueller Landwirt ist, es ist jedoch daran zu denken, dass in einigen Situationen auch im Falle des Erbens der Agentur für Agrarimmobilien das sogenannte Erwerbsrecht zustehen wird, und infolgedessen wird sie wirksam die Immobilie vom Erben aufkaufen können.

2.3. Die Definition des „individuellen Landwirts“ hat sich im Vergleich mit der früher geltenden Rechtslage nicht geändert. Zu der genannten Kategorie der Subjekte ist eine natürliche Person zuzuordnen, die ein Eigentümer, Erbnießbraucher, eigenständiger Besitzer oder Pächter der Agrarimmobilien ist, deren Gesamtfläche der landwirtschaftlichen Nutzflächen nicht 300 ha übersteigt, die landwirtschaftliche Qualifikationen hat, mindestens seit 5 Jahren in der Gemeinde wohnt, in der eine der Agrarimmobilien liegt, die zum Landwirtschaftsbetrieb gehört, und die in diesem Zeitraum persönlich diesen Landwirtschaftsbetrieb geführt hat. Unter der persönlichen Führung des Landwirtschaftsbetriebes versteht man dagegen die Arbeit im Landwirtschaftsbetrieb und das Treffen von jeglichen Entscheidungen bezüglich der Führung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in diesem Landwirtschaftsbetrieb. Die genannten Kriterien waren bereits in der Vergangenheit Gegenstand einer tiefgreifenden Analyse in der Literatur, darunter auch in der deutschsprachigen Literatur, da sie aber unseren Gästen zur Verfügung stehen, stelle ich an der Stelle keine weiteren Überlegungen zu ihrer Erarbeitung an¹¹. Ich muss jedoch betonen, dass die Änderung von GGAS die Bedeutung der Institution des individuellen Landwirts völlig geändert hat. Zur Zeit wurden nämlich lediglich die Landwirte zum Grundstücksverkehr zugelassen, die die genannten Kriterien im Sinne des Gesetzes erfüllen.

Der Notar, der das zur Eigentumsübertragung der Agrarimmobilie führende Rechtsgeschäft dokumentiert, der Richter oder das Verwaltungsorgan, das über ihren Erwerb entscheidet oder ihren Erwerb feststellt, sind zur Zeit verpflichtet jedes Mal zu prüfen, ob der Erwerber den Status eines individuellen Landwirts hat. Die Sanktion für das Irrtum in den durchgeführten Feststellungen ist sehr ernsthaft; es ist die Nichtigkeit des Erwerbs einer Agrarimmobilie gemäß Artikel 9 GGAS.

Das geänderte GGAS schafft formell jedoch eine Chance für den Erwerb der Agrarimmobilie von Personen, die keinen Status eines individuellen Landwirts haben. Nämlich, im Falle wenn der Erwerber kein individueller

¹¹ Vgl. P. Blajer, *Der „individuelle“ Landwirt als Teilnehmer des Grundstücksverkehrs nach polnischem und deutschem Recht*, „Jahrbuch des Agrarrechts“, Bd. 12, 2013, S. 77-91.

Landwirt ist und keiner der anderen betreffenden Ausschlüsse (z. B. im Rahmen des Grundstücksverkehrs innerhalb der Familie) vorkommt – kann der Erwerb der Agrarimmobilie bei der Zustimmung des Präsidenten der Agentur für Agrarimmobilien, die im Wege eines Verwaltungsbescheides ausgedrückt wurde, erfolgen.

Den Antrag auf den Erlass dieses Bescheides kann sowohl der Veräußerer als auch der Erwerber einer Immobilie stellen, wobei der erste von ihnen nachweisen sollte, dass 1) es keine Möglichkeit gab, dass die Agrarimmobilie von einem individuellen Landwirt erworben wird, 2) der Erwerber die Gewähr der ordentlichen Führung der landwirtschaftlichen Tätigkeit gibt, 3) es infolge des Erwerbs zu keiner übermäßigen Konzentration der landwirtschaftlichen Nutzflächen kommt. Ferner soll der Erwerber in dem Antrag angeben, dass er einen Familienbetrieb führen will, und dass er über landwirtschaftliche Qualifikationen verfügt und die Gewähr der ordentlichen Führung der landwirtschaftlichen Tätigkeit gibt, sowie sich verpflichten, im Zeitraum von 5 Jahren ab dem Tag des Erwerbs der Immobilie in der Gemeinde zu wohnen, in der eine der Agrarimmobilien liegt, die dem neu gebildeten Familienbetrieb mitgehören wird.

Die Art der Formulierung der Voraussetzungen für die Zustimmung für den Erwerb der Agrarimmobilie von einer Person, die kein individueller Landwirt ist, sichert dem Präsidenten der Agentur die völlige Willkürlichkeit der getroffenen Entscheidungen. Wie es scheint, sind manche von diesen Voraussetzungen nicht direkt nachzuweisen, z.B. offen bleibt die Frage nach der Art und Weise, wie der Veräußerer der Immobilie nachweisen soll, dass es keine Möglichkeit dafür gab, dass sie von einem individuellen Landwirt erworben werden konnte, oder dass der Erwerber die Gewähr für die ordentliche Führung der landwirtschaftlichen Tätigkeit gibt. Die Praxis der Anwendung der genannten Regelungen wird also völlig von dem Standpunkt des Präsidenten der Agentur abhängen. Aus den bisherigen informellen Äußerungen der Vertreter dieser Institution kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass seine Einstellung in dieser Hinsicht liberal sein wird; nichtsdestotrotz fehlen bisher – wegen der kurzen Geltungsdauer des Gesetzes – Entscheidungen, die diese Ankündigungen bestätigen würden¹².

¹² Es ist an der Stelle zu betonen, dass gemäß den Vorschriften des geänderten GGAS im Falle, wenn der Präsident für den Erwerb der Agrarimmobilie keine Zustimmung erteilt, die Agentur verpflichtet ist, auf die schriftliche Forderung des Veräußerers, die in der Frist eines Monats ab dem Tag, an dem die Entscheidung über die Nicht-Erteilung der Zustimmung endgültig wurde, eine Erklärung über den Erwerb der Agrarimmobilie durch die Bezahlung des monetären ihrem Marktwert entsprechenden Gleichwerts, der durch die Agentur bei der An-

Das geänderte GGAS führt wesentliche Beschränkungen nicht nur auf der Etappe des Erwerbs einer Agrarimmobilie, sondern auch in der Zeit, die nach ihrem Erwerb folgt, ein. Gemäß Art. 2b dieses Gesetzes ist der Erwerber einer Agrarimmobilie (sowohl ein individueller Landwirt, als auch eine Person, die diesen Status nicht hat, aber die Zustimmung des Präsidenten der Agentur hat) verpflichtet, den Landwirtschaftsbetrieb, dessen Teil die erworbene Agrarimmobilie wurde, über den Zeitraum von mindestens 10 Jahren ab dem Tag des Erwerbs der Immobilie zu führen. In der vorstehenden Zeit kann die erworbene Immobilie weder veräußert, noch anderen Subjekten in Besitz abgegeben werden. Lediglich kann das Gericht auf einen Antrag des Erwerbers der Agrarimmobilie eine Zustimmung für die Vornahme dieser Handlungen vor dem Ablauf des Zeitraums von 10 Jahren ab der Eigentumsübertragung dieser Immobilie geben, wenn sich die Notwendigkeit ihrer Vornahme aus den vom Erwerber unabhängigen Schicksalsgründen ergibt. Die ausbleibende Zustimmung des Gerichts für die Veräußerung oder die Abgabe in Besitz im Rahmen des gegenständlichen zehnjährigen Zeitraums führt hingegen zur absoluten Nichtigkeit der genannten Handlungen.

Der Grundsatz, nach dem eine in Polen liegende Agrarimmobilie ausschließlich ein individueller Landwirt erwerben kann – obwohl er eine bedeutende Neuheit im Vergleich zur vorigen Rechtslage darstellt – erinnert ein wenig an die bis 1990 geltenden Regelungen, nach denen Erwerber der Agrarimmobilien ausschließlich Personen sein konnten, die über landwirtschaftliche Qualifikationen verfügten. Nichtsdestotrotz ist die aktuelle Regulierung wesentlich restriktiver wegen der Multiplikation der Kriterien, die für die Gewinnung des Status eines individuellen Landwirts notwendig sind; große Bedeutung haben in dieser Hinsicht vor allem das Kriterium des mindestens 5-jährigen Wohnens in der Gemeinde, in der eine der Immobilien liegt, die dem Landwirtschaftsbetrieb gehören und das Kriterium der mindestens 5-jährigen persönlichen Führung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in diesem Landwirtschaftsbetrieb.

Darüber hinaus verzichtet das geänderte GGAS auch nicht auf die neueren Instrumente der Reglementierung des Grundstücksverkehrs, d.h. auf das Vorkaufsrecht und Erwerbsrecht der Agrarimmobilien, die für die Agentur vorbehalten sind. Ihre Bedeutung ist jedoch wesentlich geringer als es auf der

wendung der Methoden der Wertbestimmung gemäß dem Gesetz über die Grundstückswirtschaft bestimmt wurde, abzulegen. Es ist insbesondere der Umstand hervorzuheben, dass die Agentur in dem Fall den monetären Gleichwert bestimmt, was offensichtlich zur Beschränkung der Einsetzung dieser Institution führen kann.

Ebene des ursprünglichen Gesetzestextes aus dem Jahr 2003 der Fall war. Das Vorkaufsrecht, das sich im Falle des Abschlusses des Verkaufsvertrags aktualisiert, steht nämlich der Agentur u.a. in dem Fall nicht zu, wenn die kaufende Partei eine Institution der Kommunalverwaltung, Staatskasse oder eine dem Veräußerer nahestehende Person ist so, wie eine Person, die über die Zustimmung des Präsidenten der Agentur für Agrarimmobilien für den Erwerb einer Immobilie verfügt, oder ein individueller Landwirt, der die Immobilie für die Vergrößerung des Familienlandwirtschaftsbetriebes erwirbt, jedoch bis zur Fläche von 300 ha der landwirtschaftlichen Nutzflächen und die erworbene Immobilie in der Gemeinde liegt, in der der Erwerber seinen Wohnsitz hat oder in der angrenzenden Gemeinde. Infolgedessen aktualisiert sich dieses Recht zur Zeit grundsätzlich lediglich in dem Fall, wenn der Kaufende ein individueller Landwirt ist, aber die erworbene Agrarimmobilie weder in der Gemeinde, in der er seinen Wohnsitz hat, noch in der an die Gemeinde angrenzenden Gemeinde liegt.

Wie es scheint, wird es in relativ nicht häufigen Situationen auch zur Aktualisierung des Erwerbsrechts der Agentur trotz der formellen Erweiterung seines Umfangs kommen. Das geänderte GGAS umfasst nämlich mit diesem Recht die Fälle des Erwerbs einer Agrarimmobilie infolge: 1) des Abschlusses eines Vertrags, der anders als Verkaufsvertrag ist, 2) des einseitigen Rechtsgeschäftes, 3) der Entscheidung eines Gerichts, eines Organs der öffentlichen Verwaltung oder der Entscheidung eines Gerichts oder eines Zwangsvollstreckungsorgans, die anhand der Vorschriften über Zwangsvollstreckungsverfahren erlassen wurde, 4) eines anderen Rechtsgeschäfts oder einer anderen rechtserheblichen Tatsache, insbesondere: der Ersitzung der Agrarimmobilie, des Erbens oder Vindikationsvermögens, dessen Gegenstand eine Agrarimmobilie ist, der Teilung, Umwandlung oder Verbindung von Handelsgesellschaften. Nichtsdestotrotz wird diese Berechtigung ausgeschlossen u.a.: 1) wenn der Erwerber ein individueller Landwirt ist, wenn infolge der Eigentumsübertragung der Agrarimmobilie die Vergrößerung des Familienlandwirtschaftsbetriebes erfolgt, jedoch bis zur Fläche von landwirtschaftlichen Nutzflächen, die nicht größer als 300 ha ist; 2) wenn der Erwerb der Agrarimmobilie a) mit der Zustimmung des Präsidenten der Agentur, oder b) von einer dem Veräußerer nahestehenden Person erfolgt. Infolgedessen ist anzuerkennen, dass das Recht in Bezug auf den Erwerb der Agrarimmobilie eher eine marginale Bedeutung haben wird, mit Ausnahme der Fälle, in denen zum Erben der Agrarimmobilie aufgrund des Testaments eine Person kommen wird, die nicht zum Kreis der dem Erblasser nahestehenden Personen

gehört; in solchem Fall wird die Agentur nämlich gegen die Bezahlung des monetären ihrem Marktwert entsprechenden Gegenwertes wirksam eine Erklärung über den Erwerb dieser Immobilie abgeben können.

Eine völlige Neuheit, die durch die Novelle zum GGAS eingeführt wurde, ist die öffentlich-rechtliche Kontrolle der Subjektänderungen in den Handelsgesellschaften, sofern diese Gesellschaften zugleich Eigentümer einer Agrarimmobilie im Sinne des Gesetzes sind. Im Falle der Kapitalgesellschaften erkennt die Vorschrift Art. 3a GGAS der Agentur, die zugunsten der Staatskasse handelt, das Vorkaufsrecht in Bezug auf die verkauften Anteile und Aktien der Gesellschaft, die die Eigentümerin der Agrarimmobilie ist, zu. Art. 4 Abs. 6 sieht hingegen das Erwerbsrecht der Agentur in dem Fall vor, wenn die Anteile oder Aktien aufgrund eines anderen Vertrags als Verkaufsvertrag veräußert werden.

Wenn es hingegen um die Änderung eines Gesellschafters oder den Beitritt eines neuen Gesellschafters der Personengesellschaft geht, die zugleich die Eigentümerin einer Agrarimmobilie ist, so kann die Agentur, die zugunsten der Staatskasse handelt, in dem Fall gegen Bezahlung des monetären Gegenwertes, der ihrem Marktwert entspricht, gemäß Art. 3b des geänderten GGAS eine Erklärung über den Erwerb dieser Immobilie abgeben. In dem letzten Fall haben jegliche Änderungen bezüglich der Gesellschafter der Personengesellschaft automatisch eine Aktualisierung des Erwerbsrechts der Agentur zur Folge, das an die Agrarimmobilie gerichtet wird, die der Gegenstand des Eigentums der gegebenen Gesellschaft ist.

Die genannten Regelungen sollten die Undurchlässigkeit des Systems sichern; ihr Ziel ist es, den Versuchen der Umgehung des Gesetzes durch Bildung von separaten Organisationseinheiten vorzubeugen und anschließend Verkehr mit Aktien und Anteilen an Kapitalgesellschaften oder sogenannten „Gesellschaftsanteilen“ in den Personengesellschaften. Infolgedessen müssen aber die Gesellschafter einer Kapitalgesellschaft, die die Eigentümerin einer Agrarimmobilie ist, mit der Situation rechnen, dass im Falle der Veräußerung von Aktien oder Anteilen durch einen von ihnen die Staatskasse ein Gesellschafter dieser Gesellschaft werden kann, was die übrigen Gesellschafter nicht verhindern können. Im Falle einer Personengesellschaft kann irgendeine Subjektänderung zum Aufkauf der Agrarimmobilien, deren Eigentümerin die Gesellschaft ist, durch die Agentur führen, selbst in dem Fall, wenn die Immobilie ein Grundbestandteil oder einziger Bestandteil ihres Vermögens ist, und das Führen der landwirtschaftlichen Tätigkeit darauf eine Daseinsberechtigung der Gesellschaft ist.

3. Neue Grundsätze des Eigentumsverkehrs mit forstwirtschaftlichen Flächen

Sehr ernsthafte Konsequenzen für die Praxis des Verkehrs hat auch die Novelle des Gesetzes über Wälder mitgebracht, die auch am 30. April 2016 in Kraft getreten ist. Sie hat nämlich der Staatskasse weitgehende Kompetenzen hinsichtlich des Eingriffs in den privat-rechtlichen Verkehr mit forstwirtschaftlichen Flächen zuerkannt. Gemäß dem neuen Art. 37a des Gesetzes über Wälder steht im Falle des Verkaufs einer forstwirtschaftlichen Fläche der Staatskasse, die durch Staatliche Wälder vertreten ist, de jure das Vorkaufsrecht dieses Grundstücks zu. In der Situation hingegen, wenn es zum Erwerb einer forstwirtschaftlichen Fläche infolge des Abschlusses eines Vertrags kommt, der anders als Verkaufsvertrag ist, können die Staatlichen Wälder, die die Staatskasse vertreten, eine Erklärung über den Erwerb dieses Grundstücks gegen die Bezahlung des monetären Gegenwerts abgeben. Somit hat sich der Gesetzgeber entschieden, in Bezug auf die forstwirtschaftlichen Flächen Kontrollinstrumente einzusetzen, die bis dahin ausschließlich für Agrarimmobilien vorgesehen wurden, wobei er diese Kontrollkompetenzen einer anderen Organisationseinheit, d.h. dem Staatlichen Forstbetrieb Staatliche Wälder, übergeben hat, der eine staatliche Organisationseinheit ohne Rechtspersönlichkeit ist.

Die praktische Bedeutung der genannten Regelung scheint sehr bedeutsam zu sein, sowohl in Hinblick auf die Schärfe der Sanktionen als auch auf ihren Anwendungsbereich. Einen Einfluss darauf hat eine sehr breit formulierte Definition der „forstwirtschaftlichen Fläche“ als des Gegenstandes des Vorkaufs- und Erwerbsrechts der Staatskasse. Unter diesem Begriff versteht das Gesetz: 1) ein Grundstück, das im Liegenschaftskataster als Wald bezeichnet wird (wobei in dieser Hinsicht weder die Fläche des Grundstücks noch seine Bestimmung im lokalen Raumordnungsplan eine Bedeutung hat); 2) ein Grundstück, das für Aufforstung bestimmt ist, die im lokalen Raumordnungsplan oder im Bescheid über die Vorgaben für die Geländebebauung und -bewirtschaftung bestimmt wurde, oder 3) ein Grundstück mit einer dichten Bebauung von der Größe mindestens 10 Ar, bedeckt mit der Waldvegetation – Bäumen und Büschen sowie der Waldbodendecke – oder stellenweise ohne Waldvegetation, das für forstwirtschaftliche Produktion bestimmt ist oder Naturschutzgebiet ist oder dem Nationalpark gehört oder in das Denkmalregister eingetragen ist, sofern für dieses Grundstück ein vereinfachter Plan der Waldbewirtschaftung oder ein Bescheid des Landrats besteht, der die

Aufgaben hinsichtlich der Forstwirtschaft bestimmt und aufgrund der Bestandsaufnahme des Waldes erlassen wurde.

Wie es also scheint, werden sich in der Grundstücksverkehrspraxis die Berechtigungen der Staatskasse, von denen im Gesetz über Wälder die Rede ist, relativ oft aktualisieren; grundsätzliche Bedeutung dabei hat die Tatsache, dass damit die Grundstücke umfasst sind, die im Liegenschaftskataster als Wälder gekennzeichnet sind, unabhängig von ihrer Größe und Lage; die Anzahl der Liegenschaften dieser Art ist nämlich sehr bedeutend.

Es wird darüber hinaus auf den verhältnismäßig eng gefassten Bereich der Ausnahmen vom Vorkaufs- und Erwerbsrecht der Staatskasse im Falle der Eigentumsübertragung der forstwirtschaftlichen Liegenschaft hingewiesen; befreit von diesen Beschränkungen sind grundsätzlich nämlich nur der Grundstücksverkehr innerhalb einer Familie und Fälle, wenn der Erwerber eine Institution der Kommunalverwaltung ist, sowie die Situation, wenn das veräußerte forstwirtschaftliche Grundstück dem Landwirtschaftsbetrieb im Sinne von GGAS gehört.

4. Neue Regelungen des Verkaufs von staatlichen Agrarimmobilien

Nach den politisch-wirtschaftlichen Veränderungen anfangs der 90-er Jahre des 20. Jahrhunderts waren mehrere Millionen Hektar von Agrarimmobilien Gegenstand des Eigentums der Staatskasse; sie wurden Teil des sogenannten Bestands des Agravareigentums der Staatskasse, und eine spezielle juristische Person – zur Zeit Agentur für Agrarimmobilien genannt – wurde mit der Aufgabe deren Privatisierung beauftrag¹³. Obwohl diese Institution bereits ein Vierteljahrhundert funktioniert, bleiben im Bestand immer noch ca. 1,5 Mio. Hektar von Immobilien. Diese Grundstücke sind zur Zeit, gemäß der Begründung des Gesetzes über die Einstellung des Verkaufs der Immobilien aus dem Bestand des Agravareigentums der Staatskasse, Gegenstand eines großen Interesses der Personen, die keine individuellen Landwirte sind, insbesondere der Ausländer. Der Ausdruck dieses Interesses sind zahlreiche Trans-

¹³ Vgl. A. Niewiadomski, *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce oraz w Republice Federalnej Niemiec w okresie transformacji ustrojowej po 1989 roku* [Verwaltung von staatlichen Agrarimmobilien in Polen und in der Bundesrepublik Deutschland in der Zeit der Umwandlung des politischen Systems nach 1989], Warszawa 2012, S. 133ff.

aktionen des Erwerbs von landwirtschaftlichen Grundstücken von ausländischen, natürlichen und juristischen Personen, die zu diesem Zweck polnische Bürger nutzen, umgangssprachlich „Pfeiler“ genannt, die von wirklichen Erwerbern finanziert werden und nur formal Eigentümer von Agrarimmobilien sind, die in Wirklichkeit Ausländern zur Verfügung stehen.

Ein Mittel, um diesem Handeln Einhalt zu gebieten, soll die völlige Einstellung des Verkaufs von Immobilien sein, die dem Bestand des Agrareigentums der Staatskasse gehören, im Zeitraum von 5 Jahren ab dem Tag des Inkrafttretens des Gesetzes, d.h. bis zum 30. April 2021. Es wurden nur relativ wenige Ausnahmen von diesem Verkaufsverbot der staatlichen Immobilien durch die Agentur vorgesehen und sie betreffen u.a. den Verkauf von: 1) Immobilien, die im lokalen Raumordnungsplan für andere als landwirtschaftliche Zwecke bestimmt sind, insbesondere für Technologieparks, Gewerbeparks, Geschäfts- und Logistikzentren, Lagerhallen, Transportinvestitionen, Wohnungsbau, Sport- und Freizeitobjekte; 2) Immobilien, die in speziellen Wirtschaftszonen liegen; 3) Häusern, Wohnlokalen, Wirtschaftsgebäuden und Garagen samt den notwendigen Grundstücken und Hausgärten; 4) Agrarimmobilien mit einer Fläche von bis zu 2 ha. Immobilien, die zu den aufgezählten nicht gehören, können ausschließlich mit der Genehmigung des Landwirtschaftsministers zum Verkauf bestimmt werden, die auf Antrag des Präsidenten der Agentur für Agrarimmobilien erteilt wird, wenn das durch sozialwirtschaftliche Umstände begründet ist.

Selbst im Falle der Umsetzung einer der vorstehend genannten Ausnahmen und des Abschlusses eines Verkaufsvertrags einer Immobilie aus dem Bestand des Agrareigentums der Staatskasse muss der Erwerber dieser Immobilie mit einer Reihe von Pflichten rechnen, die ihm das geänderte Gesetz über die Verwaltung der Agrarimmobilien der Staatskasse auferlegt. Im Verkaufsvertrag soll er sich nämlich dazu verpflichten, dass: 1) das Eigentum der aus dem Bestand erworbenen Immobilie über 15 Jahre ab dem Tag des Erwerbs der Immobilie nicht übertragen wird und dass landwirtschaftliche Tätigkeit darauf in dieser Zeit geführt wird; 2) in dieser fünfzehnjährigen Zeit auf der aus dem Bestand erworbenen Immobilie keine Hypothek zugunsten anderer Subjekte als die Agentur bestellt wird; 3) der Betrag in Höhe von 40% des Verkaufspreises im Falle der Nicht-Einhaltung irgendeiner der vorstehenden Verpflichtungen durch den Erwerber der Immobilie bezahlt wird. Es ist zu betonen, dass die Verletzung der genannten Verpflichtungen ausschließlich eine finanzielle Sanktion nach sich zieht, sie wirkt sich aber nicht auf die Wirksamkeit des Rechtsgeschäftes aus, das in der Karenzzeit mit Verletzung der angenommenen Verpflichtungen vorgenommen wurde. Es ist je-

doch hervorzuheben, dass der Beschluss über die Bezahlung des vorstehenden Betrags im Falle der Eigentumsübertragung der aus dem Bestand erworbenen Immobilie a) zugunsten eines Abkömmlings oder Adoptierten, und wenn es keine gibt – eines Verwandten in der Nebenlinie oder b) bei schriftlicher Zustimmung der Agentur keine Anwendung findet.

5. Zusammenfassung

Wenn man aus den bisherigen Überlegungen eine Schlussfolgerung zieht, ist zu betonen, dass der polnische Gesetzgeber 2016 auf die Methode der Reglementierung des Verkehrs mit Agrar- und Forstimmobilien zurückkam, die vor der Umwandlung des politischen Systems im Jahre 1989 angewendet wurde – er hat sie entsprechend modernisiert und an die Anforderungen der Gegenwart angepasst, z.B. durch die Erweiterung der Kontrolle auf die Subjektänderungen in den Handelsgesellschaften, die Eigentümer von Agrarimmobilien sind. Neue Regelungen sind also die Bestätigung der These über die Unmöglichkeit der eindeutigen voreiligen Entscheidung darüber, dass historische rechtlich-landwirtschaftliche Lösungen ihre Bedeutung verlieren; sie können auch in der völlig geänderten politisch-wirtschaftlichen Situation Anwendung finden, dessen Zeugen wir jetzt in Polen sind.

Man kann die Frage nach der Ursache eines solchen tiefgreifenden öffentlich-rechtlichen Eingriffs in den Grundstücksverkehr stellen, mit dem wir in Polen beginnend mit dem 30. April dieses Jahres zu tun haben. Die Antwort darauf sollte keine Schwierigkeiten bereiten; der Gesetzgeber selbst versteckt übrigens seine Motive nicht, indem er in der Begründung zum Gesetzesentwurf auf die Notwendigkeit des Schutzes der landwirtschaftlichen Flächen in Polen vor ihrem spekulativen Aufkauf durch Ausländer, die eine dem gesellschaftlichen Interesse entsprechende Nutzung des erworbenen Bodens für landwirtschaftliche Zwecke nicht garantieren, hinweist. Es ist hinzufügen, dass die entscheidende Bedeutung in dieser Hinsicht das Datum 1. Mai 2016 hatte, an dem die 12-jährige Schutzfrist für den Kauf der polnischen landwirtschaftlichen Flächen durch Ausländer aus den EU-Ländern endete, die im Absatz 4.2. der Anlage XII zur Akte über den Beitritt der Republik Polen zur Europäischen Union bestimmt wurde. Dem entsprechend erwerben Ausländer aus den EU-Ländern, beginnend mit dem 1. Mai 2016, die Agrar- und Forstimmobilien in Polen auf den gleichen Grundsätzen wie die polnischen Bürger; insbesondere benötigen sie nicht mehr wie bisher die Zustimmung des

Innenministers für den Erwerb solcher Immobilien. Die bis zum 30. April 2016 geltenden Vorschriften wurden also als unzureichend für die Realisierung des Ziels den polnischen Boden vor einem spekulativen Aufkauf durch Ausländer zu schützen, anerkannt und eben dieses Motiv lag der Erfrischung der beinahe schon vergessenen rechtlichen Lösungen und Konstruktionen zugrunde¹⁴.

Es scheint besonders interessant, dass sich der polnische Gesetzgeber bei der Formulierung neuer Regelungen weitläufig auf die komparatistischen Argumente bezogen hat, darunter auch auf die zur Zeit in Deutschland geltenden Lösungen. Eine Inspiration sollten für ihn insbesondere die deutschen Vorschriften über die administrative Kontrolle über den Verkehr mit Agrar- und Forstimmobilien im Rahmen des Gesetzes vom 28. Juli 1961 über Grundstücksverkehr (Grundstücksverkehrsgesetz – GrdstVG) sein, die die Forderung der Erhaltung einer durch Verwaltungsorgane ausgestellten Genehmigung für die Veräußerung des Eigentums der Agrarimmobilie einführen. Gemäß dem genannten Gesetz macht das Ausbleiben der Genehmigung einen wirksamen Eigentumserwerb der Immobilie unmöglich wegen der Tatsache, dass die Behörden für Grundbücher ohne dieses Dokument keine Eintragung des Erwerbers in das entsprechende Grundbuch vornehmen können. Die Praxis des Funktionierens der deutschen Regelungen scheint jedoch auf die ausgeprägt liberale Einstellung der Organe hinzuweisen, die die genannte Genehmigung ausstellen¹⁵, was für den Standpunkt zu sprechen scheint, dass in der polnischen und deutschen Rechtsordnung die Skala des öffentlichen Eingriffs in den Grundstücksverkehr jedoch absolut unvergleichbar ist.

¹⁴ Die in dem geänderten GGAS und im Gesetz über Wälder angenommene Methode der Regulierung, die einen weitläufigen öffentlichen Eingriff in den privatrechtlichen Verkehr mit Agrar- und Forstimmobilien in Polen voraussetzt, wird unvermeidlich nach der Übereinstimmung mit der Verfassung und dem EU-Recht bewertet werden. Wie es vorkommt, ist sich der Gesetzgeber selbst, der den Großteil der Begründung des Gesetzesentwurfs für die Verteidigung der These über ihre Verfassungsmäßigkeit und Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Union, insbesondere mit dem Grundsatz des freien Kapitalflusses widmet, der Zweifel bewusst. Die Größe dieser Bearbeitung ermöglicht nicht eine vertiefte Analyse dieser Argumente durchzuführen, deren Stichhaltigkeit übrigens viel zu wünschen lässt. Es genügt zu erwähnen, dass die Möglichkeit der Anfechtung der neuen Regelungen durch die Europäische Kommission im Hinblick auf die Übereinstimmung der Gesetzesentwürfe mit dem Recht der Europäischen Union im Gutachten des Außenministers angesprochen wurde.

¹⁵ Vgl. Ch. Grimm, *Agrarrecht*, München 2004, S. 48-50.

NEW REGULATIONS OF THE TRANSACTIONS IN AGRICULTURAL PROPERTY IN POLAND – A RETURN TO THE PAST?

S u m m a r y

The deliberations presented in this paper lead to an answer to the question of how the regulations included in the Act on the Shaping of the Agricultural System and in the Act on Forests, both amended on 30 April of 2016, correlate with the regulations of the transactions in agricultural property applicable in Poland before 1990. In this context, a few crucial notions been scrutinised in detail such as: ‘an agricultural property’, ‘the purchase of an agricultural property’ or ‘an individual farmer’. The paper refers also to the pre-emption rights and the purchase rights due to the Agricultural Property Agency operating on behalf of the State of Treasury. Indispensable as they were, the paper also explained new regulations referring to the transactions of the sale of forest land and the amendments to the regulations of the sale of state agricultural property.

As a final statement, the author claims that in 2016 the Polish legislator returned to the controlled system of transactions in agricultural and forest property which existed before the systemic transformation of 1989, and has merely modernised it and updated to the current demands.

NUOVE REGOLAZIONI SULLA COMPRAVENDITA DI FONDI AGRICOLI IN POLONIA – UN RITORNO AL PASSATO?

R i a s s u n t o

Le considerazioni tendono a rispondere alla domanda in quale misura le regolazioni contenute nelle leggi, con le modifiche del 30 aprile 2016, sull’ordinamento agrario e sui boschi si riferiscano strettamente al modello della compravendita di fondi agricoli regolamentato e in vigore in Polonia prima del 1990. In questo contesto ad un’analisi dettagliata sono stati sottoposti i seguenti concetti: “fondo agricolo”, “acquisto di fondo agricolo”, “agricoltore individuale”. L’articolo contiene inoltre qualche riflessione sull’importanza del diritto di prelazione e del diritto di acquisto che spettano all’Agenzia fondiaria agricola la quale opera per conto del Tesoro di Stato. Nella misura necessaria sono state discusse anche le nuove regole relative alla compravendita dei fondi boschivi nonché i cambiamenti nella regolazione giuridica nell’ambito della vendita di fondi agricoli statali.

Nella parte conclusiva è stata formulata la tesi che in realtà nell’anno 2016 il legislatore polacco è ritornato al metodo di regolazione della compravendita di fondi agricoli e boschivi praticato prima della trasformazione dello Stato avvenuta nel 1989, con tutti gli ammodernamenti e adattamenti necessari alle esigenze dei tempi moderni.

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

The role of agriculture in the circular economy (perspectives for legislation and policy)

1. Contemporary agriculture is affected by global trends connected with rapid anthropogenic environmental changes. Like the whole scale of humanity metabolism (meaning the total set of life-sustaining matter and energy's transformations taking place in the world and resulting from the human activities), the food system (including production but also consumption), is unsustainable. It is settled on the dominant economic development model, also called a linear one-way flow, meaning 'take, make and dispose', with little attention paid to the pollution generated at each step.¹

Although the problems resulting from this model have been recognised for a long time by many philosophers, sociologists, environmentalists, economists etc., the significant, conceptualised and influencing work regarding the issue occurred in the twentieth century, in 1972, when the Club of Rome published its first report entitled 'The Limits to Growth.'² It presented a model based on five variables (world population, industrialisation pollution, food production and resources depletion). The authors concluded that these exponentially growing variables correspond to the only linear ability of technology which aims at increasing the accessibility of resources. Consequently, the linear unlimited production and growth of prosperity is simply impossible in a world with finite resources.

¹ S. Sauvé, S. Bernard, P. Sloan, *Environmental sciences, sustainable development and circular economy: Alternative concepts for trans-disciplinary research*, „Environmental Development” 17, 2016, p. 53; H. Jun, H. Xiang, *Development of circular economy is a fundamental way to achieve agriculture sustainable development in China*, „Energy Procedia” 5, 2011, p. 1531.

² D. H. Meadows et al., *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York 1972.

This report and many other subsequent scholarly works together with signals coming from the economy as well as non-governmental organisations constituted the grounds for the emergence of the ‘sustainable development’ concept, presented in 1988 by the Bruntland Commission in its Report (‘Our Common Future’).³ It is one of the most important contemporary ideas of environmental law and at the same time of the doctrine of economics.

Among alternative concepts, developed within the socio-environmental sustainability debates, the circular economy (CE) framework has recently received increasing attention.⁴ It is particularly interesting from the legal perspective because of the current actions of the European Commission fostering EU transition to the circular economy with its recently adopted the Circular Economy Package.

The circular economy is a new research perspective and the attempts of its application in national economies and in the European Union are at still the initial stage. Some countries have already adopted policies focused on the prevention of environmental degradation and protecting scarce resources based on the circular economy (e.g. Germany and Japan).⁵ This concept has gained particular interest in China where the circular economy strategy has already been adopted as a national regulatory policy which entailed introduction of numerous regulations and the main act – the Circular Economy Promotion Law passed in 2008.⁶

The initial state of the practical application of this concept results in the fact that the issue has not been the subject of wider and comprehensive legal studies so far. The circular economy concept has its roots in theoretical works of environmental economy,⁷ so the literature in this field is quite extensive.⁸ Many studies deal with the implementation of the circular economy in China,⁹ also in the agricultural system.¹⁰

³ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, p. 16, <http://www.undocuments.net/our-common-future.pdf> [accessed: 14 July 2016].

⁴ A. Murray, K. Skene, K. Haynes, *The circular economy: an interdisciplinary exploration of the concept and application in a global context*, „Journal of Business Ethics” 2015.

⁵ B. Su, A. Heshmati, Y. Geng, X. Yu, *A review of the circular economy in China: moving from rhetoric to implementation*, „Journal of Cleaner Production” 2013, no 42, p. 215.

⁶ Y. Geng, J. Fu, J. Sarkis, B. Xue, *Towards a national circular economy indicator system in China: an evaluation and critical analysis*, „Journal of Cleaner Production” 2012, no 23, pp. 216–217.

⁷ B. Su, A. Heshmati, Y. Geng, X. Yu, op. cit., p. 215. See also point 2 below.

⁸ For the review of literature see: P. Ghisellini, C. Cialani, S. Ulgiati, *A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems*, „Journal of Cleaner Production” 2015, no 114, p. 12.

⁹ See for example: Y. Geng, B. Doberstein, *Developing the circular economy in China: Challenges and opportunities for achieving ‘leapfrog development’*, „The International Journal

This paper examines the relationship between the concept of the circular economy and the agri-food sector from the legal perspective. The aim of this paper is to explore the areas of theoretical and practical application of the circular economy concept to address the above mentioned challenges in the agri-food system and to identify its potential opportunities in order to enhance and optimise sustainability within the European economy using this CE tool.

It should be noted that this study is preliminary and exploratory due to the wide scope and many aspects of the problem, the initial stage of development of the legislation in this field and the limited length of this paper. It attempts to identify some tendencies for the future development of legislation and policy solutions relating to the problem pointed above.

2. The concept of the circular economy cannot be assigned to a particular author or precise date. Several theories have referred to or were based on this idea but all of them gravitate around the same principles, highlighting slightly different aspects or showing them from different perspectives. The idea of circular material flows as an economy model was presented in the 1960s by Kenneth E. Boulding,¹¹ then in the 1970s it was proposed by Walter R. Stahl and Genevieve Reday-Mulvey as a vision of economy in loops.¹² Walter R. Stahl is also the author of the ‘cradle back to cradle’ term as a really sustainable solution for using durable goods in a loop and opposite to the idea of a product responsibility ‘from cradle to grave’.¹³ In 1990, David W. Pearce and R. Kerry Turner,¹⁴ in opposition to the traditional economy features with linear links between economy and environment, proposed a closed-loop of materials in economy as a model leading to achieve a win-win solution.

of Sustainable Development & World Ecology” 15(3), 2008, pp. 231–239; R. Yong, *The circular economy in China*, „Journal of Material Cycles and Waste Management” 9(2), 2007, pp. 121–129.

¹⁰ ZHU Pengyi, *Strategies for Development of Circular Economy in Agriculture*, „M& D Forum”, pp. 9–20; H. Jun, H. Xiang, *Development of circular economy is a fundamental way to achieve agriculture sustainable development in China*, „Energy Procedia” 5, 2011, p. 1531.

¹¹ K. E. Boulding, *The economics of the coming spaceship earth*, in: H. Jarred, M. D. Baltimore (eds.), *Environmental Quality in a Growing Economy*, John Hopkins University Press, Baltimore 1966, pp. 3–14.

¹² W. Stahl, G. Reday, *Jobs for Tomorrow: The Potential for Substituting Manpower for Energy*, Vantage Press, New York 1982.

¹³ It is difficult to state the precise date and language of the first use of the term ‘cradle to cradle’ by Walter R. Stahl (<http://www.product-life.org/en/cradle-to-cradle> [accessed: 14 July 2016]).

¹⁴ D. W. Pearce, R. K. Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1990.

The studies concerning the circular economy explore different aspects of the concept in many methodological approaches (case studies, reviews, scientific reports etc.).¹⁵ Among the concepts rooted in the CE idea there are: the 'cradle to cradle' design philosophy of William McDonough and Michael Braungart, the functional service economy (performance economy) of Walter Stahel, biomimicry (in approach of Janine Benyus), industrial ecology of Rei Lifset and Thomas Graedel, natural capitalism (Amory and Hunter Lovins and Paul Hawken) and blue economy (Gunter Pauli).¹⁶

What is more, this concept has recently captured an increasing attention not only in political and research areas but it has also aroused public interest. There is no precise definition or the criteria for assessing measures to obtain the goal of the circularity of the economy.¹⁷ The definition of the United Nations (UN) GEO5 report states that material flows in the circular economy are either made up of biological nutrients designed to re-enter the biosphere, or materials designed to circulate within the economy (reused and recycled).¹⁸ The circular economy is then 'a continuous positive development cycle that preserves and enhances natural capital, optimises resource yields and minimises system risks by managing finite stocks and renewable flows'.¹⁹

The pattern for the CE concept are the processes occurring in the natural environment, where biological nutrients are cycled in natural ecosystems with efficiency, flexibility and adaptability. Adapting this metaphor to an economic system is the goal for the CE concept. It aims to separate prosperity from resource consumption, by consuming goods and services which are not linked with the extraction of natural resources. The use of natural materials could be substituted by reuse and recycling – generally a closed loop of material flow.²⁰ This vision presumes an industrial system being restorative or regen-

¹⁵ P. Gisellini, C. Cialani, S. Ulgiati, *A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems*, „Journal Of Cleaner Production” 30, 2015, p. 2 and review of literature there.

¹⁶ Ellen MacArthur Foundation, *Growth Within: A Circular Economy Vision for a Competitive Europe*, Report June 25, 2015, p. 46.

¹⁷ W. Haas et al., *How Circular is the Global Economy? An Assessment of Material Flows, Waste Production, and Recycling in the European Union and the World in 2005*, „Journal of Industrial Ecology” 19(5), 2015, p. 766.

¹⁸ Global Environmental Outlook 5 (GEO5) 2012 – Environment for the future we want, ISBN: 978-92-807-3177-4, Nairobi: United Nation Environment Program.

¹⁹ Ellen MacArthur Foundation, op. cit., p. 46.

²⁰ S. Sauvé, S. Bernard, P. Sloan, op. cit., p. 53.

erative by intention and design. It is complemented by the shifts towards the use of renewable energy and elimination of the use of toxic chemicals.²¹

Contrary to linear economy, the circular system considers the externalities of the production process and end-of-life impacts. The by-products and wastes from one industry could be resources for another. This provides synergy of integrated combinations of activities to feed and be fed by one another.²² Eliminating waste can then be achieved by a prolonged usage of products, recycling and reuse. There are also other issues particularly emphasised in CE, including renewable resources, circular utilisation and a repeated utilisation ratio.²³ However, the circular economy does not operate like a perpetuum mobile, because energy is still consumed and waste is produced, but they are significantly reduced comparing to the current economy model.²⁴

It must be emphasised that CE goes far beyond the understanding of recycling as the use of waste to obtain lower value products. It entails a complete reorganisation of production and planning of the value chains in order to make waste one of the subjects to be the resource for another. In this new system, individuals are no longer mere 'consumers', they become 'users' engaged to cooperate with the producers and the retailers.²⁵

3. The circular economy seems to be not only a theoretical concept but also a promising strategy to meet the present-day economic and environmental challenges. It also defines the objectives of a sustainable resource use.²⁶ It was implemented in China as a new approach to deal with the environmental problems of a state of emerging economy.²⁷ As a result of its potential, the CE concept has recently been incorporated into the European Union policy framework.

It must be emphasised that this concept is well embedded in a wider EU policy context. The 7th Environmental Action Programme: 'Living well with-

²¹ K. Hobson, *Closing the loop or squaring the circle? Locating generative spaces for the circular economy*, „Progress in Human Geography” 40(1), 2016, p. 88.

²² S. Sauvé, S. Bernard, P. Sloan, op. cit., p. 53.

²³ ZHU Pengyi, op. cit., p. 9.

²⁴ F. Bonciu, *The European economy: from a linear to a circular economy*, „Romanian Journal of European Affairs” 14(4), 2014, p. 84.

²⁵ M. Borrello et al., *The seven challenges for transitioning into a bio-based circular economy in the agri-food sector*, „Recent Patents on Food, Nutrition & Agriculture” 8(1), 2016, p. 40.

²⁶ W. Haas et. al., op. cit., p. 765 and literature there.

²⁷ See e.g. ZHU Pengyi, op. cit.; M& D Forum, p. 10 and literature there.

in limits of our planet,’²⁸ which determines the EU’s environmental policy goals until 2020 as the basis for citizens’ well-being, points out a low-carbon society and a green, circular economy with a resilient ecosystem. The document states: ‘Our prosperity and healthy environment stem from an innovative, circular economy where nothing is wasted and where natural resources are managed sustainably, and biodiversity is protected, valued and restored in ways that enhance our society’s resilience’. The CE strategy has also its roots in EU strategical documents and existing policy initiatives, such as: Europe 2020 Strategy for smart, sustainable, inclusive growth,²⁹ Climate and Energy Framework 2030,³⁰ Roadmap to a Resource-efficient Europe,³¹ Bioeconomy Strategy³² and Communication for an European Industrial Renaissance.³³

After a long deliberation, following the withdrawal of the first proposal ‘Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe,’³⁴ the European Commission adopted a new ‘Circular Economy Package’ on 2 December 2015, which aims to stimulate Europe’s transition towards the circular economy. The package consists of the Action Plan Communication,³⁵ four legislative proposals on waste³⁶ and the List of Follow-up Initiatives (Annex).

²⁸ Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’ (COD 2012/0337).

²⁹ Communication from the Commission: Europe 2020. A strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth (COM (2010) 2020).

³⁰ A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030 (COM (2014)15).

³¹ Communication from the Commission: Roadmap to a Resource Efficient Europe (COM (2011)0571final).

³² Communication from the Commission: Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe (COM(2012)60final).

³³ Communication from the Commission: For a European Industrial Renaissance (COM (2014) 014 final). See also: F. Bonciu, *op. cit.*, pp. 78-91.

³⁴ Communication from the Commission: Towards A Circular Economy: A Zero Waste Programme For Europe, 2014.09.25 (COM(2014)0398 final/2).

³⁵ Communication from the Commission: Closing the loop – An EU Action Plan for the Circular Economy, Brussels 2.12.2015 (COM(2015)614final).

³⁶ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending directive 2008/98/EC on waste (COM(2015)0595 inal – (2015)0275(COD)); Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste (COM(2015)0596 final) – (2015)0276(COD); proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/31/EC on the landfill of waste (COM (2015) 0594 final) – (2015) 0274 (COD); proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and

The actions anticipated in the strategy consist of regulations, market-based instruments, research and innovations, incentives, information exchange, and support for voluntary approaches in key areas. The aim of this strategy is to create the proper regulatory framework for CE development and ‘to give clear signals to economic operators and society at large on the way forward with long term waste targets as well as concrete, broad and ambitious set of actions, to be carried out before 2020.’³⁷

The scope of EU strategy is wide because the circular economy requires actions at all interrelated stages of the life cycle of products: from the extraction of raw materials, through material and product design, production, distribution and consumption of goods, repair, remanufacturing and re-use schemes, to waste management and recycling. Additionally, improvements connected with resource and energy efficiency should be made at all stages.

Key actions, adopted or to be performed within this EC plan, target five main areas: production, consumption, waste management, secondary raw materials and innovation, investment and monitoring. They particularly include: funding of over €650 million under Horizon 2020 and €5.5 billion under the structural funds, actions to reduce food waste, development of quality standards for secondary raw materials, measures in the Ecodesign working plan for 2015-2017, a revised Regulation on fertilizers, a strategy on plastics (with special focus on the significant reduction of marine litter) and a series of actions on water reuse.

The important element of the package is the revised legislative proposals on waste which set targets for the reduction of waste. The priority sectors identified in the CE package are: biomass & bio-based products, plastics, construction & demolition, food waste and critical raw materials.

On the circular economy at large, an action plan will identify the key measures across the value chain. The scope of topics and possible areas is wide and concerns the whole value chain. They could include, but are not limited to: materials production and use, product design, distribution, use (consumption) stage, public procurement, labelling and product information, waste management, development of markets for secondary raw materials (e.g. organic fertilizers), improving framework conditions in priority sectors such as sustainable chemical production, bio-economy, extraction of secondary raw materials, food, construction, plastics, critical raw materials (including phosphorus), water use, and improving cross-sectoral cooperation, for exam-

2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment (COM(2015)0593final) – (2015)0272 (COD).

³⁷ Communication (COM(2015)614 final).

ple by the promotion of industrial symbiosis, repair and reuse and enabling the development of new business models. Illegal flows of waste, including hazardous waste, are also of a particular concern.³⁸

Therefore, the following question arises: what is the importance of the legal aspects in the context of the presented EU strategy and its future implementation? The research on the potential implementation of the CE concept indicates that the key barriers to obtain CE goal are also situated in the area of policy and legislation. For example, incoherence between the policy areas in relation to the use of waste resources (some innovative activities are not allowed under current policy rules) or 'waste' status limiting the potential of materials to be used as a fertiliser have been observed.³⁹

There is no doubt that a transition towards a circular economy needs a broader vision and the scope of action and not only a reform of the waste system. The objectives are: promotion of new economic thinking, a smarter use of resources and more sustainable production and consumption patterns. What is more, policy and regulation actions should be reinforced by market-based instruments, support for innovation and incentives for change.⁴⁰ Such a vision corresponds to a broad and comprehensive concept of the CE which seeks for radical alternative solutions and covers the entire life cycle of any process. Regeneration should be understood as improvement of the entire living and economic model instead of narrow solutions such as material or energy recovery.⁴¹ The cultural change is also needed to develop the circular economy in the agri-food system. It is particularly important in the context of food waste and food losses.

4. The potential of agriculture in the contribution to the circular economy is unquestionable. Agriculture is based on natural cycles, where key factors for the production are natural and renewable, like land, water, nutrients, soil, wind and solar energy, biodiversity. It should also be perceived in a wider perspective of agriculture being the part of bio-economy⁴² and the whole agri-

³⁸ See Communication (COM(2015)614final).

³⁹ EIP-AGRI Workshop 'Opportunities for Agriculture and Forestry in the Circular Economy' Workshop report, 28-29 October 2015, p. 12-13 (https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eip-agri_vs_circular_economy_final_report_2015_en.pdf [accessed: 14 July 2016]).

⁴⁰ A. Hedberg, R. Pardo and T. Daryoush, *Towards a sustainable European economy*, „European Policy Centre, Policy Brief” 13 October 2015.

⁴¹ P. Ghisellini, C. Cialani, S. Ulgiati, op. cit., p. 2.

⁴² The bio-economy embraces the production of renewable biological resources and their conversion into food, feed, bio-based products and bioenergy. Next to agriculture, it comprises

food chain. It is worth mentioning that among the bio-economy sectors, it is agriculture where reliance on natural resources and cycles as primary inputs and need for resource-efficiency are particularly clear. These two conceptual terms: the circular economy and bio-economy are linked because both of them refer to resource-efficiency and require innovation and new business model.⁴³ The bio-economy focuses on the production and use of renewable biological resources and their conversion into value added products (food, feed, bio-based material and bioenergy). However, an important difference is, contrary to the CE concept, that bio-economy can be linear or circular, and consequently, it is not sustainable by default.⁴⁴

The goal of the circular economy in the agri-food system would then be not only to prevent the waste of food but also to support a continuous flow of matter and energy by taking advantage of the natural mechanisms on which the agriculture is based.⁴⁵

Circular economy in agriculture covers many topics and actions such as: balancing the flows of renewable resources to obtain the preservation and enhancement of natural capital, optimising (not maximising) natural resource efficiency by circulating products, materials and components, fostering effectiveness within wastes and detrimental practices and encouraging interaction among people.⁴⁶

Circular economy solutions could address the problem of imbalanced nutrient flows which occurs in Europe (particularly in the areas with high concentrations of livestock). The structural development of industrialised agriculture results there in excess manure which cannot be used because soil is already saturated with nutrients and it is worsened by separation of animal and plant production.⁴⁷ The potential solutions to these problems could be: recovering nutrients from manure, recovering and reusing nutrients in sewage

forestry, fisheries, food and pulp and paper production, as well as parts of chemical, biotechnological and energy industries. (See: Communication from the Commission 'Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe', SWD (2012) 11 final (COM(2012)60final), p. 16.

⁴³ There are also other paradigms related to this topic for example sustainable development or the relocation paradigm (See: C. Lamine, *Sustainability and Resilience in Agrifood Systems: Reconnecting Agriculture, Food and the Environment*, „Sociologia Ruralis” 55(1), 2015, pp. 41-60).

⁴⁴ EIP-AGRI Workshop, op. cit., p. 4.

⁴⁵ M. Borrello et al., op. cit., p. 40.

⁴⁶ EIP-AGRI Workshop, op. cit., p. 6.

⁴⁷ A. Jurgilevich et al., *Transition towards circular economy in the food system*, „Sustainability” 8(69), 2016, pp. 4–5.

sludge, but also supporting local farms and de-specialised agricultural holdings.

The contemporary challenges in water usage could also be addressed through circular economy solutions in the agricultural sector. They include water efficiency measures and the reuse of treated wastewater (also from other industries) not only for irrigation but also as water for livestock, cleaning water for hydroponics and aquaponics.⁴⁸

Fostering the integrated, 'de-specialised' farming system is also proposed as a solution which leads to the closing of the cycles (not only in the aspect of nutrient flows) in the agricultural sector. Valorisation and an alternative use of products which are presently treated as waste and discarded could create the possibilities of second life for waste and by-products of the agricultural sector in such areas as animal feed, bioenergy or improving the soil quality. Agri-food residues could also be used as input in such innovative solutions like biorefineries to transform (through enzymes and bacteria) biological substances into proteins, sugars, plastics, medicines and fuels.⁴⁹

It must be emphasised that the circular economy concept goes far beyond reducing waste. It is rather to optimise the whole agri-food systems at its all stages. The goal is sustainable production (use of productive land) and consumption. The scope of activities supporting this goal is very wide. They include: smart agriculture and local food supply chains such as direct sale from farmers, the Community Supported Agriculture, food circle buying clubs, or seasonal food box subscriptions.⁵⁰

The last but not least very important aim of the circular economy concept is to overcome the phenomenon of food wastage.⁵¹ This should be achieved by the holistic approach (through the whole food supply chain), contrary to the existing policies which focus on waste management.⁵²

5. The question then occurs, how this potential of the agri-food sector is taken into account in the EU strategy on the circular economy which was adopted in December 2015. Undoubtedly, the CE package includes agricultural

⁴⁸ A. Graber, R. Junge, *Aquaponic Systems: nutrient recycling from fish wastewater by vegetable production*, „Desalination” 246(1), 2009, pp. 147–156.

⁴⁹ M. Borrello et al., op. cit., p. 40.

⁵⁰ A. Jurgilevich et al., op. cit., p. 7.

⁵¹ For more information on legal aspects of preventing food wastage, see for example K. Leśkiewicz, *Legal aspects of counteracting wastage of food*, „Agricultural Law Review” 2015, no 2, pp. 119–133.

⁵² A. Jurgilevich et al., op. cit., p. 10.

issues, touches contemporary challenges of sustainable farming and shows areas where the potential of agriculture can be used to obtain the CE goals.

As it has been pointed out, EU circular economy strategy is not detached. The EU CE package is to bring together a series of existing policies and tools in a coherent way. It is a part of resource efficiency agenda of the European Union contributing to the broader strategic objectives of the Europe 2020 strategy. The existing EU policies and tools that are focused on agriculture, have already touched the problem and support obtaining the goals of the circular economy in this sector. First of all, they encompass such measures and tools as: the Common Agricultural Policy, rural development programmes and the EIP-AGRI, or the research and funding support provided through the Horizon 2020 programme.⁵³

Concerning the problem of applying the concept of circular economy to the whole agri-food system and the role of agriculture, it can be observed that there is no single, coherent overarching food policy within the European Union. On the other hand, because of the complexity of food systems, they cannot be defined solely in normative terms. Moreover, the policy measures should also integrate socio-cultural values and consumer perspectives.⁵⁴

The EC action plan for the Circular Economy relates to agriculture in a few aspects. Two out of five priority areas (food waste and biomass and bio-based products) are closely linked to agriculture. What is more, the action plan focuses on the areas of implementation and indicates, among other things, the boosting of the market for secondary raw materials and water reuse, and this aspect is closely related to farming.

A distinct and important category of secondary raw materials, related to agriculture, are recycled nutrients. The European Commission has identified the problem of hampered circulation of fertilisers based on recycled nutrients. It should be mentioned that farming is the main driver of the global phosphorus cycle, whereas phosphate rock belongs to critical raw materials listed by the European Commission⁵⁵ because of their high economic importance for the EU and vulnerability to supply distortion.⁵⁶

⁵³ EIP-AGRI Workshop, op. cit., p. 4.

⁵⁴ J. Smih et al., *Addressing policy challenges for more sustainable local-global food chains: policy frameworks and possible food „Futures“*, „Sustainability” 8(299), 2016, pp. 3–5.

⁵⁵ Communication From The Commission: On the Review of the List of Critical Raw Materials for the EU and the Implementation of the Raw Materials Initiative, COM(2014)297.

⁵⁶ See: T. Nesme, P. J. A. Withers, *Sustainable Strategies Towards a phosphorus circular economy*, „Nutrient Cycling in Agroecosystems” 104(3), 2016, pp. 259–264.

The next issue, related to the possible agriculture contribution to the CE, is the reuse of treated wastewater in safe and cost effective conditions. In this area there is still a lot to be improved in the context of water-efficiency measures.⁵⁷ Actions taken in this area can also contribute to the more effective recycling of nutrients and substitution of solid fertilizers.

Taking into account the prospects for recycling of agricultural (but also forestry and food) waste and residues for bioenergy and biomaterials, the EU action plan highlights the advantages of these bio-based materials. The EU supports and encourages the agricultural sector, while enhancing transparency in all aspects of its development, and ensuring high sustainability standards.⁵⁸

There are numerous measures and they have been listed in the Annex to the Communication which applies to agriculture. Among them are measures:

- regarding the market for secondary raw materials: a proposal for a revised regulation on fertilisers; proposed legislation setting minimum requirements for reused water for irrigation and groundwater recharge; promotion of safe and cost-effective water reuse, including guidance on the integration of water reuse in water planning and management; inclusion of best practices in relevant BREFs, and support investments and innovation (through the European Innovation Partnership and Horizon 2020);

- regarding food waste: development of a common methodology and indicators to measure food waste; creating a platform to examine how to achieve SDGs goals on food waste; share best practice and evaluate progress; clarifying relevant EU legislation related to waste, food and feed in order to facilitate food donation and utilisation of former foodstuffs for animal feed;

- regarding biomass and bio-based materials: cascading use of biomass and support of innovation; coherence and synergy with the circular economy when examining the sustainability of bioenergy under the Energy Union; assessment of the contribution of the 2012 Bioeconomy Strategy to the circular economy and possible review.

Some of them are already in progress, for example: among the EU actions to promote the further uptake of water reuse at EU level – An Inception Impact Assessment of the legislative initiative on minimum quality re-

⁵⁷ For example it is estimated that only 40 per cent of irrigation water actually reaches plants. (M. Esposito, T. Tse, K. Soufani, *Is the circular economy a new fast-expanding market*, „Thunderbird International Business Review” 2015, Version of Record online: 14 OCT 2015, DOI: 10.1002/tie.21764, p. 3.

⁵⁸ See also B. Kretschmer et al., *Technology Options for Feeding 10 Billion People. Recycling Agricultural, Forestry & Food Wastes and Residues for Sustainable Bioenergy and Biomaterials*, Brussels 2013, <http://www.europarl.europa.eu/stoa/> [accessed: 14 July 2016].

quirements for reused water in the EU (possible type of initiative: a regulation on minimum quality requirements for reused water in agricultural irrigation and aquifer recharge)⁵⁹ or a draft regulation to boost the use of organic and waste-based fertilizers (Regulation on the making available on the market of fertilizing products).⁶⁰

6. To conclude, the circular economy constitutes a useful term to conceptualise the path for the development of agriculture and whole economy as well, to face contemporary challenges and target environmental issues. It seems to be more precise than the ambiguous concept of sustainability but simultaneously sustainable per se (contrary to bio-economy). At this point, the area of future scientific research can be indicated, which can investigate the relation and possibility of linking these two terms.

The agricultural sector has a significant potential in the framework of the circular economy, and it has been confirmed (however indirectly) in the EU's strategy on circular economy, too. It is not only because of immanent features of farming activities – the reliance on biological cycles but it also results from the scale of wastage generated in the agri-food supply chain (e.g. the amount of food produced for global human consumption which is wasted is estimated to be as high as one third or even a half⁶¹) and a wide range of opportunities for bio-waste to become inputs of new production (comparing to other waste streams).

The above considerations indicate and confirm the potential of circular economy measures to address contemporary challenges of agri-food system as well. Consequently, it may form a valuable paradigm for agriculture development, too.

The circular economy concept constitutes a useful tool for building a regulatory and policy framework, also for the agricultural sector. It has a synergistic effect when combined with other complementary EU strategies, for example the environmental or the Common Agricultural Policy, too. However, taking into account an early stage of the CE strategy adoption, it is difficult to

⁵⁹ See http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_env_006_water_reuse_instrument_en.pdf [accessed: 14 July 2014].

⁶⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules on the making available on the market of CE marked fertilising products and amending Regulations (EC) No 1069/2009 and (EC) No 1107/2009 (SWD/2016/064 final – 2016/084 (COD)).

⁶¹ M. Borrello et al., *op. cit.*, p. 40.

predict its significance for EU agricultural policy, and what is more important – its effectiveness.

Finally, this concept seems to be a promising and interesting field of legal studies, particularly because it has developed to the implementation stage in the EU.

THE ROLE OF AGRICULTURE IN THE CIRCULAR ECONOMY (PERSPECTIVES FOR LEGISLATION AND POLICY)

S u m m a r y

Among concepts developed within socio-environmental sustainability debates, the circular economy framework has recently received increasing attention. It is particularly interesting from the legal perspective, because of the current actions of the European Commission fostering EU transition to the circular economy, with recently adopted a Circular Economy Package.

The aim of the article is to explore areas of theoretical and practical application of the circular economy concept to address contemporary challenges in agri-food system and identify its potential opportunities in order to enhance and optimise sustainability within the European economy by using this CE tool. It is pointed out that circular economy constitutes a useful term allowing to conceptualise the path for development of agriculture and whole economy as well, to face contemporary challenges and target environmental issues. The agricultural sector has a significant potential in the framework of circular economy, which has also been confirmed (however indirectly) in the EU's strategy on circular economy.

IL RUOLO DELL'AGRICOLTURA NELLA ECONOMIA CIRCOLARE (PROSPETTIVA GIURIDICA E POLITICA)

R i a s s u n t o

Tra le concezioni elaborate nell'ambito di una discussione riguardante lo sviluppo socio-ambientale sostenibile, la formula di un'economia a circuito chiuso (circular economy, CE) gode di un crescente interesse. Essa è particolarmente interessante dal punto di vista giuridico viste le misure adottate attualmente dalla Commissione europea per promuovere la transizione dell'Europa verso un'economia circolare, con in prima linea il c.d. pacchetto sull'economia a circuito chiuso adottato di recente.

L'obiettivo dell'articolo è di esaminare i campi di applicazione teorica e pratica della concezione dell'economia circolare con la finalità di risolvere i problemi dei moderni sistemi agro-alimentari e di identificare potenziali opportunità al fine di rafforzare e ottimizzare lo sviluppo sostenibile dell'economia europea con gli strumenti derivanti da

questo concetto. Nello studio si indica che essa è utile per concettualizzare il percorso di sviluppo dell'agricoltura e di tutta l'economia, ma anche per affrontare attuali sfide e obiettivi ambientali. Il settore agricolo possiede notevoli potenzialità nell'ambito dell'economia circolare, il che è stato anche confermato (benché indirettamente) nella strategia dell'Ue.

IZABELA LIPIŃSKA

Financing risk management in agriculture in the light of the Common Agricultural Policy^{*}

1. The paper discusses issues connected with supporting risk management instruments in agriculture. These issues are highly important as an agricultural producer is exposed to an immense amount of insecurity. Despite the progress in agricultural production owing to mechanisation, innovation and the introduction of the most beneficial plant varieties and animal breeds, an agricultural producer is not able to predict the production outcome, which is subject to factors beyond a farmer's control which he can neither predict nor prevent. The source of the risk in question may be of a production or a market character. The former relates to the level of crops, healthy growth of animals, as well as the occurrence of unexpected and often swift changes of the weather like hail, drought, and ground frosts. The latter, in turn, is a consequence of changes within the agricultural market itself, which can be exemplified by the prices fluctuation and, as a result, the production profitability.¹ Therefore, the EU legislator has noticed the necessity to establish some instruments designed to support agricultural producers in the event of risk and to secure their incomes.

The paper aims at determining the role of the EU legislator in shaping different forms of support. It also looks at the position of the State in applying

^{*} The article was prepared under the research grant OPUS No 2013/09/B/HS5/00683: *Legal instruments of risk management in agriculture production*, funded by the National Science Centre.

¹ According to A. Grzelak, agriculture as an economy sector is subject to particular economic fluctuations which result both from general economic conditions and specific ones relating to connecting economic results with low inflexibility of agricultural production, in: *Koniunktura w rolnictwie w Polsce w świetle wybranych metod*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, „Roczniki Naukowe” 16(2), 2014, pp. 68–72.

the state aid. Moreover, there is an attempt to point to the changes which have been made to the legal structure of the support and to assess whether the support offered is sufficient.

The topic of the paper is not a new one. It has been researched from the economic perspective, which to a large extent is based on searching for the right management model.² Legal issues have so far been raised to a much smaller extent and they often accompany economic discussions which may be exemplified by the report prepared this year at the commission of the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development (AGRI) supervised by T. García-Azcárate: 'Research for Agri Committee – State of Play of Risk Management Tools Implemented by Member States During the Period 2014–2020: National and European Frameworks.' The report works as a summary of risk management issues in particular Member States.

It needs to be pointed out that the last reform of the Common Agricultural Policy resulted, among other things, in a new institutional legal framework for managing production risk. Its main principle is to strike a balance between the EU objectives and the constraints of particular Member States. It justifies making some starting assumptions.

First of all, it needs to be stressed that within the European Union farmers face a very wide spectrum of events having adverse effects on production. Therefore, the Member States adopt different approaches to risk management and adapt legal instruments to their risk and agricultural policy which they have established. The instruments, however, need to be applied within the common EU legal framework.

Secondly, these instruments need to be accompanied with financial support in order to incentivise farmers to take preventive measures and to facilitate actions taken by entities designed to mitigate the adverse effects of losses, for example insurance companies or mutual funds.

Thirdly, to enhance the production security, the Member States may offer additional support for farmers the purpose of which is to mitigate losses suffered as a result of a given type of risk. Then, the support becomes *ad hoc* state aid and is applied only on an occasional basis and to a limited extent.

² See: C. Szekely, P. Palinkas, *Agricultural risk management in the European Union and USA*, „Studies in Agricultural Economics” 2009, no 109, pp. 55–72; M. Hamulczak, S. Stańko (eds.), *Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych*, Warsaw 2008; OECD, *Risk Management Tools for EU Agriculture. Working Document, Agriculture Directorate-General: Economic analyses, forward studies, evaluation*, European Commission 2001.

2. The reform of the CAP has initiated a new stage in risk management in agricultural production. First of all, there has been an allocation of financing within particular pillars, namely main risk management tools, which so far were part of direct support schemes, and have been transferred to the second pillar³ and may be included in the state Rural Development Programmes. Such a change makes it easier for them to develop within the CAP. Only the market support in the wine and the fruit and vegetables sectors has been left within the common market organisation under Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, namely in the first pillar.⁴

The application of particular instruments at the EU level, however, is still voluntary. It has been left to the Member States to decide whether or not these instruments are of an obligatory character. At the same time it needs to be emphasised that they are limited by both the principles for financing measures and the amount of the common budget.⁵

After the reform, the risk management support was laid down by Article 36 of Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005.⁶ The legislator has set out the following:

- a) financial contributions to premiums for crop, animal and plant insurance against economic losses to farmers caused by adverse climatic events, animal or plant diseases, pest infestation, or an environmental incident;
- b) financial contributions to mutual funds to pay financial compensations to farmers, for economic losses caused by adverse climatic events or by the

³ Cf. Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, OJ EU L 347, 20.12.2013, pp. 487–548, and Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), OJ EU L 277, 21 Nov 2005, pp. 1–40.

⁴ OJ EU L 347, 20 Dec 2013, pp. 671–854.

⁵ More on that: T. García-Azcárate, *Research for Agri Committee – State of Play of Risk Management Tools Implemented by Member States During the Period 2014–2020: National and European Frameworks*, European Parliament’s Committee on Agriculture and Rural Development, 2016 Brussels, pp. 50ff.

⁶ OJ EU L 347, 20 Dec 2013, pp. 487–548.

outbreak of an animal or plant disease or pest infestation or an environmental incident;

c) an income stabilisation tool, in the form of financial contributions to mutual funds, providing compensation to farmers for a severe drop in their income.

The conditions for insuring crops, animal and plants are set out in Article 37 of the Regulation. A significant change compared with the previous legal regulations is that the suffered losses are measured based on biological indexes⁷, equivalent yield loss indexes or weather indexes⁸. These indexes are established at a farm, local, regional and national level.

As for mutual funds, the financial contribution referred to in Article 36(1)(b) relates only to the administrative costs of establishing the funds which may be spread over for a maximum period of three years in a degressive manner. Moreover, the support is also designed to compensate farmers. It may relate to interest on commercial loans taken out by a mutual fund for the purpose of paying the financial compensation to farmers in the event of a crisis. At the same time, no contribution to initial capital stock can be made using public funds. As far as mutual funds are concerned, their scope can also be extended to include a loss caused by adverse climatic events. The support extended so far has related to animal or plant disease, pest infestation and environmental incidents.

As for both tools mentioned above, the aid is limited to the amount of 65 per cent of the insurance premium due and 65 per cent of eligible costs for mutual funds, if the loss amounts to 30 per cent of the average annual production of the farmer in the preceding three-year period or a three-year average based on the preceding five-year period (so-called *olympic average*).⁹

Compared with the previous list of production risk management instruments, there is a new instrument, namely the possibility to implement income stabilisation tools which are given support under Article 39 of Regulation No 1305/2013. Similarly to insurances and mutual funds, the support is granted only if the drop of farmer's income exceeds 30 per cent. The income refers to the sum of revenues the farmer receives from the market, including any form of public support, deducting input costs. Payments by the mutual fund to farmers shall compensate for less than 70 per cent of the income lost in the

⁷ It refers to determining the quantity of biomass loss.

⁸ Weather indexes include annual rainfall and temperature variation.

⁹ See: G. S. Becker, *Farm program spending: what's permitted under the Uruguay Round Agreements*, in: D. Sandrino (ed.), *Farm Economic Issues*, New York 2007, p. 106.

year the producer becomes eligible to receive this assistance. The financial contributions, however, may only relate to: a) the administrative costs of setting up the mutual fund, spread over a maximum of three years in a degressive manner; b) the amount paid by the mutual fund as financial compensation to farmers. Additionally, as it is the case with mutual funds, the financial contribution may relate to interest on commercial loans taken out by the mutual fund for the purpose of paying the financial compensation to farmers in the event of a crisis. The support must not exceed 65 per cent of eligible costs. Public funds, however, must not be paid to the initial capital stock.

As it has been stressed, specific rules for support as part of risk management have also been introduced on two markets, namely the wine market and the fruit and vegetables market. Both of them are highly influenced by weather changes and market fluctuations. Additionally, as for fruit and vegetables, the market profitability is stimulated by their perishable character.

As for the wine market, it is crop insurance that has been identified by the legislator as the basic instrument designed to reduce the production risk. Article 49(1) of Regulation No 1308/2013 provides for support from the EU budget towards insurance premiums on account of concluded crop insurance contracts. Their amounts depend on the type of the negative effects which may cause the production disruptions. Under Article 49(2)(a) of the Regulation, the amount of the EU support for insurance premiums paid for insurance against losses resulting from natural disasters may not be higher than 80 per cent. In the case of not typical events or losses caused by animals, plant diseases or pests, the EU budget will cover 50 per cent of the cost of the insurance premiums. The ceiling of 80 per cent has so far been the highest support under the EU regulations. The support is granted, however, if it does not distort competition in the insurance market. Simultaneously, support for harvest insurance may be granted if the insurance payments concerned do not compensate for more than 100 per cent of the income loss suffered, taking into account any compensation the producers may have obtained from other support schemes related to the insured risk.

Another risk management measure relating to the wine market are mutual funds. As a rule, they are set up by producers and are designed to protect them from market fluctuations. They have also been provided with the EU financial support which, under Article 48(2) of Regulation No 1308/2013, may be granted in the form of temporary and degressive aid to cover the administrative costs of the funds. Legal issues for their operation and eligibility for support were left to the Member states to decide.

Some risk management measures have also been provided for the fruit and vegetables market. The legislator has established crisis management measures which are part of operational programmes. The operational programme needs to be understood as an action plan of a recognised organisation of fruit and vegetable producers. The operational programmes last from three to five years and fulfil at least two of the objectives listed in Article 152(1)(c) or Article 33(1) of Regulation No 1308/2013. One of them is crisis prevention and management, which may cover: a) investments which enable more effective management of the volumes placed on the market; b) training actions and exchange of best practices; c) promotion and prevention for the purpose of crisis prevention or during a crisis period; d) support for the administrative costs of setting up mutual funds; e) replanting of orchards where that is necessary following mandatory grubbing up for health or phytosanitary reasons on the instruction of the Member State competent authority; f) market withdrawal; g) green harvesting or non-harvesting of fruit and vegetables h) harvest insurance. Since the insurance plays a significant role on the market in question, financing them helps to safeguard the income of producers.

3. The CAP reform has also helped to establish new rules for state aid for agriculture and rural areas. The conditions and criteria have been laid down in the European Union Guidelines for State Aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas 2014 to 2020.¹⁰

All support in this respect refers only to primary agricultural production which means the production of products of the soil and of stock farming listed in Annex I to the Treaty, without performing any further operation changing the nature of such products.¹¹ What is important is that in that respect the aid is in line with the internal market.¹² In total, the legislator has suggested seven aid categories.¹³

The first one is the support to compensate for damage to agricultural production or damage to production means and to prevent losses. The granting of aid depends on meeting two conditions. The competent authority of the Member State needs to formally recognise the event as a natural disaster or an

¹⁰ OJ EU C 204, 1.7.2014, pp. 1–97.

¹¹ Cf. Article 38 TFUE.

¹² Cf. Article 108 TFUE.

¹³ Cf. Commission Regulation (EU) No 702/2014 of 25 June 2014 declaring certain categories of aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ EU L 193, 1 July 2014, pp. 1–75.

exceptional occurrence. Moreover, there must be a direct causal link between the adverse climatic event which can be assimilated to a natural disaster and the damage suffered by the undertaking. As for the intensity of the aid, both its amount and the amount of any other payments granted to compensate the losses, including payments under insurance policies, are limited to 100 per cent of eligible costs. The latter are assessed at the level of beneficiaries. The damage may include the following: material damage to assets such as buildings, equipment, machinery, stocks and means of production and loss of income resulting from the full or partial destruction of the agricultural production and the means of the agricultural production.

Another aid category relates to compensating for damage caused by adverse climatic events which can be assimilated to natural disasters. As it was the case before, the state must recognise the event and its connection with the damage. The aid in question is limited to 80 per cent of eligible costs.¹⁴ Its amount may be altered. The aid intensity may be increased to 90 per cent in the areas with natural constraints. It may also be lowered to 50 per cent if a beneficiary has not taken out insurance covering at least 50 per cent of their average annual production or production-related income and the statistically most frequent climatic risks in the Member State or region concerned for which insurance coverage is provided. There may be, however, exceptions to that rule provided that the Member State proves that despite all reasonable efforts, affordable insurance covering the statistically most frequent climatic risks in the Member State or region concerned was not available at the time the damage occurred.

The aid is also granted to farmers to compensate for the costs of preventing and combating animal and plant diseases as well as aid designed to compensate for the losses caused by animal diseases or pests. Aid may only be paid as part of: a) a public programme at Union, national or regional level for the prevention, control or eradication of the animal disease or the plant pest concerned; b) or emergency measures imposed by the competent public authority; or measures to eradicate or contain a plant pest implemented in accordance with Council Directive 2000/29/EC of 8 May 2000 on protective measures against the introduction into the Community of organisms harmful to plants or plant products and against their spread within the

¹⁴ The estimation of the amount of aid includes any other payments received to compensate for the damage, including payments under other national or Union measures or insurance policies for the damage receiving aid.

Community.¹⁵ The aid in question, together with other payments under the support, cannot exceed 100 per cent of eligible costs.

As for animal losses, there is also support referring to fallen stock. The support covers 100 per cent of the costs for the removal of fallen stock and 75 per cent of the costs of its destruction. Full support is also granted where the aid is financed through fees or through compulsory contributions destined for the financing of the removal and destruction of such fallen stock and where there is an obligation to perform TSE tests on the fallen stock.¹⁶

Another form of aid is designed to compensate for the damage caused by protected animals. The protected animals mean the animals under the EU or national regulations (Article 2(49) of Regulation 702/2014). In this case the compensation is granted up to 100 per cent of eligible costs.

The most commonly applied and the most helpful risk management measure is insurance. Therefore, the eligible costs are the costs of insurance premiums for insurance to cover the damage caused by natural disasters or other exceptional occurrences, adverse climatic events which can be assimilated to a natural disaster, animal diseases and plant pests, the removal and destruction of fallen stock as well as by other adverse climatic events or damage caused by environmental incidents. The aid intensity must not exceed 65 per cent of the cost of the insurance premium, with the exception of aid for the removal and destruction of fallen stock, where the aid intensity must not exceed 100 per cent of the cost of the insurance premium as regards insurance premiums for the removal of fallen stock and 75 per cent of the cost of the insurance premium as regards insurance premiums for the destruction of such fallen stock. The Member States may limit the amount of the insurance premium that is eligible for aid by applying appropriate ceilings as has been mentioned.

The last aid category is the aid for contributions to mutual funds. Accordingly, the Commission approves the aid to funds the purpose of which is to pay compensations to farmers for the losses caused by adverse climatic events which can be assimilated to a natural disaster, animal diseases and plant pests or losses caused by environmental incidents. The aid is limited to 65 per cent of eligible costs.

¹⁵ Council Directive 2000/29/EC of 8 May 2000 on protective measures against the introduction into the Community of organisms harmful to plants or plant products and against their spread within the Community, OJ EU L 169, 10 July 2000, p. 1.

¹⁶ Transmissible spongiform encephalopathies (TSE), prion diseases.

4. It needs to be stressed that supporting particular legal solutions in risk management in agriculture is connected with the need to make the EU agricultural policy more up-to-date.¹⁷ The policy is directed towards a more effective use of public aid. Additionally, it aims at simplifying the rules and making prompt decisions relating to applied aid based on solid economic factors.¹⁸ Such an approach was taken into consideration while drawing up the Commission Regulation (EU) No 702/2014 of 25 June 2014 declaring certain categories of aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union.¹⁹

The analysis of the Treaty shows that, firstly, the legislator finds it particularly important that the public aid does not incentivise beneficiaries to take an unnecessary risk. The consequences of choosing wrong production methods or products need to rest with producers themselves. Secondly, the Member States should prevent, in the form of legal regulations at the national level, excessive compensation, which refers to combining the aid with other compensations paid to beneficiaries, including insurance payments.

What needs to be emphasised is that the requirements for being granted the aid include the need to avoid distortions of competition. To do that the Commission has introduced the requirement of a minimum contribution from producers to losses or costs. Such a solution is intended to guarantee that the state aid is proportionate to suffered losses. In order to minimise the total amount of granted aid, the Commission assesses the necessity of taking appropriate preventive measures by the beneficiary. Moreover, when the conditions set out in Article 107(1) of the TFEU are met,²⁰ the Member States are obliged to inform the Commission about granting aid in the agricultural and the forestry sector and in rural areas under Article 108(3) of the TFEU. It is not until the final decision is issued, that the suggested support can be implemented.

¹⁷ See: Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU State Aid Modernization (SAM) Brussels 8 May 2012, COM(2012)209.

¹⁸ See: point 7 of Preamble of Commission Regulation (EU) No 702/2014 of 25 June 2014 declaring certain categories of aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ EU L 193, 1 July 2014, pp. 1–75.

¹⁹ OJ EU L 193, 1 July 2014, pp. 1–75.

²⁰ Pursuant to Article 107 of the TFEU (former Article 87 TEC) aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods is, in so far as it affects trade between Member States, incompatible with the internal market.

5. The list of risk management instruments suggested by the legislator uniformly lays down the rules for granting support and, simultaneously, allows the Member States to adapt them to the needs of their own agricultural market. Obviously, it needs to stay in line with adopted legal framework. These instruments are, to some extent, of a universal character. The EU regulations clearly oblige the Member States to comply with their main objective, namely to help to mitigate the adverse effects of the incident which results in a lower income from agricultural production.

All in all, the Member States play a significant role in shaping their own risk management policy based on appropriately selected measures and instruments. Due to various types of risk as well as differences among legal systems of particular Member States, it would not be possible to adopt firm legal regulations in that respect for the whole European Union.

To conclude, it needs to be emphasised that although the EU policy forbids granting the state aid to the entities engaged in a business activity, some concessions have been made for agriculture, which may be attributed both to the specificity of agriculture and its role in providing food security. Therefore, it is possible to highlight a privileged position of agricultural producers in comparison with other market participants.

There should be, however, an incentive aspect in the discussed support. The offered aid needs to modify a farmer's behaviour so that either he consciously takes actions directed at preventing risk in the future or chooses suitable instruments which provide him with a suitable income. It is difficult, however, to achieve such a situation since the State usually provides farmers with additional *ad hoc* aid, which often discourages them from taking any actions on their own. In order to avoid such an effect, the *ad hoc* support needs to depend on whether or not a farmer applied any risk management instrument under domestic regulations. Thus, generally speaking, the state aid should be preceded by preventive actions taken by agricultural producers. His, in turn, requires an appropriate legislative solution to be implemented. The *ad hoc* aid, which still is a key type of accidental support, should refer only to these events and their effects which are not covered by any production risk management tool available in the market.²¹ The *ad hoc* aid is not, and should not be, an instrument itself. Therefore, as long as the application of particular instruments is replaced with *ad hoc* aid, the instruments will not be sufficient and effective.

²¹ See T. García-Azcárate, op. cit., p. 108.

The above analysis justifies the claim that risk management instruments, in order to ensure a comprehensive approach, should be combined with other rural development measures. Therefore, it is necessary to try and list preventive actions aimed at preventing risk or appropriate production planning.

FINANCING RISK MANAGEMENT IN AGRICULTURE IN THE LIGHT OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

S u m m a r y

The last reform of the Common Agricultural Policy has resulted, among other things, in a new institutional legal framework for production risk management. The paper discusses the issues connected with the role of the EU legislator in shaping various forms of financial support as well as the position of the State in applying the state aid. Additionally, the recent changes made to legal provisions governing the support are stressed and the sufficiency of the support offered assessed.

The applicable EU legal regulations establish a wide range of subsidised instruments and special protection for agricultural producers. They do not, however, make the producers take over the responsibility for risk management. It is thus concluded that applied *ad hoc* state aid limits the applications of risk management instruments among farmers.

IL FINANZIAMENTO DELLA GESTIONE DEI RISCHI IN AGRICOLTURA ALLA LUCE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

R i a s s u n t o

Il risultato della recente riforma della politica agricola comune è costituito tra l'altro da una determinazione di un nuovo istituzionale quadro giuridico per la gestione dei rischi in produzione agricola. L'oggetto dell'articolo è una problematica legata al ruolo del legislatore dell'Ue nel formare varie forme di sostegno finanziario, così come alla posizione dello Stato nell'accordare gli aiuti pubblici. Inoltre l'autrice cerca di indicare cambiamenti avvenuti di recente nella loro struttura giuridica e di valutare se il sostegno disponibile sia sufficiente.

Le regolazioni dell'Ue in vigore prevedono un ampio ventaglio di strumenti sovvenzionati e una tutela speciale per i produttori agricoli. Tuttavia, esse non portano a far assumere ad essi la responsabilità per la gestione del rischio. Nella parte conclusiva l'autrice sostiene che gli aiuti pubblici applicati *ad hoc* portano a limitare l'applicazione degli strumenti di gestione del rischio presso gli agricoltori.

ANNA KAPAŁA

Protection measures for protected designation of origin, protected geographical indications and traditional specialities guaranteed under Polish law

1. Introduction

Today, production activity is largely associated with the expectations of consumers and with the regulations governing the quality of agricultural products.¹ That is why ‘the agri-food aspect cannot be ignored in the study of modern agricultural law.’² Geographical indications for agricultural products and foodstuffs occupy an important place in contemporary agri-food law, and most probably also will in the future. The reason for the increase in their significance is the growing consumer demand for food products of high quality and traditional character or with strictly defined specifications, strongly associated with their geographical origin. Another reason is the need to continuously strengthen the competitiveness of producers in the global market. As was noted in the doctrine, increasing globalisation enhances the locality and links of agricultural activities with a specific territory, while this link is used to identify the product.³

¹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, pp. 18 and 134–135.

² Idem, p. 32 after A. Germanò in a review of: *Production Rights in European Agriculture*, D. Barthélemy, J. David (eds.), Amsterdam, London and Tokio 2001, „Rivista di Diritto Agrario” 2001, no 1, p. 204.

³ R. Budzinowski, op. cit., p. 27 after A. Jannarelli, *Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale; spunti sul metodo e sull’oggetto della ricerca*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, no 4, p. 729; and R. Budzinowski, op. cit., pp. 183 and 240.

The added value of geographical indications and traditional specialties guaranteed is based on consumer trust. It is only credible if accompanied by effective verification and controls. The EU legislator has never introduced protection measures in the event of an infringement of the protected designation of origin (PDO) or the protected geographical indication (PGI) or the traditional speciality guaranteed (TSG).⁴ Instead, it requires from Member States that they provide for appropriate protection measures according to the obligations set in EU law.⁵ The issue of protection of PDO and PGI in the Member States became urgent specially after the Parmesan case⁶ which revealed gaps in EC law with regard to the obligations of Member States to put in place effective instruments for the protection in their territory of geographical indications of products coming from the area of another Member State. The new Regulation No 1151/2012EU obliges Member States to provide the protection *ex officio* of PDO, PGI or TSG which are produced as well as marketed in their territory.

In Poland, geographical indication as a legal category has found its place only recently. The reason is the long lasting lack of tradition of identifying goods or services from the designated geographical area. This was influenced by historical conditions (lack of statehood for almost two hundred years) as well as political and economic ones (almost half a century of centrally con-

⁴ As noted in the doctrine: '[...] the lack of a single EU sanctions regime is "due to the competition of two different concepts of granting protection to geographical indications on the continent". According to the Romanesque model the protection consists in continuous monitoring and application of administrative measures in the event of non-compliance with prescribed rules of proceedings. In the Germanic model instead, where geographical indications are treated essentially as an instrument of market competition, it provides for the use of mainly civil protection measures in the cases of infringement of right holders' interests or the public interest.' R. Skubisz in: idem (ed.), *System prawa prywatnego*, vol. 14b: *Prawo własności przemysłowej*, 1st ed., Warszawa 2012, p. 9.

⁵ See Article 13(3) and Article 24(2) of Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, OJ EU L 343/1, 14.12.2012) or Article 10 Council Regulation (EC) No 510/2006 of 20 March 2006 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs (OJ EU L 93, 31.3.2006, Article 14 Council Regulation (EC) No 509/2006 of 20 March 2006 on agricultural products and foodstuffs as traditional specialties guaranteed (OJ L 93/1, 31.3.2006), Article 10 Council Regulation (EEC) No 2081/92 of 14 July 1992 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs (OJ EU L 208, 24.7.1992).

⁶ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 26 February 2008. Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany, C-132/05, see <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-132/05> [accessed: 18 July 2016].

trolled economy). Despite this, since 1919, geographical indications have been protected under Polish law but protection applied primarily to foreign geographical indications. The protection was based on the convention and agreements to which Poland has been a party.⁷ International instruments did not designate an appropriate model, but suggested minimum protection that should be determined by the signatories. After Poland's accession to the European Union in 2004, the awareness of the role of geographical indications as an instrument for ensuring economic benefits has increased significantly as exemplified by the growing number of Polish geographical indications registered at the European Union level.⁸

The issue of geographical indications is very popular, mostly among the representatives of the doctrine of intellectual property rights.⁹ Polish agrarian lawyers also studied this topic,¹⁰ but in the Polish literature of agricultural law, contrary to, for example, Italian literature,¹¹ a comprehensive and compact study of geographical indications in the context of the rights of the agro-food sector and rural development is missing.

⁷ Poland is a party to: The Paris Convention of 20 March 1883 for the Protection of Industrial Property, the Madrid Agreement of 14 April 1891 Concerning the International Registration of Marks, the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights of 15 April 1994.

⁸ I. Barańczyk, *Ochrona oznaczeń geograficznych*, „Studia Prawa Prywatnego” 2011, no 8. Currently 37 Polish products have been registered by the European Commission: 9 GTS, 9 PDO and 20 PGI. See on: <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html> [accessed: 18 November 2016].

⁹ See e.g. the compact study: I. Barańczyk, *Ochrona prawna oznaczeń geograficznych*, Difin, Warszawa 2008; chapters in the comments: M. Kępiński (ed.), *System prawa prywatnego* vol. 15: *Prawo konkurencji*, 1st ed., Warsaw 2014; R. Skubisz, op. cit.; E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska (eds.), *System prawa handlowego*, vol. 3: *Prawo własności przemysłowej*, 1st ed., Warsaw 2015.

¹⁰ See e.g.: A. Baer-Nawrocka, A. Suchoń, *Ochrona produktów regionalnych i tradycyjnych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia ekonomiczne i prawne*, „Wież i Rolnictwo” 2014, no 4, pp. 115–130; K. Leśkiewicz, *System jakości produktów rolnych i środków spożywczych według nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, no 1, pp. 119–133; I. Lipińska, *System chronionych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych produktów rolnych*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2008, no 4(10), pp. 37–46; A. Kapała, S. Minta, B. Tańska-Hus, *Selected quality signs of food products in Poland, legal and economic aspects*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2015, no 2, pp. 281–288; A. Kapała, *Ochrona oznaczeń geograficznych produktów rolnych i środków spożywczych w prawie międzynarodowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, no 1, pp. 149–166.

¹¹ I. Trapè, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milan 2012; L. Petrelli, *I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione Europea; prodotti DOP IGP STG biologici e delle regioni ultraperiferiche*, Naples. 2012.

The aim of this paper is to answer whether Polish law properly implements the EU obligation to ensure effective protection of protected denomination of origin, protected geographical indications and traditional specialities guaranteed registered in the EU. The issue is the more justified because recently Polish law has been amended in this respect to adapt to the last EU Regulation No 1151/2012.¹² In order to answer the question posed in this paper a model of protection provided for under Polish law will be presented. The analysis will concern the provisions on the control of products marked as PDO, PGI or TSG, competent control bodies, administrative and criminal penalties and civil law instruments in the event of breaches of the registered designations.

2. System of official controls

Regulation (EU) No 1151/2012 sets out a system of protection to ensure that products bearing protected designation of origin or protected geographical indications as well as traditional speciality guaranteed are genuine (Article 36(3) of the Regulation). It obliges Member States to carry out official control at the request of the producer as well as to ensure *ex officio* protection. The former is to verify the product's conformity with the specification of production prior to release (Article 37). The latter consists of taking appropriate administrative and judicial steps to prevent or stop the unlawful use of PDO, PGI or TSG that are produced or marketed in that Member State (Article 13 (3)). The production specification is the parameter on which to base the checks.

Member States shall designate the national authorities responsible for inspections which must be performed according to the requirements determined by Regulation (EC) No. 882/2004¹³ (pursuant to Article 36(1) points 1–2 of Regulation No 1151/2012). It defines the modalities of the implementation of official controls in respect of the legislation on foodstuffs. By virtue of its Article 3, Member States should ensure periodic checks, carried out at an appropriate frequency, taking into account any information that might indicate non-compliance. The checks may be delegated to control bodies.

¹² The last amendment has been introduced very recently (see Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych oraz niektórych innych ustaw, Dziennik Ustaw 2016, item 1001), and until then there had been in force provisions adapted to the previous Regulations (EC) No 509 and 510 of 2006.

¹³ Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules, OJ EU165/1, 30.4.2004.

Under Polish law the procedures and competent control bodies are defined in the Act of 17 December 2004 on the Registration and Protection of Denominations and Indications of Agricultural and Food Products and on Traditional Products (hereinafter Law on Registration)¹⁴ and by Act of 21 December 2000 on Commercial Quality of Agri-food Products¹⁵ (hereinafter Law on Commercial Quality).

3. Control at the producer's request

Article 39 of the Law on Registration refers to the control at the request of the producer. It consists of checking the conformity of the production process of agricultural products and foodstuffs with the specification of PDO, PGI or TSG before placing the product on the market or in event of the expiry of the certificate of compliance. Such a provision is in line with Article 36(3b) of Regulation EU No 1151/2012.

Polish law designates two types of control bodies competent in matters of control at the producer's request and certification of agricultural products and foodstuffs (Article 39 of the Law on Registration): 'the state control authority, that is voivodeship inspectors of commercial quality of agri-food products and authorised certification bodies. The voivodeship inspectors check the conformity of the specification of the production of agricultural products and foodstuffs with PDO, or PGI or TSG and issue the quality certificate' (Article 39 para. 1 point 4). The certification bodies, pursuant to Article 2(1) point 5 of Regulation No 882/2004, are independent third parties to which the competent authority has delegated certain control tasks (Article 39 para. 1 point 3). The authorised certification bodies carry out inspections and issue or cancel certificates of compliance. They are authorised by the Minister responsible for agricultural markets (Article 39 para. 1 point 1), accredited in accordance with the Polish Standard PN-EN 45011, and supervised by the Main Inspector of the Inspection of Commercial Quality of Agri-Food Products (Article 39 para. 1 point 2).

The structure of the authorised bodies is to conform with the EU Regulations, which allows the discharge of control by both: state control authorities, as well as private entities. It is dictated by the concern to ensure wider availa-

¹⁴ Ustawa o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych z 17 grudnia 2004 r. (Dziennik Ustaw 2005, No 10, item 68).

¹⁵ Consolidated text: Dziennik Ustaw 2005, No 187, item 1577, as amended.

bility of inspection services for producers.¹⁶ Moreover, the Inspection of Commercial Quality of Agri-Food Products exercises the supervision over the production of products designated as a PDO, PGI or TSG (Article 39 para. 1 point 5 of the Law on Registration). Under this competence it can also carry out, independently of the control bodies, checks of producers marketing such products. The Inspection shall publish on the internet site, a list of producers with a quality certificate confirming compliance of the production process of an agricultural product or foodstuff with the specification or the certification of compliance. This is to ensure transparency of the system and facilitate contact between producers and consumers.

The innovation introduced by the recent amendment of the Law on Registration provides for the control not only of the producers but also of certification bodies to ensure that all of them apply the same level of control (Article 40 of the Law on Registration). Moreover, they are subject to a system of fines in the event that they fail to comply with the tasks imposed on them by the Act (Article 58a). This is an important intervention which harmonises Polish law to EU requirements, because control bodies, like State authorities, must provide guarantees of objectivity and impartiality, and prove to have qualified personnel and resources adequate to perform the functions assigned (as required by Articles 4 and 5 of Regulation No 852/2004).

The producer chooses the controlling entity and bears the cost of control. If the result of the control is positive, the controlling entity certifies that the procedure for the production, processing and preparation of a product registered as PDO, PGI or TSG meets the specifications. Precisely, voievodeship inspectors issue 'quality certificate' and authorised certification bodies issue the 'certificates of conformity'.

Under Article 54 of Regulation No 882/2004, where it identifies non-compliance, the state authority shall take action to ensure that the operator remedies the situation. It may apply measures ranging from monitoring, withdrawal of the goods, or restriction or prohibition of trade, to the destruction of the products concerned to crack down on illegalities found.

According to Polish law, if inspection at the request of a producer reveals that the agricultural product or foodstuff does not meet the requirements set out in the specifications, inspecting bodies (both state or private) must urge the producer to remove the deficiencies within a prescribed period. If the pro-

¹⁶ See the grounds for the amendment to the law: Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 24 października 2008 r. (Dziennik Ustaw, No 216, item 1368).

ducer fails to remove the deficiencies, a certification body shall withdraw the certificate of compliance and immediately inform the Main Inspector, the minister responsible for agricultural markets and other authorised certification bodies (Article 44 para. 2 of the Law on Registration). The Voivodeship Inspector, being a state authority, may issue a decision prohibiting the use of the names, symbols, phrases or abbreviations of designations of PDO or PGI or TSG, or prohibiting the placing of the agricultural product or foodstuff on the market or requiring the withdrawal of the agricultural product or foodstuff from the market (Article 44 para. 3 of the Law on Registration).

4. *Ex officio* protection

Article 13(3) of the Regulation (EU) No 1151/2012 requires Member States to take appropriate administrative and judicial steps to prevent or stop the unlawful use of PDO or PGI that are produced or marketed in that Member State. Therefore the control refers to any product bearing protected name regardless of its geographical origin. ‘To that end Member States shall designate the authorities that are responsible for taking these steps in accordance with procedures determined by each individual Member State.’

In the respect of the *ex officio* control, the above analysed Law on Registration refers to administrative measures introduced in another act: the Law on Commercial Quality. According to its provisions, controls *ex officio* are run by the Inspection of Commercial Quality of Agri-Food Products (Article 17 para. 1 point 1 of the Law on Commercial Law). It controls agri-food products labelled as PDO or PGI or labelled with names that invoke the registered PDO, PGI and collaborates with entities exercising such control in other countries (Article 17 para. 1 point 1e).

The checks are carried out regardless of any actions taken by the producer or by competent entities in order to protect their rights of registration of PDO or PGI, as Member States are responsible for the checks. The producer does not bear the cost of control. The participation of the state authorities in the protection of the registered rights significantly distinguishes the right of registration of PDO or PGI from other industrial property rights, like patent rights, the rights of registration of industrial designs or the right of protection of trademarks. Thereby the official controls offer more guarantees of the authenticity of goods designated by the PDO and PGI as they must ensure that the products bearing a protected name are authentic.

The obligation to ensure *ex officio* protection not only in the country from which the product originates, but also where it is marketed has been waited for and expected for many years, especially after the Parmesan case where the European Court of Justice, based on the first Regulation (EEC) No 2081/92, could not conclude otherwise than that the responsibility for monitoring compliance with the specification of the PDO ‘Parmigiano Reggiano’ did not lie with the German inspection authorities (where the product was marketed) but with the inspection structures of the Member State from which the PDO in question came. Therefore state authorities were obliged to stop violations only if the offence was committed against a registered name originating from that Member State.¹⁷

However, it can be seen that under Polish law, this protection is not complete because of lack of *ex officio* control of all producers, namely farmers. The point is that in practice the Inspection cannot control producers who are farmer’s (i.e. who have not registered a business activity). While the voivodeship inspectors (or certification bodies) may carry out checks at the farmer’s request and issue a certificate of quality, they cannot perform *ex officio* controls to check if the production is still performed in compliance with the specifications, in the case where a farmer has earlier obtained a quality certificate or in the case he has never applied for it but produces and markets products with PDO or PGI. This is due to two provisions of the Act under which the Inspection takes control.

One of the provisions expressly excludes from its application the sale of agri-food products produced at a farm and intended directly to the final consumer (Article 2 para. 3 Law on Commercial Quality). Whilst this exclusion can be justified, the problem is that the Act authorises the Inspection to carry out *ex officio* controls of producers only. Within the meaning of the Act, the producer who markets products is the one who has registered its business activity (Article 3 para. 9 letter b Law on Commercial Quality). Consequently agricultural products with PDO or PGI produced and marketed by farmers as part of their agricultural activity, remain, in practice, beyond the control of the Inspection.

5. Administrative measures

The measures to be applied under Polish law, if the control *ex officio* revealed non-compliance with the requirements of Regulation No 1151/2012,

¹⁷ See Article 10 Regulation (CE) No 2081/1992.

differ from the measures determined in the case of the control at the farmer's request. In respect of *ex officio* protection, Polish law provides for criminal and administrative penalties. Administrative penalties are determined in Article 29 of the Law on Commercial Quality. In particular, the Voivodeship Inspector may prohibit the marketing of agricultural products or foodstuffs that fail to satisfy the requirements of commercial quality or requirements for transport or storage. Therefore, sanctions are not applied if there is a breach of the registered name due to inconsistency with the production specification but if there is non-compliance with 'commercial quality'.

What is interesting is that the cited Law provides for the definition of commercial quality, not encountered in EU law, because of a perception that 'there is no absolute concept of quality'.¹⁸ The Polish legislation defined the term 'commercial quality' by which is meant the 'characteristics of the agri-food product concerning its organoleptic, physico-chemical and microbiological parameters in terms of production technology, size or weight and the requirements arising from the mode of production, packaging, presentation and labelling, not covered by the sanitary, veterinary and phytosanitary requirements' (Article 1 para. 3 point 5 of the Law on Commercial Quality). Administrative decisions referred to in Article 29 are issued on the basis of the Code of Administrative Procedure.

6. Criminal penalties

In the event of a breach of a registered right of PDO or PGI (more precisely for a 'wrongful use of the name') Polish law provides for criminal penalties. Until very recently it provided not only for fines but also for the penalty of restriction of liberty or imprisonment of up to 2 years imposed in court proceedings under the Code of Criminal Procedure¹⁹. In practice, criminal proceedings were not initiated or were rejected because of insignificant social harmfulness of an act, and besides, they were contrary to Article 55 of Regulation No 852/2004. Pursuant to the provisions of this Article, although the

¹⁸ A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, 7th ed., Turin 2010, p. 394.

¹⁹ It was provided in Article 57(1) point 1 of the Law on Registration and Protection of Names and Designations, repealed by the law of 10 June 2016: Ustawa o zmianie ustawy o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dziennik Ustaw 2016, item 1001).

definition of the sanctions remains under the responsibility of Member States, they must be 'effective, proportionate and dissuasive'.

The new provisions in force since June 2016 have repealed the existing criminal sanctions and introduced only fines imposed by the Main Inspector. The fine varies depending on the offence and may be, for example, up to ten times the average salary (Article 58b of the Law on Registration). The new Law specifies 5 types of offences concerning the wrongful use of the registered name, violating the scope of protection as defined in Articles 13(1), 24(1), 44 (1), 12(3) or 23(3) of Regulation No 1151/2012.

Moreover, the other analysed act, the Law on Commercial Quality, also provides for fines in the case of obstructing inspection, or marketing of agri-food products which do not correspond to the commercial quality specified in the regulations on the commercial quality or to the one declared by the producer on the labelling of these products, or in the case of marketing of agri-food adulterated. In these cases fines are imposed by the decision of the Main Inspector or the Voivodeship Inspector competent for the place of inspection or the Voivodeship Inspector of Trade Inspection (Article 40 of the Law on Commercial Quality). Rulings in these cases follow the provisions of the Law on Commercial Quality.

Regardless of the type of control indicated above, products with PDO and PGI are subject to additional official controls of the Sanitary Inspectorate and, where appropriate, the Veterinary Inspection. The purpose of these inspections is to verify whether the production process has complied with the hygienic and sanitary requirements. This is in line with Regulation (EC) No 882/2004.

7. Civil law protection measures

Besides the prohibition of violations of protected names and designations, the Act does not grant the holders any other rights available under civil law, such as claims for damages or reimbursement of unjustified benefits, nor does it refer to other legislation in this area. However, as it has been suggested in the literature,²⁰ Article 18 of the Law on Unfair Competition may be applied in such cases.²¹

²⁰ R. Skubisz, *op. cit.*, p. 9.

²¹ Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, *Dziennik Ustaw* 1993, No 47, item 211, as amended.

In the light of Article 18 para. 1 the right holder is entitled to the following claims: to refrain from illegal activities, to remove the effects of illegal activities, to make a single or repeated statement of appropriate content and in an appropriate form, to compensation damages, to return unlawful gains to order an appropriate amount of money for a specific social purpose.

In addition, pursuant to Article 18 para. 2 Law on Unfair Competition, at the right holder's request, the court may rule on products, their packaging, advertising materials and other objects directly related to the violation of the registered PDO or PGI. In particular, the court may order their destruction or treat them as a credit for compensation. Adjudication on civil protection measures of the registered PDO or PGI takes place in a civil law proceeding, mostly in separate proceedings in economic cases, in compliance with the Code of Civil Procedure.²²

As for the other provisions of the Law on Unfair Competition (Articles 8 and 9²³) which grant protection to registered geographical indications, there are opinions that they cannot apply for PDO and PGI protected under the EU Regulation.²⁴ The European Court of Justice (now the CJEU) presented its position concerning Regulations No 2081/92 and 510/2006 that designations registered in accordance with EU Regulation are protected only on the basis of its provisions, and national law does not apply to them. EU law is in this respect exhaustive²⁵ and precludes the application of national law (and thus of the aforesaid provision of Article 9). This fact was highlighted, among others things, in the judgment of the Court in disputes between the Czech beer producer based in Ceske Budejovice and the Austrian entrepreneur R. Ammersin GmbH.²⁶ Cer-

²² Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dziennik Ustaw 1964, No 43, item 296, as amended.

²³ Article 8 provides that 'the act of unfair competition affixing of goods or services in a false or deceptive geographical indication indicating directly or indirectly to the country, region or town of their origin or use of such a sign in trade, advertising, trade lists, accounts and other documents.' Article 9(1): 'If the goods or service in a place of origin is protected, and to the origin of a particular region or locality are related their specific qualities or characteristics, an act of unfair competition is false or fraudulent use of such protected geographical indications and protected designations of origin.' Para. 2: 'An act of unfair competition is also the use of the designations referred to in paragraph. 1, even with the addition of "kind", "type", "method" or the equivalent.'

²⁴ E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska (eds.), op. cit., p. 153.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 8 September 2009, *Budějovický Budvar, národní podnik v Rudolf Ammersin GmbH*. C-478/07, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-478/07> [accessed: 18 July 2016].

tainly designations covered by the EU Regulation cannot be registered under the Industrial Property Law as well.²⁷

8. Conclusions

Polish law provides for public law protection measures as well as for protection under civil law. Adjudication on civil law protection measures of the products registered under PDO or PGI, as in the case for a breach of any subjective right, takes place in a civil proceeding and at the request of a person with a legitimate legal interest. However, protection measures implementing the EU obligations set out in Regulation 1151/2012 in Polish law are to be found in public law. It provides for two types of official control: at the request of the producer, and *ex officio*. In Poland the control at the request of the producer is exercised by the state authority (voivodeship inspectors of commercial quality of agri-food products) or duly authorised private certification bodies, which is in line with Article 37 of Regulation No 1151/2012. The controls *ex officio* are run by the Inspection of Commercial Quality of Agri-food Products.

The Inspection of Commercial Quality of Agri-Food Products is an authority that plays the key role in the protection of PDO and PGI in Poland. It is authorised to supervise the production process of products registered as PDO or PGI (under the Law on Registration) and obliged to exercise *ex officio* controls (under the Law on Commercial Quality) of products named as PDO, PGI or TSG marketed in Poland.

To implement the obligation of Article 54 para. 2 of the Regulation No 882/2004 Polish law provides for administrative measures and criminal sanctions. It is worth noting that in the case of a breach of the registered names under Regulation No 1151/2012, administrative measures consisting of issuing a decision (by a voivodeship inspector,) prohibiting the use of names, symbols, phrases or abbreviations of designations of PDO or PGI or TSG, or prohibiting the placing of the agricultural product or foodstuff on the market or requiring the withdrawal of the agricultural product or foodstuff from the market, apply only in the case of the control at the farmer's request. Whilst in the case of an *ex officio* control only criminal penalties, that is fines may be imposed. They are subject to the provisions of the Law on Registration in the case of breach of Regulation No 1151/2012 (by the Main Inspector) or the

²⁷ M. Kępiński (ed.), op. cit., p. 274.

Law on Commercial Quality when the product does not correspond to commercial quality (by the Main Inspector or voivodeship inspector or voivodeship inspector of Trade Inspection).

It is intriguing why the Inspection, being entitled to exercise controls *ex officio*, has not been given a right to issue decisions with regard to such products being in the market and not fulfilling the requirements of EU Regulation No 1151/2012. Instead, a decision on withdrawing the products from the market may be issued by a voivodeship inspector as a result of the control at the farmer's request or on the basis of their non-compliance with 'commercial quality'. If the control *ex officio* reveals a breach of Regulation No 1151/2012 the Inspection may only impose pecuniary penalties.

The lack of a possibility of enforcing, after the *ex officio* control, administrative measures (such as prohibition of marketing and withdrawal from the market products that violate the rights granted on the basis of Regulation No 1151/2012), raises the question of whether such a scope of administrative and criminal sanctions is consistent with the intention of the EU legislator. The Regulation provides that where a complaint is made or it has been determined in the course of control that a product fails to comply with the corresponding product specification, Member States are required to 'take the appropriate administrative and judicial steps to prevent or stop the unlawful use of protected designations of origin and protected geographical indications' regardless of the geographical origin of the product (Article 13(3) of Regulation No 1151/2012). Fines are certainly instruments for ensuring that such breaches of law do not pay and although they are meant to achieve preventive and educational objectives they cannot be equalled to executive sanctions of withdrawal from the market and prohibition of marketing that seem to be more efficient in 'stopping the unlawful use' of a registered name. Nevertheless both, Regulation (EU) No 1151/2012 and Regulation (EC) No 882/2004 give the Member States freedom to determine the appropriate measures selected from among those listed in Article 54(2) and Article 55 of Regulation No 882/2004.

Another problem revealed in this analysis of Polish law is the lack of a legal basis to carry out an *ex officio* control of a farmer, and there seems to be no justification for this. Such a state of affairs ought to be considered a legal loophole rather than a deliberate action of the legislator, considering that products with PDO, PGI or TSG are produced and marketed not only by companies, but also by farmers.

PROTECTION MEASURES FOR PROTECTED DESIGNATION OF ORIGIN, PROTECTED GEOGRAPHICAL INDICATIONS AND TRADITIONAL SPECIALITIES GUARANTEED UNDER POLISH LAW

S u m m a r y

The aim of the paper is to answer whether Polish law properly implements the obligations set out in Regulations (EU) No 1151/2012 and 882/2004 (EC) to provide for appropriate protection measures for the quality systems (i.e. protected denomination of origin (PDO), protected geographical indications (PGI) and traditional specialities guaranteed (TSG)). It analyses the measures of protection available under Polish laws, including the provisions on the control of products marked as PDO, PGI or TSG, competent control bodies, and the administrative and criminal penalties and the civil law instruments to be used in the event of a breach of the registered designations. Following the recommendations of Regulation (EU) 1151/2012 there is a system of two types of official control in Poland: at the request of the producer (exercised by the State authorities through voivodeship inspectors of commercial quality of agri-food products and authorised private certification bodies), and an *ex officio* control (carried out by the Inspection of Commercial Quality of Agri-Food Products).

GLI STRUMENTI DI TUTELA DELLA DENOMINAZIONE DI ORIGINE PROTETTA, DELLE INDICAZIONI GEOGRAFICHE PROTETTE E DELLA SPECIALITÀ TRADIZIONALE GARANTITA NELLA LEGGE POLACCA

R i a s s u n t o

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se la legge polacca implementi correttamente l'obbligo dell'Ue (definito nel regolamento n. 1151/2012 e 882/2004) a garantire strumenti adeguati di tutela dei sistemi di qualità, vale a dire la denominazione di origine controllata (DOC), l'indicazione geografica protetta (IGP) e la specialità tradizionale garantita (STG). È stata effettuata l'analisi degli strumenti di tutela presenti nella legge polacca, vale a dire sulle disposizioni che riguardano controlli e organi di controllo, sanzioni amministrative e penali nonché sugli strumenti di controllo civico-giuridici in caso di violazione delle denominazioni ed indicazioni protette. La legge polacca, ai sensi del regolamento n. 1151/2012, prevede un sistema di due tipi di controllo: controllo dietro la richiesta del produttore (eseguito da ispettori voivodali per la qualità commerciale degli articoli agroalimentari e da privati organismi di controllo autorizzati) e controllo d'ufficio (eseguito dall'Ispettorato per la Qualità Commerciale degli Articoli Agroalimentari).

DAMIAN PUŚLECKI

Rola Programu Rodzina 500 plus na obszarach wiejskich

1. Niekorzystne zmiany demograficzne oraz brak skutecznej polityki prorodzinnej spowodowały, że Polska posiada ujemny przyrost naturalny. Wskaźnik ten wynosi obecnie – 0,11% i klasyfikuje nasz kraj na 203 miejscu na świecie¹. W Europie z podobną sytuacją zmagają się m.in. takie państwa, jak Rosja – 0,03% (200), Niemcy – 0,18% (212), Ukraina – 0,65% (226), Estonia – 0,68% (228) oraz Bułgaria – 0,83% (229)². Najistotniejszą przyczyną kryzysu demograficznego jest spadek dzietności przy jednoczesnym wzroście przeciętnego trwania życia ludności. Zjawisko starzenia się społeczeństwa występuje dziś nie tylko w miastach, lecz także na obszarach wiejskich. W Polsce proces ten dodatkowo pogłębia się na skutek migracji zagranicznych³.

Występujący w naszym kraju kryzys demograficzny miały zahamować przeprowadzane w ostatnich latach zmiany legislacyjne. Polegały one przede wszystkim na wprowadzeniu świadczenia dla rodziców – tzw. becikowego. Inne próby ustawodawcze skupiły się głównie na oddziaływaniu na strukturę dzisiejszych pracowników: wprowadzenie tzw. rocznych urlopów macierzyńskich czy przyznaniu świadczeń macierzyńskich bezrobotnym, studentom, rolnikom oraz osobom wykonującym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych (nieubezpieczonych w ZUS) oraz na podniesieniu wieku emerytalnego Polaków⁴.

¹ A. Wawryniuk, *Najważniejszy czynnik demograficzny*, „Sprawy Nauki” 2014, wyd. elekt. www.sprawynauki.pl [dostęp: 13.06.2016].

² The World of Factbook za 2015, www.cia.gov. Dane w nawiasach – miejsce klasyfikacji państw.

³ Szacuje się, że od roku 2007 z kraju wyemigrowało ponad 2 mln ludzi w wieku do 50 lat.

⁴ Szerzej D. Puślecki, *Z rozważań nad kwestią wieku emerytalnego w Polsce*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2012, nr 43, s. 53 i nn.

Wskazane powyżej działania ustawodawcy w niewielkim stopniu przyczyniły się do polepszenia sytuacji demograficznej Polski. Od wielu lat można się spotkać ze stwierdzeniem, że polityka prorodzinna państwa wydaje się jedynie grą pozorów. Przełomem w tej materii miała być ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁵, nazwana przez rząd Programem Rodzina 500 plus⁶.

Celem niniejszego opracowania jest określenie roli Programu 500 plus na obszarach wiejskich przy uwzględnieniu *ratio legis* ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Dla realizacji wskazanego powyżej celu konieczne było ukazanie prawnych, ekonomicznych i systemowych przyczyn aktualnego kryzysu demograficznego w Polsce. Analizie poddane zostały rozwiązania przyjęte w omawianym akcie prawnym, ze szczególnym uwzględnieniem rolników jako istotnych beneficjentów nowego świadczenia wychowawczego.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że twórcy Programu 500 plus w uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślili, że celem regulacji ma być przede wszystkim pomoc finansowa kierowana do rodzin wychowujących dzieci. Rodziny wychowujące potomstwo otrzymają nowe świadczenie wychowawcze. Świadczenie skierowane jest do rodzin wychowujących dzieci do 18 roku życia. Proponowane rozwiązanie ma zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin związane z wychowywaniem dzieci, a tym samym zachęcać do podejmowania decyzji o posiadaniu większej ich liczby⁷.

2. Przyczyn problemów demograficznych w Polsce jest wiele. Skalę problemu obrazuje współczynnik dzietności, który spada systematycznie od 1989 r. i wynosi obecnie ok. 1,20. Oznacza to, że na 100 kobiet w wieku rozrodczym przypada 120 urodzonych dzieci. Warto wskazać, że wartość współczynnika dzietności mniejsza od poziomu ok. 2,1 oznacza, że proces odtwarzania populacji kształtuje się poniżej prostej zastępowalności pokoleń⁸. Według prognozy GUS na lata 2014–2050, przy zachowaniu obecnych trendów, współczynnik ten będzie oscylował w granicy 1,5, a liczba kobiet w wieku rozrodczym (15–49) spadnie z obecnych 9,3 mln

⁵ Ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

⁶ Dalej jako: Program 500 plus.

⁷ Uzasadnienie projektu ustawy, Druk sejmowy 216, www.sejm.gov.pl [dostęp: 13.06.2016].

⁸ P. Szukalski, *Czy w Polsce nastąpi powrót do prostej zastępowalności pokoleń?*, „Folia Oeconomica” 2009, nr 231, s. 59 i nn.

do 5,7 mln w 2050 r.⁹ Z drugiej strony od 1992 r. w Polsce obserwujemy dynamiczny wzrost trwania życia. W ciągu ostatnich 24 lat (1990–2014) przeciętne trwanie życia mężczyzn wzrosło o 7,5 roku, natomiast kobiet – o 6,3 roku¹⁰.

Mając na względzie powyższe dane, warto przyjrzeć się sytuacji na obszarach wiejskich. Średnia powierzchnia gospodarstwa w Polsce według danych ARiMR z 2015 r. wynosi 10,49 ha¹¹. Większość z tych gospodarstw cechuje niska dochodowość. Wielodzietność rodzin wiejskich nie jest dziś już tak powszechnym zjawiskiem jak na początku lat pięćdziesiątych XX w. Wskaźnik urodzeń na wsi wynosi obecnie 137, zatem na każde 100 kobiet w wieku 15–49 lat przypada 137 narodzonych dzieci, a dla porównania w mieście tylko 118¹². W ostatnich latach wyraźnie wzrósł odsetek gospodarstw jedno- i dwuosobowych, a spadł odsetek gospodarstw liczących trzy osoby lub więcej. W rezultacie, o ile w okresie bezpośrednio powojennym odsetek dzieci czwartych i dalszych wynosił 20%, o tyle dziś równy jest jedynie 5%¹³.

Przyczyny ujemnego przyrostu naturalnego w Polsce mają podłoże społeczno-ekonomiczne i prawne. Do pierwszej grupy przyczyn należy zaliczyć takie czynniki, jak: opóźnianie zakładania rodziny i decyzji o posiadaniu dzieci, wzrost aspiracji edukacyjnych osób młodych, spadek częstości zawierania małżeństw, wzrost popularności związków nieformalnych, destabilizacja rodziny z uwagi na rosnącą liczbę separacji i rozwodów¹⁴. Dużą rolę odgrywają w tej materii czynniki kulturowe, związane z coraz szerszym otwieraniem się Polski na procesy globalizacji, nowe ideologie i nowe style życia.

Druga grupa przyczyn związana jest z procesem transformacji ustrojowej w Polsce. Spowodował on bowiem istotne zmiany na rynku pracy, wzrosło zagrożenie bezrobociem, także na wsi. Stopa bezrobocia w Polsce wynosi obecnie 7,9%, a na obszarach wiejskich – 8,5%. Pod koniec lat dziewięć-

⁹ Przekrojowy współczynnik dzietności w miastach i na wsi w latach 1990–2013, M. Waligórska et al., *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, GUS, Warszawa 2014, s. 36.

¹⁰ D. Puślecki, op. cit., s. 67.

¹¹ Ogłoszenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z 21 września 2015 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2015 r., www.arimr.pl [dostęp: 13.06.2016].

¹² M. Waligórska et al., op. cit., s. 36.

¹³ Szerzej P. Szukalski, *Wielodzietność we współczesnej Polsce*, „Demografia i Gerontologia Społeczna” 2012, nr 4, s. 2 i nn.

¹⁴ I. Kotowska, *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa 2014, s. 26–28; M. Boni, *Młodzi 2011*, Warszawa 2011, s. 82.

dziesiątych nastąpił ponowny gwałtowny wzrost bezrobocia na obszarach wiejskich. W końcu 2014 r. bezrobocie na wsi dotknęło 812,1 tys. osób¹⁵. Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć, że istnieje poważne zagrożenie ubóstwem polskich gospodarstw domowych na wsi. Proces ten pogłębiają wysokie wydatki związane z wychowywaniem dzieci, dezaktywizacja zawodowa kobiet oraz powszechne zjawisko emigracji zarobkowej.

Kondycja ekonomiczna polskich gospodarstw domowych i zagrożenie ubóstwem nie pozostają bez znaczenia dla kryzysu demograficznego. Wydatki na utrzymanie i wychowanie dziecka wynoszą około 15–30% budżetów polskich rodzin. Całkowity koszt wychowania jednego dziecka do ukończenia przez nie 19 roku życia zawiera się w przedziale od 176 tys. do 190 tys. zł, a dwoje dzieci od 317 tys. do 350 tys. zł. Przeciętne wydatki na osobę w gospodarstwie domowym składającym się z małżeństwa z dziećmi wynoszą od 504 zł w przypadku rodziny z trojgiem dzieci do 951 zł w rodzinie z jednym dzieckiem¹⁶. Wysokie koszty utrzymania i zagrożenie bezrobociem przyczyniły się do wzrostu zjawiska emigracji zarobkowej. Szacuje się, że w końcu 2013 r. poza granicami Polski przebywało ok. 2,196 mln mieszkańców naszego kraju, o 66 tys. (3,1%) więcej niż w 2012 r. (ok. 2,13 mln). Byli to przeważnie ludzie młodzi w wieku 18–44 lat, podczas gdy w całej populacji Polski ta kategoria stanowi 39% ogółu ludności¹⁷. Istotną kwestią dla problemów demograficznych jest wysoki koszt i utrudniony dostęp do usług opiekuńczych dla dzieci w Polsce. Szacuje się, że częściowa lub całkowita dezaktywizacja zawodowa z tego powodu dotyczy przede wszystkim kobiet w wieku do 34 lat i stanowią one 11,3% kobiet w miastach oraz 15,7% na wsi¹⁸.

Warto zaznaczyć, że do analizy zjawisk dzietności w społeczeństwach o nowoczesnym modelu często stosuje się tzw. ekonomiczną teorię dzietności, stworzoną przez Gary'ego Beckera na przełomie lat siedemdziesiątych

¹⁵ Dane MPiPS, Departament Rynku Pracy, Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi w 2014 r. Wydział Analiz i Statystyki, Warszawa, maj 2015 r. wyd. elektr., s. 5 i nn. [<https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/bezrobocie-na-wsi/stan-i-struktura-rejestrowanego-bezrobocia-na-wsi-w-2015-roku/>] [dostęp: 18.06.2016].

¹⁶ A. Surdej (red.) *Koszty wychowania dzieci w Polsce 2015*, Raport Centrum im. Adama Smitha, wyd. elektr., Raport OECD: Doing better for families, 2011, www.oecd.org [dostęp: 13.06.2016].

¹⁷ *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013*, GUS, Warszawa 2013, www.stat.gov.pl [dostęp: 13.06.2016].

¹⁸ Zob. *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015; *Praca a obowiązki rodzinne w 2010 roku*, GUS, Warszawa 2012, www.stat.gov.pl [dostęp: 13.06.2016].

i osiemdziesiątych. Teoria ta jest szczegółowym zastosowaniem teorii racjonalnego wyboru. Zakłada ona, że indywidualna decyzja o posiadaniu dzieci jest rezultatem analizy szeroko pojętych kosztów i korzyści, jakie wynikają z posiadania potomstwa. Celem polityki prorodzinnej państwa powinno być zatem tworzenie takich rozwiązań prawnych i systemowych, które zmniejszą koszty posiadania dzieci¹⁹.

Ostatnią grupę czynników stanowią przyczyny prawne. W Polsce wskaźnik zatrudnienia kobiet poza rolnictwem jest jednym z najniższych w Europie. Ponadto brakuje w systemie prawnym rozwiązań zapewniających pewność w zatrudnieniu. Powoduje to występowanie powszechnego zjawiska stosowania umów na czas określony. Polska zajmuje drugie miejsce w Europie (po Hiszpanii) pod względem osób zatrudnionych na umowach tymczasowych. Utrzymuje się on na wysokim poziomie również wśród starszych pracowników (23,6% – dla grupy 25–49 lat oraz 18,4% dla grupy 50–64 lat, co jest zdecydowanie najwyższym wynikiem w Europie)²⁰.

Brak stabilności w zatrudnieniu młodych ludzi starano się dotychczas rozwiązać instrumentami ochronnymi dla pracownic w ciąży i wychowujących małe dzieci. Od 2016 r. uprawnienia te rozciągnięte zostały także na osoby bezrobotne, studentów i rolników²¹. Warto równocześnie zaznaczyć, że w Polsce problemy zwiększonych wydatków rodzin z dziećmi starano się rozwiązać, wprowadzając od 1 stycznia 2007 r. ulgę prorodzinną²². W 2013 r. wprowadzone zostały zmiany mające uzależnić jej wysokość od dochodu i liczby dzieci. Ulga na pierwsze dziecko przysługuje obecnie tylko osobom o dochodzie poniżej 56 000 zł rocznie na osobę i wynosi 92,67 zł miesięcznie. Ulga na drugie dziecko w tej samej wysokości przysługuje wszystkim, niezależnie od dochodu. Ulga na trzecie dziecko wynosi 139,05 zł na miesiąc, a na czwarte i każde kolejne wynosi 185,34 zł na miesiąc. Należy podkreślić, że w większości przypadków rodziny wiejskie nie mają możliwości skorzystania z takiej możliwości, gdyż nie płacą podatku dochodowego.

3. Rządowy Program 500 plus skierowany jest do wszystkich rodzin niezależnie od prowadzonej działalności zawodowej. Przepisy ustawy o pomocy

¹⁹ J. Sleebos, *The low fertility rates in OECD countries*, „OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers” 2003, nr 15, s. 32.

²⁰ Dane z raportu KE Employment in Europe 2010, ec.europa.eu [dostęp: 13.06.2016].

²¹ D. Puślecki, *Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 55/56, s. 83 i nn.

²² Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 1991, Nr 80, poz. 350 ze zm.

państwa w wychowywaniu dzieci określają grupę beneficjentów, którzy mogą pobierać świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł na dziecko. Świadczenie przysługuje matce, ojcu, opiekunowi prawnemu dziecka lub opiekunowi faktycznemu dziecka. Prawo do świadczeń wychowawczych przysługuje na dziecko, rozumiane jako: dziecko własne, dziecko małżonka, dziecko przysposobione (adoptowane), dziecko znajdujące się pod opieką prawną do czasu ukończenia przez nie 18 roku życia. Beneficjentami Programu 500 plus mogą być przede wszystkim obywatele Polski. Program ma także zastosowanie wobec cudzoziemców pod warunkiem zamieszkiwania na terytorium Polski i gdy stosują się wobec nich przepisy o koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych.

Przepisy ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci wprowadzają świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł na miesiąc, na drugie i każde kolejne dziecko. Świadczenie to będzie wypłacane bez względu na wysokość dochodu na członka rodziny. Dla uboższych rodzin istnieje możliwość uzyskania świadczenia także na pierwsze dziecko, w przypadku gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza 800 zł. W przypadku wychowywania przynajmniej jednego dziecka niepełnosprawnego dochód rodziny został podwyższony do 1200 zł, w przeliczeniu na członka rodziny. Dziecko niepełnosprawne, tj. dziecko, które nie ukończyło jeszcze 18 lat, posiadające orzeczenie o niepełnosprawności według przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²³.

Należy zatem zastanowić się nad znaczeniem programu dla rodzin rolników. Z pomocy ma skorzystać w skali kraju 3,7 mln dzieci z 2,7 mln rodzin, w tym także rodziny rolnicze. Kwota wsparcia z programu Rodzina 500 plus to 23 mld zł, z czego aż 11 mld zł trafi do rodzin wiejskich²⁴. Dzieje się tak m.in. dlatego, że wskazane w ustawie kryterium dochodowe ma dla rolników charakter szacunkowy. Dochód rodziny rolnika obliczany jest na podstawie obwieszczanego przez GUS dochodu z hektara przeliczeniowego – obecnie wynosi on 2506 zł²⁵.

Mając na względzie wskazaną wcześniej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w Polsce (10,49 ha), przy założeniu braku dodatkowych docho-

²³ Zgodnie z art. 4 i 5 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

²⁴ Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl [dostęp: 13.06.2016].

²⁵ Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 23 września 2015 r. przeciętny dochód z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2014 r. wynosił 2 506 zł, www.stat.pl [dostęp: 13.06.2016].

dów z działalności pozarolniczej, rolnicy otrzymają świadczenie od państwa już na pierwsze dziecko. Przeprowadzając dokładniejsze wyliczenia, można wskazać, że programem objęci zostaną rolnicy posiadający gospodarstwo rolne o wielkości do 11,5 ha. Dochód na członka rodziny takiego gospodarstwa wyniesie bowiem poniżej 800 zł miesięcznie – rodzina 2+1 (tzn. rolnik, małżonek i jedno dziecko). Program w wersji podstawowej będzie obejmował zatem blisko 75% polskich gospodarstw rolnych. Dotyczyć będzie rolników prowadzących małe, rodzinne gospodarstwa rolne. Niemniej warto zaznaczyć, że wskazane powyżej wyliczenia dochodu i wielkości gospodarstwa rolnego dotyczą gruntów niedzierżawionych przez rolników. Z kolei jeśli rodzina uzyskuje także dochody z działalności pozarolniczej, dochody te sumuje się.

Należy podkreślić, że świadczenia wypłacane rodzicom lub opiekunom w związku z wychowywaniem dzieci są przewidziane w ustawodawstwach innych państw członkowskich Unii Europejskiej i stanowią odrębny dział zabezpieczenia społecznego, obejmujący szeroko rozumiane świadczenia rodzinne. Przykładowo w Niemczech zasiłek na dziecko (*Kindergeld*) przysługuje na każde dziecko do 18 roku życia niezależnie od dochodów w rodzinie. Może być również wypłacany do 21 roku życia dziecka, jeżeli nie podjęło ono pracy, lub do 25 lat, gdy studiuje lub uczy się zawodu. Zasiłek ten przysługuje bez limitu wiekowego w przypadku, gdy dziecko jest niepełnosprawne w stopniu uniemożliwiającym samodzielne funkcjonowanie. Wysokość zasiłku wynosi 184 euro miesięcznie na pierwsze i drugie dziecko, 190 euro – na trzecie i po 215 euro miesięcznie – na czwarte i każde kolejne dziecko. Pomimo tak zakrojonego wsparcia Niemcy znajdują się w głębokim kryzysie demograficznym i w światowych rankingach zajmują miejsce za Polską.

W Unii Europejskiej można wyróżnić trzy modele wsparcia rodziców w wychowywaniu dzieci: powszechny (adresowany do wszystkich rodziców i opiekunów bez względu na dochody), różnicujący (głównie na podstawie oceny sytuacji dochodowej) oraz mieszany (powszechny z dodatkowym wsparciem rodzin o najniższych dochodach). Polska propozycja jest tylko na pozór rozwiązaniem powszechnym, co zostanie wykazane w dalszej części opracowania.

4. Świadczenie skierowane do rodzin zostało nazwane przez ustawodawcę świadczeniem wychowawczym. Tak określona nazwa świadczenia może sugerować, że jest to działanie państwa mające na celu wsparcie rodziców w wychowywaniu dzieci. Świadczenie wychowawcze kierowane jest do ro-

dzin mających na utrzymaniu dzieci, a jego celem jest przede wszystkim częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb życiowych i wychowywaniem dzieci. Wykształcenie i przygotowanie do życia dzieci wiąże się z dużym obciążeniem finansowym, w szczególności jest to widoczne w rodzinach wieloosobowych.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy wprowadzone świadczenie ma przedstawiony powyżej charakter. Wątpliwości występują już w samej konstrukcji przyznawania tego świadczenia. Program 500 plus nie wspiera bowiem z zasady rodzin z jednym dzieckiem. Żeby otrzymać świadczenie na pierwsze dziecko, należy wykazać się kryterium dochodu 800 zł/miesiąc na członka rodziny. Wsparcie rodzin z jednym dzieckiem dotyczy zatem tylko rodzin nisko uposażonych, zbliżających się do wartości dochodów na poziomie minimum socjalnego. Na drugie i kolejne dziecko natomiast ustawodawca nie wprowadza kryterium dochodowego.

Do dochodu wlicza się przede wszystkim przychody podlegające opodatkowaniu w myśl ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zmniejszone o koszty uzyskania przychodu, podatki, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Warto zauważyć, że kryterium tego nie spełnią rodzice posiadający jedno dziecko i otrzymujący najniższe wynagrodzenie. Płaca minimalna w Polsce to obecnie 1850 zł, co daje w zaokrągleniu dochód w wysokości 1355zł²⁶. W przypadku gdy oboje rodzice pracują, w rodzinie 2+1 dochód na członka rodziny wyniesie nieco powyżej 903 zł na osobę. Zaznaczam, że jest to sytuacja rodziców otrzymujących wynagrodzenie minimalne na podstawie przepisów prawa pracy. Nie otrzymają oni świadczenia na pierwsze dziecko, gdyż nie spełniają wymaganego ustawowo kryterium dochodowego. Obowiązująca ustawa nie pozwala zatem na zmniejszenie występujących obecnie ekonomicznych ograniczeń, w szczególności wśród młodych ludzi rozważających kwestię posiadania potomstwa. Może ona oddziaływać jedynie w sytuacji zdecydowania się przez takich rodziców na posiadanie drugiego i kolejnego dziecka.

Polityka wsparcia ubogich rodzin w tej materii wydaje się zatem dyskusyjna. Trudno bowiem nie zaliczyć do tej kategorii rodzin 2+1 z najniższym minimalnym wynagrodzeniem. Są to w praktyce najczęściej młodzi ludzie rozpoczynający karierę zawodową. Problem narasta, jeżeli uwzględni się tu wskaźniki urodzeń w Polsce oraz koszty związane z wychowywaniem tylko jednego dziecka. Świadczenie nie może zatem zapewnić tym rodzinom po-

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 września 2015 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2016 r., Dz. U. 2016, poz. 1385.

trzebnego wsparcia ekonomicznego, a są one przecież zagrożone ubóstwem oraz ponoszą stosunkowo wysokie względem uzyskiwanych dochodów wydatki wychowania i wykształcenia dziecka. Może to skutkować odłożeniem w czasie decyzji o powiększeniu takiej rodziny, zwłaszcza w przypadku chęci posiadania pierwszego dziecka.

Kolejnym istotnym problemem jest tu jednakowe wsparcie dla rodzin bogatych i biednych. Pomimo teoretycznego równego traktowania system tylko z pozoru sprawia wrażenie społecznie sprawiedliwego. Z założenia ustawodawcy jest to swoiste uproszczenie systemu. Świadczenie wychowawcze jest dalekie od zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada ta może mieć co najwyżej odzwierciedlenie w przyznaniu równego świadczenia wychowawczego na kolejne dzieci. W efekcie wyższe wsparcie otrzymają rodziny z większą ilością potomstwa. Pomoc państwa w wychowywaniu dzieci byłaby sprawiedliwa społecznie tylko w przypadku przyznania świadczeń dla każdej rodziny na każde dziecko, także i pierwsze, chyba że ustawodawca wprowadza w ustawie ukryty, dodatkowy cel – wsparcie głównie rodzin z dwojgiem lub większą liczbą dzieci. Trudno jednak generalnie uznać, że rodziny posiadające na utrzymaniu jedynie jedno dziecko są w większości zdolne do poniesienia ciężaru ekonomicznego związanego z jego wychowaniem i wykształceniem. Wątpliwości potwierdzają powyższe rozważania. Nie można nie zauważyć, że rozszerzenie zakresu świadczenia wychowawczego również na rodziny 2+1 wiązałoby się z dużym obciążeniem budżetu państwa ze względu na liczbę potencjalnych beneficjentów. Pozostaje zatem pytanie, czy ustawa rzeczywiście sprawiedliwie wspiera polskie rodziny czy *de facto* z założenia jedynie rodziny 2+2 i większe?

Świadczenie wychowawcze ma na celu wsparcie rodzin w wychowywaniu dzieci, a nie dzieci w rodzinach. Państwo nie będzie bowiem w żaden sposób kontrolowało, na jakie potrzeby w rodzinie przeznaczone zostaną przydzielone środki. Zaufanie państwa do obywateli zasługuje na uznanie. Z założenia bowiem od decyzji rodziców zależy, na co przeznaczą przyznane wsparcie. Od tej zasady zaufania istnieje jednak jeden wyjątek. Zgodnie bowiem z art. 15 ustawy, jeżeli w stosunku do osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia wychowawczego lub osoby pobierającej to świadczenie wystąpią wątpliwości dotyczące sprawowania opieki nad dzieckiem, w tym również w przypadku zbiegu prawa rodziców oraz wydatkowania świadczenia wychowawczego niezgodnie z celem lub marnotrawienia świadczenia wychowawczego, organ właściwy oraz marszałek województwa mogą zwrócić się do kierownika ośrodka pomocy społecznej o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Ustawa zakłada, że świadczenie wychowawcze przysługiwać będzie uprawnionym podmiotom do czasu osiągnięcia przez dziecko przyjmowanej powszechnie granicy dorosłości, tj. ukończenia 18 roku życia, lub wstąpienia wcześniej w związek małżeński (kobieta lat 16). Choć na pozór granica ta dotyczy jednego dziecka, to należy zauważyć, że w przypadku osiągnięcia takiego wieku przez pierwsze dziecko w rodzinie świadczenie na drugie dziecko pozostanie wstrzymane, chyba że rodzina spełniać będzie kryterium dochodowe 800 zł. Granica 18 lat jest nienaturalna, gdyż nie zapewnia każdemu drugiemu dziecku świadczenia do ukończenia przez nie 18 lat. Z drugiej strony nie uwzględnia także kosztownych potrzeb edukacyjnych i możliwości zarobkowych młodego człowieka. Ustawodawca nie traktuje zatem dorosłych dzieci jako dzieci w rozumieniu przepisów ustawy. Pierwszym dzieckiem, w rozumieniu przepisów ustawy, jest jedyne najstarsze dziecko w rodzinie do ukończenia 18 roku życia. Jest to tym bardziej zastanawiające, gdyż dzieci takie pozostają w praktyce jeszcze często na utrzymaniu rodziców i same nie zarobkują. Rodziny z jednym dorosłym dzieckiem zostaną zatem wyłączone z rządowego programu wsparcia także w przypadku, gdy posiadać będą młodsze dziecko poniżej 18 roku życia. Rozważany przez autora aspekt paradoksalnie uwzględnia się jedynie przy wyliczaniu dochodu na jednego członka rodziny, gdyż przez rodzinę rozumie się również pozostające na utrzymaniu dzieci do ukończenia 25 roku życia. Przy ustalaniu dochodu na osobę w rodzinie brane będą również pod uwagę dzieci starsze niż mające ukończone 18 lat.

Istotnym zabiegiem ustawodawcy z punktu widzenia rodzin gorzej sytuowanych jest wyłączenie dochodów uzyskiwanych z tytułu świadczenia wychowawczego z katalogu dochodów warunkujących prawo do świadczeń o charakterze społecznym. Oznacza to, że świadczenie wychowawcze nie ma wpływu na prawo do świadczeń z pomocy społecznej. Problemem jest jednak możliwość egzekucji tych środków przez komorników z rachunku bankowego, na który zostaną wypłacane środki wsparcia dla rodzin. Dodatkowo kolejnym problemem jest kwestia obniżenia wysokości świadczenia alimentacyjnego określanego przez sądy dla dzieci w sytuacji pobierania przez rodzica świadczenia wychowawczego. Powyższych problemów nie zauważył ustawodawca. Nowelizację ustawy zapowiedział Prezydent RP, kierując do sejmu projekt ze zmianami omawianych rozwiązań.

5. W uzasadnieniu projektu analizowanej ustawy zostało wykazane, że regulacja ma na celu przede wszystkim pomoc dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce przez przyznanie

tym rodzinom nowego świadczenia wychowawczego. Podobnie jak to zostało uczynione we wstępie tego artykułu, ustawodawca wskazał na istotne problemy demograficzne państwa i powiązał ten stan rzeczy z ubóstwem ekonomicznym: „wraz z postępującym spadkiem demograficznym powiększa się liczba osób żyjących w ubóstwie ekonomicznym”²⁷. W dalszej części uzasadnienia brak jednak szczegółowych odniesień do tego celu regulacji.

W opinii autora cel regulacji może budzić wątpliwości. Został on bowiem powiązany jedynie z ekonomicznym aspektem spadku dzietności w Polsce. Tak jak to zostało wyżej wykazane, jest to poważny aspekt, ale nie jedyna przyczyna obecnego kryzysu demograficznego. Rozwiązania zaproponowane w ustawie trudno nazwać polityką mającą na celu poprawę sytuacji demograficznej. Świadczy o tym kilka poniższych argumentów.

Tak jak to zostało wykazane, wsparcie w zasadzie nie jest przyznawane na pierwsze dziecko w rodzinie. Regulacja nie obejmuje w tej materii pomocą rodziców z najniższym wynagrodzeniem. Wielu młodych ludzi nie decyduje się na założenie rodziny i ma poważne obawy przed podjęciem decyzji o posiadaniu potomstwa w ogóle. Z drugiej strony bardzo często sytuacja taka dotyczy młodych dobrze sytuowanych ludzi, w tym kobiet pracujących na kierowniczych stanowiskach. Omawiana regulacja nie zauważa tego problemu, nie dostrzega też poważnej kwestii, w jaki sposób zachęcić bogatszych obywateli do posiadania dzieci w ogóle oraz do posiadania większej liczby dzieci. Zastosowanie jednakowo wysokiego wsparcia w tej materii nie wydaje się wystarczającym rozwiązaniem.

Cel demograficzny nie jest głównym celem regulacji, gdyż w przeciwnym razie rozwiązania wskazane w omawianym akcie prawnym powinny objąć pomocą dzieci urodzone po wejściu w życie ustawy. Takie rozstrzygnięcie kwestii pozwoliłoby osiągnąć zamierzone cele demograficzne przy znacznie niższych wydatkach budżetowych. Mogłoby jednak spotkać się z ogromnym niezadowoleniem społecznym oraz nie wypełniałoby złożonych obietnic wyborczych aktualnego rządu. Mowa tu jednak o celu demograficznym, a nie – jak to zostało wskazane w uzasadnieniu aktu prawnego – celu subsydiarnym.

W opinii autora cel demograficzny regulacji został ukryty w konstrukcji świadczenia wychowawczego, które przysługuje na drugie i kolejne dziecko. W założeniu ustawodawcy bowiem rodzina pobierająca z zakładu pracy wynagrodzenie minimalne, chcąc ubiegać się o świadczenie, powinna zdecydować się na drugie dziecko. W takim przypadku ich kryterium dochodowe

²⁷ Uzasadnienie projektu ustawy – Druk sejmowy 216, www.sejm.gov.pl [dostęp: 13.06.2016].

wyniesie 677 zł na osobę i uprawnii do świadczenia także na pierwsze dziecko. Na podstawie ukazanego powyżej przykładu trudno stwierdzić, ile rodzin może się na taki krok zdecydować. Ukazany dochód może nie wystarczyć na egzystencję rodziny na poziomie tzw. minimum socjalnego. Pomoże w tym co prawda wsparcie udzielone przez państwo, ale tylko przy założeniu, że omawiane rozwiązania będą traktowane jak prawa nabyte i w przyszłości Polska nie zrezygnuje z kontynuacji Programu 500 plus. Niepewność co do przyszłości wprowadzonego obecnie wsparcia, szczególnie w przypadku rodzin ubogich, może stanowić poważne zahamowanie przewidywanego wzrostu demograficznego.

W uzasadnieniu projektu omawianej ustawy zostało wykazane, że regulacja ma na celu przede wszystkim pomoc dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce. Zgodnie jednak z artykułem art. 4 omawianej regulacji celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych²⁸. Mając na względzie powyższe rozważania, nie można jednoznacznie potwierdzić wskazanego przez ustawodawcę celu omawianej regulacji prawnej. Nie jest to bowiem jedyny cel ustawy, a program, z samego już założenia twórców, nie ma charakteru powszechnego. Ustawa kierowana jest do rodzin mających na utrzymaniu dzieci, a jej celem jest przede wszystkim częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb życiowych i wychowywaniem dzieci. Program jednak nierówno wspiera polskie rodziny z uwagi na brak powszechnego wsparcia dla rodzin z jednym dzieckiem²⁹, nie zachęca wystarczająco młodych ludzi do posiadania pierwszego dziecka ani nie rozwiązuje sytuacji bogatszych rodzin, które nie chcą mieć dzieci w ogóle.

Reasumując, celem regulacji jest *de facto* wsparcie już istniejących rodzin 2+2 i większych w wychowywaniu dzieci oraz nieśmiała zachęta do powiększenia rodzin 2+1. Dodatkowy cel demograficzny wskazany w uzasadnieniu projektu ustawy będzie miał w praktyce znaczenie marginalne.

6. Inaczej wygląda realizacja celów regulacji na obszarach wiejskich. Program w wersji podstawowej będzie obejmował blisko 75% polskich gospodarstw rolnych, przyznając świadczenie wychowawcze rodzicom już na

²⁸ Art. 4.1 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

²⁹ Program wspiera tylko najuboższe rodziny 2+1, w których jedynym żywicielem jest ojciec lub matka, albo w których jeden z rodziców otrzymuje wynagrodzenie poniżej minimalnego wynagrodzenia za pracę, oraz tzw. rodziny niepełne.

pierwsze dziecko. Wynika to z określonego w ustawie kryterium dochodowego 800 zł/miesiąc na członka rodziny oraz występujących od lat problemów związanych z obliczaniem i szacowaniem dochodów indywidualnych gospodarstw rolnych. Dodatkowym czynnikiem jest tu ubóstwo jako powszechne zjawisko występujące na polskiej wsi. Rodziny wiejskie cechuje większa dzietność – przeciętna liczba osób w ich gospodarstwach domowych wynosi 3,4 osoby. Statystyczna wielkość gospodarstwa domowego w miastach natomiast to 2,54 osoby. Ponadto, nie licząc gospodarstw domowych rencistów, rolnicy mają najniższy odnotowany dochód rozporządzalny na osobę – tylko 1051 zł na osobę (wobec średniej wynoszącej 1340 zł)³⁰. Do najważniejszych kwestii dla rolników jako beneficjentów programu należy zaliczyć: problemy w określaniu dochodów gospodarstw rolnych, procedurę określania szacunkowych dochodów przez GUS, problem otrzymywania płatności bezpośrednich oraz kwestie wynikające z nieprecyzyjności definicji ustawowych.

Rolnicy nie płacą podatku dochodowego, a podatek rolny. Określenie dochodu gospodarstwa rolnego nie jest sprawą łatwą. Dochód gospodarstwa wylicza się szacunkowo według poboru podatku rolnego. Wskazana zatem w ustawie o wsparciu rodziny podstawa określania dochodu może być dla rolników kłopotliwa. W przypadku ustalania dochodu z gospodarstwa rolnego przyjmuje się, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości $\frac{1}{12}$ dochodu ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Wyliczenie dochodu gospodarstwa rolnego warto zobrazować poniższym wzorem:

$$\text{dochód} = \frac{\text{liczba hektarów przeliczeniowych gospodarstwa}}{\text{stawka ogłoszona przez Prezesa GUS (teraz 2506 zł rocznie)}} \times$$

Rolnicy nie są zobowiązani do dokumentowania przychodów ani rzeczywistych dochodów z działalności rolniczej. Nie muszą tego czynić przez gromadzenie rachunków za odebrane plony czy żywiec. Z drugiej jednak strony rolnicy w żaden sposób nie mogą odliczyć kosztów uzyskania przychodu w postaci rzeczywiście poniesionych wydatków (np. zakupu ciągnika, nawozów, nasion, sadzonek, podatków, składek na ubezpieczenie społeczne). Problem ustalania wysokości dochodu jest zatem bardzo złożony, a wobec braku opodatkowania dochodów rolników i trudności w szacowaniu przy-

³⁰ *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Spis powszechny 2011 r.*, GUS, Warszawa 2014, www.stat.gov.pl [dostęp: 13.06.2016].

chodów, trudno jednoznacznie wskazać rozwiązanie tej kwestii³¹. Kryterium dochodowości gospodarstw jest zazwyczaj trudne do określenia i zagrożone ryzykiem niespotykanym w innych działalnościach zawodowych. Problemy wynikają także z tego, że dochód może tu mieć wymiar nie tylko finansowy, lecz także charakter naturalny³². Warto zauważyć, że wskazana w analizowanej regulacji procedura jest podobna do ustalania i dokumentowania dochodu osiąganego z gospodarstwa rolnego w przypadku ubiegania się o świadczenia rodzinne (m.in. zasiłek rodzinny). Przyjętą przez ustawodawcę konstrukcję w obecnej sytuacji należy ocenić jako rozwiązanie uproszczone. W założeniu określanie dochodów rolników miało być szybkie i proste. Powstaje zatem pytanie, czy w rzeczywistości takie jest.

Omówiona konstrukcja ustalania dochodów z działalności rolniczej powoduje, że program w wersji podstawowej – świadczenie na pierwsze dziecko – obejmie wszystkie gospodarstwa do wielkości 11,5 ha. Dochód na członka rodziny takiego gospodarstwa nie przekroczy bowiem 800 zł miesięcznie – w rodzinie 2+1 (rolnik, małżonek i jedno dziecko). Dotyczy to rolników prowadzących przede wszystkim małe, rodzinne gospodarstwa rolne i stanowi poważne wsparcie dochodów polskiego rolnictwa i poważne narzędzie do walki z ubóstwem na polskiej wsi. Program może stanowić realną zachętę dla młodych rolników do posiadania pierwszego dziecka, a także i kolejnych dzieci. Przepisy ustawy wprowadzają zatem poważne wsparcie rodzinnych gospodarstw rolnych o kwotę co najmniej 500 zł miesięcznie.

Problemem z pozoru błahym może być procedura określania corocznej kwoty dochodu z 1 ha przeliczeniowego gospodarstwa rolnego do 23 września każdego roku. Otóż dochód z gospodarstwa rolnego ogłasza Prezes GUS – i czyni to „nie później niż do dnia 23 września każdego roku”. Ostatnie obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydane zostało dokładnie 23 września 2015 r. Zatem rolnik dopiero po 23 września może się dowiedzieć, jaki był jego dochód za rok poprzedni, ustalony według Prezesa GUS. Zgodnie z przepisami analizowanej ustawy: „Prawo do świadczenia wychowawczego ustalane jest na okres od dnia 1 października do dnia 30 września roku następnego”, a wnioski w sprawie ustalenia prawa do

³¹ Należy tu wskazać inne kryteria, jak przede wszystkim kryterium obszarowe gospodarstwa oraz kryterium wielkości ekonomicznej (ESU). Zob. także np. opracowanie ekonomiczne – L. Goraj, *Pomiar dochodu z działalności gospodarstwa rolnego. Parametry i definicje*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 18 i nn.

³² E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004, s. 358 i nn.

świadczenia wychowawczego na kolejny okres są przyjmowane od dnia 1 sierpnia danego roku³³.

Do ustalenia wysokości osiąganego dochodu z gospodarstwa rolnego konieczne jest potwierdzenie wielkości gospodarstwa rolnego dokonywane zaświadczeniem właściwego organu gminy, nakazem płatniczym albo oświadczeniem o wielkości gospodarstwa rolnego wyrażonej w hektarach przeliczeniowych ogólnej powierzchni w roku kalendarzowym poprzedzającym okres, na który ustalane będzie prawo do świadczenia wychowawczego.

Zgodnie z zapisami ustawy o pomocy w wychowywaniu dzieci oraz przyjętą procedurą ogłaszania dochodu przez GUS istnieją poważne wątpliwości, czy rolnicy będą w stanie złożyć wniosek za kolejny okres rozliczeniowy przed 23 września. W efekcie na uzyskanie świadczenia rolnicy będą mieć mniej czasu niż inni obywatele. Późniejsze złożenie wniosku wpłynie także na termin przyznania świadczenia za miesiąc październik, które może wpłynąć nawet z końcem listopada. Pierwszy okres, na który ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego, rozpoczyna się z dniem wejścia w życie ustawy i kończy się 30 września 2017 r. Pozostało zatem niewiele czasu do wyrównania warunków ubiegania się o to świadczenie dla rodzin rolniczych względem pozostałych.

W tym miejscu warto wskazać na inne problemy wynikające z obliczania dochodu gospodarstw rolnych. Nie ulega wątpliwości, że rodzinne gospodarstwa rolne mają często charakter wielopokoleniowy. Należy zatem zadać pytanie, w jakiej mierze dochody starszej generacji rolników będą miały wpływ na wysokość faktycznie uzyskiwanego dochodu w takim gospodarstwie. Podkreślenia wymaga fakt, że świadczenia dziadków (emerytury i renty) nie mają wpływu na dochód rodziny w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych, a do niej odwołuje się ustawa o pomocy w wychowywaniu dzieci. Zgodnie z powyższym świadczenia z KRUS dziadków wspólnie zamieszkujących gospodarstwo domowe nie wlicza się do dochodu rodziny. Warto jednak wskazać, że przeciętne rolnicze świadczenie emerytalne wynosi ok. 950 zł miesięcznie³⁴. Faktycznie zatem dochody dziadków dziecka mają zatem często niewielki wpływ na realne dochody rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na poszczególnych członków rodziny.

Ustalając dochód rodziny uzyskany z gospodarstwa rolnego, do powierzchni gospodarstwa stanowiącego podstawę wymiaru podatku rolnego

³³ Art. 21 ust. 1 i 3 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

³⁴ Wysokość przeciętnej emerytury rolniczej, www.krus.gov.pl [dostęp: 13.06.2016].

wlicza się obszary rolne oddane w dzierżawę, z wyjątkiem: oddanych w dzierżawę na podstawie umowy dzierżawy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, części lub całości znajdującego się w posiadaniu rodziny gospodarstwa rolnego, gospodarstwa rolnego wniesionego do użytkowania przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną, a także gospodarstwa rolnego oddanego w dzierżawę w związku z pobieraniem renty określonej w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich³⁵.

Warto zatem wskazać, że wydzierżawiający rolnicy zawierający umowy dzierżawy nieformalnie pozbawiają się prawa do odliczenia z dochodu uzyskiwanego z własnego gospodarstwa gruntów oddanych dzierżawcom. Zawarcie umowy w wymaganej formie pozwala odliczyć z obszaru gospodarstwa grunty oddane w dzierżawę przy jednoczesnym doliczeniu dochodu z czynszu dzierżawnego. W niektórych sytuacjach takie obliczanie dochodu będzie dla rolników korzystniejsze od zawieranych nieformalnie umów dzierżawy³⁶. Nie można nie zauważyć, że niektórzy producenci rolni jako wydzierżawiający będą mogli przez zawierane umowy dzierżawy „kształtować dochód” tak, by otrzymać świadczenie także na pierwsze dziecko. Chodzi tu przede wszystkim o niektóre małe gospodarstwa, w których kwota przyznanego świadczenia będzie bardziej opłacalna niż dochód uzyskiwany z produkcji rolnej.

Z kolei rolnicy dzierżawcy nie będący właścicielami gruntów rolnych mogą jako koszt uzyskania dochodu odliczyć kwotę czynszu dzierżawnego³⁷. Ustalając bowiem dochód rodziny uzyskany przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego oddanego w dzierżawę na zasadach, o których mowa w ustawie, dochód uzyskany z gospodarstwa rolnego pomniejsza się o zapłacony czynsz z tytułu dzierżawy. Dotyczy to także sytuacji dochodu uzyskanego z wydzierżawionego od Agencji Nieruchomości Rolnych gospodarstwa rolnego.

Dochód dzierżawcy będzie zatem mógł być pomniejszony o faktycznie zapłacony czynsz dzierżawny. Warto w tym miejscu zauważyć, że rolnik po-

³⁵ Zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

³⁶ Przykładowego gospodarstwa 10 ha przy oddaniu w dzierżawę 2 ha może to być w pierwszym nieformalnym przypadku dochód 2088,33. W drugim natomiast 1737,33 + wysokość czynszu dzierżawnego.

³⁷ Zob. art. 6 ust. 7 i 8 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

winien udokumentować wysokość opłaconego czynszu. Dowody mogą mieć postać wpłat na rachunek bankowy lub zaświadczenia uzyskanego z ANR³⁸.

Kolejną kwestią wartą uwagi jest wpływ wsparcia z tytułu uzyskiwanych przez rolników płatności bezpośrednich na dochód rolnika. Kwoty tych dopłat nie wlicza się do dochodów rodziny. W przypadku średniego gospodarstwa w Polsce (10,5 ha) mogą one wynosić blisko 10 tys. zł. Zgodnie jednak z przepisami prawa podatkowego dopłaty bezpośrednie stanowią przychód niepodlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych³⁹. Produkcja rolna korzysta ze zwolnienia z obowiązku odprowadzania podatku dochodowego. Dopłaty bezpośrednie do powierzchni użytków rolnych gospodarstwa rolnego są dopłatami do bieżącej działalności rolniczej. Środki finansowe w postaci wsparcia bezpośredniego kierowane są do gospodarstw rolnych w każdym roku i mają ścisły związek z działalnością rolniczą prowadzoną w gospodarstwie rolnym. Wpływają jednak pośrednio na dochody uzyskiwane z działalności rolniczej gospodarstwa przez producenta rolnego.

Sporo problemów dla beneficjentów świadczenia wywołują nieprecyzyjne czy sztucznie tworzone definicje ustawowe. Przykładowo w przepisach analizowanej ustawy ustawodawca wprowadza pojęcie dziecka oraz pierwszego dziecka w rodzinie. Dziecko – to dziecko własne, dziecko małżonka, dziecko przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną. Pierwsze dziecko z kolei – oznacza jedyne lub najstarsze dziecko w rodzinie w wieku do ukończenia 18 roku życia; w przypadku dzieci urodzonych tego samego dnia, miesiąca i roku, będących najstarszymi dziećmi w rodzinie w wieku do ukończenia 18 roku życia, pierwsze dziecko oznacza jedno z tych dzieci wskazane przez osobę, o której mowa w art. 4 ust. 2⁴⁰. Jeżeli zatem jedno z dwojga dzieci kończy 18 lat – rodzina rolnika posiada już tylko jedno dziecko i musi spełniać kryterium dochodowe, a w przypadku jego niespełnienia świadczenie na drugie dziecko nie będzie wypłacane, pomimo że dziecko to nie ukończy jeszcze 18 lat. Jest to granica sztuczna i będzie mieć znaczenie dla rolników posiadających większe niż 11,5 ha gospodarstwa rolne.

³⁸ Zgodnie z art. 2 pkt 5 i 14 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

³⁹ Szerzej P. Małecki, *Dotacje w prawie podatkowym*, Warszawa 2011, s. 39.

⁴⁰ Zob. art. 4 ust. 2 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

Dla potrzeb regulacji ustawodawca wprowadza także pojęcie gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym (grunty – użytki rolne). Zaliczeniu podlegać tu zatem będą przede wszystkim grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne. Za gospodarstwo rolne uważa się w ustawie obszar gruntów, o których mowa w art. 1, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej⁴¹. Tak jak to wyżej zostało przedstawione, dochody tego gospodarstwa nie są dochodami realnymi, a obliczane są szacunkowo z 1 ha przeliczeniowego na miesiąc według kwoty wskazywanej corocznie przez GUS. Nie można jednak zapomnieć, że w tym przypadku ustawodawca posłużył się nieprecyzyjnymi, przestarzałymi rozwiązaniami obowiązującymi w innych aktach prawnych, których potrzeba redefinicji była wielokrotnie podnoszona w doktrynie. Dziwić tu może także fakt braku jakiegokolwiek odniesienia w omawianej regulacji prawnej do pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawowej formy gospodarowania dla beneficjentów pomocy. Wszak chodzi tu o pomoc rodzinie, wspieranie dochodów rodzin rolniczych, a nie wszelkich właścicieli gospodarstw rolnych.

7. Przeprowadzone powyżej rozważania prowadzą do sformułowania następujących wniosków. Po pierwsze analizowana regulacja po raz pierwszy od lat dostrzega problemy rodziny i wprowadza realne wsparcie przede wszystkim dla małżeństw posiadających dzieci. Dotychczasowe rozwiązania w postaci ulgi podatkowej na dzieci od lat okazywały się niewystarczające. Przez ponad 25 lat państwo na równi traktowało rodziny z dziećmi i rodziny bezdzietne, co nie wydaje się słuszne. Polityka państwa w niewielkim stopniu zachęcała też młodych ludzi do posiadania dzieci w ogóle. Omawiana regulacja to jedynie niewielki krok w zakresie skutecznej polityki prorodzinnej.

Po drugie cel regulacji nie jest jasny. Nie można przesądzić o nim jednoznacznie, mając na względzie sytuację ogółu obywateli. Ustawa, choć kierowana jest do rodzin mających na utrzymaniu dzieci i wprowadza pomoc na częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb życiowych oraz ich wychowywaniem, nierówno wspiera polskie rodziny. Poważnym mankamentem jest tu w praktyce brak wsparcia dla rodzin z jednym dzieckiem, choć takie wsparcie niejednokrotnie przewidują ustawodawstwa innych krajów europejskich. Ustawa nie obejmuje wsparciem każdego

⁴¹ Art. 1 i 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1381 ze zm.

dziecka do ukończenia przez nie 18 lat i nie zachęca odpowiednio młodych ludzi do posiadania dzieci.

Omawiane rozwiązania z uwagi na brak wsparcia pierwszego dziecka w rodzinie i zastosowania mechanizmu zachęty dla rodziców, by zdecydowali się na kolejne dzieci, przesądza o podstawowym celu ustawy. Jest nim wsparcie już istniejących rodzin 2+2 i większych w wychowywaniu dzieci oraz nieśmiała zachęta do powiększenia rodzin 2+1. Choć w uzasadnieniu projektu ustawy prognozuje się, że rozwiązanie przyczyni się do sumarycznego wzrostu liczby urodzeń w ciągu 10 lat o 278 tys., to wydaje się, że są to dane mocno przeszacowane. Ocena drugiego „ukrytego” celu regulacji – wzrost demograficzny – będzie możliwa dopiero po kilku latach od wprowadzenia programu. Wydaje się jednak, że ten właśnie cel jest i powinien być dziś priorytetowy dla polityki państwa z uwagi na fatalną sytuację demograficzną Polski.

Po trzecie pomimo powyższych uwag należy zauważyć istotne znaczenie programu dla obszarów wiejskich. Ustawa w odniesieniu do rolników ma bardziej powszechny charakter niż dla innych grup zawodowych w Polsce. Program obejmuje wsparciem $\frac{3}{4}$ gospodarstw rolnych. Są to gospodarstwa w większości małe – do 11,5 ha i rodzinne. Choć program posiada wiele mankamentów, to dla rolników może realizować oba cele ustawy – wspomagający i demograficzny. Dzieje się tak dlatego, że w Polsce rolnicy posiadają najmniejszy dochód w przeliczeniu na osobę. Pomimo uwag przedstawionych w odniesieniu do konstrukcji przyznawania świadczenia dla rolników i problemów z obliczaniem dochodu z działalności rolniczej, program stanowi poważne, realne wsparcie dla rodzin rolniczych w wysokości 500 zł i więcej miesięcznie. Nie tylko może być istotnym narzędziem do walki z ubóstwem, ale także może zwiększyć dietność kobiet na polskiej wsi i przyspieszyć zmianę generacji w rolnictwie.

Z drugiej jednak strony warto zwrócić także uwagę na pewne zagrożenia. Bogatsi rolnicy otrzymają świadczenie dopiero na drugie dziecko. Dla 25% gospodarstw rolnych regulacja wspiera jednak tylko rodziny 2+2 i większe. Kryteria dochodowe mogą prowadzić do podziału większych gospodarstw dla celów przyznania świadczenia na pierwsze dziecko – wydzielanie części większych gospodarstw dla młodych rolników. Program może być także przyczyną skokowego wzrostu bezrobocia rejestrowanego na polskich wsiach. Nie bez znaczenia jest tu także zagrożenie ukrywania legalnego, dodatkowego dochodu uzyskiwanego przez rolników, a w szczególności kobiety mieszkające na wsi. W efekcie tego niekorzystne statystyki aktywizacji kobiet na wsi mogą się jeszcze bardziej obniżyć.

Po czwarte, pomimo tematyki niniejszego opracowania nie można zapomnieć, że rozwiązania w analizowanej regulacji skierowane są do ogółu społeczeństwa, do wszystkich polskich rodzin bez względu na działalność zawodową. Tak jak to zostało wykazane, programowi daleko jest do powszechności. Program wspiera przede wszystkim rodziny 2+2 i większe. Kierowany jest do rodzin ubogich, ale nie wspiera pracowników pobierających najniższe wynagrodzenie i posiadających jedno dziecko (2+1). Takie rozwiązanie nie wydaje się słuszne. Wsparcie na pierwsze dziecko z założenia kierowane jest do rodzin biednych, ale tylko w odniesieniu do rodzin najuboższych, rodzin niepełnych i rolników może poprawić sytuację demograficzną Polski. To poważny mankament regulacji. Program może poprawić dochody rodzin, ale tylko wtedy, gdy młodzi ludzie podejmą decyzję o posiadaniu choć jednego dziecka. Stwierdzenie to nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do sytuacji innych państw europejskich, które mimo zastosowania podobnych rozwiązań, przy uwzględnieniu pomocy także na pierwsze dziecko w rodzinie, zmagają się z ogromnym kryzysem demograficznym i w światowych rankingach zajmują obecnie miejsce tuż za Polską. Dodatkowo warto nadmienić, że czas trwania programu jest niepewny – ocena i jego weryfikacja nastąpi po 3 latach funkcjonowania – art. 54 ustawy.

Po piąte, wskazując mankamenty programu, należy w przyszłości poddać weryfikacji przyjęte kryteria dochodowe polskich rodzin, w szczególności tych z minimalnym wynagrodzeniem. Trzeba także rozważyć wprowadzenie pomocy dla pierwszego dziecka – wzorem rozwiązań innych krajów europejskich. W odniesieniu do rolników jako beneficjentów należy rozwiązać problem szacowania dochodów – podatek rolny to narzędzie przestarzałe. Potrzebna jest zmiana procedur określania obecnego dochodu w celu ubiegania się o świadczenie (zmiana terminu obwieszczenia kwoty przez GUS), a w przyszłości – określenia mechanizmu realnego określania dochodów w rolnictwie. Mając na względzie adresatów świadczenia: gospodarstwa rodzinne, istnieje konieczność stworzenia w polskim ustawodawstwie racjonalnego pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Po szóste należy podkreślić, że Program Rodzina 500 plus można potraktować wspomagająco, a nie jako kluczowe narzędzie polityki demograficznej. Potrzebne są zatem inne systemowe, kompleksowe i wielopłaszczyznowe rozwiązania w tej materii. Program posiada wiele niedociągnięć, a ocena rozwiązań może być dokonana po kilku latach funkcjonowania. Analizowana ustawa nie może być skutecznym narzędziem walki z kryzysem demograficznym. Choć przewiduje się, że spowoduje ona poważny wzrost urodzeń, to wydaje się, że są to prognozy zbyt optymistyczne. Konieczne jest zatem

stworzenie nowego, dodatkowego rozwiązania legislacyjnego, diametralnie poprawiającego dzietność Polaków, co stanowić będzie swoistą inwestycję w przyszłość. Nie ma obecnie poważniejszego wyzwania dla polityki Polski i prawa socjalnego.

THE ROLE OF THE FAMILY 500 PLUS PROGRAMME IN RURAL AREAS

Summary

The aim of this paper is to determine the role of the Family 500 plus Programme in rural areas, taking into account the *ratio legis* of the Polish Act on State Aid in Raising Children. It has been stressed that for many years the pro-family policy has been gravely neglected in Poland and the legal, economic and systemic reasons for the current demographic crisis have been presented.

It is concluded that the legislative initiative is certainly a step towards a more pro-family policy and despite a number of defects it is significant to rural areas. About three fourths of families in agricultural households will receive support for the first child and hence the programme may support achievement of the demographic goal of the Act, and may also constitute an important tool in combatting poverty and increasing the birth rate in women, thus accelerating generation exchange in agriculture. It must be noted though, that the same impact will not be observed in other vocational groups. Thus the 500 plus Programme should be seen as an ancillary, but certainly not key tool in Poland's demographic policy.

IL RUOLO DEL PROGRAMMA FAMIGLIA 500 PLUS NELLE ZONE RURALI

Riassunto

L'obiettivo dello studio è di determinare il ruolo del Programma Famiglia 500 plus nelle zone rurali tenendo conto della *ratio legis* della legge sugli aiuti di Stato nell'ambito dell'educazione dei figli. Nell'articolo è stato sottolineato che per molti anni la politica di sostegno alle famiglie è stata affrontata in maniera negligente. Inoltre sono state indicate cause giuridiche, economiche e sistemiche della crisi demografica.

Nella parte conclusiva l'autore afferma che i lavori legislativi intrapresi costituiscono un piccolo passo compiuto nell'ambito della politica a sostegno della famiglia. Sebbene queste soluzioni non siano prive di difetti hanno una notevole importanza per le zone rurali. Il Programma in questione fornisce un sostegno finanziario a $\frac{3}{4}$ delle aziende agricole per il primo figlio, quindi può portare a realizzare gli obiettivi del sostegno e demografico previsti dalla legge. La regolazione analizzata può costituire uno strumento importante nella lotta contro la povertà nonché portare ad un aumento di tasso di natalità nelle cam-

pagne polacche nonché favorire il passaggio generazionale in agricoltura. Va anche notato che rapportato ad altri gruppi professionali il Programma non gode di un carattere così universale. Il Programma 500 plus dovrebbe quindi essere trattato come programma di sostegno e non come strumento principale della politica demografica della Polonia.

MARCIN LEMKOWSKI

Uprawnienie dzierżawcy do zakupu nieruchomości rolnej w następstwie częściowego rozwiązania umowy dzierżawy

1. Wprowadzenie

Nieruchomości rolne w Polsce to cenne aktywa gospodarcze. Mimo że zgodnie z art. 23 Konstytucji RP podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne¹, grunty rolne nadal w dużej mierze stanowią własność Skarbu Państwa i są zarządzane przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR). Obrót nimi zawsze podlegał reglamentacji. Wsparcie dla rolnictwa wynikające ze Wspólnej Polityki Rolnej prowadzonej w ramach Unii Europejskiej jedynie wzmogło zainteresowanie zakupem polskich nieruchomości rolnych i tym samym spotęgowało prawną i gospodarczą doniosłość tej problematyki.

Niestety, mimo konsekwentnego wzrostu znaczenia społeczno-gospodarczego rolnictwa, stanowiącego zwłaszcza w przypadku Polski istotny sektor gospodarki – współczesne regulacje prawne zdają się nie nadążać za potrzebami obrotu. I tak już skomplikowane rozwiązania poddawane są kolejnym zmianom, których zwieńczeniem jest nowelizacja dokonana ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw². Jednak to nie ta

¹ Z ostatnich wypowiedzi dotyczących zasady kierunkowej ujętej w tym przepisie ustawy zasadniczej zob. W. Borysiak, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, Warszawa 2016, s. 634–645.

² Dz. U. 2016, poz. 585.

ustawa będzie przedmiotem analizy w niniejszym artykule³. Przedmiotem tym będzie uprawnienie przewidziane przez art. 4 ust. 7–9 epizodycznej ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴ – *verba legis*: uprawnienie do zakupu nieruchomości. Mimo że od uchwalenia tej ustawy minęło już 5 lat, problematyka ta dopiero teraz staje się aktualna. Zapadają bowiem pierwsze orzeczenia sądów powszechnych, w których dokonuje się wykładni wspomnianego przepisu. Nadto uchwalenie wspomnianej ustawy z 14 kwietnia 2016 r., znacznie ograniczającej prawne możliwości nabycia nieruchomości rolnej, spowoduje jeszcze dodatkowe zwiększenie ważkości tej problematyki. Osoby, które uzyskały uprawnienie do zakupu na podstawie art. 4, będą z całą pewnością zainteresowane jego realizacją na drodze sądowej, upatrując w tym szanse na nabycie nieruchomości rolnej mimo restrykcyjnej nowelizacji dokonanej ustawą z 14 kwietnia 2016 r.

Potrzeba przeprowadzenia cywilnoprawnej analizy art. 4 ustawy wynika także stąd, że instrumentarium, którym przepis ten się posługuje, nie wpisuje się konstrukcyjnie w znane i stosowane instytucje prawa cywilnego, co dodatkowo utrudnia przyjęcie jednoznacznego stanowiska prawnego. Dokonanie prawidłowej wykładni wymaga całościowego spojrzenia na uregulowaną tam problematykę właśnie z perspektywy istniejących i funkcjonujących regulacji cywilnoprawnych, należycie podbudowanych teoretycznie.

2. Regulacja prawna

Mimo że uprawnienie do zakupu uregulowane zostało jedynie w art. 4 ust. 7–9 ustawy, przedstawienie regulacji normatywnej nie może ograniczyć się tylko do tych przepisów. Rozpocząć należy od tego, że w art. 4 ust. 1 ustawy nałożono na ANR jako wydzierżawiającego prawny obowiązek pisemnego zwrócenia się do dzierżawcy (zawiadomienia) z propozycją dokonania zmian umowy dzierżawy polegającej na jej przedmiotowym ograniczeniu – o 30% powierzchni użytków rolnych. W sensie cywilnoprawnym przepis ten wprowadził zatem po stronie wydzierżawiającego obowiązek złożenia dzierżawcy

³ W ostatnim czasie zasady obrotu nieruchomościami rolnymi zostały istotnie zmienione – krytycznie na temat tej regulacji zob. J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12, s. 627.

⁴ Dz. U. 2011, poz. 1382. Dalsze przytoczenia art. 4 bez wyraźnego wskazania aktu prawnego będą odnosiły się właśnie do tego aktu prawnego.

oferty częściowego rozwiązania umowy dzierżawy⁵. Artykuł 4 ust. 2 określa przy tym, że do zawiadomienia należało załączyć projekt zmiany umowy dzierżawy ze szczegółowym wskazaniem, które działki proponuje się wyłączyć z dzierżawy.

Następnie, zgodnie z art. 4 ust. 3, dzierżawcy przysługiwał 3-miesięczny *tempus deliberandi*, w czasie którego musiał zdecydować, czy przyjmuje ofertę częściowego rozwiązania umowy dzierżawy (art. 4 ust. 3 pkt 1), czy też ją odrzuca (art. 4 ust. 3 pkt 2), przy czym wskazanie przez ustawodawcę jako pierwszej możliwości akceptacji oferty sugeruje, że prawodawca preferował taką właśnie decyzję dzierżawcy. Celem nowelizacji było bowiem zwiększenie podaży gruntów rolnych będących w zasobie ANR, które mogłyby zostać przeznaczone do sprzedaży, co jednoznacznie wynika z uzasadnienia do ustawy. Jednocześnie w art. 4 ust. 4 określono skutki milczenia dzierżawcy w ten sposób, że uznaje się wówczas, że złożoną mu propozycję odrzucił. Artykuł 4 ust. 5 i 6 określają termin i formę zmiany umowy dzierżawy oraz wskazują, od którego momentu ma dojść do obniżenia czynszu.

W dalszej kolejności art. 4 reguluje skutki kolejno przyjęcia albo nieprzyjęcia oferty rozwiązania umowy dzierżawy. W razie jej przyjęcia, zgodnie z ust. 7, dzierżawcy przysługuje uprawnienie do zakupu całości albo za zgodą ANR części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy. Dodaje się zarazem, że uprawnienie to przysługuje na zasadach określonych w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶ i z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 tej samej ustawy, oraz niezależnie od rzeczywistego czasu trwania umowy dzierżawy. Zgodnie z ust. 8 dzierżawca składa ANR oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu, w formie pisemnej i wraz z oświadczeniem o przyjęciu oferty rozwiązania umowy dzierżawy. Dzierżawca wskazuje termin, w którym dokona tego zakupu, przy czym ustawa określa, że termin ten nie może być krótszy niż 3 miesiące od zmiany umowy dzierżawy, natomiast jego długość (2, 4 albo 6 lat) zależy od tego, na jak długi okres zawarta była umowa dzierżawy. W art. 4 ust. 9 uprawnienie do zakupu uzależniono od zgody ANR, jeżeli ustawodawstwo planistyczne przeznaczało nieruchomość na cele inne niż rolnicze.

⁵ Choć przyjęcie tej oferty nie powoduje automatycznie zawarcia kontraktu rozwiązującego, gdyż ustawodawca wymaga następnie dokonania odrębnej czynności prawnej nazywanej zmianą umowy. Będzie o tym jeszcze mowa w dalszej części artykułu.

⁶ Dz. U. 2007, poz. 1700 ze zm. (dalej jako: u.g.n.r.S.P.).

Artykuł 4 ust. 10 stwierdza natomiast, że ANR przeznacza do sprzedaży w terminie roku grunty, w stosunku do których nastąpiło częściowego rozwiązanie umowy dzierżawy. Wreszcie, art. 4 ust. 11 przewiduje sankcję dla dzierżawcy, który wprost albo przez milczenie nie przyjął oferty częściowego rozwiązania umowy dzierżawy, albo wprawdzie przyjął, ale następnie z przyczyn leżących po jego stronie nie doszło do zawarcia umowy rozwiązującej: dzierżawcy takiemu nie przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości ani uprawnienie do zawarcia umowy dzierżawy na dalszy okres w drodze bezprzetargowej.

Przytoczenie niemal całej regulacji art. 4 było konieczne, ponieważ jedynie łączna jej analiza pozwoli na właściwe określenie natury prawnej uprawnienia do zakupu przewidzianego w tym przepisie.

3. Poglądy piśmiennictwa

Rozwiązania prawne przewidziane przez art. 4 ustawy nie pozostały nieodrzucone w nauce prawa, rozważania te są jednak ogólne⁷. Najszerzą wypowiedź w tym przedmiocie zaprezentowała A. Suchoń, wskazując, że po wejściu ustawy w życie dzierżawa jako forma gospodarowania państwowymi gruntami rolnymi będzie coraz mniej stabilna dla dzierżawcy⁸. Autorka akcentuje negatywne konsekwencje dla dzierżawcy, który nie zgodzi się na wymuszoną przez ustawodawcę zmianę umowy (polegającą *de facto* na jej częściowym rozwiązaniu). Trafnie podnosi przy tym, że podmiot taki musi liczyć się z tym, że po upływie terminu umownego, jeśli odrzuci ofertę ANR, będzie to oznaczało koniec prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach. Co do samego uprawnienia do zakupu Autorka nie rozwija szerzej tego zagadnienia, zwłaszcza jego natury prawnej.

4. Wypowiedzi judykatury

Większa mozaika poglądów prawnych na tle uprawnienia do zakupu występuje w dostępnym orzecznictwie sądów powszechnych. Zwraca uwagę, że

⁷ Por. A. Majchrzak, *Prawno-ekonomiczne aspekty zmian przepisów o dzierżawie nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1(10), s. 134.

⁸ A. Suchoń, *Z prawnej problematyki gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011, s. 74–75.

zachodzi w tym zakresie rzadko spotykana różnorodność stanowisk. Już dawno bowiem tak szczegółowe zagadnienie prawne nie wywoływało kontrowersji tego rodzaju, żeby w tym samym wydziale tego samego sądu w takich samych sprawach zapadały dokładnie przeciwne rozstrzygnięcia. Uprawnienie do zakupu pojmowane jako przyznanie dzierżawcy roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości przyjęto w wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 7 kwietnia 2016 r. (VIII GC 6/16), z kolei upatrujące w nim jedynie prawa pierwszeństwa – w wyroku tego samego sądu z 25 marca 2016 r. (VIII GC 89/15)⁹. W wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 19 lutego 2014 r.¹⁰ przyjęto, że uprawnienie do zakupu to nic innego jak przyznanie dzierżawcy prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wcześniej w tej sprawie Sąd Okręgowy w Słupsku przyjął natomiast istnienie po stronie dzierżawcy roszczenia o zawarcie umowy. Z kolei w wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 18 lutego 2015 r.¹¹ potwierdzono, że w razie nieprzyjęcia oferty rozwiązania umowy dzierżawy przez dzierżawcę, traci on prawo pierwszeństwa oraz możliwość przedłużenia umowy dzierżawy na drodze bezprzetargowej.

5. Wykładnia językowa

Trzykrotnie użyte w art. 4 ustawy wyrażenie uprawnienie do zakupu nie jest w żaden sposób osadzone w polskim języku prawnym. Uprawnienie jest jednak z całą pewnością elementem prawa podmiotowego, a więc złożonej sytuacji prawnej wyznaczonej danemu podmiotowi przez obowiązujące normy i chroniącej jego prawnie uznane interesy¹². Prawo podmiotowe wiąże się z powstaniem po stronie uprawnionego korzystnej dla niego z jakiegoś względu sytuacji prawnej. Przyznanie uprawnienia przez ustawodawcę oznacza wobec tego zmianę na korzyść sytuacji prawnej podmiotu prawa cywilnego. Wśród uprawnień wyróżnia się roszczenia, uprawnienia kształtujące i zarzuty. Należy wobec tego określić, z którego rodzaju uprawnieniem mamy do czynienia w art. 4 ust. 5–7 ustawy.

⁹ Oba orzeczenia są dostępne na portalu orzeczeń: orzeczenia.ms.gov.pl; w chwili obecnej są nieprawomocne.

¹⁰ V ACa 900/13, niepubl.

¹¹ I ACa 741/14, niepubl.

¹² Definicja prawa podmiotowego według Z. Radwańskiego, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 93.

Uprawnienie, o którym mowa, jest skonkretyzowane przedmiotowo: podmiot, który je nabywa, będzie uprawniony do zakupu. W języku prawnym pojęcie zakupu musi być jednoznacznie kojarzone z umową sprzedaży (art. 535 i n. k.c.): mimo że w polskim prawie cywilnym kontrakt ten nie nazywa się umową kupna-sprzedaży, to jednak takie nazwy, jak kupujący, prawo odkupu czy pierwokupu, a więc i zakupu, nakazują jednoznacznie wiązać wspomniane prawo podmiotowe z umową sprzedaży. Prawo podmiotowe określone przez art. 4 ustawy jest wobec tego elementem stosunku prawnego sprzedaży, a jego zrealizowanie ma prowadzić do zakupu nieruchomości rolnej, czyli nabycia prawa własności w zamian za zapłatę ceny.

6. Rodzaj prawa podmiotowego

Ustalenie, z jakiego rodzaju prawem podmiotowym mamy do czynienia, rozpocząć należy od art. 4 ust. 8, który przewiduje, że dzierżawca składa oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu. Językowa treść tego przepisu jest tak bliska konstrukcyjnie art. 593 § 2 k.c. czy art. 597 § 2 k.c., że trudno owo oświadczenie o skorzystaniu (wykonaniu) uprawnienia do zakupu kwalifikować inaczej jak uprawnienie kształtujące. W doktrynie wskazuje się, że tę postać praw podmiotowych znamionuje to, że podmiotowi uprawnionemu przysługuje kompetencja do zmiany lub zakończenia stosunku prawnego przez jednostronną czynność prawną. Druga strona obowiązana jest uznać nową sytuację prawną i dostosować do niej swoje dalsze postępowanie¹³. Innymi słowy, nie ma możliwości przeciwdziałania realizacji tak ukształtowanego uprawnienia.

O ile jednak z chwilą złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa odkupu czy pierwokupu ustawodawca zadbał o określenie konsekwencji prawnych skorzystania z tego prawa (art. 594 § 2 k.c., art. 600 § 1 k.c.), o tyle nie określono tego w art. 4 ustawy. Można jedynie z art. 4 ust. 8 *in fine* wysnuć wniosek, że realizacja tego uprawnienia nie następuje z chwilą złożenia oświadczenia, ale później, skoro dzierżawca dopiero w oświadczeniu określa termin, w którym dokona zakupu. Dokonanie zakupu jest wobec tego zdarzeniem prawnym przyszłym w stosunku do złożenia tego oświadczenia. Wszystko to zmusza do dalszych dociekań co do tego, jakie skutki prawne należy wiązać ze złożeniem przez dzierżawcę oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu.

¹³ Z. Radwański, op. cit., s. 96.

Od razu odrzucić należy rozwiązanie polegające na tym, że na zasadzie podobieństwa do art. 594 § 2 k.c. czy art. 600 § 1 k.c. oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu miałyby wywoływać skutek prawny w postaci przeniesienia własności bez żadnych dodatkowych czynności z chwilą upływu terminu do dokonania zakupu. Na przeszkodzie stoją tu przede wszystkim art. 157 § 1 k.c. i art. 158 k.c. Brak argumentów za tezą, jakoby art. 4 ustawy miał stanowić przepis szczególny w odniesieniu do tam sformułowanych kardynalnych zasad obrotu nieruchomościami. Niewątpliwie zatem prawny skutek prawokształtującego oświadczenia przewidzianego w art. 4 ust. 8 musi być inny.

7. Prawo pierwszeństwa

Jak już wskazano, w orzecznictwie obecne jest stanowisko, zgodnie z którym art. 4 ustawy skutkuje jedynie powstaniem po stronie dzierżawcy pierwszeństwa nabycia nieruchomości stosownie do art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. Należy wobec tego ocenić jego trafność.

Przeciwko takiemu rozumowaniu świadczą zasady wykładni językowej. W art. 4 ustawy, w różnych częściach tego przepisu, ustawodawca trzy razy używa zwrotu uprawnienie do zakupu, nie rezygnując jednocześnie ze stwierdzenia, że dokonanie zakupu ma nastąpić z poszanowaniem prawa pierwszeństwa przewidzianego przez art. 29 u.g.n.r.S.P. W myśl zasady, że to samo wyrażenie w tym samym akcie prawnym ma tożsame znaczenie, nie można przyjmując, że uprawnienie do zakupu jest równoznaczne wspomnianemu pierwszeństwu. Odesłanie w art. 4 ust. 7 do zasad określonych w u.g.n.r.S.P. jest konieczne do określenia trybu sprzedaży, w tym zasad wyceny, natomiast stwierdzenie, że ma się to dokonać z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, oznacza, iż uprawnienie do zakupu nie uchybiało pierwszeństwu przewidzianemu tą ustawą, w szczególności roszczeniom byłych właścicieli nieruchomości¹⁴.

Stwierdzenie, że uprawnienie do zakupu z art. 4 ust. 7–9 nie oznacza przyznania dzierżawcy jedynie prawa pierwszeństwa, ma dodatkowe oparcie w wykładni funkcjonalnej. Prawo pierwszeństwa nabycia jest bardzo słabym prawem podmiotowym. Jego naruszenie nie skutkuje nieważnością umowy

¹⁴ Na ten aspekt zwraca uwagę A. Suchoń, op. cit., s. 75. Obecnie pierwszeństwo to już nie przysługuje (art. 29 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P. został uchylony ustawą z 14 kwietnia 2016 r.).

sprzedaży, a jedynie roszczeniem o naprawienie szkody¹⁵. W tym aspekcie zresztą nie wiadomo, jak długo owo szczególne pierwszeństwo dzierżawcy, który przyjął ofertę ANR, miałoby pozostawać w mocy, tzn. jak długo ANR nie mogłaby sprzedać gruntu innemu podmiotowi bez narażania się na odpowiedzialność odszkodowawczą¹⁶. Pierwszeństwo nie rodzi roszczenia o zawarciu umowy¹⁷, nie jest równoznaczne z prawem pierwokupu. Nie można zabezpieczyć realnego charakteru jego wykonania, np. przez wpis do księgi wieczystej. Co ważniejsze jednak, prawo pierwszeństwa w zdecydowanej większości przypadków dzierżawca, o którym mowa w art. 4 ustawy, i tak już posiadał – wystarczyło bowiem, aby umowa dzierżawy trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat (art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P.). Wobec tego stwierdzenie, że takiemu dzierżawcy przysługuje uprawnienie do zakupu równoznaczne z przyznaniem mu prawa pierwszeństwa nie oznaczałoby żadnej zmiany w odniesieniu do istniejącego *status quo*, stanowiłoby wyłącznie *superfluum*. Nie byłoby to prawo podmiotowe, gdyż nie zmieniałoby na korzyść uprawnionego jego sytuacji prawnej. Taka wykładnia art. 4 oznaczałaby, że przepis ten nie wprowadza nowej sytuacji prawnej, ocenianej jako korzystna dla podmiotu prawa cywilnego, ale pod maską uprawnienia ukrywa sankcję w postaci pozbawienia uprawnienia już przysługującego, względnie wykluczenia możliwości jego nabycia w przyszłości. Ustawodawca oczywiście mógł takie rozwiązanie wprowadzić, ale nie użyłby wówczas mylącego – w razie przyjęcia takiego rozumienia – wyrażenia „uprawnienie”. Prawodawca, chcąc wprowadzić taki skutek, zobowiązałby dzierżawcę do dokonania jakiejś czynności „pod rygorem utraty pierwszeństwa” bądź też stwierdziłby, że dzierżawca, który nie przyjmie oferty częściowego rozwiązania umowy, „nie nabywa prawa pierwszeństwa”. Użycie wyrażenia „uprawnienie”, jego przyznanie dzierżawcy, musi oznaczać zmianę dla niego korzystną w każdym przypadku.

¹⁵ Por. wyrok SN z 7 marca 2003 r., IV CKN 1842/00, OSNC 2004, nr 5, poz. 84; wyrok SN z 25 marca 2004 r., II CK 268/03, niepubl.; wyrok SN z 22 kwietnia 2004 r., II CK 152/03, niepubl.; wyrok SN z 7 lipca 2011 r., II CSK 411/10, niepubl.; wyrok SA w Katowicach z 3 czerwca 2015 r., I ACa 79/15, niepubl.

¹⁶ Nie jest bowiem wcale oczywiste, że to pierwszeństwo miałoby trwać jedynie dopóki, dopóki w mocy pozostaje umowa dzierżawy.

¹⁷ Tak ostatnio SA w Warszawie w wyroku z 4 marca 2014 r., I ACa 1689/13, niepubl., chociaż dodaje Sąd, że w przypadku, gdyby w wyniku prowadzonych negocjacji zostały uzgodnione wszystkie istotne warunki umowy, roszczenie o zawarcie umowy służyłoby, zwłaszcza gdyby zbywca ociągał się z zawarciem umowy. Identycznie WSA w Gdańsku w wyroku z 24 lipca 2008 r., II Sa/Gd 359/08, niepubl. Wcześniej stanowisko takie zajął SN w wyroku z 12 marca 2003 r., III CKN 857/00, niepubl.

Wykładni takiej nie zmienia, ale wzmacnia brzmienie art. 4 ust. 11 ustawy. Przepis ten określa sankcję za nieprzyjęcie oferty albo uchylanie się od zawarcia umowy rozwiązującej i stwierdza, że w takim przypadku nie stosuje się art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. Dzierżawca nie nabywa wobec tego prawa pierwszeństwa z upływem trzech lat trwania dzierżawy, a jeżeli nabył je wcześniej – prawo to wygasa. Artykuł 4 ust. 11 w sposób samowystarczalny określa sankcję za odmowę przyjęcia oferty albo uchylanie się od zawarcia umowy rozwiązującej. Dla stwierdzenia, że prawo pierwszeństwa w takim przypadku nie powstaje, zupełnie bez znaczenia pozostaje wcześniejsza treść tego przepisu, w szczególności ta, która odnosi się do uprawnienia do zakupu, co oznacza, że kategorie te nie są ze sobą w żaden sposób powiązane. Prawo pierwszeństwa nie może być równoznaczne z uprawnieniem do zakupu, gdyż w takim przypadku dzierżawca, który nie przyjął propozycji ANR, w ogóle by tego prawa nie nabył, nie byłoby zatem potrzeby wyrażania treści ujętej w art. 4 ust. 11 ustawy. Aby art. 4 ust. 11 miał znaczenie prawne, przyjęć zatem trzeba, że wygasał on już istniejące po stronie dzierżawcy prawo pierwszeństwa, nabyte niezależnie od uprawnienia do zakupu, względnie uniemożliwiał jego nabycie po trzyletnim okresie przewidzianym w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P.

Najważniejszy argument przeciwko zrównywaniu uprawnienia do zakupu z prawem pierwszeństwa wynika jednak z konieczności ochrony słusznych interesów ekonomicznych dzierżawcy. Niewątpliwie celem, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzeniu art. 4 ustawy, było zwiększenie podaży oferowanych do sprzedaży gruntów rolnych, których znaczna część była przedmiotem długoterminowych umów dzierżawy. Ustawodawca, honorując zasadę *pacta sunt servanda*, nie mógł zdecydować się na tak radykalny krok, jak ograniczenie przedmiotu tychże umów z mocy prawa. Dlatego wybrano inne rozwiązanie – takie, które potencjalnie miało zachęcić dzierżawców do tego, aby sami przyjmowali ofertę ANR, proponującą częściowe rozwiązanie umowy, a więc aby oczekiwany skutek osiągany był w drodze złożenia przez strony zgodnych oświadczeń woli (*volenti non fit iniuria*).

Z tej perspektywy oczywiste jest, że dzierżawca, decydując się na to, że areal, który użytkuje, zostanie ograniczony o 30% – mógł zasadnie oczekiwać przyznania mu w zamian innej korzyści majątkowej. Wiadome jest, że rozwiązania z art. 4 ustawy dotyczyły gospodarstw wielkopowierzchniowych. Areal, w stosunku do którego dochodziło do rozwiązania umowy dzierżawy, mógł wynosić nawet kilkaset hektarów, co przy dochodzie rzędu 2–3 tys. zł z hektara¹⁸ oznacza, że dzierżawca, godząc się na takie rozwiązanie, mógł

¹⁸ Takie dochody są współcześnie wskazywane w opiniach biegłych sądowych.

stracić nawet kilka milionów złotych bardzo stabilnego dochodu¹⁹. Dzierżawca rezygnował wobec tego z niemal pewnego dochodu z produkcji rolniczej, mógł zatem zasadnie oczekiwać, że ustawodawca przyznaje mu w zamian ekwiwalentne gospodarczo świadczenie. Dzierżawa jest umową wzajemną, a to oznacza, że pozycja prawna stron tego stosunku powinna przez cały czas jego trwania rządzić się zasadą *do ut des*. Także w przypadku, gdy modyfikacja stosunku prawnego następuje w wyniku zastosowania nowych przepisów prawa. Wykładnia przepisów o umowie wzajemnej zawsze powinna zmierzać do tego, aby więź między stronami tej umowy kształtowała się w myśl reguły *do ut des* i pozwalała stronom na zachowanie ekwiwalentności gospodarczej ich wzajemnych pozycji²⁰.

Ekwiwalentność ta byłaby ewidentnie zachwiana, gdyby w zamian za rezygnację z 30% dzierżawionego gruntu dzierżawca nie tyle uzyskiwał, ile jedynie utrzymywał prawo pierwszeństwa oraz uprawnienie do bezprzetargowego zawarcia umowy dzierżawy na kolejny okres. Są to bowiem prawa o gospodarczo bardzo nikłej wartości w porównaniu z natychmiastową utratą 30% uprawianego areалу. Przyjąć trzeba, że oba te uprawnienia nie stanowią dostatecznego ekwiwalentu dla dzierżawcy, należnego mu w zamian za to, że rezygnuje z 30% uprawianych gruntów. Uprawnienia te są bowiem w całości zależne od decyzji ANR co do tego, czy przeznaczyć nieruchomość do sprzedaży albo czy oddać ją ponownie w dzierżawę. Tam, gdzie ustawodawca chciał uzależnić uprawnienie dzierżawcy do zakupu od woli (decyzji, zgody) ANR, potrafił to wyartykułować (por. art. 4 ust. 7 w odniesieniu do części nieruchomości czy art. 4 ust. 9 w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na cele nierolnicze). Uprawnienia te mają charakter pasywny w tym znaczeniu, że nie przyznają dzierżawcy konkretnych roszczeń umożliwiających nabycie własności nieruchomości. Stąd wątpliwe jest, aby ustawodawca, konstruując mechanizm z art. 4 ustawy, funkcjonujący w umowie wzajemnej, zwolnił jedną ze stron z zasady *pacta sunt servanda*, przymuszając kontrahenta zainteresowanego wykonaniem umowy do podjęcia decyzji albo o zgodzie na częściowe rozwiązanie umowy, albo o utracie przysługujących tej

¹⁹ Dla przykładu, przy wyłączeniu z produkcji 200 ha przy zysku 3 tys. zł z ha roczna strata wynosi 600 tys. zł, a przecież do wyłączenia dochodziło często na kilka lat przed końcem okresu, na który zawarta była umowa dzierżawy, co zresztą wynika z samej ustawy (por. art. 4 ust. 8).

²⁰ Wykładnia ta musi uwzględniać również to, że dzierżawa jest stosunkiem o charakterze trwałym, stabilnym. W zakresie dzierżawy gruntów rolnych formułowane jest nawet pojęcie trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych – A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 5.

stronie z mocy ustawy uprawnień. Taki szantaż ustawowy nie byłby zgodny z zasadami współzycia społecznego, co należy uwzględnić, poszukując skutków prawnych dokonywanej czynności prawnej w postaci zmiany umowy (art. 56 k.c.). Dlatego należy przyjąć, że ustawodawca miał zamiar wynagrodzić takiego dzierżawcę, który przyjął ofertę częściowego rozwiązania umowy nie tylko tym, że nie odbierze mu raz przyznanych inną ustawą uprawnień, ale przede wszystkim przez wykreowanie dlań nowego prawa (nazywanego przez ustawodawcę uprawnieniem do zakupu nieruchomości rolnej, mającego swoje źródło wprost w ustawie), a dla jego powstania potrzebne jest złożenie przez dzierżawcę prawokształtującego oświadczenia o skorzystaniu z niego²¹.

8. Roszczenie o zakup nieruchomości

Uprawnienie do zakupu, o którym mowa w art. 4 ust. 7–9 ustawy, stanowi wobec tego roszczenie dzierżawcy o zawarcie z ANR umowy sprzedaży dzierżawionych nieruchomości. Uprawnienie to czerpie swoje źródło wprost z ustawy, jednakże dla jego powstania konieczne jest wyczerpanie drogi prawnej przewidzianej w art. 4, tj. kolejno złożenie oferty częściowego rozwiązania umowy oraz jej przyjęcie z jednoczesnym złożeniem prawokształtującego oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu, przy braku przesłanek negatywnych (brak zgody ANR na sprzedaż części nieruchomości albo przeznaczenie gruntu uregulowaniami planistycznymi na cele nierolnicze).

O tym, że uprawnienie do zakupu oznacza przyznanie roszczenia o zawarcie umowy, przekonuje również zestawienie badanych przepisów z art. 28

²¹ Tak wniosek wspiera także uzasadnienie ustawy, w którym czytamy (s. 23): „Na podstawie obowiązujących przepisów dzierżawcy przysługuje prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli dzierżawi nieruchomość co najmniej przez 3 lata oraz jeżeli Agencja przeznaczy tę nieruchomość do sprzedaży. Obecne przepisy nie przewidują, że dzierżawca będzie mógł nabyć dzierżawioną nieruchomość w trakcie obowiązywania umowy dzierżawy, bowiem to Agencja podejmuje decyzję o momencie przeznaczenia danej nieruchomości do sprzedaży, co może uczynić zarówno podczas obowiązywania umowy dzierżawy, jak i po jej zakończeniu. Zgodnie z art. 6 ust. 7 projektu ustawy, jeżeli dzierżawca wyrazi zgodę na zmianę umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% użytków rolnych, **będzie miał zagwarantowaną możliwość nabycia pozostałych dzierżawionych nieruchomości**, najpóźniej z upływem okresu, na jaki umowa dzierżawy została zawarta, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, niezależnie od okresu, przez jaki je dzierżawi. Powyższa regulacja jest zatem **korzystniejsza dla dzierżawców** w porównaniu z obecnie obowiązującymi przepisami” [wytłuszczenie – M.L.].

ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami²², który głosi, że protokół z przeprowadzonego przetargu oraz protokół z rokowań przy zbyciu nieruchomości stanowi podstawę do zawarcia umowy. To na podstawie tego przepisu w orzecznictwie przyjęto, że protokół taki rodzi roszczenie o zawarcie umowy²³, mimo że nie ma on formy aktu notarialnego. Skoro wobec tego samo istnienie dokumentu, który stanowi według ustawy jedynie podstawę do zawarcia umowy, już uprawnia do żądania jej zawarcia, to tym bardziej uprawnienie to służy, gdy sam ustawodawca tworzy konstrukcję, którą wprost nazywa uprawnieniem do zakupu nieruchomości.

Uprawnienie to może być realizowane na drodze sądowej, tj. na zasadzie art. 64 k.c. w zw. z art. 1047 § 1 k.p.c., przy czym nawet w tym przypadku musiało być zachowane pierwszeństwo przewidziane przez art. 29 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P. Korelatem uprawnienia dzierżawcy do zakupu jest obowiązek wydzierżawiającego (ANR) do sprzedaży.

Nie stanowi przeszkody w realizowaniu uprawnienia do zakupu to, że strony mogły jeszcze nie określić ceny sprzedawanej nieruchomości. Artykuł 4 ust. 7 odsyła bowiem wprost do zasad określonych w u.g.n.r.S.P., na podstawie których można ustalić wartość sprzedawanej nieruchomości. Obowiązek wskazania ceny sprzedaży należy oczywiście do elementów koniecznych tej umowy, ale tylko wtedy, gdy do jej zawarcia dochodzi na zasadzie swobody kontraktowania, tj. nie wówczas, gdy jedna ze stron ma taki obowiązek z mocy prawa. Tam, gdzie ustawodawca nakłada na jedną ze stron obowiązek zawarcia umowy (np. sprzedaży), na przeszkodzie realizacji tego roszczenia nie stoi brak ustalenia wysokości ceny. Dotyczy to wszystkich obszarów przymusowego kontraktowania²⁴. Dla przykładu, zakład ubezpieczeń w zakresie ubezpieczeń obowiązkowych nie może odmówić zawarcia umowy, a wysokość składki będzie w takim przypadku określona obowiązującą u tego ubezpieczyciela taryfą²⁵. Cena sprzedaży nieruchomości zostanie wobec tego określona najpóźniej w postępowaniu sądowym, przy po-

²² Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 2015, poz. 1774 ze zm. (dalej jako: u.g.n.).

²³ Tak SN w wyroku z 17 lipca 2009 r., IV CSK 109/09, OSP 2011, nr 1, poz. 10 z krytyczną glosą K. Stefaniuka, ibidem, oraz w wyroku z 11 marca 2011 r., II CSK 302/10, niepubl.

²⁴ Jak wskazują Z. Radwański i A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2006, s. 146, obowiązek zawarcia umowy może być nałożony z różnych racji społecznych na określone podmioty. W takim przypadku, jak podkreślają autorzy, podmiot uprawniony może na podstawie art. 64 k.c. żądać, aby sąd wydał orzeczenie stwierdzające obowiązek złożenia oświadczenia woli.

²⁵ Obowiązek odkupu rzeczy bez wskazania, za jaką cenę, a jedynie, od kogo, przewidują także niekiedy przepisy prawa, np. art. 70g ust. 3 Prawa o ruchu drogowym.

mocy rzeczoznawcy majątkowego. Cena ta jako istotne postanowienie umowy sprzedaży musi być uzgodniona uprzednio tylko w przypadku, gdy roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży powstaje w wyniku zgodnej woli stron, np. na podstawie umowy przedwstępnej. Jeśli natomiast roszczenie takie powstaje z mocy prawa, cena może być ustalona przez sąd, zwłaszcza jeśli znajdujące zastosowanie regulacje prawne bardzo szczegółowo przewidują zasady wyceny rzeczy podlegającej sprzedaży.

Ponieważ zgodnie z art. 31 ust. 1 u.g.n.r.S.P. cena powinna być zapłacona przed zawarciem umowy²⁶, przyjęć trzeba, że prawomocny wyrok zobowiązujący wydierżawiającego (ANR) do złożenia oświadczenia woli o zawarciu umowy sprzedaży nie wywoła skutku prawnego w postaci przeniesienia własności nieruchomości aż do chwili nadania wyrokowi klauzuli wykonalności (art. 1047 § 2 k.p.c.), co nastąpi dopiero po wykazaniu przez powoda, że spełnił własne świadczenie wzajemne²⁷. Nie ma zatem obowiązku zapłaty ceny przez dzierżawcę przed uzyskaniem korzystnego, prawomocnego wyroku, także dlatego, że to dopiero ten wyrok określi w sposób wiążący wysokość tej ceny.

9. Oświadczenia dzierżawcy i termin realizacji uprawnienia do zakupu. Zbywalność uprawnienia

Regulacja art. 4 ustawy przewiduje złożenie przez dzierżawcę, który godzi się na propozycję zmiany umowy, dwóch oświadczeń. Pierwsze określone jest w art. 4 ust. 3 i jest to oświadczenie o przyjęciu zaproponowanych przez ANR zmian umowy dzierżawy zawartych w projekcie. Na tej podstawie można przyjąć, że ani złożona przez ANR propozycja, ani jej przyjęcie nie mają jeszcze charakteru prawnie wiążącego, skoro mowa tylko o projekcie zmiany, zwłaszcza że następnie wymaga się jeszcze, aby strony, zgodnie z art. 4 ust. 5 dokonały w formie pisemnej²⁸ zmiany tej umowy. Propozycja

²⁶ Przepis ten stanowi przypadek tzw. przedświadczenia ustawowego. Szerzej na temat tej instytucji zob. M. Lemkowski, *Świadczenie antycypacyjne*, C. H. Beck [w druku].

²⁷ Szerzej por. M. Lemkowski, *Wykonanie i skutki niewykonania zobowiązań z umów wzajemnych. Komentarz do art. 487–497 Kodeksu cywilnego*, Warszawa 2012, s. 36.

²⁸ Wskazanie na taką formę może być problematyczne, gdy w umowie dzierżawy strony zawarły *pactum de forma*, przewidując dla dokonania zmiany umowy np. formę z podpisami notarialnie poświadczonymi (*ad intabulationem*). W takim przypadku dyskusyjne jest, czy dokonanie zmiany jedynie w formie pisemnej byłoby skuteczne. Wydaje się, że z uwagi na to, że zmiana ta dotyczy jedynie przedmiotowego zakresu umowy, można by uznać regulację z art. 4

częściowego rozwiązania umowy ze strony ANR i jej przyjęcie przez dzierżawcę stwarzają zatem sytuację podobną do tej, która występuje po zamknięciu rokowań (por. art. 28 ust. 3 u.g.n.)²⁹. Drugie oświadczenie natomiast to już wspomniane oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu (art. 4 ust. 8 ustawy). Mimo że jest ono kategorycznie wyodrębnione od oświadczenia o przyjęciu propozycji ANR w przedmiocie ograniczenia dzierżawionego obszaru, oba te oświadczenia mają być składane jednocześnie³⁰. Dla obu też ustawodawca przewiduje formę pisemną bez rygору nieważności, a zatem *ad probationem* (art. 73 § 1 k.c.). Dzierżawca może wobec tego złożyć każde z tych oświadczeń w dowolny sposób, dostatecznie ujawniający wolę zmiany umowy lub skorzystania z uprawnienia do zakupu (art. 60 k.c.)³¹.

Decydując się na skorzystanie z uprawnienia do zakupu, dzierżawca powinien także określić termin, w którym „dokona tego zakupu”. Termin ten nie jest dowolny. Obliczany jest od daty dokonania zmiany umowy dzierżawy i najwcześniej przypadać może 3 miesiące po tej zmianie, a najpóźniej – w zależności od tego, kiedy upływał termin związania dzierżawą – w ciągu 2, 4 albo 6 lat. Wątpliwość może powstać wtedy, gdyby dzierżawca, składając oświadczenie o skorzystaniu z prawa do zakupu, nie wskazał, choćby w sposób konkludentny, kiedy dokona tego zakupu³². Przyjąć trzeba, że jeśli dzierżawca nie określił, w jakim terminie dokona zakupu, może zgłosić swoje roszczenie w każdym dniu okresu ustawowego, a więc najwcześniej po 3

ust. 5 ustawy za *lex specialis* względem art. 77 § 1 k.c., jest to jednak zagadnienie wybitnie dyskusyjne. Z całą pewnością natomiast dla wykreślenia prawa dzierżawy z księgi wieczystej konieczne jest zachowanie formy, o której mowa w art. 31 ust. 1 u.k.w.h. także w przypadku, gdy konieczność dokonania wpisu jest następstwem zmiany umowy dokonywanej w trybie art. 4 ust. 5 ustawy. W tym zakresie w art. 4 ust. 5 ustawy brakuje bowiem uzupełnienia, że pisemna zmiana umowy stanowi podstawę do dokonania odpowiednich wpisów w księdze wieczystej, zwłaszcza że w innym przepisie tej samej ustawy – w art. 1 ust. 13 lit. e) – takie rozwiązanie względem innego dokumentu przewidziano.

²⁹ Z uwagi na to, że oświadczenia te składane były w latach 2011–2012, nie ma dzisiaj większego znaczenia praktycznego odpowiedź na pytanie, czy strony po osiągnięciu tego wstępnego konsensusu mogłyby od siebie nawzajem dochodzić zawarcia umowy rozwiązującej. Jeśli chodzi o żądanie ze strony ANR, to wydaje się to wykluczone z uwagi na to, że art. 4 ust. 11 określa odrębną sankcję na wypadek, gdy do zawarcia umowy rozwiązującej (zmiany umowy co do obszaru) nie doszło z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy; jednakże i ta kwestia jest dyskusyjna.

³⁰ Jest przy tym naturalne, że dzierżawca mógł przyjąć propozycję częściowego rozwiązania umowy, ale zrezygnować z realizacji uprawnienia do zakupu.

³¹ W praktyce oświadczenia takie były składane na formularzach przygotowanych przez ANR, a niekiedy także w formie notatek podsumowujących uzgodnienia poczynione na spotkaniach z przedstawicielami stron.

³² Co będzie miało wpływ na wymagalność i przedawnienie roszczenia o zawarcie umowy.

miesiącach od zmiany umowy, a najpóźniej – stosownie do terminów określonych w art. 4 ust. 8 pkt 1–3, tj. 2, 4 lub 6 lat od tejże zmiany³³. Przemawiają za tym także rozwiązania modelowe, zwłaszcza art. 7:102 Principles of European Contract Law³⁴. Przedawnienie będzie natomiast rozpoczynało bieg dopiero z upływem ostatniego dnia tego terminu.

Artykuł 57 § 1 k.c. przewiduje jako zasadę zbywalność praw. Trzeba zatem odpowiedzieć na pytanie, czy uprawnienie do zakupu może być przeniesione na inny podmiot. W przypadku innych, podobnych praw, takich jak odkup czy pierwokup, ustawodawca wprost wskazuje, że są one niezbywalne (art. 595 § 1 k.c., art. 602 § 1 k.c.), w zakresie uprawnienia do zakupu natomiast takiej regulacji brak. Uznać jednak należy, że z uwagi na naturę tego zobowiązania (art. 509 § 1 k.c.) oraz regulację z art. 698 § 1 k.c., przeniesienie uprawnienia do zakupu na osobę trzecią wymaga zgody ANR. Kwalifikacje dzierżawcy są bowiem istotnym elementem brany pod uwagę przy udostępnianiu gruntów rolnych, co zachowuje aktualność także w przypadku jego sprzedaży. W konsekwencji opowiedzieć się należy za zbywalnością tego prawa³⁵, jednakże uzależnioną od uprzedniej zgody ANR.

10. Możliwość zbycia nieruchomości po wejściu w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r.

Do rozstrzygnięcia pozostaje jeszcze, czy na przeszkodzie dochodzeniu złożenia przez ANR oświadczenia woli w trybie art. 64 k.c. i 1047 k.p.c. nie stoją aktualnie przepisy ustawy z 14 kwietnia 2016 r., wstrzymujące sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

³³ W żadnym razie nie byłoby trafne wnioskowanie o tym, że w braku określenia tego terminu oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu jest nieważne. Termin ten ma zresztą charakter gwarancyjny dla uprawnionego, który musi zgromadzić środki, często znaczne, na zakup gruntu.

³⁴ „A party has to effect its performance: [...] (2) if a period of time is fixed by or determinable from the contract, at any time within that period unless the circumstances of the case indicate that the other party is to choose the time” („Strona powinna spełnić świadczenie: [...] (2) jeśli przedział czasu jest oznaczony albo daje się ustalić z umowy, w dowolnym czasie z tego przedziału, chyba że okoliczności sprawy wskazują, że to druga strona ma wskazać czas”, tłum. M.L.).

³⁵ Z uwagi na to, że żaden przepis prawa nie wyłącza w stosunku do tegoż uprawnienia uniwersalnej reguły z art. 57 § 1 k.c.

Kluczowe znaczenie w tym względzie ma art. 12 tej ustawy, zgodnie z którym do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnych oraz wpisu do księgi wieczystej wszczętych na podstawie ustaw zmienianych w art. 3, art. 4, art. 6 i art. 7 i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Realizacja uprawnienia do zakupu następuje na zasadach określonych w u.g.n.r.S.P., a więc tej zmienianej przez art. 6 ustawy z 14 kwietnia 2016 r., jest wobec tego objęta wyłączeniem, o ile postępowanie dotyczące nabycia nieruchomości zostało wszczęte i nie dobiegło końca.

Powstaje oczywiście naturalne pytanie, którą chwilę należy uznać za wszczęcie postępowania dotyczącego nabycia nieruchomości. Z całą pewnością chodzi tu o postępowanie w sprawie sprzedaży, a nie np. postępowanie sądowe zmierzające do wymuszenia na ANR zawarcia umowy³⁶. Przyjąć trzeba, że postępowanie to zostaje wszczęte z chwilą, w której uprawniony do zakupu składa ANR oświadczenie o zamiarze skorzystania z tego prawa (art. 4 ust. 8 ustawy w zw. z art. 61 § 1 k.c.). Już z tą chwilą wiadomo bowiem, że nieruchomość będzie podlegała sprzedaży, a ANR powinna podjąć czynności przygotowawcze do tej transakcji³⁷, tak aby było to możliwe w terminie określonym w oświadczeniu uprawnionego. Wskazanie wcześniejszego momentu byłoby niezasadne z tego powodu, że jakkolwiek źródłem powstania uprawnienia do zakupu jest przepis prawa, to jednak jego realizacja nie nastąpi, jeśli uprawniony z tego prawa nie skorzysta, a więc dopiero złożenie oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia otwiera proces nabycia nieruchomości. Z kolei wskazanie momentu późniejszego wiązałoby się ze zbyt dużym marginesem niepewności, gdyż ANR w przypadku każdej sprzedaży musi podjąć inne czynności przygotowawcze, umożliwiające następnie sprzedaż nieruchomości i trudno byłoby ustalić, z którą konkretnie czynnością ANR należałoby wiązać rozpoczęcie postępowania dotyczącego nabycia nieruchomości.

³⁶ W praktyce sądowej pojawiają się zarzuty ze strony ANR, że skoro pozew wniesiony został po 30 kwietnia 2016 r., to postępowanie w rozumieniu przepisów intertemporalnych zostało wszczęte po tym dniu, a więc zastosowanie znajduje nowa ustawa. Konstrukcja uzależniania stosowania ustawy dawnej albo nowej od tego, czy podmiot wystąpił do sądu o ochronę swojego prawa czy nie, oraz kiedy, nie jest jednak znana polskiemu prawu. Terminy do dochodzenia roszczeń, jeśli są wprowadzane, mają charakter terminów prekluzyjnych i takim terminem nie jest dzień 30 kwietnia 2016 r. Są one wówczas wystarczająco odległe i dają uprawnionym odpowiednio dużo czasu na to, aby wystąpić z roszczeniem pod rygorem jego utraty.

³⁷ Zwłaszcza że musi być gotowa do sprzedaży pod rygorem popadnięcia w zwłokę już po trzech miesiącach (art. 4 ust. 8 ustawy), co jest okresem krótkim wtedy, gdy nieruchomości nie mają w pełni uregulowanego statusu prawnego – np. brak decyzji podziałowych, wpisów w księgach wieczystych itp.

**TENANT'S ENTITLEMENTS TO PURCHASE AN AGRICULTURAL
PROPERTY
AS A CONSEQUENCE OF A PARTIAL TERMINATION
OF A LEASE CONTRACT**

Summary

The article analyses the term 'the entitlement to purchase', used in article 4 of the Act of 16 September 2011 changing the Act on the Management of Agricultural Property of the State Treasury and changing some other acts (Dziennik Ustaw 2009, item 1382) from the civil law perspective. The Act provided for an institution of the exclusion of a part of the lease (30% of the leased property), which might be interpreted as a partial termination of contract. On the other hand, it allowed the tenant who had accepted the conditions of the Agricultural Property Agency, to purchase of the remaining part of a property already leased. The nature of this entitlement is disputable. It is treated either as a claim for making the contract of purchase or for a pre-emptive right to purchase the property. The analysis presented in the article concludes that the aforementioned entitlement to purchase is equal with claims for reaching the sale agreement of the agricultural property under Article 64 of the Civil Code and article 1047 of the Code of Civil Procedure.

**IL DIRITTO DELL'AFFITTUARIO PER L'ACQUISTO
DI FONDO AGRICOLO
A SEGUITO DI UNA RISOLUZIONE PARZIALE DEL CONTRATTO**

Riassunto

L'articolo contiene un'analisi del concetto di "diritto di acquisto" utilizzato nell'articolo 4 della legge del 16 settembre 2011 sulla modifica della legge sulla gestione dei fondi agricoli del Tesoro di Stato e sulla modifica di alcune altre leggi (Dziennik Ustaw del 2011, pos. 1382) da una prospettiva civico-giuridica. La legge in questione prevedeva un istituto della c.d. esclusione di una parte dell'affitto (il 30%), e quindi *de facto* una risoluzione parziale del contratto. Ugualmente essa concedeva all'affittuario, il quale ha accettato la proposta fattagli dall'Agenzia dei Fondi Agricoli, il diritto di acquistare la parte rimanente del fondo affittato. La natura di questo diritto fa sorgere controversie in giurisprudenza. Esso è considerato o come richiesta di stipulazione del contratto oppure come concessione del diritto di prelazione nell'acquisto del fondo. L'analisi eseguita porta a concludere che il diritto di acquisto in questione fa sorgere una richiesta di stipulazione del contratto di vendita del fondo agricolo, la quale può essere rivendicata in base all'articolo 64 del Codice civile e dell'articolo 1047 del Codice di procedura civile.

ALEKSANDRA SIKORSKA-LEWANDOWSKA

Uprawnienia rolniczego zrzeszenia branżowego

1. Wprowadzenie

Rolnicze zrzeszenia branżowe funkcjonują na podstawie ustawy z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników¹. Ustawa ta, kilkakrotnie nowelizowana², pozostaje osadzona w minionym reżimie ustrojowym. Świadczy o tym nie tylko odwołanie do społeczno-gospodarczego ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, lecz przede wszystkim język „dyrektyw politycznych”, który na etapie uchwalania tej ustawy był ważniejszy niż troska o poprawność i klarowność rozwiązań instytucjonalnych³.

Zgodnie z art. 23 ustawy rolnicze zrzeszenie branżowe jest dobrowolną, niezależną i samorządną, społeczno-zawodową organizacją, reprezentującą i broniącą praw i interesów rolników indywidualnych specjalizujących się w określonej gałęzi produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Rolnicze zrzeszenia branżowe posiadają osobowość prawną, nabywaną z chwilą rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. (art. 25 ustawy). Zdolność upadłościowa zrzeszenia obecnie nie budzi wątpliwości, kwestia ta była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego⁴.

¹ Ustawa z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, Dz. U. 1982, Nr 32, poz. 217 (dalej jako: ustawa).

² Nowelizacje ustawy: Dz. U. 2015, poz. 838; Dz. U. 2014, poz. 434; Dz. U. 2008, Nr 139, poz. 876; Dz. U. 2006, Nr 200, poz. 1472; Dz. U. 1997, Nr 121, poz. 769; Dz. U. 1998, Nr 106, poz. 668.

³ S. Prutis, w: P. Czechowski et al. (red.), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 150; E. Tomkiewicz, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, wyd. 3, Warszawa 2015, s. 340.

⁴ Postanowienie SN z 18 marca 1993 r., I CRN 121/92, Lex, nr 1402772.

Cechą charakterystyczną tych organizacji rolniczych jest możliwość pełnego uczestnictwa w nich tylko osób fizycznych, ustawa wyraźnie nie dopuszcza członkostwa osób prawnych⁵. W praktyce osoby prawne mogą jedynie być członkami honorowymi lub wspierającymi, bez prawa głosu. Taka interpretacja została wypracowana w orzecznictwie sądów jeszcze w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku i jest nadal aktualna⁶.

Ustawa operuje pojęciem rolnika indywidualnego, które zostało pośrednio zdefiniowane w art. 15 oraz art. 17 ustawy jako osoba prowadząca indywidualne gospodarstwo rolne jako właściciel, posiadacz bądź użytkownik. Przepis art. 15 ust. 3 ustawy wskazuje katalog osób, które mogą być członkami kółka rolniczego, wśród których wymienia w pkt 2 pełnoletniego członka rodziny rolnika wymienionego w pkt 1, pracującego w prowadzonym przez niego gospodarstwie rolnym. Ze zwrotu „rolnika wymienionego w pkt 1” wynika, że rolnikiem jest osoba prowadząca indywidualne gospodarstwo rolne jako właściciel, posiadacz bądź użytkownik. Podobny wniosek można wysnuć z przepisu art. 17 ustawy, w której wskazano, że z inicjatywą założenia kółka rolniczego może wystąpić co najmniej dziesięć osób, w tym co najmniej osiem osób prowadzących gospodarstwa rolne jako ich właściciele, posiadacze lub użytkownicy. Ustawodawca równolegle posługuje się w tej ustawie określeniem zarówno „rolnik”, jak i „rolnik indywidualny”, choć pojęcia na gruncie tej ustawy niczym się nie różnią. Jak wskazano wyżej, regulacja ta dotyczy bowiem wyłącznie osób fizycznych.

Jako osoby prawne rolnicze zrzeszenia branżowe posiadają zdolność prawną oraz zdolność sądową. Ustawa o społeczno-zawodowych organizacjach rolników nie zawiera regulacji ingerującej w treść statutu, w szczególności nie narzuca ona struktury organizacyjnej, nie wskazuje organów ani ich kompetencji, warunków podejmowania i ważności uchwał organów, pozostawiając te wszystkie kwestie wyłącznie regulacji statutowej.

Celem niniejszych rozważań jest próba oceny uprawnień rolniczych zrzeszeń branżowych w nowych warunkach ustrojowych, wobec głębokich przemian gospodarczych, które nastąpiły po roku 1989 oraz na skutek przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Realizacja tego celu wymaga analizy ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników oraz innych aktów prawnych, z których wynikają uprawnienia rolniczych zrzeszeń branżowych. Należy sięgnąć do ustaw regulujących postępowanie cywilne oraz

⁵ Postanowienie SN z 17 września 1984 r., IV PPN 3/84, OSNC 1985, nr 5-6, poz. 74; postanowienie SN z 6 grudnia 1984 r., IV PPN 8/84, OSNC 1985, nr 8, poz. 121.

⁶ Uchwała SN z 21 czerwca 1988 r., III PZP 8/88, OSNC 1989, nr 12, poz. 191.

administracyjne, aby ustalić, czy w tych aktach prawnych można odnaleźć źródło uprawnień organizacji rolniczych.

2. Uprawnienia wynikające z ustawy

Ustawa o społeczno-zawodowych organizacjach rolników określa zadania tych organizacji oraz przyznaje uprawnienia mające służyć ich realizacji. Katalog uprawnień tych organizacji rolniczych jest szeroki, antycypując dalsze wywody należy wskazać, iż wiele z nich ma jednak charakter pustych zapisów.

Zakres zadań organizacji rolniczych został określony w przepisie art. 4 ustawy, w którym posługiwano się częściowo nomenklaturą z okresu minionego ustroju gospodarczego oraz zawiera przepisy o znacznym stopniu ogólności, co wpływa na realny brak możliwości ich realizacji. Tytułem przykładu można wskazać ustawowe przepisy o kształtowaniu systemu podatkowego lub kredytowego, wpływie na ochronę zdrowia ludności wiejskiej oraz zabezpieczenie socjalne mieszkańców wsi czy rozwój oświaty, a także sprawowanie społecznej kontroli nad funkcjonowaniem jednostek obsługujących rolnictwo. Wskazane dziedziny są przypisane obecnie częściowo samorządowi lokalnemu, częściowo administracji państwowej, a w większości sektorowi prywatnemu.

Tymczasem ustawa wymienia w art. 5 następujące podmioty: organy państwowe, jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, organizacje spółdzielcze, inne organizacje powołane do wykonywania zadań na rzecz rolnictwa indywidualnego – jako obowiązane do współdziałania z rolniczymi zrzeszeniami branżowymi. Ustawa więc w istocie sprowadza obowiązek współdziałania z organizacjami rolniczymi do podmiotów o charakterze instytucji państwowych lub samorządowych, pozostawiając poza zakresem regulacji prawie cały sektor prywatny⁷. Tymczasem to na sektorze prywatnym obecnie spoczywa zaopatrzenie gospodarstw w środki ochrony roślin lub materiał siewny, kredytowanie czy ubezpieczenie gospodarstw oraz przede wszystkim zakup płodów rolnych.

Nie oznacza to jednak nieprzydatności tej formy prawnej zrzeszania się rolników indywidualnych. Rolnicze zrzeszenia branżowe w praktyce próbują omijać tę lukę, na mocy zawieranych porozumień o charakterze cywilno-

⁷ Do sektora prywatnego zaliczyć można jedynie organizacje spółdzielcze, które w obecnym reżimie prawnym są w większości podmiotami prywatnymi.

prawnym lub powołując się na uprawnienia wynikające z przepisów unijnych⁸.

Kilka słów należy jeszcze poświęcić uprawnieniom rolniczych zrzeszeń branżowych wynikającym bezpośrednio z art. 4 ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, polegających na przedkładaniu właściwym organom stanowiska w postaci opinii, wniosków, postulatów i żądań, inicjowaniu regulacji prawnych oraz opiniowaniu projektów lub udziale w opracowywaniu aktów prawnych oraz udziale w negocjacjach w zakresie spraw leżących w ich kompetencjach. Uprawnienia w zakresie konsultowania aktów prawnych są traktowane jako forma partycypacji społeczeństwa w tworzeniu prawa⁹. Te uprawnienia są realizowane w odniesieniu do organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji spółdzielczych i innych organizacji powołanych do wykonywania zadań na rzecz rolnictwa indywidualnego.

Szczegółowe kwestie dotyczące wykonania ustawy zostały określone rozporządzeniem Rady Ministrów z 5 maja 1983 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników¹⁰. Zgodnie z tą regulacją, wymienione organy¹¹ zobowiązane są informować i zasięgać opinii o zamierzonych kierunkach kształtowania oraz realizacji polityki rolnej i społecznej wsi oraz współdziałać z organizacjami rolników we wszystkich sprawach dotyczących interesów społecznych i zawodowych rolników. Zasięganie opinii natomiast odbywa się w formie przysyłania projektów aktów prawnych, założeń projektów planów oraz zapraszania do udziału w ich opracowywaniu, odbywania wspólnych posiedzeń, narad i negocjacji oraz udziału przedstawicieli organizacji rolników w zespołach konsultacyjno-doradczych.

Wobec opinii, wniosków i postulatów przedłożonych przez rolnicze zrzeszenie branżowe, uprawnione organy są zobowiązane ustosunkować się

⁸ Podstawowy akt prawny to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) 1037/2001 i (WE) 1034/2007.

⁹ E. Tomkiewicz, w: Paweł Czechowski (red.), op. cit., s. 342.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 maja 1983 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, Dz. U. 1983, Nr 27, poz. 132, zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z 13 czerwca 2000 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, Dz. U. 2000, Nr 48, poz. 561.

¹¹ Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, par. 1 ust. 1 rozporządzenia wym. w przyp. 26.

w ciągu 1 miesiąca. Organizacja rolników, która nie zgadza się ze stanowiskiem organu może wnieść sprzeciw do organu wyższego stopnia, a sprzeciw ten powinien zostać rozpatrzony w ciągu 1 miesiąca. Brak uzgodnienia stanowisk w tym trybie uruchamia możliwość dalszej procedury wynikającej z art. 7–8 ustawy, które zawierają tryb rozstrzygania sporów pomiędzy organizacją rolników a wymienionymi organami administracji i innymi organami¹². Etap pierwszy to postępowanie pojednawcze prowadzone przez powołaną w tym celu komisję, której członków w równej liczbie wskazują obie strony sporu. Brak jakichkolwiek przepisów wykonawczych w tym zakresie.

Ustawa określa, że spór może się zakończyć jego rozstrzygnięciem w drodze porozumienia, które wiąże strony, lub brakiem porozumienia odzwierciedlonym w protokole rozbieżności. W takiej sytuacji ustawa obligatoryjnie wskazuje na poddanie rozstrzygnięcia przez kolegium arbitrażu społecznego¹³ przy sądzie rejestrowym właściwym dla wiodącej w sporze organizacji rolników. Akt wykonawczy pochodzi z okresu minionego ustroju gospodarczego, jest to wciąż obowiązująca uchwała Rady Państwa z 30 grudnia 1982 r. – Regulamin postępowania przed kolegiami arbitrażu społecznego¹⁴. W przypadku braku osiągnięcia porozumienia, gdy przedmiotem sporu są istotne prawa i interesy rolników, dla poparcia swoich żądań organizacja rolników jako środek wyjątkowy może podjąć akcję protestacyjną¹⁵. Na akceptację zasługuje pogląd, iż tak rozbudowana procedura rozstrzygania sporów nie jest przystosowana do potrzeb życia codziennego, zwłaszcza że dotyczy ona wszystkich kategorii spraw, niezależnie od rangi sprawy oraz rangi organizacji¹⁶.

Na marginesie tych wywodów należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 8 ustawy z 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indy-

¹² Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, organizacje spółdzielcze i inne organizacje powołane do wykonywania zadań na rzecz rolnictwa indywidualnego.

¹³ Podstawę funkcjonowania kolegiów arbitrażu społecznego stanowi ustawa z 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (art. 16), Dz. U. 2015, poz. 295 ze zm.

¹⁴ Uchwała Rady Państwa z 30 grudnia 1982 r. – Regulamin postępowania przed kolegiami arbitrażu społecznego, M.P. 1983, Nr 1 poz. 1; uchwała utraciła częściowo podstawę prawną z dniem 27 lipca 1991 r. na skutek uchylecia ustawy z 8 października 1982 r. o związkach zawodowych przez art. 48 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 234). Na podstawie delegacji zawartej w ustawie o rozwiązaniu sporów zbiorowych zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z 16 sierpnia 1991 r. w sprawie trybu postępowania przed kolegiami arbitrażu społecznego, Dz. U. 1991, Nr 73, poz. 324.

¹⁵ Szczegółowy tryb określa art. 9 ustawy.

¹⁶ S. Prutis, w: P. Czechowski et al. (red.), op. cit., s. 154.

widualnych¹⁷ związki zawodowe rolników mają prawa i obowiązki, jakie przepisy ustaw przyznają społeczno-zawodowym organizacjom rolników w zakresie reprezentacji i obrony praw oraz interesów rolników. Z tego przepisu wynika, iż ustawa o społeczno-zawodowych organizacjach rolników znajduje zastosowanie do związków zawodowych rolników indywidualnych.

3. Uprawnienia w sprawach indywidualnych

Rolnicze zrzeszenie branżowe jako osoba prawna może być pełnomocnikiem rolnika na gruncie przepisów prawa cywilnego¹⁸. W doktrynie przyjmuje się bowiem, że pełnomocnikiem może być także osoba prawna¹⁹. Zrzeszenie może więc reprezentować rolnika w czynnościach cywilnoprawnych, przykładowo prowadzić negocjacje warunków umów kontraktacji, umów dostawy, umów ubezpieczenia i innych związanych z gałęzią produkcji roślinnej lub zwierzęcej, dla której utworzono to zrzeszenie branżowe.

Artykuł 11 ust. 2 *in fine* ustawy stanowi, że przedstawiciel organizacji rolników może być pełnomocnikiem rolnika w sprawach związanych z prowadzeniem gospodarstwa. Z tej regulacji wynika, że w sprawach związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego pełnomocnikiem rolnika może być zarówno samo rolnicze zrzeszenie branżowe, jak i przedstawiciel tej organizacji rolników.

Rolnicze zrzeszenie branżowe jako osoba prawna posiada zdolność sądową, może więc pozywać i być pozywane pod własną firmą. Najistotniejszą kwestią jest jednak możliwość występowania przez organizację rolniczą przed sądem w imieniu swojego członka. W tej kwestii zastosowanie znajdują ogólne przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o pełnomocnictwie²⁰. W świetle tego przepisu pełnomocnikiem procesowym mogą być tylko osoby spełniające określone kryteria, tj. adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, współuczestnik sporu, małżonek, rodzeństwo, zstępni lub wstępni strony. Pełnomocnikiem procesowym może być wprowadzić także osoba prawna sprawująca zarząd majątkiem lub interesami strony²¹, lecz organizacji rolni-

¹⁷ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych, Dz. U. 1989, Nr 20, poz. 106 ze zm.

¹⁸ Kodeks cywilny – ustawa z 23 kwietnia 1964 r., Dz. U. 2014, poz. 121 ze zm. (dalej jako: k.c.).

¹⁹ M. Smyk, *Pełnomocnictwo według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2010, s. 270.

²⁰ Art. 87 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 2014, poz. 101 ze zm. (dalej jako: k.p.c.).

²¹ Uchwała SN (7) z 23 września 1963 r., III CO 42/63, OSNC 1965, nr 2, poz. 22.

czej trudno przypisać tak szeroki zakres uprawnień. W postępowaniu cywilnym rolnicze zrzeszenie branżowe, jako osoba prawna, nie może więc reprezentować swego członka na podstawie stosunku członkostwa. Istnieje jednak możliwość ustanowienia pełnomocnikiem przedstawiciela rolniczego zrzeszenia branżowego – na podstawie art. 87 § 4 k.p.c. w sprawach związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego pełnomocnikiem rolnika przed sądem cywilnym może być również przedstawiciel organizacji zrzeszającej rolników indywidualnych, której rolnik jest członkiem.

Udział organizacji rolniczej w procesie cywilnym, w którym stroną jest rolnik – członek zrzeszenia może być realizowany w drodze przepisów o uczestnictwie organizacji pozarządowych. W świetle brzmienia art. 61 k.p.c. rolnicze zrzeszenie branżowe bez wątpienia jest organizacją pozarządową. Jednakże zakres spraw określonych w § 1 art. 61 k.p.c., który obejmuje możliwość wytoczenia powództwa przez organizację pozarządową na rzecz osoby fizycznej, nie obejmuje przedmiotowo zakresu działania rolniczego zrzeszenia branżowego²².

Możliwość reprezentowania członka rolniczego zrzeszenia przez to zrzeszenie w procesie sądowym wydaje się występować jedynie w przypadku określonym w art. 61 § 3 k.p.c. Zgodnie z tą regulacją w przypadku wyrażenia pisemnej zgody przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną organizacja pozarządowa, której jest on członkiem, może na jego rzecz wytoczyć powództwo lub przystąpić do niego w toczącym się postępowaniu w sporze z innym przedsiębiorcą o roszczenia wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej. Powołanie się na ten przepis wymaga wykazania, że rolnik – członek zrzeszenia branżowego posiada status przedsiębiorcy. Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy oraz w konsekwencji – właściwość sądów gospodarczych dla rozstrzygania spraw z udziałem rolników jest przedmiotem rozważań doktryny²³. Na akceptację zasługuje pogląd, zgodnie z którym rolnik indywidualny jest przedsiębiorcą, jeśli uczestniczy w obrocie gospodarczym²⁴. Kryterium to oznacza wykonywanie działalności w sposób trwały,

²² Zgodnie z ustawą rolnicze zrzeszenie branżowe nie jest powołane w celach związanych z obowiązkiem alimentacyjnym, ochroną środowiska, ochroną praw konsumentów czy ochroną praw własności przemysłowej.

²³ R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 3; B. Blajer, *Definicja i status rolnika indywidualnego jako przedsiębiorcy w prawie włoskim i polskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2007, nr 3; M. Pietraszewski, *Czy rolnik indywidualny jest przedsiębiorcą w świetle kodeksu cywilnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 4; J. P. Naworski, *Status prawny rolnika indywidualnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2012, nr 10.

²⁴ J. P. Naworski, op. cit., s. 17.

zarobkowy, w celu sprzedaży produktów, a nie tylko dla zaspokojenia potrzeb własnej rodziny.

Na podstawie tego przepisu organizacja pozarządowa może brać udział w sporze między przedsiębiorcami, a więc toczącym się przed wydziałem gospodarczym zgodnie z ustawą z 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych²⁵. Oznacza to, że jeśli spór sądowy toczy się pomiędzy rolnikiem a osobą nieposiadającą statusu przedsiębiorcy, to wówczas ten przepis nie znajdzie zastosowania, a więc organizacja rolnicza nie będzie mogła uczestniczyć w tej sprawie sądowej.

Pełne zastosowanie do rolniczego zrzeszenia branżowego znajduje art. 63 k.p.c., zgodnie z którym instytucja pozarządowa nieuczestnicząca w sprawie cywilnej może przedstawiać sądowi istotny dla sprawy pogląd wyrażony w uchwale lub w oświadczeniu ich należycie umocowanych organów. Jest to jednak uprawnienie dość słabe, gdyż sąd nie jest tym poglądem związany, a organizacja nie jest uczestnikiem postępowania sądowego, a tylko jednorazowo przedstawia swoje stanowisko.

W postępowaniu administracyjnym, zgodnie z art. 33 k.p.a.²⁶, pełnomocnikiem może zostać ustanowiona osoba fizyczna mająca zdolność do czynności prawnych. Rolnicze zrzeszenie branżowe jako osoba prawna nie może występować więc jako pełnomocnik rolnika – swojego członka w postępowaniu administracyjnym, nie ma natomiast przeszkód, aby osoba fizyczna działająca w ramach tej organizacji została ustanowiona pełnomocnikiem. Wskazuje na to wprost brzmienie art. 11 ust. 2 ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników. Zgodnie z tą regulacją w przypadkach, gdy jest to uzasadnione celami i zadaniami określonymi w niniejszej ustawie i statutach poszczególnych organizacji rolników, organizacje te mogą występować na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego do właściwych organów administracji państwowej z żądaniem o wszczęcie postępowania administracyjnego bądź o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym w określonej sprawie indywidualnej. Przedstawiciel organizacji rolników może być pełnomocnikiem rolnika w sprawach związanych z prowadzeniem gospodarstwa.

W postępowaniu administracyjnym rolnicze zrzeszenie branżowe może brać udział w charakterze organizacji społecznej. Zgodnie z art. 31 k.p.a. or-

²⁵ Ustawa z 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych, Dz. U. Nr 33, poz. 175 ze zm.

²⁶ Kodeks postępowania administracyjnego – ustawa z 14 czerwca 1960 r., Dz. U. 2016, poz. 23 (dalej jako: k.p.a.).

organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym może przybrać jedną z czterech form: 1) organizacja jako organ prowadzący postępowanie, 2) organizacja jako strona postępowania, 3) organizacja jako uczestnik na prawach strony, 4) organizacja jako inny uczestnik postępowania administracyjnego²⁷.

Przez pojęcie organizacji społecznej, zgodnie z przepisami k.p.a.²⁸, rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. W orzecznictwie wyjaśniono, że mając na uwadze różny status organizacji społecznych, można do nich zaliczyć partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje im podobne, związki zawodowe i społeczno-zawodowe organizacje rolników, samorządy zawodowe oraz związki wyznaniowe²⁹. Natomiast komitet nieposiadający ustawowych podstaw swej działalności i niewpisany do żadnego rejestru nie może zgłaszać swego udziału jako organizacja społeczna³⁰.

Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie. Ustawa formułuje dwie przesłanki dla uczestnictwa organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu dotyczącym innej osoby – cele statutowe organizacji oraz interes społeczny. Musi zatem istnieć merytoryczne powiązanie przedmiotu postępowania administracyjnego z celami i zakresem działania (przedmiotem działalności) organizacji społecznej³¹.

Rolnicze zrzeszenie branżowe jako organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym uczestniczy na prawach strony. Inną formą udziału w postępowaniu administracyjnym, zamiast uczestnictwa na prawach strony, jest przedstawienie organowi administracji publicznej, za jego zgodą, poglądu w sprawie wyrażonego w uchwale lub oświadczeniu organu statutowego.

²⁷ A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 128.

²⁸ Art. 5 par. 2 pkt 5 k.p.a.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 8 czerwca 2005 r., IV SA 2218/03, Lex, nr 186645.

³⁰ Wyrok NSA z 12 marca 2012 r., I OSK 2363/13, Lex, nr 1675934.

³¹ A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, Lex el., 2015.

W tym miejscu warto wskazać, że ustawa o społeczno-zawodowych organizacjach rolników nie narzuca rolniczym zrzeszeniom branżowym określonej struktury organizacyjnej. Zgodnie z art. 38 k.c. osoba prawna działa przez swoje organy w sposób oparty na ustawie i na swoim statucie. Ogromne znaczenie mają więc w tym przypadku zapisy statutu rolniczego zrzeszenia, które określają zarówno przedmiot działalności zrzeszenia, jak i zasady jego funkcjonowania, w tym strukturę wewnętrzną.

Rolę statutu organizacji społecznej podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z orzeczeń, wskazując, iż działalność organizacji społecznej opisana w statucie tej organizacji, a więc w istocie cele organizacji społecznej, musi być jak najszczegółowiej określona, tak aby dawało to możliwość ustalenia, że działalność ta wiąże się ściśle z przedmiotem sprawy, do udziału w której organizacja zamierza przystąpić na prawach strony³². Wypełnianie przez rolnicze zrzeszenie branżowe kryteriów organizacji społecznej nie gwarantuje jeszcze udziału w postępowaniu administracyjnym. Jak wskazano w orzecznictwie, uczestnictwo organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony musi być uzasadnione (także) interesem społecznym.

Ocena zasadności zgłoszonego przez organizację rolniczą żądania wstąpienia do postępowania administracyjnego zależy od uznania organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie, skoro jest to postępowanie dotyczące innej osoby³³. Chodzi o to, że udział organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracyjnych³⁴. Tak więc rolnicze zrzeszenie branżowe musi wykazać, że jego udział w postępowaniu administracyjnym wynika z uprawnień przewidzianych statutem oraz jest uzasadniony nie tylko interesem osoby, która jest stroną postępowania, a więc członka zrzeszenia, lecz także interesem społecznym wynikającym z celów działania tej organizacji. Rolnicze zrzeszenie branżowe może przystąpić do sprawy także w przypadku osoby, która nie jest członkiem tego zrzeszenia, o ile jest to uzasadnione przedmiotem sprawy i interesem społecznym oraz leży w kategorii spraw, którymi zajmuje się ta organizacja.

³² Wyrok NSA z 22 kwietnia 2008 r., II OSK 1499/06, Lex, nr 490153.

³³ Wyrok NSA z 20 marca 2008 r., II OSK 264/07, Lex, nr 504829.

³⁴ Wyrok NSA z 16 lipca 2008 r., II OSK 843/07, Lex, nr 501062.

Rolnicze zrzeszenie branżowe, jako organizacja społeczna, może żądać dopuszczenia go do udziału w już toczącym się postępowaniu, a zatem w postępowaniu zwykłym przed organami pierwszej i drugiej instancji, a także w tzw. postępowaniach nadzwyczajnych, czyli o wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności³⁵. Prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego służy organizacji społecznej tylko wtedy, gdy brała ona udział w postępowaniu administracyjnym (art. 50 § 1 p.p.s.a.)³⁶. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje organizacji społecznej tylko wówczas, gdy brała ona udział w postępowaniu administracyjnym jako uczestnik na prawach strony³⁷.

4. Podsumowanie

Rolnicze zrzeszenie branżowe posiada osobowość prawną i może występować we własnym imieniu w obrocie prawnym. Wynikające z ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników uprawnienia tych zrzeszeń mają charakter generalny, polegają na opiniowaniu aktów prawnych, prawie uczestnictwa w ich opracowywaniu, udziale w negocjacjach i naradach branżowych. Celem tej regulacji jest przyznanie organizacjom rolników wpływu na kształtowanie ustawodawstwa dotyczącego ich interesów oraz umożliwienie przekazywania ich stanowisk i oczekiwań organom mającym wpływ na politykę rolną. Charakterystyczną cechą regulacji tej ustawy jest ustanowienie dalszego toku pojednawczego w przypadku rozbieżności pomiędzy stanowiskiem organu a organizacji rolników, którego finał może mieć miejsce w sądzie przed kolegium arbitrażu społecznego, a jedną z form wyrażenia stanowiska może być akcja protestacyjna. Te uprawnienia dotyczą reprezentowania interesu ogółu członków organizacji rolniczej, służą realizacji celu, dla którego została ona powołana. Uprawnienia te odnoszone są do organów administracji państwowej i samorządowej oraz sektora spółdzielczego. Postępowania pojednawczego, przed kolegium arbitrażu lub formy strajku organizacji rolnicze nie mogą zastosować wobec prywatnych przedsiębiorców, któ-

³⁵ J. Borkowski, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 266.

³⁶ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2012, poz. 270 ze zm.

³⁷ Wyrok NSA z 12 marca 2012 r., I OSK 2363/13, Lex, nr 1675934; postanowienie NSA z 26 listopada 2014 r., II OZ 1266/14, Lex, nr 1564195.

rzy w większości w obecnych realiach gospodarczych są dla nich partnerami handlowymi³⁸.

Podkreślenia wymaga, że liczne uprawnienia rolniczych zrzeszeń branżowych wynikają ze współczesnych aktów prawnych. Rolnicze zrzeszenie branżowe może być wykorzystywane jako forma organizacyjno-prawna grupy producentów rolnych³⁹.

Ważną grupą uprawnień rolniczego zrzeszenia branżowego są te wynikające z Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczące interesu poszczególnych członków tej organizacji rolniczej. Zrzeszenie może reprezentować swych członków jako pełnomocnik przy negocjacji warunków umów kontraktacyjnych, umów o zaopatrzenie w środki produkcji, środki ochrony roślin oraz pełnić funkcję kontrolera realizacji tych umów. Organizacje rolników, lub ich przedstawiciele, mogą brać udział w postępowaniach cywilnych oraz postępowaniach administracyjnych, działając na rzecz stron tych postępowań, zgodnie z odpowiednimi regulacjami prawnymi.

Analiza uprawnień rolniczych zrzeszeń branżowych prowadzi do wniosków o potrzebie funkcjonowania takich organizacji ze względu na istotną rolę, jaką odgrywają one w reprezentowaniu interesów rolników zajmujących się tą samą gałęzią produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Szczególnie przydatne w praktyce są uprawnienia polegające na możliwości reprezentowania członków organizacji rolniczych w indywidualnych sprawach ich dotyczących.

Podkreślenia wymaga konieczność zmiany ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników w kierunku dostosowania jej przepisów do obecnych realiów ustrojowo-gospodarczych. Nowelizacji wymaga zarówno katalog zadań organizacji rolniczych, jak i zakres ich uprawnień. Rozważania wymaga rozszerzenie katalogu członków rolniczych zrzeszeń branżowych na osoby prawne będące właścicielami lub posiadaczami gospodarstw rolnych. Duże gospodarstwa rolne wyspecjalizowane w określonej produkcji roślinnej lub zwierzęcej bywają prowadzone przez spółki prawa handlowego lub spółdzielnie, a pozbawione są one realnego członkostwa w organizacjach branżowych reprezentujących interesy rolników w tej dziedzinie.

³⁸ Warto w tym miejscu podkreślić, że ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie ogranicza kręgu podmiotów, wobec których znajdują zastosowanie wynikające z niej instrumenty prawne jedynie do sektora państwowego czy administracji publicznej oraz spółdzielczości, lecz znajduje zastosowanie w pełni do podmiotów prywatnych.

³⁹ M. Janicki, *Rolnicze zrzeszenie branżowe jako forma organizacyjno-prawna grupy producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 121 i n.

Ustawa wymaga zmian dość poważnych, lecz nie jest konieczne całkowite jej uchylenie. Dorobek organizacji rolniczych zbudowany przez ponad 30 lat obowiązywania ustawy, a historycznie wywodzący się jeszcze z okresu rozbiorów⁴⁰, wymaga uszanowania. Społeczno-zawodowe organizacje rolników odgrywają ważną rolę, obok izb rolniczych⁴¹, rolniczych związków zawodowych oraz organizacji producenckich w reprezentowaniu interesów rolników wobec organów administracji państwowej i samorządowej, a także prywatnych przedsiębiorców działających w branży rolnej i przetwórczej. Szczególnie organizacje branżowe mające charakter ponadlokalny, skupiające producentów rolnych ze względu na określoną kategorię uprawy lub hodowli, odgrywają istotny wpływ na kształtowanie stosunków umownych oraz obyczajów handlowych. Podkreślenia wymaga także wyraźnie rysujący się w ustawodawstwie unijnym trend wzmacniania pozycji organizacji producentów rolnych⁴². Ustawa powinna w taki sposób określać uprawnienia rolniczych zrzeszeń branżowych, aby wobec przemian, jakie dotyczą polskich rolników, organizacje te mogły we właściwy sposób wypełniać swą rolę w warunkach globalizacji gospodarki i komercjalizacji rolnictwa.

COMPETENCES OF AN AGRICULTURAL ASSOCIATION

Summary

The aim of the deliberations in this paper was to evaluate the competences of agricultural associations after Poland's joining the European Union. The provisions of the Act of 8 October 1982 on Social and Trade Organisations of Farmers and other legislative acts providing for these organisations have been analysed.

It is concluded that the above Act provided for a number of entitlements of farmers' associations. Many of them, however, cannot be exercised because of the lack of their adjustment to the current situation of market economy. The agricultural industry association as a legal person can act as a proxy of a farmer, while a representative of a farmers' organisation may act as a proxy in matters related to the management of an agricultural holding. In court proceedings, an agricultural industry association may act as a non-governmental organisation while in administrative proceedings it may act in the capacity of a social organisation pursuant to relevant legislative acts.

⁴⁰ Pierwsze kółka rolnicze powstały na ziemiach polskich w XIX w.

⁴¹ Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz. U. 2014, poz. 1079 ze zm.

⁴² L. Russo, *Reforma WPR z 2013 r. i stosunki umowne pomiędzy uczestnikami rynku*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 151 i n.

LE COMPETENZE DELLE ASSOCIAZIONI AGRICOLE DI CATEGORIA

Riassunto

L'obiettivo delle considerazioni è di valutare le competenze delle associazioni agricole di categoria con la nuova forma di ordinamento e dopo l'adesione della Polonia all'Unione europea. L'autrice analizza le disposizioni della legge dell'8 ottobre 1982 sulle organizzazioni socio-professionali degli agricoltori ed alcuni atti giuridici dai quali scaturiscono le competenze per le suddette organizzazioni.

Nella parte conclusiva l'autrice afferma che dalla legge del 1982 derivano numerose competenze per le associazioni agricole di categoria. Tuttavia tante competenze derivanti dalla legge non possono essere realizzate al giorno d'oggi a causa del fatto che la regolazione non è stata adeguata all'odierna realtà dell'economia di mercato. L'associazione agricola di categoria, in quanto persona giuridica, può rappresentare l'agricoltore per procura, inoltre, nelle questioni relative alla gestione dell'azienda, la procura può essere concessa a un rappresentante dell'organizzazione degli agricoltori. Nei procedimenti giudiziari l'associazione agricola di categoria può partecipare in qualità di organizzazione non governativa, invece nei procedimenti amministrativi, come organizzazione sociale, sulla base della normativa in materia.

ELIZA JACHNIK

Prawne aspekty uboju rytualnego

1. Ubój rytualny, nazywany często także ubojem religijnym, w Europie związany jest przede wszystkim z praktykowaniem dwóch religii: judaizmu oraz islamu. Produkty spożywcze pochodzące z takiego uboju określane są odpowiednio jako kosherne (zgodnie z obrządkiem judaistycznym) lub halal (wedle zasad islamu). Uboju zwierząt dokonuje się zgodnie z nakazami religijnymi obu wyznań. Uzyskanie produktu pochodzenia zwierzęcego wbrew tym zaleceniom oznacza, że nie może być on skonsumowany przez ortodoksyjnego żyda czy muzułmanina, ponieważ będzie pokarmem zakazanym. Obie omawiane formy uboju religijnego mają pewne wspólne cechy. Dokonywane są przez specjalnie przeszkolone do tego celu osoby, a zwierzę jest uśmiercone bez wcześniejszego ogłuszenia, przez poderżnięcie gardła i doprowadzenie do wykrwawienia. To właśnie pełna świadomość zwierzęcia w trakcie jego uśmiercania budzi sprzeciw niektórych grup społecznych¹.

Kwestia uboju religijnego znalazła swoje odzwierciedlenie w aktach zarówno prawa międzynarodowego, europejskiego, jak i krajowego. Zawsze rozpatruje się ją w kontekście zasady dobrostanu oraz humanitarnej ochrony zwierząt. O ile obecnie na terytorium większości państw europejskich ubój ten jest dozwolony ze względu na wolność religijną, to jednak dyskusja nad słuszością takich regulacji wciąż powraca i można się spodziewać, że w przyszłości podejmowane będą próby przyjęcia innych norm dotyczących tej kwestii, np. większych ograniczeń czy być może nawet całkowitego zakazu.

Pomimo że jeszcze kilka lat temu Polska zaliczała się do państw całkowicie zakazujących dokonywania uboju zwierząt bez ogłuszania, ocenianego przez prawodawcę jako wysoce niehumanitarny, to kwestia ta powróciła do debaty publicznej. Przyczyną takiego stanu rzeczy była skarga wniesiona

¹ S. Mroczkowski, A. Frieske, *Prawna ochrona zwierząt gospodarskich*, Bydgoszcz 2015, s. 96–99.

do Trybunału Konstytucyjnego na przedmiotowe regulacje, które godziły w interesy niektórych mniejszości wyznaniowych w naszym kraju. W niniejszej sprawie Trybunał wydał wyrok 10 grudnia 2014 r.², przyznając słuszość stronie skarżącej. Konsekwencją tego orzeczenia był liczne komentarze dotyczące uboju rytualnego, przede wszystkim o charakterze publicystycznym³, ale także na gruncie nauk prawnych. Jako przykład opracowań naukowych warto wskazać obszerny komentarz W. Radeckiego⁴ do rozdziału 10 ustawy o ochronie zwierząt, poświęconego ubojowi, uśmiercaniu i ograniczaniu populacji zwierząt⁵. Przed wspomnianym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego została także wydana kilkudziesięciostronicowa publikacja dotycząca prawnoadministracyjnych aspektów uboju rytualnego⁶.

Podjęcie rozważań na temat regulacji dotyczących uboju rytualnego uzasadniają przede wszystkim względy społeczno-gospodarcze i praktyczne. Należy spodziewać się w przyszłości, że dyskusja na temat właściwej regulacji uboju rytualnego będzie pojawiać się na nowo w przestrzeni publicznej. Z jednej strony bowiem obserwujemy stały rozwój idei prawnej ochrony zwierząt, a co za tym idzie – odpowiednich regulacji z niej wynikających. Z drugiej strony prawdopodobne wydaje się, że środowiska praktykujące ubój religijny mogą w Europie stawać się coraz liczniejsze.

Nie bez znaczenia pozostaje także aspekt praktyczny podjętego problemu badawczego. Liczba komentarzy, która pojawiła się po wygłoszeniu wymienionego wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wskazywałaby raczej, że omawiany problem prawny nie został w pełni rozwiązany. Przeciwnie wręcz, chociaż argumentacja Trybunału rozjaśniła pewne kwestie tego zagadnienia, to jednak pojawiło się wiele nowych wątpliwości, a niektóre tematy w ogóle nie zostały poruszone w uzasadnieniu wyroku. Dla uzyskania odpowiedniej klarowności tej materii pożądane są zatem kolejne naukowe opracowania o charakterze prawnym.

Tematyka prawnych aspektów uboju rytualnego jest bardzo obszerna, ponieważ główna jej materia jest wielowymiarowa. Ze względu na ograniczoną formę wypowiedzi głównym celem niniejszego artykułu jest przede

² Wyrok TK z 10 grudnia 2014 r., K 52/13, Dz. U. 2014, poz. 1794.

³ Np. *Wyrok, który przyniósł zamęt*, Rozmowa profesor E. Łętowskiej z redaktorem P. Rochowiczem, „Rzeczpospolita” z 9 marca 2015 r.

⁴ W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.

⁵ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 856 ze zm. (dalej jako: ustawa o ochronie zwierząt).

⁶ M. Rudy, A. Rudy, P. Mazur, *Ubój rytualny w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013.

wszystkim ukazanie relacji pomiędzy trzema ideami: dobrostanu zwierząt, humanitarnego ich traktowania oraz uboju rytualnego jako obrzędu związanego z praktykowaniem danej religii. Drugim celem jest także określenie, jakie główne problemy prawne związane z uregulowaniem uboju rytualnego mogą zrodzić się na tle zależności pomiędzy wskazanymi wartościami. Dla właściwego zbadania zagadnienia niezbędna będzie analiza aktów zarówno prawa międzynarodowego, europejskiego, jak i krajowego.

2. Zasada dobrostanu zwierząt została wprowadzona do prawa unijnego w artykuł 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷. Zgodnie z nią Unia Europejska i państwa członkowskie, formułując i następnie realizując politykę rolną, rybołówstwa, transportu, a także polityki dotyczącej rynku wewnętrznego, badań i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej obowiązane są w pełni uwzględnić wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt. Prawodawca europejski w omawianym przepisie wyraził także ideę dereifikacji zwierząt – uznanie ich za istoty czujące. Konstrukcja art. 13 TfUE wskazuje, że to właśnie ta koncepcja determinuje i uzasadnia zasadę dobrostanu zwierząt. Warto zauważyć, że prawodawca europejski nadał jej znaczną rangę. Jest ona wyrażona w części TfUE poświęconej zasadom ogólnym, które wyznaczają kierunki działań Unii Europejskiej oraz wyrażają podstawowe wartości prawodawcy.

Należy jednak zaznaczyć, że komentowana zasada nie ma charakteru bezwzględny. Jej realizacja nie może być sprzeczna z prawem i zwyczajami państw członkowskich, które wynikają z obyczajów religijnych, tradycji kulturowych oraz dziedzictwa kulturalnego. Nie budzi wątpliwości, że ubój rytualny zwierząt jest obrzędem religijnym. Z tego względu praktyka ta jest legalna na terenie Unii Europejskiej. Jednakże, jak dowodzi M. Górski, norma wynikająca z artykułu 13 TfUE nie przesądza, że poszczególne państwa nie mogą podjąć szczególnych regulacji dotyczących tej kwestii. Z możliwości ustanowienia takich norm skorzystał prawodawca szwedzki, wprowadzając całkowity zakaz uboju rytualnego na terenie swojego państwa⁸. Na marginesie warto wspomnieć, że ze względu na obowiązującą w Unii Europejskiej zasadę swobody przepływu towarów członkowie wspólnot religijnych praktykujących ubój rytualny mają zapewniony na terytorium Szwecji

⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2 ze zm. (dalej jako: TfUE).

⁸ M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, *Komentarz do art. 13 TfUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 261.

cji dostęp do produktów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego, które są pozyskiwane w wyniku uboju zwierząt bez ogluszania dokonywanego w innych państwach członkowskich.

Prawo pochodne do zasady dobrostanu zwierząt zawartej w art. 13 TfUE zostało uregulowane przede wszystkim w dyrektywach unijnych, szczególnie w aktach określających minimalne standardy ochrony poszczególnych gatunków zwierząt⁹, ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania¹⁰, czy ochrony zwierząt podczas ich transportu i związanych z tym działań¹¹, a także w dyrektywie dotyczącej ochrony zwierząt gospodarskich¹². Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej są także stronami Europejskich konwencji o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich¹³ oraz o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju¹⁴.

Ponadto potrzeba odpowiedniego unormowania kwestii dobrostanu zwierząt przejawia się także w dwóch przyjętych dotychczas strategiach w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt – uchwalanych w czteroletnich perspektywach, odpowiednio na okres 2006–2010¹⁵ oraz 2012–2015¹⁶. Chociaż obie strategie zostały przyjęte w formie rezolucji Parlamentu Europejskiego i nie mają mocy prawnie wiążącej, to wyrażone w nich potrzeby i wartości związane z chowem i hodowlą zwierząt są aprobowane przez wszystkie państwa

⁹ Dyrektywa Rady 2008/119/WE z 18 grudnia 2008 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony cieląt, Dz. Urz. UE L 2009, nr 10, poz. 7; dyrektywa Rady 2008/120/WE z 18 grudnia 2008 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony świń, Dz. Urz. UE L 2009, nr 47, poz. 5; dyrektywa Rady 1999/74/WE z 19 lipca 1999 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony kur niosek, Dz. Urz. UE L 1999, nr 203, poz. 53.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, Dz. Urz. UE L 2009, nr 303, poz. 1.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97, Dz. Urz. UE L 2005, nr 3, poz. 1 (dalej jako: rozporządzenie dotyczące transportu zwierząt).

¹² Dyrektywa Rady 98/58/WE z 20 lipca 1998 r. dotycząca ochrony zwierząt gospodarskich, Dz. Urz. UE L 1998, nr 221, poz. 23.

¹³ Europejska Konwencja sporządzona w Strasburgu 10 marca 1976 r. o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich, Dz. U. 2008, Nr 104, poz. 665.

¹⁴ Europejska Konwencja sporządzona w Strasburgu dnia 10 maja 1979 r. o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju, Dz. U. 2008, Nr 126, poz. 810.

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 stycznia 2006 r. w sprawie wspólnotowego planu działań dotyczącego ochrony i dobrostanu zwierząt w latach 2006–2010, KOM (2006) 13, Dz. Urz. UE C 49 z 28 lutego 2006 r.

¹⁶ Strategia w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 4 lipca 2012 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015, (2012/2043(INI)) P7_TA(2012)0290.

członkowskie, czego wyrazem są akty prawne przyjęte we wskazanych wcześniejszych latach, jak np. rozporządzenie dotyczące transportu zwierząt czy dyrektywa dotycząca ochrony zwierząt wykorzystywanych w celach naukowych¹⁷.

Wymienione w poprzednich dwóch akapitach akty nie wyczerpują oczywiście katalogu regulacji dotyczących dobrostanu zwierząt. Wskazane zostały tylko te, które mają najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia niniejszego opracowania. Mimo to wyraźnie widoczna jest waga, jaką prawodawca przypisuje zagadnieniu dobrostanu zwierząt. Niewątpliwie znaczny wpływ na taki stan rzeczy ma rosnąca od połowy minionego wieku popularność idei szeroko pojętych praw zwierząt. Zauważyć należy także, że zwiększa się świadomość konsumenta europejskiego. W 2007 r. ponad 60% Europejczyków było skłonnych zmienić miejsce zwyczajnego zaopatrywania swojego gospodarstwa domowego, aby otrzymywać produkty uzyskane z poszanowaniem zasady dobrostanu zwierząt¹⁸. Wzrost zainteresowania społecznego kwestią dobrostanu zwierząt przejawia się także poprzez organizowanie kampanii na rzecz zakazu uboju rytualnego¹⁹.

3. Prawodawca europejski nie definiuje w żadnym akcie pojęcia „dobrostanu zwierząt”. W kontekście rozważań nad tym zagadnieniem wykształciła się w doktrynie pewna praktyka²⁰ powoływania się na postulaty zawarte w raporcie Brambella, który został sporządzony w 1965 r. przez komisję powołaną przez rząd brytyjski w celu zbadania sytuacji zwierząt gospodarskich hodowanych metodami rolnictwa intensywnego. W skład komisji wchodził m.in. specjaliści z zakresu nauk zootechnicznych i lekarze weterynarii, a przewodniczył im F. W. R. Brambell²¹. W raporcie wyrażono pięć wolności przysługujących zwierzętom, do których można sprowadzić pojęcie dobro-

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/63/UE z 22 września 2010 r. w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych, Dz. Urz. UE L 2010, nr 276, poz. 33.

¹⁸ A. Velarde, A. Dalmau, *Animal welfare assessment at slaughter in Europe: moving from inputs to outputs*, „Meat Science” nr 92, 2012, s. 245.

¹⁹ Np. kampanie organizowane przez fundację Międzynarodowy Ruch na rzecz Zwierząt VIVA – Stop ubojowi rytualnemu!, <http://www.ubojrytualny.viva.org.pl/> [dostęp: 26.05.2016] czy przez Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt OTOZ Animals – Stop ubojowi rytualnemu!, <http://otoz.pl/stop-ubojowi-rytualnemu/> [dostęp: 26.05.2016].

²⁰ Np. M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, op. cit., s. 260; E. Sirsi, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” 2011, nr 2, s. 224; I. Lipińska, *Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1(16), s. 64.

²¹ E. Sirsi, op. cit., s. 224.

stanu: wolność od głodu i pragnienia, wolność od dyskomfortu, wolność od bólu, zranień i chorób, wolność od strachu i stresu, a także wolność do przejawiania naturalnych zachowań²². Jak wskazuje I. Lipińska, postanowienia zawarte w raporcie znalazły swój oddźwięk w późniejszym prawodawstwie europejskim²³.

Omawiane pojęcie oznacza zatem zapewnienie odpowiednich, godziwych warunków bytowych zwierzętom znajdującym się pod opieką człowieka. Zapewnienie dobrostanu przez osobę sprawującą pieczę nad zwierzęciem z jednej strony będzie oznaczało aktywne podejmowanie działań, jak np. dostarczanie pożywienia, zapewnienie dostępu do wody, dostarczenie środków leczniczych, gdy zajdzie taka potrzeba. Z drugiej strony może oznaczać powstrzymanie się bądź ograniczenie pewnych czynności, które mogłyby zwierzę np. stresować lub płoszyć. Przy realizacji zasady dobrostanu należy kierować się przede wszystkim gatunkiem zwierzęcia, jego stopniem rozwoju, przystosowania oraz udomowienia²⁴. Z tego też powodu prawodawca europejski przyjął kilka dyrektyw dotyczących minimalnej ochrony poszczególnych gatunków zwierząt, kierując się ich specyfiką.

W polskiej ustawie o ochronie zwierząt pojęcie dobrostanu pojawia się kilkakrotnie w rozdziale trzecim poświęconym zwierzętom gospodarskim. Po raz pierwszy w art. 12 ust. 7, w którym ustawodawca zawarł kompetencję ministra właściwego do spraw rolnictwa do określenia w drodze rozporządzenia minimalnych warunków utrzymywania niektórych gatunków zwierząt gospodarskich. Akt ten ma na celu zapewnienie zwierzętom właściwej opieki i warunków bytowych, biorąc także pod uwagę ich wpływ na zdrowie i dobrostan zwierząt. Należy przez to rozumieć, że dobrostan zwierząt nie jest tym warunkom równoznaczny. Tak sformułowany przepis sugeruje raczej, że jest to pewien stan, który będzie efektem poziomu życia zwierzęcia.

W tym miejscu należałoby postawić pytanie, czy dobrostan zwierząt jest pewnym postulowanym stanem zwierzęcia. Czy jest to jednak każdy rezultat, jaki zostanie osiągnięty w wyniku zapewnienia określonych warunków życia zwierzęcia? W drugim przypadku zależnie od jakości zapewnionego poziomu życia osiągnięty zostałby dobrostan o różnej wartości. Prawodawca posługuje się terminami „poziom dobrostanu” oraz „niski poziom dobrostanu” w art. 12g ust. 2 i 3 ustawy o ochronie zwierząt. Urzędowy lekarz weterynarii w trakcie kontroli może określić poziom dobrostanu kurcząt brojlerów. Nie sprecyzo-

²² I. Lipińska, op. cit., s. 64.

²³ Ibidem, s. 65.

²⁴ Art. 3 Europejskiej konwencji o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich.

wano jednak, w jaki sposób tego dokonuje, co – jak zauważyła I. Lipińska – może skutkować niewłaściwym zachowaniem ze strony ludzi względem zwierząt²⁵.

Możemy rozumieć niski poziom dobrostanu zwierząt w dwojaki sposób. Po pierwsze niski poziom może być związany z warunkami bytowymi zwierząt jakościowo gorszymi niż minimum wyznaczone w tej kwestii przez prawodawcę, a poziom wysoki – z owym określonym minimum. W drugim przypadku niski poziom może dotyczyć zapewnienia zwierzętom poziomu życia zgodnie z przepisami prawa, ale nie ponad to. Natomiast poziom wysoki odnosić się będzie do zwiększonej jakości życia zwierząt w porównaniu z minimalnymi warunkami bytowymi wyznaczonymi odpowiednimi normami prawnymi. Wskazana różnica jest niebagatelna i ma praktyczne znaczenie w kontekście rozważań o uboju rytualnym, ponieważ wybór sposobu interpretacji pojęcia „poziom dobrostanu” ma wpływ na to czy uznamy, że dokonanie uboju bez wcześniejszego ogłuszania będzie wyjątkiem od zasady dobrostanu, czy może jednak będzie mieściło się w jej granicach.

Zapewnienie wysokiego poziomu dobrostanu zwierząt jest także jednym z założeń ekologicznej produkcji zwierzęcej. Warunki chowu zwierząt, jakie muszą zapewnić gospodarstwa ekologiczne, uregulowano przede wszystkim w rozporządzeniu Rady nr 834/2007²⁶, rozporządzeniu Komisji nr 889/2008²⁷ oraz w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie niektórych warunków produkcji ekologicznej²⁸. Normy te zakładają zapewnienie wyższych standardów warunków bytowych zwierząt gospodarskich, niż te, które wynikają ze wspomnianych wcześniej w niniejszym artykule aktów ustanawiających minimalne warunki bytowe poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich. Należy oczekiwać, że w związku z tym osiągnięty poziom dobrostanu zwierząt będzie jakościowo lepszy. Dlatego wskazać należy, że mamy do raczej do czynienia z zapewnieniem dobrostanu zwierząt przy

²⁵ I. Lipińska, op. cit., s. 67.

²⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz. UE L 2007, nr 189, poz. 1 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie nr 834/2007).

²⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 889/2008 z 5 września 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli, Dz. Urz. UE L 2008, nr 250, poz. 1 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie nr 889/2008).

²⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 marca 2010 r. w sprawie niektórych warunków produkcji ekologicznej, Dz. U. 2010, Nr 56, poz. 348 (dalej jako: rozporządzenie w sprawie niektórych warunków produkcji ekologicznej).

spełnieniu minimalnych warunków bytowych dla zwierząt gospodarskich, wyznaczonych przepisami prawa, a także z wysokim poziomem dobrostanu, gdy warunki, w których utrzymuje się zwierzęta, są lepsze niż minimalne, jak to się dzieje np. w gospodarstwach ekologicznych.

Nie można zatem uznać, że ubój rytualny mieści się w granicach zasady dobrostanu zwierząt. Ten sposób uśmiercenia zwierzęcia nie realizuje bowiem głównych postulatów raportu Brambella, ponieważ dopuszcza uczucie silnego dyskomfortu i stresu u zwierząt, a także bólu, gdyż nie dopuszcza możliwości uprzedniego ogłuszenia, co związane jest z udziałem pełnej świadomości zwierzęcia w trakcie jego umierania. Także na mocy art. 1 ust. 2 Europejskiej konwencji o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju zasadą jest, że uśmiercenie zwierzęcia następuje po jego ogłuszeniu, która to czynność ma na celu oszczędzić zwierzęciu, w każdym przypadku, wszelkich cierpień, których można uniknąć. Konwencja ta dopuszcza jednak w art. 17 wyjątkowe sytuacje, w których ubój może zostać dokonany przy pełnej świadomości zwierzęcia, m.in. ze względu na swobodę praktykowania religii.

Ogólną zasadę ogłuszenia zwierzęcia przed jego ubojem wprowadza także art. 4 ust. 1 rozporządzenia rady nr 1099/2009 w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Ogłuszenie ma na celu uniewrażliwić zwierzę na bodźce otoczenia w celu minimalizacji odczuwania bólu i stresu. Podkreślić należy zatem, że zarówno w konwencji o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju, jak i w rozporządzeniu nr 1099/2009 wyrażone zostało przekonanie, że ogłuszenie zwierzęcia przed jego ubojem wypełnia przesłanki dobrostanu, ponieważ pozwala na uniknięcie niepotrzebnego cierpienia poprzez właśnie uniewrażliwienie zwierzęcia na bodźce otoczenia. Konieczność przedubojowego ogłuszenia zwierzęcia w celu zapewnienia dobrostanu zwierząt gospodarskich została sformułowana także w oficjalnych stanowiskach Europejskiej Federacji Lekarzy Weterynarii (FVE)²⁹ oraz Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)³⁰. Przedstawiciele nauk przyrodniczych podnoszą także, że ubój rytualny związany jest z niewyobrażalnym cierpieniem, strachem i stresem zwierzęcia, a zatem przekonanie, że ten

²⁹ Federation of Veterinarians of Europe, *Slaughter of animals without prior stunning*, http://www.fve.org/news/position_papers/animal_welfare/fve_02_104_slaughter_prior_stunning.pdf [dostęp: 16.06.2016].

³⁰ European Food Safety Authority, *Welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals*, https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/45.pdf [dostęp: 16.06.2016].

sposób uboju mieści się w granicach dobrostanu zwierząt, należy uznać za błędny³¹.

Wyjątek od zasady ogłuszenia zwierzęcia przed ubojem został wprowadzony w art. 4 ust. 4, rozporządzenia nr 1099/2009, na potrzeby praktykowania obrzędów religijnych, ale tylko gdy ubój dokonywany jest w rzeźniach. Warunek ten ma zapewnić kontrolę nad takimi praktykami. Przepis ten jednoznacznie legalizuje ubój rytualny na terenie Unii Europejskiej. Jednakże na podstawie art. 26 ust. 2 lit. c rozporządzenia każde państwo członkowskie może zakazać uboju bez ogłuszania na swoim terytorium, wprowadzając tym samym wyższy standard ochrony zwierząt. Warunkiem koniecznym jest poinformowanie Komisji Europejskiej przez państwo członkowskie o przyjęciu stosownych regulacji w tym zakresie. Z tej możliwości skorzystał rząd Polski, notyfikując Komisji 27 grudnia 2012 r., że na terenie naszego kraju obowiązuje wyższy standard ochrony zwierząt, związany z całkowitym zakazem uboju zwierząt bez wcześniejszego pozbawienia ich świadomości³². Norma ta została zawarta w obowiązującym już wówczas art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.

4. Należy w tym miejscu postawić pytanie: jaki charakter ma zasada dobrostanu zwierząt? Czy przemawiają za nią względy natury etycznej? Czy może jednak ekonomicznej? Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 grudnia 2014 r. w sprawie uboju rytualnego³³ uznał, że dobrostan zwierząt należy traktować tylko jako przesłankę ekonomiczną. Prawdą jest, że zachowanie dobrostanu zwierząt gospodarskich związane jest z uzyskaniem lepszych wyników produkcji. Na przykład ograniczenie bólu i stresu zwierząt podczas ich uboju powoduje uzyskanie mięsa lepszej jakości³⁴. Jednakże interpretowanie tej zasady tylko w sposób utylitarny jest pewnym niezrozumieniem jej istoty.

Należy zauważyć, że współczesny nurt ochrony zwierząt zrywa z uzasadnieniem swoich celów wyłącznie przesłankami utylitarnymi, mającymi korzenie w antropocentrycznej wizji świata. Nie chronimy zwierząt tylko ze względu na ich użyteczność w stosunku do człowieka. Zwierzętom przypisuje się pewnego rodzaju status moralny, czy to po prostu ze względu na ich zdolność do odczuwania cierpienia, czy to z racji obowiązków człowieka wynikających z owej właściwości zwierząt³⁵. Dlatego należy uznać, że stwierdzenie

³¹ A. Elżanowski, *Religijne okrucieństwo*, „Rzeczpospolita” z 23 maja 2012 r.

³² W. Radecki, op. cit., s. 198.

³³ K 52/13.

³⁴ S. Mroczkowski, A. Frieske, op. cit., s. 58.

³⁵ Szerzej: L. Smaga, *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010, s. 38–62.

TK, zawarte we wspomnianym w poprzednim akapicie wyroku, dotyczące charakteru dobrostanu zwierząt, jest dość zaskakujące.

W doktrynie prawa wyróżnia się trzy typy ochrony zwierząt: konserwatorską (gatunkową), użytkową oraz humanitarną, ale to właśnie ta ostatnia warunkowana jest potrzebą minimalizacji cierpienia³⁶. Ochrona użytkowa związana jest z utrzymywaniem odpowiedniej wielkości pogłowia poszczególnych zwierząt gospodarskich, tak aby można było zaspokoić popyt konsumentów na produkty pochodzenia zwierzęcego³⁷. Jak już zostało to wyeksponowane w niniejszym artykule, dobrostan zwierząt jest efektem zapewnienia im takich warunków bytowych, które mają na celu przede wszystkim uniknięcie szeroko pojętego cierpienia zwierząt. Dlatego związek pomiędzy dobrostanem zwierząt i humanitarną ich ochroną wydaje się oczywisty. Właściwą konstatacją wydaje się zatem uznanie, że dobrostan zwierząt nie ma charakteru jednowymiarowego. Termin ten należy rozpatrywać zarówno z punktu widzenia ochrony humanitarnej, jak i użytkowej, o charakterze ekonomicznym.

Humanitarny aspekt dobrostanu zwierząt związany jest z pojęciem ich de-reifikacji, czyli uznaniem za istoty żyjące, zdolne do odczuwania cierpienia, w związku z czym człowiek powinien zwierzęta traktować w taki sposób, aby minimalizować ich cierpienie³⁸. Zasada ta została wyrażona po raz pierwszy w Światowej deklaracji praw zwierząt z 1978 r., proklamowanej 15 października 1978 r., a następnie była powtarzana w wielu aktach prawnych, np. w polskiej ustawie o ochronie zwierząt³⁹. Dlatego na podkreślenie zasługuje fakt, że dobrostan zwierząt jest pewnego rodzaju oczekiwanym stanem, który uzasadniony jest przede wszystkim względami humanitarnej ochrony zwierząt. O ile legalizacja uboju rytualnego jest wyjątkiem od zasady dobrostanu zwierząt, o tyle w pewnym sensie jest także wyjątkiem od reguły humanitarnej ochrony zwierząt.

Należy zatem wskazać, że w przypadku regulacji zagadnienia uboju rytualnego mamy do czynienia z konfliktem dwóch zasad prawa. Z jednej strony zasady humanitarnego traktowania zwierząt, a z drugiej – swobody wyznania. Bezsporne jest, że wolność wyznania jest jednym z praw człowieka. Została wyrażona zarówno w art. 9 europejskiej Konwencji praw człowieka⁴⁰, jak

³⁶ W. Radecki, op. cit., s. 15.

³⁷ S. Mroczkowski, A. Frieske, op. cit., s. 5.

³⁸ Ł. Smaga, op. cit., s. 84.

³⁹ Art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.

⁴⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołem nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284.

i art. 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴¹, a także w art. 53 Konstytucji RP⁴²; obejmuje także prawo do publicznego manifestowania swojego wyznania, na co powołują się zwolennicy uboju rytualnego. Wskazane powyżej akty prawne dopuszczają ograniczenia tego prawa w drodze ustawy przez wzgląd na bezpieczeństwo publiczne, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Czy istnieje zatem możliwość zakazania lub ograniczenia uboju rytualnego? Jego przeciwnicy odpowiadają twierdząco, powołując się na ochronę moralności. Również Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie uboju rytualnego⁴³, wziął pod rozwagę tę przesłankę jako najbardziej odpowiednią. Zdaniem Trybunału⁴⁴ ochrona moralności, o której mowa w art. 53 Konstytucji RP, w sensie prawnym oznacza odwołanie się do norm moralnych powszechnie uznanych w danym społeczeństwie. Konstatację taką należy uznać za słuszną. W dalszym toku rozważań Trybunał stwierdził, że refleksje na temat uboju rytualnego nie mogą być podjęte odrębnie, w oderwaniu od innych form uśmiercenia zwierzęcia w celach gospodarczych, które z kolei nie budzą sprzeciwu ogółu społeczeństwa.

W tym miejscu należy wskazać, że humanitarne traktowanie zwierząt, które motywuje zasadę dobrostanu zwierząt, jest również powszechnie akceptowane. W związku z humanitarną ochroną zwierząt wskazać możemy na taką normę moralną, jak nakaz obchodzenia się z nimi w taki sposób, aby oszczędzić im zbędnego cierpienia. Należałoby także rozważyć, czy nie wskazane byłoby jednak traktować uboju po uprzednim ogłuszeniu oraz uboju religijnego jako dwóch osobnych zjawisk. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z koniecznością zabicia zwierzęcia, aby móc uzyskać z niego mięso i inne produkty pochodzenia zwierzęcego. Taka potrzeba uśmiercenia zwierzęcia jest powszechnie akceptowana, a pozbawienie zwierzęcia świadomości, jak wskazuje prawodawca, ma zapewnić zwierzęciu minimum dobrostanu w momencie śmierci.

Natomiast drugi przypadek – uboju rytualnego, który wyłącza możliwość uprzedniego ogłuszenia zwierzęcia, budzi sprzeciw społeczeństwa, właśnie ze względu na niestosowanie tego minimum humanitarnego traktowania, którego przejawem ma być właśnie pozbawienie zwierzęcia świadomości. Uza-

⁴¹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 2007, nr 303, poz. 1.

⁴² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 (dalej jako: Konstytucja RP).

⁴³ Wyrok TK z 10 grudnia 2014 r., K 52/13, Dz. U. 2014, poz. 1794; postanowienie TK z 3 listopada 2015 r., K 32/14, Legalis, nr 1351877.

⁴⁴ K 52/13.

sadnienie Trybunału dotyczące kwestii moralności uboju rytualnego pomija aspekt powszechności norm moralnych wynikających z zasady humanitarnego traktowania zwierząt. Argumentacja Trybunału w tej kwestii spotkała się także z krytyką W. Radeckiego⁴⁵, a także E. Łętowskiej⁴⁶.

W związku z powyższym dopuszczalne jest rozpatrywanie uboju bez ogłuszania w kontekście moralności. Ze względu na to, że zwierzę jest żywą istotą, zdolną do odczuwania cierpienia, człowiek powinien traktować je w sposób humanitarny. Dlatego moralnie właściwe jest zapewnienie zwierzęciu odpowiedniego poziomu dobrostanu, również przez minimalizację negatywnych odczuć. Uśmiercenie go po uprzednim ogłuszeniu jest więc postawą pożądaną z moralnego punktu widzenia. Zakaz czy ograniczenie uboju rytualnego ze względu na ochronę moralności można zatem uzasadnić powszechnością norm związanych z humanitarnym traktowaniem zwierząt.

Jeżeli jednak uzna się potrzebę osiągnięcia kompromisu w obliczu dyskursu pomiędzy wolnością wyznania i humanitarną ochroną zwierząt w związku z ubojem rytualnym, to należy podkreślić, że wystarczająca wydaje się regulacja zezwalająca na taką formę uśmiercania zwierząt tylko na potrzeby wskazanych grup wyznaniowych przebywających na terenie naszego kraju. Konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2014 r. jest legalizacja uboju rytualnego na skalę zdecydowanie większą, niż wynikałoby to z potrzeb wskazanych grup religijnych, co również spotkało się z krytyką⁴⁷.

5. W podsumowaniu zaznaczyć należy, że uznanie zasady dobrostanu zwierząt za regułę prawną nie powinno budzić żadnych wątpliwości. Rodzić się one mogą co do tego, czym faktycznie ów dobrostan jest, a także jaki charakter ma wskazana zasada. Pożądane z praktycznego punktu widzenia wydawałoby się uchwalenie przez prawodawcę europejskiego jednolitej, klarownej definicji dobrostanu zwierząt, z uwzględnieniem różnego rodzaju stopni realizacji tego standardu w praktyce. W chwili obecnej w aktach prawnych można dostrzec pewne cechy dobrostanu, które wskazują, że jest stan zwierzęcia, będący efektem warunków bytowych, w jakich jest ono przetwarzywane.

⁴⁵ W. Radecki, op. cit., s. 203.

⁴⁶ Zob. *Wyrok, który przyniósł zamęt*, Rozmowa profesor E. Łętowskiej z redaktorem P. Rochowiczem, „Rzeczpospolita” z 9 marca 2015 r.

⁴⁷ Zob. *Cala prawda o uboju rytualnym*, Rozmowa profesor E. Łętowskiej z redaktorem C. Michalskim, „Krytyka Polityczna”, <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20121211/letowska-cala-prawda-o-polskim-uboju-rytualnym> [dostęp: 16.06.2016].

Jak podkreślono w niniejszym artykule, nie można mówić, że zasada dobrostanu zwierząt ma charakter tylko jednowymiarowy, tzn. albo humanitarny, albo ekonomiczny. Zasadne wydaje się raczej łączenie jej czy to z racjami humanitarnymi, czy też użytkowymi, w tym także o charakterze ekonomicznym. Należałoby także doprecyzować, do jakich zwierząt reguła ta znajduje zastosowanie. Czy do wszystkich? Czy może jednak istnieją gatunki, rodzaje zwierząt wyłączone spod stosowania tej zasady? Chociaż z punktu widzenia niniejszych rozważań warto wskazać, że z pewnością ma ona zastosowanie do wszystkich zwierząt hodowlanych.

Obowiązująca regulacja sugeruje, że ogłuszenie zwierzęcia przed dokonaniem uboju zawiera się w zasadzie dobrostanu i jest motywowane chęcią zapewnienia godnych, w miarę możliwości humanitarnych, warunków uśmiercenia zwierzęcia. W takim momencie istnieje zatem konieczność pozbawienia zwierzęcia świadomości, co potwierdzone jest w przytoczonych w niniejszym artykule stanowiskach świata nauki. Potrzeba sięgania do opracowań nauk przyrodniczych przy pracach legislacyjnych nad zagadnieniem uboju rytualnego wydaje się dość oczywista i ze wszech miar konieczna dla właściwego rozstrzygnięcia problematycznych kwestii.

Ubój rytualny należy traktować jako praktykę religijną i oceniać z uwzględnieniem zasady wolności religijnej, co nie budzi większych sprzeciwów. Jednakże wprowadzenie pewnych ograniczeń takich praktyk ze względu na ochronę moralności jest możliwe i znajduje uzasadnienie w uznanej powszechnie zasadzie humanitarnego traktowania zwierząt. Aktualne unormowania umożliwiają przeprowadzanie uboju rytualnego nawet na skalę przemysłową, co jest już nadużyciem w kontekście zasady dobrostanu zwierząt i obowiązku ich humanitarnego traktowania. Ewentualne kompromisy w omawianej materii powinny być podejmowane wyłącznie na użytek mniejszości religijnych przebywających w danym państwie.

LEGAL ASPECTS OF RITUAL SLAUGHTER

S u m m a r y

The aim of this paper was to present the relationship between the animals' welfare and their humane treatment and the ritual slaughter driven by religious views, and arising from it numerous legal issues. The analysis was made on the basis of the international, European and Polish law.

It has been concluded that ritual slaughter ought to be treated as a religious practice or tradition and be evaluated on the basis of the fundamental principles of the freedom of

religion. However, some restrictions may nevertheless be implemented to protect morality and be justified by the universally recognised principle of humane treatment of animals. The current norms and regulations allow for the industrial-scale ritual slaughter which is an abuse of animals' welfare and their humane treatment. Any compromise in the aforementioned matter should be available only for religious minorities living in a particular country.

GLI ASPETTI GIURIDICI DELLA MACELLAZIONE RITUALE

R i a s s u n t o

L'obiettivo dell'articolo è principalmente quello di mostrare i rapporti tra il benessere degli animali, il trattamento umano di essi e la macellazione rituale, considerata come espressione della fede religiosa professata, successivamente su questo sfondo di presentare problemi giuridici. Per raggiungere l'obiettivo così prefissato ad analisi sono stati sottoposti sia atti del diritto internazionale sia europeo sia nazionale.

Nella parte conclusiva l'autrice afferma che la macellazione rituale debba essere considerata come pratica religiosa e valutata in relazione al principio di libertà religiosa. Tuttavia, l'introduzione di alcune restrizioni di tale pratica al fine di tutelare la moralità è possibile ed è giustificata dal principio di trattamento umano degli animali comunemente riconosciuto. La normativa attuale permette di eseguire la macellazione rituale anche su scala industriale, il che costituisce ormai un abuso visti il principio di benessere degli animali e l'obbligo di trattarli in maniera umana. Qualsiasi compromesso in materia dovrebbe essere raggiunto unicamente per le necessità delle minoranze religiose che risiedono in un dato paese.

II. PRZEGŁĄD PIŚMIENNICTWA

RECENZJE I NOTY RECENZYJNE

Silvia Manservigi, *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile. Profili europei ed internazionali*, Napoli 2016, ss. 202.

Produkcja energii odnawialnej jest jednym z narzędzi ograniczania wyczerpywalnych zasobów środowiska naturalnego i wpisuje się w najnowsze kierunki polityki Unii Europejskiej dotyczące zarządzania gospodarką¹. Jednocześnie wiąże się ona z wykorzystaniem gruntów rolnych, co w kontekście współczesnych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej i konieczności zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego² musi wzbudzać dyskusję, gdy grunty te przeznaczone są np. pod instalacje wiatrowe.

Recenzowana praca Silvii Manservigi stanowi wyraz szerokiego i wielowątkowego spojrzenia na wytwarzanie energii odnawialnej. Można uznać tę książkę za przewodnik nie tylko po regulacji prawnej dotyczącej energii odnawialnej, lecz także po dokumentach *soft law* związanych z tą materią. Autorka wyczerpująco ujmuje historię i ewolucję regulacji prawnej na tle relacji konkurencyjnych aspektów ochrony gruntów rolnych, produkcji żywności oraz rozwoju i wsparcia dla wytwarzania energii odnawialnej. Wywody Autorki co prawda koncentrują się na problemach prawa Unii Europejskiej, ale nie brakuje w pracy zwłaszcza w rozdziale III odniesienia do regulacji i dokumentów politycznych Islandii czy Austrii i Niemiec.

Na monografię tę składają się trzy rozbudowane rozdziały. Pierwszy rozdział poświęcony został roli energii odnawialnej w polityce energetycznej Unii Europejskiej. Autorka zawarła w tym rozdziale m.in. rozważania dotyczące propozycji Komisji Europejskiej COM(2012)595 i dyrektywie UE (2015)/1513 Parlamentu Europejskie-

¹ Zob. bliżej, Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym Program „Zero odpadów dla Europy”, Bruksela 2.07.2014, COM2014(398 final) Annex 1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/DOC/?uri=CELEX:52014DC0398&from=PL> [dostęp: 10.08.2016].

² Zob. bliżej R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 13 i nn.

go i Rady z 9 września 2015 r. modyfikującej dyrektywę 98/70/WE w sprawie jakości benzyny i diesla oraz dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promocji używania energii ze źródeł odnawialnych. Zgodnie z art. 191 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia uwzględnia m.in. dostępne dane naukowo-techniczne, co zostało także podkreślone w planie działania Unii w materii środowiska do roku 2020: „Żyć lepiej w granicach naszej planety” i wielu innych dokumentach, do których Autorka się odwołuje, poruszając kwestię roli nauki w budowaniu strategii energetycznej.

Rozdział II poświęcony został wydajności energii odnawialnych i oszczędności energii w prawie Unii Europejskiej oraz kierunkowi ich ewolucji w modelach i rozwiązaniach europejskich. Lektura pracy wiedzie czytelnika w zakamarki ciekawych i nowoczesnych rozwiązań stosowanych na świecie i określanych jako *smart cities*, poprzez problematykę tworzenia zielonej infrastruktury dla oszczędności energii, do wykorzystania energii odnawialnej w produkcji żywności. Chodzi o odnalezienie dziedzictwa naturalnego w jakości środowiska i dobrach kultury także z perspektywy gospodarczej. Społeczność ludzka zależy bowiem od zasobów naturalnych, z których czerpie m.in. żywność, podstawowe surowce, powietrze i czystą wodę.

Ostatni III rozdział pracy jest prezentacją modeli włoskiego oraz islandzkiego i austriackiego podejścia do produkcji energii odnawialnej. Celem systemów jest stworzenie czegoś na kształt, używając słów Autorki, „regionalnych mikrofabryk energii”, które służyć będą budowaniu „energetycznych auto-rządów lokalnych wspólnot w kontekście auto-zrównoważonego rozwoju”, jak np. eksperymentalny projekt w prowincji Prato we Włoszech. W planie energetycznym regionu Toskanii spotkać można preferencje zróżnicowanych typologii krajobrazu oraz zasobów, w tym występują tereny przeznaczone na produkcję rolną, a także obszary *food* i *non-food*, gdzie wykorzystuje się m.in. biogaz i wytwarzanie energii z pobliskiej rzeki.

Z kolei, jak wskazuje Autorka, na Islandii w 2011 r. aż 76% zużytej energii pochodziło ze źródeł odnawialnych, a obecnie aż 73% energii elektrycznej pochodzi z tzw. hydroelektrocyki. Rozważania przeplatane są danymi statystycznymi, które dostarczają bogatej wiedzy o stanie sektora energetycznego na Islandii. Podobnie w rozważaniach Autorki dotyczących austriackiego i niemieckiego modelu wytwarzania i wsparcia dla energii odnawialnej znajduje się mnóstwo szczegółów z zakresu polityki i prawa, co niewątpliwie wzbogaca pracę i zasługuje na uznanie. Ważkim momentem zwrotnym w polityce energetycznej była głośna awaria reaktora w elektrowni w Fukushima w Japonii w 2011 r., która ostatecznie doprowadziła do odwrotu w niemieckiej strategii energetycznej od energii nuklearnej na rzecz energii elektrycznej.

Jak wskazuje prezentowana książka, problematyka produkcji energii odnawialnej jest rozległa, sięga prawa ochrony środowiska, prawa rolnego i prawa zagospodarowania przestrzeni, zarówno na poziomie unijnym, krajowym, jak i lokalnym. Szerokie ujęcie problemów pozwala śmiało stwierdzić, że książka zainteresuje nie tylko prawników, lecz także przedstawicieli ochrony środowiska i orędowników ekologicznych rozwiązań w obszarze energetyki. Przedstawione w pracy przykłady nowoczesnych i innowacyjnych rozwiązań

przyjmowanych w porządkach krajowych dostarczyć zaś mogą inspiracji i pomysłów na to, jak poprawić gospodarkę energetyczną w lokalnych społecznościach, nie zapominając o zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego w skali europejskiej.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (18) – 2016, 191–193

DOI: 10.14746/ppr.2016.18.1.13

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht”

Ingo Glas, *Rechtliche Gesichtspunkte von Milchlieferverträgen und Milchlieferordnungen* (Prawne aspekty umów o dostawy mleka i rozporządzeń dotyczących dostaw mleka), AUR 2015, nr 11, s. 417–420.

Przedmiotem rozważań jest zagadnienie prawnych aspektów produkcji i dostaw mleka. Autor wskazuje, że produkcja mleka jest najsilniejszą gałęzią niemieckiego rolnictwa. Jednakże w związku ze zniesieniem kwot mlecznych producent obecnie sam musi oszacować wielkość produkcji, by pozostała ona opłacalna. Mimo że w ostatnim czasie ceny mleka spadły poniżej poziomu opłacalności produkcji, to i tak nastąpił jej wzrost. Podkreślono, że źródło problemów na rynku mleczarskim leży po stronie odbiorców. Największymi importerami są dla Niemiec Rosja i Chiny, a eksport do tych krajów spadł o blisko połowę. W dalszej części wskazano podstawy prawne dostaw mleka, poddano analizie kwestię zabezpieczeń w umowach o dostawę produktów mlecznych, kar umownych i związkowych oraz ustania członkostwa w spółdzielniach mleczarskich.

Dietrich Meyer-Ravenstein, *Schriftform des Jagdpachtvertrages* (Forma pisemna dla umowy dzierżawy obwodu łowieckiego), AUR 2015, nr 12, s. 445–447.

Autor stwierdza na wstępie artykułu, że konieczna jest forma pisemna dla umowy dzierżawy obwodu łowieckiego, gdyż umowa taka pełni funkcję dowodową oraz ostrzegawczą. Zachowanie tej formy uzasadnia nie tylko długi czas trwania umowy, ale także możliwe konsekwencje finansowe oraz odpowiedzialność za ewentualne szkody. Z tego też względu, zdaniem autora, strony powinny w sposób jasny i klarowny określać postanowienia umowy na piśmie. W dalszej części wykazano, że brak formy pisemnej rodzi skutek nieważności umowy. Według autora, na podstawie § 242 BGB, można stwierdzić, że jeżeli strony nie zawierają umowy na piśmie, choć wiedzą

o tym wymogu i pozostają w dobrej wierze, to nie mogą się powoływać na skutek nieważności umowy, gdyż taka umowa odnosi skutek również w odniesieniu do organów administracji publicznej oraz podmiotów, które poniosą ewentualną szkodę. W podsumowaniu wskazano poza niezbędnymi elementami umowy, także postanowienia, które warto zawierać w pisemnej umowie.

Michael Dawin, *Muss der erfolgreiche Angler die gefangene Forelle auch verspeisen wollen? – Zur Ehrenrettung des „Catch and Release“ in der Angelfischerei* (Czy wędkarz zawsze musi chcieć zjeść złowione pstragi? – W obronie „złów i wypuść” w ramach rybołówstwa rekreacyjnego), AUR 2016, nr 1, s. 14–16.

Punktem wyjścia rozważań jest stwierdzenie, że łowienie ryb na wędkę z metody zdobywania żywności ewoluowało do sposobu spędzania wolnego czasu. Mimo że ilość osób uprawiających rekreacyjne wędkarstwo wzrosła w ostatnich latach, liczba zbiorników wodnych z zasobami ryb atrakcyjnymi dla hobbystów pozostała taka sama. Warunki przyrodnicze oraz ekologiczne, a także degradacja środowiska skutkują ograniczeniem reprodukcji rodzimych ryb. Autor w dalszej części poddaje analizie zagadnienie wędkarstwa etycznego, rozumianego jako „złów i wypuść”. Zwrócono uwagę na rozbieżne stanowiska w nauce i spory w orzecznictwie w odniesieniu do tego, czy ryby odczuwają ból. Zgodnie z niemiecką ustawą o ochronie zwierząt nikt nie może bez uzasadnionego powodu zadawać zwierzęciu bólu, cierpienia lub szkody. Z całą pewnością uzasadnione byłoby łowienie ryb celem ich spożycia, jednak rekreacyjne wędkarstwo nie znajduje już w świetle prowadzonych rozważań uzasadnienia.

Opracowanie: ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (18) – 2016, 193–194
DOI: 10.14746/ppr.2016.18.1.14

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

Leticia A. Bourges, *Agricultura y urbe: ventajas y desafíos frente a la necesidad de un desarrollo integral* (Rolnictwo i urbanizacja: korzyści i wyzwania wynikające z konieczności zintegrowanego rozwoju), RDAA 2015, nr 66, s. 51–70.

Autorka artykułu stara się odpowiedzieć na pytanie, w jakim kierunku zmierzają relacje pomiędzy rolnictwem a rozwojem obszarów miejskich oraz jakie korzyści i zagrożenia wynikają z ich wzajemnego oddziaływania na siebie. W jej opinii pro-

blem w postaci narastających niestabilności związanych z zapewnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa żywnościowego w Unii Europejskiej oraz zmiany związane z globalnym ociepleniem klimatu aktualizują konieczność większej niż do tej pory integracji i współpracy struktur miejskich ze strukturami wiejskimi. Obecną sytuację należy ocenić krytycznie. W związku z procesem poszerzania się granic administracyjnych miast kosztem obszarów wiejskich w praktyce pojawia się problem z zapewnieniem odpowiedniego poziomu ochrony prawnej tych pierwszych.

Niezbędne jest opracowanie wspólnego podejścia uwzględniającego zintegrowany i wszechstronny rozwój obydwu struktur obszarowych. Aby to nastąpiło, należy po pierwsze zapewnić, aby włączenie obszarów wiejskich w strukturę miejską nie mogło wiązać się z naruszeniem zasady zrównoważonego rozwoju, a w szczególności nie mogło prowadzić do wzrostu zanieczyszczenia środowiskach w tych strefach. Po drugie, rolnictwo nie może przez to zatracić swoich podstawowych funkcji, takich jak nastawienie na prowadzenie działalności wytwórczej mającej na celu zaopatrzenie ludności w produkty rolno-żywnościowe.

Luis González Vaqué, *La directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales: su aplicación en la protección de los consumidores de productos alimenticios* (Dyrektywa 2005/29/WE dotycząca nieuczciwych praktyk rynkowych i jej zastosowanie w celu ochrony konsumentów produktów żywnościowych), RDAA 2015, nr 66, s. 107–132.

Luis González Vaqué wskazuje, że główny cel komentowanej dyrektywy 2005/29/WE stanowiło zdefiniowanie pojęcia nieuczciwych praktyk handlowych, których stosowanie jest zakazane w Unii Europejskiej. Bezpośrednim tego skutkiem była ochrona interesów gospodarczych konsumentów przed przeprowadzeniem transakcji handlowych, w trakcie i po ich przeprowadzeniu. Autor wskazuje, że wspomniany akt prawny przyczynił się również do ustanowienia wysokiego stopnia ochrony konsumentów w zróżnicowanych sektorach – m.in. w sektorze produktów rolno-żywnościowych. Jego postanowienia tworzą swoistego rodzaju sieć bezpieczeństwa, która stanowi punkt odniesienia dla nieuregulowanych w innych aktach normatywnych zagadnień prawnych.

W odniesieniu do prawa żywnościowego L. González Vaqué wykazuje, że gdy nie istnieje szczegółowa norma prawna mająca zastosowanie w konkretnej sytuacji, to postanowienia prawne komentowanej dyrektywy gwarantują, że konsumenci nie zostaną wprowadzeni w błąd bądź wystawieni na działanie agresywnych praktyk reklamowych i handlowych. Zapewniają również, że wszelkie informacje podawane do ich informacji przez podmioty funkcjonujące na rynku produktów rolno-żywnościowych będą jasne, precyzyjne i umotywowane, tak aby mogli oni dokonywać wyborów na podstawie rzetelnych informacji i kierując się racjonalnymi przesłankami.

José Luis Nieto González, Isabel María Román Sánchez, *Enfoque jurídico-económico del turismo rural en tiempos de crisis económica en España* (Podejście prawno-ekonomiczne do problematyki agroturystyki w czasach kryzysu gospodarczego w Hiszpanii), RDAA 2015, nr 66, s. 133–145.

Autorzy artykułu starają się udzielić odpowiedzi na pytanie o obecny stan oraz perspektywy rozwoju działalności agroturystycznej w Hiszpanii. Od wielu lat przegrywała ona konkurencję z wysoko rozwiniętym przemysłem hotelarskim, oferującym turystom przeważnie wyższy standard wypoczynku i rozrywki. Niemniej z uwagi na trwający aktualnie kryzys gospodarczy oferta agroturystyczna stała się dla osób odwiedzających Hiszpanię na nowo atrakcyjna. Aby jednak branża ta nadal się rozwijała i stanowiła alternatywę dla innych form wypoczynku, należałoby, po pierwsze, ujednolicić przepisy prawne ją regulujące, które obecnie skrajnie różnią się dla każdej z siedemnastu hiszpańskich wspólnot autonomicznych, po drugie zaś – zunifikować ofertę w ten sposób, aby ceny za usługi agroturystyczne kształtowały się jednolicie w skali całego kraju. Obecnie cechują ją bowiem znaczne rozpiętości cenowe pomiędzy poszczególnymi rejonami Hiszpanii, a zwłaszcza pomiędzy północnym a południowym jej wybrzeżem.

Należy zwrócić uwagę, że wraz z upływem czasu turyści zaczynają doceniać urok wypoczynku na obszarach wiejskich, m.in. z uwagi na możliwość obcowania z naturą i odpoczynku od wielkomiejskich ośrodków przemysłowych. Postulowane zmiany w sferze prawnej odniosą skutek, jeżeli same podmioty prowadzące działalność agroturystyczną zaczną korzystać z dostępnych na rynku narzędzi marketingowych, pozwalających na odpowiednią popularyzację tej branży na Półwyspie Iberyjskim i poza jego granicami.

Opracowanie: KRZYSZTOF ROŻAŃSKI

PRZEGŁĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (18) – 2016, 194–196
DOI: 10.14746/ppr.2016.18.1.15

„Revue de Droit Rural”

Marine Friant-Perrot, *L'adoption du règlement (UE) n°2015/2283 sur les «Nouvel Foods»: davantage d'innovations dans nos assiettes* (Przystosowanie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283 w sprawie nowej żywności: jeszcze więcej innowacji na naszych talerzach), RDR 2016, nr 441, s. 23–26.

Przedmiotem artykułu są uregulowania wprowadzone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej

żywności, które ustalają szczególne procedury wydawania zezwoleń dotyczących nowej żywności. Autorka dokonuje przeglądu i analizy zmian w europeizacji procedur naukowo-technologicznych, wskazując na skorygowanie, doprecyzowanie i uaktualnienie kategorii nowej żywności. Sygnalizuje również kontrowersje związane z notyfikacjami obejmującymi żywność egzotyczną, całych owadów i ich części. Ponadto zdaniem autorki, w świetle nowych uregulowań prawnych, wiele niepewności i obaw o społeczną akceptację wywołuje żywność o nowej lub celowo zmodyfikowanej strukturze molekularnej oraz żywność uzyskana z kultury komórkowej lub kultury tkankowej pochodzącej od zwierząt, stosowana do wytworzenia nanomateriałów. Argumentacja przedstawiona w artykule sugeruje, że należy zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia człowieka i interesów konsumentów.

Hubert Bosse-Platière, *Vers la fin de la gouvernance du syndicalisme agricole?* (Ku schyłkowi rządów rolniczych związków zawodowych?), RDR 2016, nr 441, s. 1–2.

Przeprowadzone przez autora rozważania dotyczące historii reform prawnych aspektów rolnictwa we Francji uprawniają do sformułowania kilku wniosków. Po pierwsze, rolnicze związki zawodowe i ich rola były, są i będą ściśle skorelowane z duchem czasu. Pod koniec IV Republiki aktywność rolniczych ruchów zawodowych musiała zmierzyć się z niewystarczającymi dochodami i poprawą warunków życia rolników. Działania i formalności wymagane przez przepisy z lat 1960 i 1962 miały ambitny cel przezwyciężenia tych różnic przez ochronę gospodarstwa rodzinnego. Następnie lata 1980–2010 charakteryzowały się powolnym zmniejszaniem wsparcia dla rodzinnego modelu gospodarstwa. W tym okresie siła robocza rolników obniżyła się z 25% do 5% całej populacji, liczba gospodarstw rolnych spadała z ponad milionowej do zaledwie 400 000. Według liczb opublikowanych przez Bank Światowy w latach osiemdziesiątych rolnictwo stanowiło 4% ekonomii francuskiej, a w 2014 r. – już tylko 1,7%. Ostatni poddany przez autora analizie etap, obejmujący obecną sytuację, przedstawia wyzwania stojące przed związkami zawodowymi, którym grozi poważny kryzys przedstawicielstwa oraz potrzeba przeciwstawienia się zmianom strukturalnym zagrażającym modelom gospodarstw.

Claire Etrillard, *La compensation écologique: une opportunité pour les agriculteurs?* (Kompensacja przyrodnicza: szansa dla rolników?), RDR 2016, nr 441, s. 12–18.

Pojawienie się w rolnictwie kompensacji przyrodniczej rodzi liczne wątpliwości i kontrowersje. Są one spowodowane obawami związanymi z ustaleniem precyzyjnego katalogu działań, które prowadzić będą do zapewnienia wyrównania strat powstałych w wyniku konkretnego przedsięwzięcia. Przeprowadzone analizy sugerują, by

oprzeć francuskie rozwiązania na modelach kompensacji przyrodniczych mających doskonale doświadczenie instytucji amerykańskich, jak Mitigation Banks czy Conservation Banks, lub niemieckich, jak Flächenpools czy Ökokontos. Planowana reforma ma przyczynić się do skutecznego zaprojektowania wielkości udziałów odszkodowania w celu zwiększenia efektywności działań kompensacyjnych. Jak wskazuje autorka, dzięki kompensacjom przyrodniczym na obszarach wiejskich, umowom dzierżaw nieruchomości rolnych oraz usprawnieniu procedur rolnicy będą mogli inwestować środki celem wsparcia różnorodności biologicznej.

Thierry Tauran, *Le fonds commun des accidents du travail agricole* (Fundusz wspólny od wypadków przy pracy rolniczej), RDR 2016, nr 442, s. 20–24.

Utworzenie przez Kasę Depozytowo-Konsygnacyjną funduszu wspólnego od wypadków przy pracy rolniczej ma prowadzić do uporządkowania rodzajów ryzyka zawodowego, poprawienia jakości istniejącego ustawodawstwa oraz doprecyzowania zakresu stosowania przepisów prawa. W świetle nowych regulacji, pomimo dużej ilości beneficjentów, ich liczba została ściśle ograniczona w celu zapewnienia pewności prawnej zabezpieczeń społecznych. Autor podkreśla istotę sprawnych mechanizmów administracyjnych oraz finansowych, które przyczynią się do spełniania świadczeń socjalnych, takich jak renty czy zasiłki.

Bernard Peignot, *De l'usage du recrit en matière de contrôle des structures* (Zastosowanie interpretacji urzędowej przepisów kontroli strukturalnych), RDR 2016, nr 442, s. 13–15.

Rozporządzenie z 10 grudnia 2015 r. sprowadza się do zagwarantowania rolnikom procedur ułatwiających przekazywanie im jako stronom postępowania wyczerpujących informacji dotyczących nowo obowiązujących standardów prawnych. Autor wskazuje szczegółowe procedury oraz opisuje szanse i zagrożenia z nimi związane. Ściśle powiązane zarządzenie, z powyżej opisanymi postanowieniami, zawarte jest w art. 38 Konstytucji i ma na celu zapewnienie ochrony interesów wnioskodawcy dotyczących wszelkich zmian w interpretacji lub ocenie administracji. Nowa legislacja opiera się na promowaniu osiedlania się rolników i wzmocnieniu rentowności gospodarstw przy jednoczesnym ograniczeniu stężenia ekspansji i eksploatacji z szczególnym uwzględnieniem wydajności ekonomicznej i ekologicznej.

Philippe Bonnacarrère, *Les conséquences du traité transatlantique pour l'agriculture* (Konsekwencje porozumienia transatlantyckiego dla rolnictwa), RDR 2016, nr 442, s. 10–11.

Autor artykułu w przeprowadzonym wywiadzie z senatorem Tarnu – Danielem Raoulem – analizuje konsekwencje porozumienia transatlantyckiego dla francu-

skiego rolnictwa. Punktem wyjścia rozważań są propozycje zmian przyjętych przez senat 4 lutego 2016 r., dotyczących rozbieżności między obecnym stanem francuskiego rolnictwa, które musi zmierzyć się z ogromem trudności, a reformami zaproponowanymi w projekcie Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji. Obecnie coraz częściej podnosi się, że negocjacje dotyczące partnerstwa transatlantyckiego ze Stanami Zjednoczonymi, mimo bardzo wysokiej stawki, są prowadzone bez dostatecznej otwartości i przejrzystości. Autor w szczególności zwraca się do rządu z apelem o zapewnienie zachowania europejskiego i francuskiego modelu rolnictwa w całej swej różnorodności, zachowanie wysokich standardów jakości zarówno w produkcji, jak i w przetwórstwie; bezwzględne zachowanie europejskiego systemu jakości żywności, utrzymanie dla państw członkowskich Unii Europejskiej możliwości wspierania sektora rolnictwa (działania na rzecz zatrudnienia w rolnictwie); autor wskazuje też potrzebę podwyższenia jakości bilansu planowania regionalnego i ochrony środowiska. Ponadto w artykule pojawia się żądanie usunięcia części umowy, które nie spełniają wyżej wymienionych warunków.

Opracowanie: ZOFIA FRĄCKOWIAK

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (18) – 2016, 196–199

DOI: 10.14746/ppr.2016.18.1.16

„Rivista di Diritto Agrario”

Antonio Jannarelli, *Le relazioni contrattuali nella catena alimentare: la legge spagnola n. 12 del 2013* (Stosunki umowne w łańcuchu żywnościowym: ustawa hiszpańska nr 12 z 2013 r.), RDA 2015, z. 4, s. 385–433.

Przedmiotem rozważań jest problematyka ochrony konsumenta jako słabszej strony stosunków umownych w łańcuchu żywnościowym z perspektywy prawa prywatnego i publicznego oraz umów żywnościowych pomiędzy przedsiębiorcami. Uwagi autora odnoszą się m.in. do hiszpańskiej ustawy nr 12 z 2013 r. i Kodeksu dobrych praktyk. Celem ustawy hiszpańskiej jest podjęcie próby usprawnienia funkcjonowania łańcucha żywnościowego. W świetle art. 2 tej ustawy wyróżnić można umowy handlowe, w tym umowy nazywane żywnościowymi. Przez umowę żywnościową ustawodawca hiszpański nakazuje rozumieć umowę, w której jedna ze stron zobowiązuje się sprzedać za określoną cenę żywność lub produkty odżywcze albo składniki żywności; mogą to być również inne umowy niż sprzedaż, w których nie jest jednak zaangażowany konsument finalny.

Analizowana ustawa reguluje kwestie stosunków przedsiębiorców w łańcuchu żywnościowym, co oznacza według autora budowanie strategii *governance* w sferze przepisów prawa dotyczących systemów rolno-żywnościowych. Z kolei hiszpański Kodeks dobrych praktyk handlowych i kontraktacji żywnościowej przyjęty 2 listopada 2015 r. jest aktem prawnym mającym dobrowolne zastosowanie do zbiorowych struktur będących elementem łańcucha rolno-żywnościowego, którego celem jest zapewnienie zrównoważonych stosunków prawnych między stronami.

Ferdinando Albisinni, *Marchi e indicazioni geografici* (Znaki i oznaczenia geograficzne), RDA 2015, z. 4, s. 434–469.

Artykuł dotyczy problematyki oznaczeń geograficznych jako „narzędzi” wyróżniających produkty żywnościowe wysokiej jakości. Autor nawiązuje do zagadnienia jakości produktów rolnych jako elementu Wspólnej Polityki Rolnej oraz do kwestii konkurencji i związanej z nią regulacji wyróżniania jakości produktów na rynku. Jakość produktów rolnych regulowana jest obecnie rozporządzeniem nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i żywnościowych. Autor dostrzega problem współistnienia na rynku oznaczeń jakości produktów żywnościowych w świetle regulacji prawa własności przemysłowej (oznaczenia geograficzne i znaki towarowe). W szczególności, zdaniem autora, problemy pojawiają się w momencie, gdy unijne przepisy regulujące współistnienie znaków towarowych i oznaczeń geograficznych odwołują się do norm dotyczących zakazu wprowadzania w błąd, dopuszczając rejestrację znaków towarowych, które zawierają chronione oznaczenie pochodzenia.

Luigi Russo, *I contratti della filiera agroalimentare nel quadro della nuova politica agricola comune* (Umowy w łańcuchu rolno-żywnościowym w świetle nowej Wspólnej Polityki Rolnej), RDA 2015, z. 4, s. 470–509.

Przedmiotem artykułu są zagadnienia umów rolniczych w świetle nowej Wspólnej Polityki Rolnej. Rynki rolne zostały objęte rozporządzeniem nr 1308/2013, które utrzymuje schemat z poprzednio obowiązującego rozporządzenia nr 1234/2007, tj. dotyczy rynków poszczególnych produktów rolnych. Autor zauważa obojętność regulacji prawnej na ochronę konkurencji w zakresie nieuczciwych praktyk rynkowych, które mogą dotyczyć pojedynczych umów prawnorolnych. Ustawodawca skupia uwagę na kompetencjach dotyczących kontraktowania we wskazanym obszarze. Rynek rolny nie jest jednak wolny od reguł ochrony konkurencji, jak wynika z przepisów *antitrust* i wyjątków przewidzianych dla sektora rolnego.

Dlatego, zdaniem autora, uwaga Komisji nie może skupiać się wyłącznie na kwestiach antykonkurencji w działalności organizacji producentów rolnych, lecz winna uwzględniać m.in. tzw. *bargaining power* w rolnictwie.

Ilaria Trapè, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni* (Propozycja rozporządzenia w sprawie rolnictwa ekologicznego: pierwsze refleksje), RDA 2015, z. 4, s. 535–562.

Autorka poddała analizie propozycję rozporządzenia Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produkcji ekologicznej (COM(2014)179 final), której celem jest poprawa obowiązujących rozwiązań prawnych we wskazanej materii, w tym racjonalizacja oraz uproszczenie przepisów. Rolnictwo ekologiczne od lat jest ważnym narzędziem w realizacji celów wspólnej polityki rolnej. W szczególności zasada elastyczności wymaga dostosowania do sytuacji i potrzeb państw członkowskich w taki sposób, by rolnictwo ekologiczne mogło być innowacyjne.

W opinii autorki propozycja nowej regulacji rysuje się jako narzędzie dalszego wzmocnienia sektora rolnictwa ekologicznego poprzez wyposażenie go w specyficzne cechy. Wydaje się, iż celem ustawodawcy jest zwiększenie ochrony interesów, a zwłaszcza zaufania konsumenta, poprzez instrumenty przejrzystości. Należy jednak pamiętać, iż certyfikacja produktów wiąże się z samym procesem, a nie z produktem ekologicznym. Dlatego możliwe jest występowanie rozdzwiewu między oczekiwaniami konsumenta w zakresie jakości produktu a jego cechami.

Opracowanie: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (18) – 2016, 199–201
DOI: 10.14746/ppr.2016.18.1.17

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

WYBRANE TEZY ORZECZEŃ W SPRAWACH ROLNYCH

Stosunki własnościowe w rolnictwie i kształtowanie ustroju rolnego

Skoro powódka nie prowadzi osobiście działalności rolniczej w całości lub też na znacznej jej części to nie mogła zostać uznana za rolnika indywidualnego w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Wyrok SA we Wrocławiu z 2 kwietnia 2015 r., I ACa 227/15,
Legalis, nr 1398250

Obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos/ mortis causa*

Wierzyciel jednego z małżonków po ustaniu wspólności majątkowej małżeńskiej może prowadzić egzekucję z udziału tego małżonka we własności nieruchomości wchodzącej poprzednio w skład majątku wspólnego.

Uchwała SN – Izba Cywilna z 17 kwietnia 2015, III CZP 9/15,
„Biuletyn SN” 2015, nr 4

Roszczenie przewidziane w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (jedn. tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1380) zmierza do stwierdzenia nieważności skutku w postaci nabycia własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości.

Uchwała SN z 20 listopada 2015 r., III CZP 80/15,
„Biuletyn SN” 2015, nr 11

Wydanie decyzji ustalającej, że nieruchomość stanowi wspólnotę gruntową, nie stanowi przeszkody do stwierdzenia zasiedzenia, czy uwłaszczenia tej nieruchomości. Przy czym zaliczenie nieruchomości do wspólnot gruntowych następowało z mocy samego prawa z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 roku o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. Nr 28, poz. 169 ze zm.). Oznacza to, że nieruchomości nieobjęte decyzją ustalającą przynależność do wspólnoty nie mogą być uważane za wspólnoty gruntowe.

Postanowienie SN – Izba Cywilna z 19 listopada 2015 r., V CSK 151/15,
Legalis, nr 1402786

1. Pozwany otrzymując od powodów własność gospodarstwa, miał prawo władać nim jak właściciel, a zatem zgodnie z art. 140 KC korzystać z niego, pobierać pożytki, a także nim rozporządzać.

2. Mimo że z literalnego brzmienia zapisu umowy nie wynika, że w skład gospodarstwa rolnego wchodził także inwentarz żywy i maszyny rolnicze, jednakże skoro powodowie w zamian za darowiznę chcieli uzyskać emerytury rolnicze, warunkiem było przekazanie własności gospodarstwa rolnego jako zorganizowanej całości.

Wyrok SA w Białymstoku z 19 lutego 2015 r., I ACa 787/14,
Legalis, nr 1213572

Przekazanie przez rolnika gospodarstwa rolnego następcy na zasadzie i w trybie ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. z 1977 r. Nr 32, poz. 140 ze zm.) nie może być odwołane na podstawie przepisów art. 898–900 KC, dotyczących odwołania darowizny z powodu rażącej niewdzięczności.

Wyrok SA w Krakowie z 28 kwietnia 2015 r., I ACa 200/15,
Legalis, nr 1285111

1. Będąca, następstwem zbycia gospodarstwa przez następcę na rzecz osoby trzeciej w drodze darowizny, niemożność powrotnego przejścia własności na przekazującego, czyni jego roszczenie skierowane do następcy o rozwiązanie tej umowy niedopuszczalnym.

2. Powódka powoływała się na brak zainteresowania syna jej osobą oraz lekceważący stosunek, co mogłoby wyczerpywać przesłankę uporczywego postępowania wobec rolnika w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego, [...], ale za przejaw takiego działania nie może być uznana czynność sprzedaży działek rolnych, gdyż powódka nie może ingerować w prawo własności i wynikającą z niego zdolność do rozporządzania rzeczą (vide art. 140 KC).

Wyrok SA w Szczecinie z 14 maja 2015 r., I ACa 865/14,
Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Szczecinie 2015, nr 3, poz. 57

W świetle art. 913 § 2 KC rozwiązanie umowy o dożywocie może nastąpić tylko w wypadku, kiedy po pierwsze, spełnione są warunki, o jakich mowa w art. 913 § 1 KC, czyli pomiędzy zobowiązanym (zobowiązanymi) a dożywotnikiem (dożywotnikami), wytworzą się takie stosunki, iż nie można od nich nawzajem wymagać dalszego utrzymywania pomiędzy sobą bezpośredniej styczności. Ponadto muszą być zrealizowane przesłanki normatywne zastosowania § 2 tej normy, zgodnie z którą musi za rozwiązaniem umowy, które w zamyśle ustawodawcy jest wyjątkiem od reguły stabilności stosunków ukształtowanych w drodze czynności prawnych pomiędzy ich stronami, przemawiać wyjątkowość sytuacji, jaka ukształtowała się pomiędzy nimi; sytuacji, która prowadzi do usprawiedliwionego obiektywnie wniosku, że nie jest wystarczające zapewnienie braku styczności pomiędzy kontrahentami a jedynym sposobem dla jej zniesienia pozostaje rozwiązanie samej umowy. Obojętne są przy tym przyczyny konfliktu i to, która strona zawiniła ich powstanie. Wystarcza bowiem ustalenie, że umowa o dożywocie nie jest wykonywana i nie będzie wykonywana w przyszłości.

Wyrok SA w Krakowie z 21 grudnia 2015 r., I ACa 1167/15,
Legalis, nr 1399096

Rejestry i ewidencja

W świetle treści art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 86) obowiązującego w 2014 r. małżonkowie powinni otrzymywać jeden numer identyfikacyjny, niezależnie od tego czy współposiadają lub wspólnie prowadzą gospodarstwo, czy też nie. Ustawodawca nie zróżnicował bowiem sytuacji małżonków, którzy wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne z tymi małżonkami, którzy posiadają odrębne gospodarstwa rolne niezwiązane ze sobą funkcjonalnie, organizacyjnie, ekonomicznie. Rozstrzygającym w tej materii jest fakt pozostawania w związku małżeńskim. Przepis art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji nie odwołuje się w swojej regulacji do stosunków majątkowych istniejących między małżonkami.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20 stycznia 2015 r., II SA/Bd 1296/14,
Legalis, nr 1196606

Agencje rolne

Postępowanie prowadzone w trybie art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. Nr 98, poz. 634 ze zm.) jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego przedmiotem jest ustalenie, czy w danej sprawie doszło do nienależnego lub nadmiernego pobrania środków

ków pochodzących z funduszy wskazanych w tym przepisie, a następnie określenie kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków. Brak jest przy tym podstaw, aby zasadnie wywodzić, że warunkiem koniecznym wydania decyzji ustalającej kwoty nienależnie pobranych środków, jest uprzednie wzruszenie, w trybie przepisów o wznowieniu postępowania, ostatecznych decyzji przyznających płatności.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 stycznia 2015 r., III SA/Wr 603/14,
Legalis, nr 1199881

Bezwzględny obowiązek wydania przez właściwy organ decyzji ustalającej kwotę nienależnie pobranych dla obszarów objętych planem rozwoju obszarów wiejskich aktualizuje się wraz z ustaleniem zaistnienia przesłanki zaniechania prowadzenia działalności rolniczej oraz brakiem wystąpienia przesłanek, które wyłączają podstawy do żądania ich zwrotu. Stwierdzenie, czy przyznane kwoty pomocy czy płatności są przyznane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, jest wynikiem ustaleń dokonanych w toku postępowania toczącego się na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1438 ze zm.). Stanowcza regulacja zawarta w przepisie § 9 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. z 2004 r. Nr 73, poz. 657 ze zm.) nie pozwala na korygowanie ustaleń faktycznych w zakresie powstania obowiązku zwrotu świadczenia elementami natury słusznościowej czy celowościowej, z powołaniem się na interes społeczny lub słuszny interes strony. Tym samym wskazany przepis stanowi szczególną normę prawną stojącą na przeszkodzie zmiany lub uchyleniu decyzji o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności z tytułu wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w trybie art. 155 KPA. Uchylenie takiej decyzji spowodowałoby w istocie skutek w postaci zniesienia sankcji wobec podmiotu, który uchybił przepisom prawa, co jest nie do zaakceptowania w kontekście ww. przepisów prawa, a także zasad praworządności.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21 stycznia 2015 r., II SA/Go 848/14,
Legalis, nr 1197406

1. Wypełnienie wniosku o dopłaty w ramach systemów wsparcia bezpośredniego musi wiązać się z działaniem starannym i nie może zwalniać wnioskodawcy z odpowiedzialności za prawidłowe wypełnienie wniosku posłużenie się osobami trzecimi.

2. Błędem oczywistym nie może być zadeklarowanie we wniosku uprawy, co do której nie przysługuje określona płatność.

Wyrok NSA z 22 stycznia 2015 r., II GSK 1948/13,
Legalis, nr 1200211

W razie zmiany warunków realizacji przyjętego zobowiązania rolnośrodowiskowego, bez poinformowania organów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o przyczynach tego stanu, istnieje – co do zasady – podstawa do wydania decyzji ustalającej wysokość kwoty pobranych płatności przypadających do zwrotu.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 lutego 2015 r., II SA/Go 880/14, Legalis, nr 1197360

Adresatem norm zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. 1996 Nr 16, poz. 82) jest agencja, nie zaś podmioty, które z agencją nawiązują stosunki cywilnoprawne.

Wyrok SA w Warszawie z 20 lutego 2015 r., I ACa 1231/14, Legalis, nr 1360635

1. Sprawy związane z przejęciem gospodarstw rolnych przez Państwo od 1992 r. przeszły do właściwości Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – obecnie: Agencji Nieruchomości Rolnych, która jest państwową osobą prawną. Taki status Agencji wynika wprost z treści art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1014 ze zm.).

2. Skoro organem właściwym do rozstrzygania spraw związanych z przejęciem gospodarstw rolnych przez Państwo jest obecnie – Agencja Nieruchomości Rolnych, to organem wyższego stopnia wobec Agencji jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi, czyli Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 25 lutego 2015 r., II SA/Rz 1443/14, Legalis, nr 1273998

Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Obowiązywanie art. 9 ust. 3 i 4 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.; art. 16 ust. 3 i 4 w tekście jednolitym: Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.) nie stanowiło przyczyny zawieszenia biegu zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości objętych art. 9 ust. 1 (art. 16 ust. 1) tej ustawy.

Uchwała składu 7 sędziów SN z 15 kwietnia 2015 r., III CZP 82/14,
www.sn.pl

1. Informacja w postaci kopii operatów szacunkowych spełnia warunki informacji publicznej, dotyczy bowiem bezpośrednio gospodarowania mieniem publicznym.

2. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych terminów do załatwienia sprawy. Przy ocenie, czy naruszenie prawa miało charakter rażący należy uwzględniać nie tylko zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia, ale także i wynikające z okoliczności sprawy czynności jakie podejmował organ dążąc załatwienia wniosku.

3. Informacją przetworzoną jest informacja publiczna opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli innymi słowy informacja, która zostanie przygotowana „specjalnie” dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Będzie to zatem taka informacja, co do której podmiot zobowiązany do jej udzielania nie dysponuje taką „gotową” informacją na dzień złożenia wniosku, ale jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności. Informacja przetworzona to taka informacja, której wytworzenie wymaga intelektualnego zaangażowania podmiotu zobowiązanego.

Wyrok WSA w Szczecinie z 8 stycznia 2015 r., II SAB/Sz 145/14,
Legalis, nr 1169238

1. Nie można stanowczo przyjmować braku interesu prawnego w ustaleniu istnienia albo nieistnienia stosunku prawnego w razie istnienia możliwości oparcia powództwa na przepisie art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 707).

2. Właściwa wykładnia przepisu art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 687) prowadzi do wniosku, że przewidziany w tym przepisie zakaz obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa, dotyczy wszelkich nieruchomości publicznych, nie wyłączając nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

Wyrok SA w Szczecinie z 25 czerwca 2015 r., I ACa 210/15,
Legalis, nr 1337329

Ubezpieczenie społeczne rolników

Nie jest generalnie wykluczonełączenie przez posiadacza gospodarstwa rolnego działalności rolniczej z czasowym pobytem za granicą, o ile zainteresowany nie przeniósł do innego kraju swego centrum życiowego, a jego przyjazdy do Polski mają sporadyczny i okazjonalny charakter.

Wyrok SN – Izba Pracy z 12 lutego 2015 r., I UK 222/14,
Legalis, nr 1231742

W stażu emerytalnym uwzględnia się – jak okresy składkowe – nie okresy jakiegokolwiek pracy w gospodarstwie rolnym, lecz tylko stałą pracę o istotnym znaczeniu dla prowadzonej działalności rolniczej. O stałości pracy w gospodarstwie rolnym decyduje zatem gotowość do świadczenia jej na rzecz osoby bliskiej w wymiarze czasu stosownym do zakładanego przez rolnika prawidłowego funkcjonowania tego gospodarstwa zgodnie z jego strukturą, przy uwzględnieniu jego obszaru, liczby pracujących w nim osób oraz sprzętu rolniczego.

Wyrok SN – Izba Pracy z 1 kwietnia 2015 r., I UK 292/14,
Legalis, nr 1263220

Z wykładni art. 21 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 704) wynika, iż wykluczona jest abstrakcyjna weryfikacja przesłanki całkowitej niezdolności do pracy, bez jej koniecznego odniesienia do rozmiaru i specyfiki prac wymaganych w konkretnym gospodarstwie rolnym od osoby ubiegającej się o ustalenie lub przedłużenie prawa do renty rolniczej. W tym celu konieczne jest wstępne dokonanie szczegółowych ustaleń, jakie gospodarstwo prowadzi lub prowadziła osoba ubiegająca się o ustalenie lub przedłużenie prawa do rolniczej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w konkretnym gospodarstwie rolnym, gdyż bez takich ustaleń niemożliwa jest obiektywna weryfikacja takiej przesłanki wymaganej do ustalenia rolniczych uprawnień rentowych.

Wyrok SN – Izba Pracy z 9 kwietnia 2015 r., I UK 284/14,
Legalis, nr 1442958

Jeżeli praca w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia świadczona była przed dniem 1 stycznia 1983 r. w wymiarze przekraczającym połowę pełnego wymiaru czasu pracy, to przy ustalaniu prawa do emerytury uwzględnia się ten okres.

Wyrok SN – Izba Pracy z 7 maja 2015 r., III UK 172/14,
Legalis, nr 1274376

Przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 704 ze zm.) nie zawierają żadnej regulacji, która dawałaby podstawy do wyłączenia podlegania przez rolnika ubezpieczeniu społecznemu rolników z tej przyczyny, że podlega ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia poza granicami Polski, jeżeli równocześnie z tym zatrudnieniem prowadzi działalność rolniczą powodującą objęcie z mocy ustawy rolniczym ubezpieczeniem społecznym.

Wyrok SN – Izba Pracy z 6 października 2015 r., III UK 21/15,
Legalis, nr 1360074

1. Małżonek rolnika, który nie pracuje w gospodarstwie rolnym ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z gospodarstwem rolnym, nie podlega

ubezpieczeniu społecznemu rolników (*a contrario* do art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników – t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

2. Odłogowanie lub ugorowanie wszystkich gruntów rolnych nie oznacza prowadzenia gospodarstwa rolnego ani gospodarstwa domowego, które byłoby bezpośrednio związane z odłogowanym lub ugorowanym gospodarstwem rolnym, skoro jest ono pozbawione „siedliska domowego”, które byłoby związane z tym gospodarstwem rolnym, co łącznie nie stanowi tytułu podlegania rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, choćby właściciel pobierał na nieużytkowane (odłogowane) gospodarstwo rolne bezpośrednio płatności (dopłaty) obszarowe

Wyrok SN – Izba Pracy z 28 października 2015 r., I UK 460/14,
Legalis, nr 1352506

Za sprzeczne z treścią art. 10 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uznać należy zaliczenie (najpierw) do okresów składkowych okresów pracy w gospodarstwie rolnym wymienionych w punkcie 3 tego przepisu, a następnie doliczenie do nich okresów nieskładkowych w wymiarze jednej trzeciej uwzględnionej sumy okresów składkowych i okresów pracy w gospodarstwie rolnym.

Wskazany przepis jednoznacznie określa kolejność uwzględniania wymienionych w nim okresów – do sumy okresów składkowych i nieskładkowych (z ograniczeniem wynikającym z art. 5 ust. 2 tej ustawy) dolicza się okresy pracy w gospodarstwie rolnym w zakresie niezbędnym do uzupełnienia wymaganej ilości tych dwóch pierwszych okresów do przyznania emerytury.

Wyrok SA w Katowicach z 15 stycznia 2015 r., III AUa 453/14,
Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Katowicach 2015, nr 3, poz. 5

Przesłanka zaliczenia do okresów składkowych okresu pracy w gospodarstwie rolnym w ilości odpowiadającej co najmniej połowie pełnego wymiaru czasu pracy, wiąże się z poglądem, iż praca ta ma mieć charakter ciągły, co oznacza nastawienie ubezpieczonego na stałe świadczenie pracy w gospodarstwie rolnym (gotowość do jej świadczenia, dyspozycyjność) i odpowiadającą temu nastawieniu niezmienną możliwość skorzystania z jego pracy przez rolnika. Negatywną przesłanką staje się natomiast doraźna pomoc w wykonywaniu typowych obowiązków domowych, czy wykonywanie w gospodarstwie rolnym prac o charakterze dorywczym, okazjonalnie i w wymiarze niższym od połowy pełnego wymiaru czasu pracy.

Wyrok SA w Łodzi z 18 lutego 2015 r., III AUa 594/14,
Legalis, nr 1213407

Pomoc w pracach przy prowadzeniu gospodarstwa rolnego przez dziecko uczęszczające do szkoły ponadpodstawowej nie jest pracą w gospodarstwie rolnym i ma jedynie charakter pomocy rodzinnej, wypełniającej dyspozycję art. 91 § 2 KRO.

Wyrok SA w Lublinie z 17 marca 2015 r., III AUa 876/14,
Legis, nr 1219116

Udzielanie rodzicom zwyczajowej pomocy w gospodarstwie rolnym, a więc doraźnie, w zależności od sił i czasu potrzebnego na realizację obowiązków szkolnych (dojazdy, odrabianie lekcji, odpoczynek), nie może być uznawane za stałą, codzienną pracę, zaliczaną do uprawnień emerytalnych jako okres składkowy.

Wyrok SA w Łodzi z 31 marca 2015 r., III AUa 771/14,
Legis, nr 1242636

Przesłanka zaliczenia do okresów składkowych okresu pracy w gospodarstwie rolnym w ilości odpowiadającej co najmniej połowie pełnego wymiaru czasu pracy wiąże się z poglądem, iż praca ta ma mieć charakter ciągły, co oznacza nastawienie ubezpieczonego na stałe świadczenie pracy w gospodarstwie rolnym (gotowość do jej świadczenia, dyspozycyjność) i odpowiadającą temu nastawieniu niezmienną możliwość skorzystania z jego pracy przez rolnika, a negatywną przesłanką staje się doraźna pomoc w wykonywaniu typowych obowiązków domowych, czy wykonywanie w gospodarstwie rolnym prac o charakterze dorywczym, okazjonalnie i w wymiarze niższym od połowy pełnego wymiaru czasu pracy.

Wyrok SA w Katowicach z 24 kwietnia 2015 r., III AUa 1104/14,
Legis, nr 1285449

Z doświadczenia życiowego wynika, że praca w gospodarstwie rolnym sprowadza się do szeregu czynności, które należy wykonywać nieprzerwanie. Stałość pracy nie musi jednak oznaczać codziennego wykonywania czynności rolniczych, ale gotowość do wykonywania pracy rolniczej.

Wyrok SA w Poznaniu z 21 maja 2015 r., III AUa 801/14,
Legis, nr 1349136

1. Członek rolniczej spółdzielni produkcyjnej nie pozostaje z nią w stosunku pracy, zaś wiążące się z wykonywaniem przez niego pracy na rzecz spółdzielni prawa i obowiązki stanowią nieodłączny składnik cywilnoprawnego stosunku członkostwa.

2. Praca w rolniczej spółdzielni produkcyjnej wykonywana przez jej członka nie podlega zaliczeniu do okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganym w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym, o którym mowa w art. 184 ust. 1 pkt 1

ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 748).

Wyrok SA w Gdańsku z 19 października 2015 r., III AUa 747/15,
Legalis, nr 1359654

1. Co do zasady istnieją pełne podstawy do przeniesienia odpowiedzialności zbywcy gospodarstwa rolnego za zaległości składkowe na nabywcę tego gospodarstwa w określonych w przepisie art. 112 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 613) przypadkach i na przewidzianych tam zasadach.

2. Zasadnym jest uznanie zaistnienia pełnych przesłanek przypisania nabywcy gospodarstwa rolnego subsydiarnej odpowiedzialności za zaległości składkowe zbywającego wobec nie uzyskania przed nabyciem przez nabywcę zaświadczenia KRUS o wysokości wspomnianych zaległości zbywającego. Brzmienie art. 112 Ordynacji podatkowej poprzez zawarte w jego § 6 odesłanie do możliwości uzyskania stosownego zaświadczenia, wyznacza bowiem swoisty miernik należytej staranności nabywcy gospodarstwa rolnego, przy czym oczywistym jest, że zaświadczeniem tym nie jest wypis z księgi wieczystej.

Wyrok SA w Lublinie z 22 października 2015 r., III AUa 589/15,
Legalis, nr 1360516

Przepis art. 19 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 704 ze zm.) przewiduje możliwość przyznania ubezpieczonemu rolnikowi emerytury rolniczej, jeśli spełni on łącznie warunki dotyczące: wieku wynoszącego 60 lat dla mężczyzn, podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 30 lat, zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej.

Wyrok SA w Lublinie z 22 października 2015 r., III AUa 619/15,
Legalis, nr 1360518

Sam fakt wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym rodziców nie był wystarczający do uznania tego okresu jako składkowego do nabycia uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Wyrok SA w Warszawie z 29 października 2015 r., III AUa 1392/14,
Legalis, nr 1372801

W zakresie ustalenia podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej przed dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie dekretu z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin (Dz.U.

z 1983 r. Nr 27, poz. 135 ze zm.), nie istnieją żadne ograniczenia dowodowe w postępowaniu przed sądem.

Wyrok SA w Katowicach z 13 listopada 2015 r., III AUa 51/15,
Legasis, nr 1399070

Przy każdej działalności opartej na produkcji rolnej (w tym również działalności w postaci działów specjalnych) okresy, w których zbierane są plony występują jedynie kilka razy w roku, co jednakowoż nie jest tożsame z uznaniem, że w pozostałym czasie rolnik takiej działalności nie prowadzi, albowiem wykonuje szereg czynności, tj. sadzenie, nawożenie, odchwaszczanie, pielnie, podlewanie i wiele innych, których ostatecznym rezultatem jest właśnie możliwość zebrania owoców jego pracy, dlatego też wyłączenie okresów, w których nie są zbierane plony, z okresów uznanych za prowadzenie działalności rolnej w postaci działów specjalnych jest niezasadne.

Wyrok SA w Gdańsku z 10 grudnia 2015 r., III AUa 1149/15,
Legasis, nr 1398744

Nie sposób przyjąć jako zasady, iż kształcenie się w szkole ponadpodstawowej oznacza, iż praca w gospodarstwie rolnym nie może mieć charakteru stałego.

Wyrok WSA w Warszawie z 12 lutego 2015 r., II SA/Wa 499/14,
Legasis, nr 1199694

Płatności bezpośrednie i wspieranie obszarów wiejskich

Warunek ustanowiony w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (Dz.U. Nr 207, poz. 2117), zgodnie z którym uzupełnienie – w okresie pięciu lat od rozpoczęcia działalności – braku odpowiednich kwalifikacji zawodowych może nastąpić wyłącznie przez uzyskanie wykształcenia określonego w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia, a nie przez uzyskanie stażu pracy w gospodarstwie rolnym, jest niezgodny z wymaganiami ustanowionymi w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia (Dz.Urz.U.E.L z 1999 r. Nr 160, poz. 80 ze zm.).

Wyrok SN – Izba Cywilna z 6 listopada 2015 r., II CSK 68/15,
www.sn.pl

Skoro na gruncie § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 174, poz. 1809 ze zm.) mowa jest o wstrzymaniu i zwrocie płatności rolnośrodowiskowej – co oznacza zarówno utratę uprawnienia do płatności wnioskowanej na dany rok, jak i utratę uprawnienia do płatności już uzyskanej, która podlega zwrotowi – a sytuacje objęte hipotezą tego przepisu, gdy chodzi o obowiązek zwrotu płatności już uzyskanej, rozumieć należy nie inaczej jako tylko przypadki nienależnej płatności związane z nieuzasadnionym charakterem danej płatności (art. 73 ust. 1 w związku z ust. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników – Dz.Ur.UE.L z 2004 r. Nr 141, str. 18) – to nie może budzić wątpliwości, że przedmiotem żądania zwrotu może być tylko i wyłącznie konkretna płatność udzielona w konkretnej dacie, na podstawie decyzji o jej przyznaniu.

Wyrok NSA z 11 lutego 2015 r., II GSK 2300/13,
Legalis, nr 1218246

Skoro na gruncie § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 174, poz. 1809 ze zm.) mowa jest o wstrzymaniu i zwrocie płatności rolnośrodowiskowej – co oznacza zarówno utratę uprawnienia do płatności wnioskowanej na dany rok, jak i utratę uprawnienia do płatności już uzyskanej, która podlega zwrotowi – a sytuacje objęte hipotezą tego przepisu, gdy chodzi o obowiązek zwrotu płatności już uzyskanej, rozumieć należy nie inaczej jako tylko przypadki nienależnej płatności związane z nieuzasadnionym charakterem danej płatności (art. 73 ust. 1 w związku z ust. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników – Dz.Ur.UE.L z 2004 r. Nr 141, str. 18) – to nie może budzić wątpliwości, że przedmiotem żądania zwrotu może być tylko i wyłącznie konkretna płatność udzielona w konkretnej dacie, na podstawie decyzji o jej przyznaniu.

Wyrok NSA z 11 lutego 2015 r., II GSK 2300/13,
Legalis, nr 1218246

Postępowanie prowadzone w trybie art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. Nr 98, poz. 634 ze zm.) jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego przedmiotem jest ustalenie, czy w danej sprawie doszło do nienależnego lub nadmiernego pobrania środków pochodzących z funduszy wskazanych w tym przepisie, a następnie określenie kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków. Brak jest przy tym podstaw, aby zasadnie wywodzić, że warunkiem koniecznym wydania decyzji ustalającej kwoty nienależnie pobranych środków, jest uprzednie wzruszenie, w trybie przepisów o wznowieniu postępowania, ostatecznych decyzji przyznających płatności.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 stycznia 2015 r., III SA/Wr 603/14,
Legalis, nr 1199881

1. Realizacja zobowiązań rolnośrodowiskowych w rozumieniu § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. z 2004 r. Nr 174, poz. 1809) polega na ich rzeczywistym wykonaniu. Stąd mając na uwadze powyższe oraz cele płatności rolnośrodowiskowej stwierdzić należy, iż jeżeli na skutek siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych rolnik nie może wykonać w danym roku zadań z tytułu podjętych zobowiązań, nie przyznaje się mu w danym roku płatności rolnośrodowiskowej, gdyż nie poniósł żadnych kosztów ani nie utracił dodatkowych dochodów w wyniku braku możliwości wywiązania się z podjętego zobowiązania.

2. Mimo że badanie wpływu wystąpienia siły wyższej na możliwość realizacji zobowiązania nie wiąże się bezpośrednio z przesłankami przyznania płatności rolnośrodowiskowej nie przekreślało to definitywnie możliwości przyznania takiej płatności. Zasada, że płatność w programie rolnośrodowiskowym przyznawana jest do działki rolnej, a tym samym nie ma dowolności „podziału” danej działki i wypłacenia należności w wysokości pomniejszonej tylko o część, która z uwagi na działanie siły wyższej nie została właściwie zagospodarowana nie wynika z treści prawa materialnego.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 15 stycznia 2015 r., II SA/Go 808/14,
Legalis, nr 1197408

Kwestia stwierdzenia nienależnych lub nadmiernie pobranych środków publicznych przez rolnika jest indywidualną sprawą administracyjną rozstrzyganą w postępowaniu administracyjnym według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Stosownie do dyspozycji przepisu art. 21 ust. 1 powołanej przez organy ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (t.j. Dz.U.

2013 r. poz. 173) do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji wydawanych przez organy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy te same ustawy stanowią inaczej. Rozwiązania przyjęte w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wskazują, że to strona musi wykazywać się wzmożoną aktywnością w gromadzeniu oraz przedstawianiu dowodów i nie może oczekiwać, że organ prowadzący postępowanie będzie z urzędu podejmował wszelkie środki dowodowe niezbędne do dokładnego i wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy.

Wyrok WSA w Krakowie z 20 stycznia 2015 r., III SA/Kr 1529/14,
Legalis, nr 1197723

Kwoty nienależnie pobrane, o których stanowi art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1438, ze zm.) to nie to samo co nienależne kwoty mające charakter obiektywne. Nienależnie pobrane świadczenie powinno cechować się złą wolą osoby pobierającej. Nie można przyjąć istnienia po stronie ubezpieczonego dobrej woli, jeżeli ubezpieczony jako prowadzący długoletnią działalność gospodarczą i rolną, a zatem osoba, której przypisać należy przymiot „profesjonalisty”, zorientowany powinien być w zasadach prowadzenia działalności gospodarczej, zasad ubezpieczenia w KRUS zwłaszcza jeśli dodatkowo był o tym informowany przez właściwe organy. Ponadto występując o rentę strukturalną złożył oświadczenie, że znane mu są zasady przyznawania renty strukturalnej. Niedopełnienie obowiązków, wynikających z mocy ustawy, co do istnienia których ubezpieczony był informowany, świadczy o zaniedbaniu.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 lutego 2015 r., II SA/Go 805/14,
orzeczenia.nsa.gov.pl

Następcy prawnemu rolnika, któremu przyrzeczono płatność zwierzęcą przysługującą ta płatność w przypadku nabycia na własność wszystkich gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego będącego własnością rolnika.

Wyrok WSA w Łodzi z 4 marca 2015 r., III SA/Łd 816/14,
Legalis, nr 1271760

Jeżeli przedłożone dokumenty wskazują, że osoby dokonujące kontroli nie figurują w wykazie osób upoważnionych do jej przeprowadzenia, a ponadto w aktach sprawy brak dowodu potwierdzającego posiadanie przez te osoby stosownego imiennego upoważnienia do przeprowadzania kontroli, to w tym stanie, okolicznością obalającą twierdzenia rolnika nie może być głoślowe stwierdzenie organu Agencji, że

zarzuty co do wadliwości kontroli są bezpodstawne. Wykonanie kontroli w sposób wadliwy, przez osoby nie posiadające stosownego upoważnienia, może mieć wpływ na jej wynik. Kwesta ta wymaga więc jednoznacznego wyjaśnienia.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 6 maja 2015 r., III SA/Wr 844/14,
Legalis, nr 1276017

To na rolnika, który złożył wniosek o płatności, ustawodawca nałożył obowiązek inicjatywy w zakresie aktywnego uczestnictwa w postępowaniu i przejawienia inicjatywy dowodowej, bez oczekiwania na wezwania. Ograniczenie stosowania pewnych zasad określonych przepisami KPA wiąże się z tym, że zasadnicze kwestie związane ze składaniem wniosków, wymogów, jakie muszą być spełnione przez wnioskodawców, terminy ich składania i tryb załatwiania przez Agencję, regulowane są przez rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1122/2009. W celu podważenia ustaleń poczynionych przez uprawniony do kontroli organ, strona powinna wykazać się aktywnością w zakresie dowodzenia, iż zgłoszone przez nią do pomocy finansowej dane, są prawidłowe.

Wyrok WSA w Olsztynie z 10 czerwca 2015 r., I SA/Ol 199/15,
Legalis, nr 1272247

Plantacją wieloletnią jest plantacja, której okres użytkowania wynosi kilka lat, tj. ponad dwa lata. Interpretacja ta oparta jest na odczytaniu słowa wieloletni, a więc taki, którego wiek jest większy niż rok i dwa lata. W wypadku gdyby strona czerpała korzyści z plantacji truskawek przez okres co najmniej trzech lat (okres założonego cyklu produkcyjnego), to taką plantację można uznać za plantację wieloletnią. Zaś szkółki drzewek owocowych nie można uznać, za sad, gdyż taka szkółka nie daje posiadaczowi korzyści z owoców tych drzewek owocowych, tylko da korzyści z ewentualnych sadzonek, dlatego też taką szkółkę należy uznać za plantację wieloletnią.

Wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2015 r., V SA/Wa 1540/15,
Legalis, nr 1387292

Zastosowanie przepisu art. 54 ust. 2 lit. b rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzonych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.Urz. UE L z 2004 r. Nr 165, s. 1 ze zm.), wymaga najpierw wykazania „niezgodności”, a zatem niezbędne jest zrekonstruowanie wzorca należytego zachowania podmiotu zajmującego się wytwarzaniem wyrobów mięsnych. Podstawę normatywną w tym zakresie stanowi przepisy rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy doty-

czące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.Urz. UE L z 2004 r. Nr 139, s. 55 ze zm.).

Wyrok WSA w Poznaniu z 10 listopada 2015 r., II SA/Po 733/15,
Legalis, nr 1389343

Opodatkowanie rolnictwa

1. Datą zmiany treści ewidencji jest data określona w skierowanym do organu podatkowego zawiadomieniu starosty. Powinna być ona również odnotowana w dzienniku zmian. Dopiero z tą datą dokonania zmiany w ewidencji, określone grunty zmieniają swój charakter dla celów podatkowych. Wyłącznie zatem starostowie upoważnieni są do dokonywania zmian w ewidencji gruntów i budynków.

2. Użyty w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. Nr 193, poz. 1287) zwrot „wymiar podatku” należy interpretować w ten sposób, iż przy ustalaniu zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, w podatku rolnym i podatku leśnym, winny zostać uwzględnione zarówno elementy przedmiotowe, jak i podmiotowe zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Informacje dotyczące funkcji (użytkowego przeznaczenia) zarówno gruntu, jak i budynku (lokalu) mają dla organu podatkowego charakter wiążący i nie mogą być przezeń samodzielnie korygowane w ramach postępowania podatkowego, bez zmiany tych wpisów w ewidencji gruntów.

Wyrok NSA z 13 stycznia 2015 r., II FSK 3108/12,
Legalis, nr 1200026

Użyty w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) zwrot „wymiar podatku” należy interpretować w ten sposób, iż przy ustalaniu zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, w podatku rolnym i podatku leśnym, winny zostać uwzględnione zarówno elementy przedmiotowe, jak i podmiotowe zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Informacje dotyczące funkcji (użytkowego przeznaczenia) zarówno gruntu, jak i budynku (lokalu) mają dla organu podatkowego charakter wiążący i nie mogą być przezeń samodzielnie korygowane w ramach postępowania podatkowego, bez zmiany tych wpisów w ewidencji gruntów.

Wyrok NSA z 13 stycznia 2015 r., II FSK 3109/12,
Legalis, nr 1217903

Opodatkowaniu podlega nie samo odszkodowanie, lecz stanowiące dostawę towarów przeniesienie własności nieruchomości gruntowej w zamian za przyjmującą formę odszkodowania wynagrodzenie.

Możliwość zastosowania zwolnienia przedmiotowego, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.) winna być oceniana gdy z mocy prawa nastąpiło przeniesienie własności gruntów, a nie kiedy doszło do określenia wysokości odszkodowania.

Wyrok NSA z 23 stycznia 2015 r., I FSK 1544/12,
Legalis, nr 1200199

Okoliczność, że gospodarstwo rolne miało powierzchnię przekraczającą 1 ha powierzchni, przesądzała o uznaniu tego areалу za gospodarstwo rolne – w rozumieniu ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, a tym samym ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.). Skoro też powyższe przepisy nie wymagały konieczności legitymowania się tytułem prawnym do gruntu rolnego o powierzchni przekraczającej 1 ha, bo dopuszczały możliwość jedynie samego jego posiadania, to fakt, że osoba wnioskująca o świadczenie pielęgnacyjne była tylko współwłaścicielką gospodarstwa rolnego, nie miał w tym przypadku żadnego znaczenia.

Wyrok NSA z 27 marca 2015 r., I OSK 2659/13,
Legalis, nr 1217773

Określenie „związane z prowadzeniem działalności gospodarczej” użyte w art. 1a ust. 1 pkt 3, art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a, czy też w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.) jest pojęciem o szerszym zakresie znaczeniowym niż „zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej” (art. 2 ust. 2 tej ustawy). O ile bowiem, stosownie do treści art. 1a ust. 1 pkt 3 (w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b omawianej ustawy) obowiązek uiszczania podatku od nieruchomości w najwyższej stawce wiąże się co do zasady z samym faktem posiadania gruntu (budynku lub jego części) przez przedsiębiorcę (sposób wykorzystania gruntu nie ma tu znaczenia), o tyle w przypadku gruntów sklasyfikowanych m.in. jako grunty rolne lub leśne, do objęcia ich podatkiem od nieruchomości konieczne jest spełnienie dodatkowej przesłanki, tj. zajęcia (wykorzystania) tychże gruntów na prowadzenie działalności gospodarczej.

Wyrok NSA z 14 maja 2015 r., II FSK 1144/13,
Legalis, nr 1311553

Utratę charakteru rolnego gruntu trzeba oceniać na dzień sprzedaży, a nie na podstawie działań nabywcy, podejmowanych po zakupie. Z jednej bowiem strony, podatnik musi w momencie podpisywania umowy ocenić, czy z tytułu sprzedaży powstał u niego obowiązek podatkowy. Z drugiej zaś strony, nie może ponosić

ujemnych konsekwencji podatkowych za przyszłe przedsięwzięcia nabywcy, na które nie ma wpływu.

Wyrok NSA z 22 maja 2015 r., II FSK 378/14,
Legalis, nr 1395128

Błędna jest wykładnia art. 2 pkt 1 lit. g ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 626) prowadząca do przyjęcia, że określone w nim wyłączenie odnosi się wyłącznie do czynności cywilnoprawnych, których materialnoprawna podstawa wynika z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1774), z pominięciem innych ustaw normujących gospodarkę nieruchomościami, w tym ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2100). Ponieważ ustawa o lasach również zawiera przepisy o gospodarce nieruchomościami, dokonane na ich podstawie czynności cywilnoprawne również podlegają wyłączeniu z opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych.

Wyrok NSA z 5 sierpnia 2015 r., II FSK 4079/14,
Legalis, nr 1331624

1. Wszelkie działania cechujące się fachowością (stałym, nie okazjonalnym, nie amatorskim charakterem), podporządkowaniu regułom opłacalności i zysku lub zasadzie racjonalnego gospodarowania, działaniem na własny rachunek, powtarzalnością działań (np. seryjnością produkcji, stypizowaniem działań, ciągłością współpracy) i uczestnictwem w obrocie gospodarczym, są pozarolniczą działalnością gospodarczą, a uzyskane w ich wyniku przychody są przychodami ze źródła wymienionego w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 361).

2. Uzyskiwanie dochodu w ramach źródła przychodów jakim jest pozarolnicza działalność gospodarcza ma charakter obiektywny w tym znaczeniu, że wymóg zgłoszenia jej do ewidencji działalności gospodarczej, nie jest warunkiem konstytuującym tę działalność, a po drugie zgłoszenie tych samych czynności do opodatkowania w ramach innego źródła przychodów i subiektywne przekonanie podatnika, że realizując przychody z tego źródła realizuje przychody właśnie z niego – oznaczają, że to subiektywne przekonanie podatnika nie może unicestwiać obiektywnie istniejącego źródła przychodów.

Wyrok WSA w Gliwicach z 8 października 2015 r., I SA/GI 152/15,
Legalis, nr 1372273

Regulacja art. 15 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.) jest wynikiem tego, że gospodarstwo rolne może być współwłasnością kilku osób w tym także może stanowić

współwłasność małżeńską. Sytuacja tych osób zbliżona jest do sytuacji współników spółki osobowej. Z uwagi na specyfikę sytuacji tych podmiotów ustawodawca w sposób szczególny określił też status podatnika wskazując, że podatnikiem VAT czynnym może być w takim przypadku tylko jedna osoba tj. ta, która złoży zgłoszenie rejestracyjne. Art. 96 ust. 2 ustawy jest więc jedynie dopełnieniem regulacji zawartej w art. 15 ust. 4 i 5 tej ustawy.

Wyrok NSA z 27 października 2015 r., I FSK 549/14,
Legalis, nr 1362351

Tylko producenci rolni posiadający gospodarstwa o powierzchni co najmniej 1 ha fizycznego lub 1 ha przeliczeniowego mogą się ubiegać się o zwrot akcyzy zawartej w cenie oleju napędowego.

Wyrok WSA w Opolu z 10 lutego 2016 r., I SA/Op 598/15,
Legalis, nr 1406438

Dla oceny utraty charakteru rolnego bądź leśnego gruntu znaczenie mają okoliczności faktyczne (związane z faktycznym sposobem użytkowania gruntu), a nie formalnoprawne (związane z charakterem gruntu wskazanym w ewidencji gruntów i budynków). Cel nabycia może wynikać bezpośrednio z aktu notarialnego, statusu nabywcy, jak również z okoliczności związanych z daną transakcją. Przepis art. 21 ust. 1 pkt 28 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.) wymaga, aby tego rodzaju utrata charakteru rolnego lub leśnego nastąpiła w związku ze sprzedażą. Przy czym, chodzi tu o każdy związek, w następstwie którego grunty tracą swój charakter rolny lub leśny, byle tylko można było go powiązać ze sprzedażą. Może to być związek uprzedni, rozumiany jako przygotowawczy do sprzedaży, bezpośrednio związany ze sprzedażą, czy też będący skutkiem sprzedaży.

Wyrok WSA w Kielcach z 12 lutego 2015 r., I SA/Ke 726/14,
Legalis, nr 1197532

Czynności polegające na zakupie owoców i warzyw, ich sortowaniu, przechowywaniu i dalszej odsprzedaży nie mieszczą się w zakresie definicji pojęcia działalności rolniczej w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.). Stanowią one działalność handlową, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.), do którego odsyła art. 1a ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Wyrok WSA w Kielcach z 6 maja 2015 r., I SA/Ke 188/15,
Legalis, nr 1261533

Nie można uznać za odrębnych podatników każdego z małżonków – rolników, będących współwłaścicielami gospodarstwa rolnego, w sytuacji, gdy przedmiotem zgłaszanej przez każdego z nich działalności są usługi rolnicze.

Wyrok WSA w Olsztynie z 19 listopada 2015 r., I SA/OI 524/15,
Legalis, nr 1388459

Ochrona gruntów rolnych i leśnych

Okoliczność, że ustawodawca przewidział możliwość przeniesienia własności uprawy leśnej w drodze sprzedaży lub spadkobrania, nie oznacza, że przyznał nabywcy więcej praw niż posiadał jego poprzednik prawny. Z przepisów ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz.U. Nr 73, poz. 764 ze zm.) nie wynika, aby prawo do takiego ekwiwalentu obowiązywało każdorazowo w stosunku do nabywcy uprawy leśnej. Przeciwnie, z art. 7 ust. 6a ustawy wynika, że w przypadku sprzedaży gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalent przechodzą na nabywcę. W sytuacji jednak, gdy zbywca nie posiada prawa do ekwiwalentu, gdyż wygasło ono z jednego z powodów wymienionych w art. 7 ust. 6 *in fine*, prawo to nie może przejść na nabywcę, skoro ustawodawca takiego skutku przeniesienia własności gruntu we wskazanych okolicznościach nie przewidział w ustawie.

Wyrok WSA w Szczecinie z 7 maja 2015 r., II SA/Sz 1073/14,
Legalis, nr 1274527

Ponieważ zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie gospodarki nieruchomościami nie narusza innych ustaw, w tym ustawy o lasach – niezasadne jest ograniczenie zakresu pojęcia spraw podlegających przepisom o gospodarce nieruchomościami tylko do czynności cywilnoprawnych znajdujących materialnoprawną podstawę w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Przepis art. 40a ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.) jest przepisem o gospodarce nieruchomościami w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. g ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 ze zm.).

Wyrok WSA w Kielcach z 24 czerwca 2015 r., I SA/Ke 306/15,
Legalis, nr 1271398

Inne

Art. 126 ust. 1 oraz 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842, z 2014 r. poz. 805, 850, 1002, 1101 i 1863 oraz z 2015 r. poz. 222, 774 i 1045) jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyrok TK z 28 września 2015 r., K 20/14,
Dz. U. 2015, poz. 1550

Przewidziane w art. 68 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 392 ze zm.) tryby likwidacji szkody uzależnione są wyłącznie od tego czy poszkodowany podejmuje się odbudowy, naprawy lub remontu budynku, czy nie. Jest to jedyne kryterium przyjętego w ustawie sposobu likwidacji szkody, uzasadnione faktem, że wielkość odszkodowania będzie różna w zależności od tego czy poszkodowany podejmie się rekonstrukcji budynków, czy nie. Nie zaś od tego czy kosztorys przedstawiony przez poszkodowanego jest wiarygodny czy nie. Kosztorys jest jedynie narzędziem postępowania likwidacyjnego umożliwiającym ubezpieczycielowi weryfikowanie wielkości szkody określanej przez poszkodowanego. Ostateczna weryfikacja kosztorysu dokonana została w niniejszym procesie poprzez dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego.

Uchwała składu 7 sędziów SN z 19 maja 2015 r., III CZP 114/14,
www.sn.pl

Stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości może nastąpić tylko na rzecz osoby wskazanej przez wnioskodawcę lub innego uczestnika postępowania.

Uchwała składu 7 sędziów SN z 11 czerwca 2015 r., III CZP 112/14,
„Biuletyn SN” 2015, nr 6

Umowa sprzedaży wyłączonej nieruchomości oraz umowa ustanowienia użytkowania wieczystego na takiej nieruchomości nie są nieważne z powodu ich zawarcia z naruszeniem art. 69 ust. 1 i art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.).

Uchwała składu 7 sędziów SN z 15 września 2015 r., III CZP 107/14,
www.sn.pl

Sprawa z powództwa producenta rolnego – rolnika prowadzącego działalność wytwórczą w zakresie produkcji zwierzęcej – przeciwko przedsiębiorcy o roszczenie wynikające z umowy kontraktacji jest sprawą gospodarczą.

Uchwała SN – Izba Cywilna z 26 lutego 2015 r., III CZP 108/14,
„Biuletyn SN” 2015, nr 2

Użytkownik wieczysty nie może dokonać podziału gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste.

Uchwała SN z 13 marca 2015 r., III CZP 116/14,
„Biuletyn SN” 2015, nr 3

Wierzyciel jednego z małżonków po ustaniu wspólności majątkowej małżeńskiej może prowadzić egzekucję z udziału tego małżonka we własności nieruchomości wchodzącej poprzednio w skład majątku wspólnego.

Uchwała SN z 17 kwietnia 2015 r., III CZP 9/15,
„Biuletyn SN” 2015, nr 4

Ustalenie wysokości szkody w razie niepodjęcia odbudowy, naprawy lub remontu budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego (art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 392 ze zm.) następuje z uwzględnieniem stopnia zużycia budynku; odszkodowanie wypłaca się w kwocie odpowiadającej wysokości szkody, nie większej jednak od sumy ubezpieczenia ustalonej w umowie.

Uchwała SN z 18 listopada 2015 r., III CZP 71/15,
www.sn.pl

1. Dla ważności umowy kontraktacji w myśl art. 613 § 1 KC wystarczające jest wskazanie wymaganej ilości produktów rolnych określonego rodzaju jako „całość” takiego produktu wyprodukowanego w danym czasie, w oznaczonym, znanym kontraktującemu gospodarstwie rolnym.

2. Ogólną regułę prawa, że roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu w terminach ustawowo przewidzianych (art. 117 i 118 KC) skonfrontować należy na podstawie art. 5 KC, w wymagających tego okolicznościach z wartościami o pierwszorzędnym znaczeniu w stosunkach międzyludzkich, społecznych i gospodarczych, takich zwłaszcza jak równość podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej, uczciwość postępowania podmiotów prawa, szacunek i lojalność wobec siebie kontrahentów umów, a także wykonywanie zobowiązań i rzetelność świadczeń.

Wyrok SN – Izba Cywilna z 4 marca 2015 r., IV CSK 437/14,
Legalis, nr 1231811

Szkodą w uprawie rolnej (art. 50 ust. 1b w związku z art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.) jest także szkoda wyrządzona przed zasiewem, związana z ponownym wykonaniem niezbędnych czynności agrotechnicznych przygotowujących grunt do zasiewu.

Wyrok SA w Lublinie z 13 października 2015 r., ACa 291/15,
Legis, nr 1360505

W związku z tym, że nie było możliwości dokładnego odtworzenia wartości przejętego w 1954 roku gospodarstwa rolnego, na co zwracały uwagę obie strony zajmując przeciwstawne stanowiska procesowe w odniesieniu do oszacowanie gruntów rolnych, bo nie ma obecnie takiego gospodarstwa mogącego służyć za przedmiot wyceny, wysokość zasądzonego przez sąd pierwszej instancji odszkodowania należy ocenić także przez pryzmat art. 322 KPC.

Wyrok SA w Katowicach z 18 grudnia 2015 r., I ACa 709/15,
Legis, nr 1398805

Opracowanie: PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (18) – 2016, 203–225
DOI: 10.14746/ppr.2016.18.1.18

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

**Polsko-niemiecka konferencja naukowa
„Prawo rolne między historią a przyszłością”/ „Das Agrarrecht
zwischen Geschichte und Zukunft”
Poznań–Gułtowy, 9–11 czerwca 2016 r.**

W dniach 9–11 czerwca 2016 r. odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu druga niemiecko-polska konferencja naukowa zorganizowana przy współpracy z kierowanym przez prof. J. Martíneza Instytutem Prawa Rolnego Uniwersytetu w Getyndze. W obradach wzięli udział agraryści z różnych ośrodków uniwersyteckich w Polsce (UI, UŚ, UW, SGGW, UMCS, UP we Wrocławiu, UP w Poznaniu i UAM) oraz agraryści niemieccy współpracujący ze wspomnianym Instytutem. Sam temat konferencji nie był przypadkowy. Jak podkreślili, otwierając konferencję, współorganizatorzy, tak określony temat daje możliwość poznania dotychczasowych problemów, a także wymiany spostrzeżeń dotyczących nowych wyzwań, jakie stoją przed niemiecką i polską nauką prawa, w szczególności prawa rolnego, żywnościowego i ochrony środowiska.

Wspólne obrady były efektem współpracy podjętej przez obie jednostki naukowe i stanowiły kontynuację cyklu spotkań pracowników naukowych, doktorantów i praktyków, zainteresowanych problematyką prawnorolną. Warto przypomnieć, że pierwsza konferencja „Das vergleichende Agrarrecht als Erkenntnisquelle” odbyła się 26–27 kwietnia 2013 r. w Getyndze¹.

Referat wprowadzający wygłosił prof. R. Budzinowski, który podkreślił, że wprowadzenie historii i przyszłości jako punktów odniesienia rozważań dotyczących prawa rolnego jest celowe i użyteczne, jeśli zamierza się określić miejsce tej gałęzi

¹ Zob. R. Budzinowski, M. Marcinkowski, *Niemiecko-polska konferencja „Das vergleichende Agrarrecht als Erkenntnisquelle”, Getynga, 26–27 kwietnia 2013 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 287–289.

prawa w systemie prawa, ustalić jego cechy charakterystyczne oraz wskazać tendencje rozwoju. Współczesny stan prawa rolnego opisuje wyrażenie „między tradycją a nowoczesnością”, które wyraża także kierunek ewolucji. To nowoczesne prawo rolne stanowi olbrzymie wyzwanie dla nauki. Natomiast agrarysta, by stawić czoło nowościom, musi uwzględniać nie tylko rozwój regulacji prawnej, ale także zmiany samego rolnictwa i jego społeczno-gospodarczego otoczenia.

Prof. J. Martínez zwrócił natomiast uwagę na to, że mamy obecnie do czynienia z czwartą rewolucją w rolnictwie. Pierwszą była mechanizacja, drugą – industrializacja, trzecią – automatyzacja, natomiast teraz następuje digitalizacja rolnictwa. Rozwój oraz wzrost produktywności, który był największy w porównaniu z innymi branżami gospodarki, stwarzają dla rolnictwa nowe szanse, szczególnie w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, jakości żywności czy rentowności działalności rolniczej. Jednakże „rolnictwo 4.0” wymaga ujęcia w ramy prawne. Mimo że prawo reaguje na nowe tendencje, to jednak nie uwzględnia wystarczająco specyfiki rolnictwa. Dlatego istnieje potrzeba klarownych regulacji, także w zakresie ochrony danych w rolnictwie.

Podczas konferencji wygłoszonych zostało 25 referatów naukowych na następujące tematy: *Prawo rolne między historią a przyszłością* (prof. R. Budzinowski, UAM), *Cyfrowy rolnik: czwarta rewolucja w rolnictwie* (prof. J. Martínez, Universität Göttingen), *Charakter prawny umów rolnych w prawie polskim* (dr hab. D. Łobos-Kotowska, UŚ), *Zagadnienia prawne uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej* (dr M. List, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft), *Normy programowe we współczesnym prawie rolnym* (dr P. Litwiniuk, SGGW), *Przekazanie gospodarstwa rolnego w świetle zmieniającej się struktury rolnej* (dr B. von Garmissen, Rechtsanwalt & Geschäftsführer Landwirtschaftlicher Hauptverband Südniedersachsen), *Ocena wpływu przepisów ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw na dzierżawę nieruchomości rolnych* (dr A. Suchoń, UAM), *Nieruchomości rolne w planowaniu zabudowy i korzystania z nieruchomości na obszarze gminy* (R. Fietz, Justiziar, Bayerischer Bauernverband Bayerischer Bauernverband), *Odpowiedzialność administracyjna rolnika działającego jako podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze* (dr P. Wojciechowski, UW), *Ochrona zwierząt w hodowli zwierząt użytkowych – Czy zachodzi potrzeba wykorzystania związkowego prawa wniesienia skargi przez zbiorowe organizacje ochrony zwierząt?* (H. Wedemeyer, Justiziar, Niedersächsischer Landesbauernverband), *Z prawnej problematyki bezpieczeństwa żywności na przykładzie produktów bezglutenowych* (dr K. Leśkiewicz, UAM), *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce – powrót do przeszłości?* (dr P. Blajer, UJ).

Referaty wygłoszono również na następujące tematy: *Rola rolnictwa w koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym – perspektywa prawna* (dr J. Goździewicz-Biechońska, UAM), *Land grabbing – perspektywa prawa rolnego* (dr R. Pastuszko,



UMCS), *Tradycja, która ma przyszłość? – Prawo dziedziczenia gospodarstw rolnych!* (Ch. Grass, Rechtsanwältin, Bonn), *Wspieranie zarządzania ryzykiem w rolnictwie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej – wybrane zagadnienia prawne* (dr I. Lipińska, UP Poznań), *Ochrona oznaczeń geograficznych w prawie polskim* (dr A. Kapała, UP Wrocław), *Rozwój czasopism i literatury z zakresu prawa rolnego w Republice Federalnej Niemiec po 1949 roku* (I. Schell, „Agrar- und Umweltrecht”, Universität Göttingen), *Rola Programu 500 plus na obszarach wiejskich* (dr D. Puślecki, UP Poznań), *Spółdzielnie rolnicze pomiędzy podstawowymi wartościami prawa spółdzielczego a presją dostosowania się do warunków rynkowych* (J. Casselmann, Universität Göttingen), *Nowa żywność i tradycyjna żywność z państw trzecich w rozumieniu rozporządzenia nr 258/97 i nowego rozporządzenia nr 2015/2283 – problemy definicyjne* (Ł. M. Sokołowski, UAM), *Europeizacja krajowego prawa ochrony zwierząt – zakres: zwierzęta użytkowe* (K. Ovie, Universität Göttingen), *Formy wsparcia działalności pszczelarskiej w świetle Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020* (K. Różański, UAM), *Prawne aspekty uboju rytualnego* (E. Jachnik, UAM). Poruszana w referatach problematyka stanowiła podstawę artykułów naukowych, które opublikowane zostaną na łamach „Przeglądu Prawa Rolnego”, zarówno w tym, jak i w kolejnych numerach.

W podsumowaniu konferencji przedstawiono tezę o nowych tendencjach w rozwoju prawa rolnego. Zwrócono również uwagę na konieczność interdyscyplinarnej współpracy różnych dziedzin nauki. Rozwój prawa rolnego jest dynamiczny, jednakże nie można odwracać się od jego długiej i bogatej historii. Wszyscy uczestnicy zgodni byli, że zrozumienie teraźniejszości i sprostanie nowym wyzwaniom, także w odniesieniu do regulacji dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej, nieruchomości rolnych, żywności czy ochrony zwierząt, wymaga poznania przeszłości i fundamentów prawa rolnego. Dyskusja toczyła się także nad kwestią globalizacji oraz nacjonalizacji prawa rolnego z jednej strony oraz potrzebą uwzględniania swoistości rolnictwa i specyfiki warunków lokalnych i regionalnych z drugiej. Uwagze referentów nie umknęła również problematyka konsekwencji związanych z regulacją Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP). Z tych powodów również ważne jest, by mówić o społeczeństwach rolnych nie tylko na poziomie krajowym, a międzynarodowe konferencje naukowe, takie jak ta, nabierają szczególnego znaczenia.

Konferencję zakończyło zwiedzanie Poznania oraz Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Zarówno strona niemiecka, jak i polska, usatysfakcjonowane rezultatami spotkania, wyraziły zainteresowanie i wolę dalszej współpracy naukowej, której owocem ma być kolejna konferencja zorganizowana w Getyndze.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (18) – 2016, 227–230

DOI: 10.14746/ppr.2016.18.1.19

Ogólnopolska konferencja naukowa
„Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego
obszarów wiejskich
– 25 lat doświadczeń, nowe wyzwania”
Borsuki, 5–7 listopada 2015 r.

W dniach 5–7 listopada 2015 r. w Borsukach odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa o interdyscyplinarnym charakterze pt. „Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich – 25 lat doświadczeń, nowe wyzwania”. Konferencja została zorganizowana przez Fundację Instytut Prawa Ustrojowego we współpracy z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie oraz Wydziałem Nauk Ekonomicznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Patronat nad wydarzeniem objęło Polskie

Stowarzyszenie Prawników Agrarystów. Konferencja wpisała się w obchody 25-lecia samorządu terytorialnego i stała się okazją do debaty na temat znaczenia samorządu w kształtowaniu i wdrażaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Konferencja zgromadziła przedstawicieli nauk prawnych (zarówno prawa rolnego, administracyjnego, jak i konstytucyjnego) oraz nauk ekonomicznych, których zainteresowania badawcze dotyczą problematyki samorządu terytorialnego i rozwoju lokalnego, a także liczne grono praktyków – samorządowców szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego.

Celem konferencji była naukowa dyskusja o pozycji samorządu terytorialnego w realizowaniu krajowych i europejskich polityk rozwojowych, dotyczących wsi i rolnictwa, uwarunkowań jego funkcjonowania, a także o aktualnych problemach i wyzwaniach stojących przed obszarami wiejskimi, w odniesieniu do których oczekiwać można aktywności gmin, powiatów i województw, a nadto – prezentacja doświadczeń samorządu terytorialnego w zakresie wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Konferencja rozpoczęła się sesją plenarną moderowaną przez prof. dr. hab. Mariannę Podstawkę, a referaty przedstawili: prof. UZ dr hab. Andrzej Bisztyga (Uniwersytet Zielonogórski) *Gospodarstwo rodzinne jako kategoria konstytucyjna. Wykładnicze uwagi do artykułu 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, dr inż. Anna Milewska (SGGW) *Zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych i ich konsekwencje dla budżetów gminnych*, prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) *Uwarunkowania oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój obszarów wiejskich w świetle analiz Rady Europy*.

Moderatorem drugiej sesji plenarnej był prof. UZ dr hab. Andrzej Bisztyga, a referaty wygłosili: prof. dr hab. Marian Podstawka *Problemy subwencjonowania gmin w Polsce* oraz prof. dr hab. Stanisław Prutis (Uniwersytet w Białymstoku) *Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego a rozwój obszarów wiejskich (dysfunkcje i bariery prawne)*.

W drugim dniu konferencji sesje plenarne zostały poprzedzone wyjazdem studyjnym do Janowa Podlaskiego. Uczestnicy konferencji uczestniczyli w prezentacji lokalnego targowiska, gdzie przedstawiono dobre praktyki z realizacji programu „Mój Rynek” w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” z PROW 2007–2013. Uczestnicy konferencji mieli również okazję zapoznać się z inwestycją gminy, która uzyskała nagrodę „EkoAgroSamorząd” za budowę wykończoną słomę kotłowni o mocy 1,2MW. Wyjazd studyjny zakończył się wizytą w najstarszej państwowej stadninie koni w Janowie Podlaskim, w której corocznie od 1969 r. organizowane są aukcje koni arabskich.

Po wyjeździe studyjnym odbyła się trzecia sesja plenarna moderowana przez prof. dr. hab. Mariannę Podstawkę, a referaty przedstawili: dr hab. Dorota Łobos-Kotowska (Uniwersytet Śląski) *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, prof. dr hab. Mariusz Jabłoński (Uniwersytet Wrocławski) *Rola samorządu*

terytorialnego w zakresie wspierania rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych (wybrane zagadnienia), prof. UŚ dr hab. Teresa Kurowska (Uniwersytet Śląski) *Wpływ samorządowej administracji rolnej na rozwój gospodarczy obszarów wiejskich*, prof. dr hab. Bogusław Banaszak (Uniwersytet Zielonogórski) *Wpływ konstytucyjnej zasady udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych na rozwój obszarów wiejskich*.

Podczas czwartej sesji plenarnej, którą moderował prof. dr hab. Bogusław Banaszak, uczestnicy konferencji zapoznali się z wystąpieniami: dr. hab. Jerzego Bieluka (Uniwersytet w Białymstoku) *Instrumenty podatkowe wspierania rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich przez samorząd terytorialny*, prof. UMCS dr hab. Beaty Jeżyńskiej (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej) *Partnerstwo gospodarcze izb rolniczych i samorządu terytorialnego. Potrzeba czy konieczność?*, prof. UŚ dr hab. Anny Łabno (Uniwersytet Śląski) *Samorząd terytorialny w świetle niektórych zasad Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r. konstytuujących ideę państwa. Zarys problematyki*.

W ostatni dzień konferencji odbyła się piąta sesja plenarna moderowana przez prof. UZ dr. hab. Andrzej Bisztygę. Referaty wygłosili: dr Nina Drejerska (SGGW) *Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich województwa mazowieckiego przez samorząd regionalny* i dr inż. Joanna Rakowska (SGGW) *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci Programów Operacyjnych 2007–2013 (2015)*.

Podczas szóstej sesji plenarnej moderowanej przez prof. dr. hab. Bogusława Banaszaka referaty wygłosili: dr Przemysław Litwiniuk (SGGW) *Pozycja samorządu województwa w zakresie wdrażania działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich* oraz dr Paulina Będźmirowska (Uniwersytet Warszawski) *Samorząd terytorialny w procesie programowania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020*.

Dorobek konferencji stał się inspiracją do opracowania i wydania przez Fundację Instytut Prawa Ustrojowego monografii zatytułowanej *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich – 25 lat doświadczeń, nowe wyzwania* pod redakcją naukową dr. Przemysława Litwiniuka. Konferencja i publikacja zostały sfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej PROW 2014–2020.

PRZEMYSŁAW LITWINIUK

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (18) – 2016, 230–232

DOI: 10.14746/ppr.2016.18.1.20

V. BIBLIOGRAFIA

POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNOROLNA ZA ROK 2015

I. Książki

- BIELUK J., ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- BUDZINOWSKI R., red. „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1(16).
- BUDZINOWSKI R., red. „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2(17).
- CZECHOWSKI P., red. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
- CZECHOWSKI P., red. *Prawo rolne*, Warszawa 2015.
- CZERWIŃSKA-KORAL K., *Podział quo ad usum nieruchomości rolnej*, Warszawa 2015.
- PRUTIS S., red. „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015.
- PRUTIS S., red. *Wielka encyklopedia prawa*, t. 8: *Prawo rolne i żywnościowe* [aut. haseł: J. Bieluk, R. Budzinowski, B. Jankowski, B. Jeżyńska, D. Łobos-Kotowska, R. Michałowski, D. Milanowska, A. Niewiadomski, S. Prutis, P. Wojciechowski], Warszawa 2015.
- SZYMECKA A., red. *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w oznakowaniu, prezentacji i reklamie żywności*, Warszawa 2015.

II. Artykuły i studia

- BIELUK J., *Działalność rolnicza w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, w: *Państwo, gospodarka, prawo. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*, red. A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel, Białystok 2015.
- BIELUK J., *Gospodarstwo rolne w systemie prawnym polityki społecznej*, w: *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015.

- BIELUK J., *Instrumenty finansowe ochrony gruntów rolnych i leśnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” t. 318, 2015.
- BIELUK J., *Instrumenty podatkowe wspierania rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich przez samorząd terytorialny*, w: *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, 25 lat doświadczeń, nowe wyzwania*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- BIELUK J., *Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- BIELUK J., *Zmiana paradygmatu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015.
- BLAJER P., *Amerykańskie family farms – status i instrumenty wspierania przez instytucje federalne*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- BLAJER P., *Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych. Panaceum czy pandemonium?*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., *Diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee (riflessioni generali) – Agricoltura*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2013, nr 1–2 (wyd. w 2015).
- BUDZINOWSKI R., *Fundamental methodological assumptions in the science of agricultural law*, „CEDR Journal of Rural Law” 2015, nr 1.
- BUDZINOWSKI R., *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., SUCHOŃ A., *Relacja gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle publicznych mechanizmów ich wspierania*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych Państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- CZECHOWSKI P., *Słowo wstępne; Komentarz do działu I*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2015.
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *National parks and Natura 2000 areas – evaluation of the legal status of regulations in rural areas*, w: *Chosen Problems of Nature Conservation in Polish and International Law*, wyd. 1, Warszawa 2015.
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *Parki narodowe i obszary Natura 2000 – ocena stanu prawnego regulacji na obszarach wiejskich*, w: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Warszawa 2015.
- GAŁA P., *Problematyka bioróżnorodności w nowym PROW 2014–2020*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015.
- GAŁA P., *Odstępstwo rolne jako prawny instrument ochrony gospodarstwa rodzinnego*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.

- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.
- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Wsparcie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w świetle Wspólnej Polityki Rolnej UE*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1.
- JACHNIK E., *Wybrane aspekty prawne zagospodarowania pozostałości poprodukcyjnych z wielkotowarowych ferm zwierząt gospodarskich w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.
- JEŻYŃSKA B., *Municipal parks*, w: *Chosen Problems of Nature Conservation in Polish and International Law*, Warszawa 2015.
- JEŻYŃSKA B., *Parki gminne*, w: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Warszawa 2015.
- JEŻYŃSKA B., *Status produkcji rolnej w systemie działalności gospodarczej*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- JEŻYŃSKA B., *Podstawy prawne wspierania i ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych w ramach polityki strukturalnej UE oraz interwencjonizmu państwowego*, w: *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015.
- JEŻYŃSKA B., *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015.
- JEŻYŃSKA B., *Partnerstwo gospodarcze izb rolniczych i samorządu terytorialnego. Potrzeba czy konieczność?*, w: *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń, nowe wyzwania*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- KAPALA A., *Prawne uwarunkowania uzyskania wsparcia na prowadzenie agroturystyki z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1.
- KAPALA A., *Prawne uwarunkowania wsparcia krótkich łańcuchów dostaw żywności w PROW 2014–2020*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015.
- KAPALA A., *Profili igienico-sanitari della vendita diretta di prodotti alimentari di fronte alle attuali aspettative (profili comparati)*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2013, z. 1–2 (wyd. w 2015).
- KAPALA A., *Ubezpieczenie społeczne rolników prowadzących agroturystykę w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.
- KAPALA A., KALINOWSKI J., MINTA S., *Sprzedaż bezpośrednia w Polsce na przykładzie produktów pochodzenia zwierzęcego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu SERIA” 17, 2015, z. 4.
- KONDRATCZYK-PRZYBYLSKA D., NIEWIADOMSKI A., WALEWSKA E., *Wstęp*, w: *Język polskiego prawa: perspektywa europejska*, Warszawa 2015.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Wymagania prawa żywnościowego w gospodarstwie rodzinnym na przykładzie produkcji cydru*, w: *Prawne mechanizmy wspiera-*

- nia i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Żywność ekologiczna w prawie USA i Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015.
- KRÓL M., *Legal protection framework of environmental law for agricultural production in Poland*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej. Finanse i Marketing” 2015, nr 13(62).
- KRÓL M., *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015.
- KRÓL M., *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- KRÓL M., *Rozwiązania prawne w zakresie zabezpieczenia warunków pracy kobiet i przeciwdziałania wypadkom z udziałem dzieci w rolnictwie w aktach międzynarodowych i wybranych państwach europejskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 53, 2015.
- KRÓL M., KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA A., *Prawne aspekty funkcjonowania parków narodowych – wybrane zagadnienia*, w: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, red. Z. Bukowski, P. Czechowski, Z. Cieślak i in., Warszawa 2015.
- KRÓL M., KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA A., *Prawne instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020*, *Universita Karlova v Praze*, vol. 61, „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2015, nr 2.
- KRÓL M., NIEWIADOMSKI A., *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*, w: *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015.
- KUROWSKA T., *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- KUROWSKA T., *Wpływ samorządowej administracji rolnej na rozwój gospodarczy obszarów wiejskich*, w: *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich: 25 lat doświadczeń: nowe wyzwania*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- KUROWSKA T., *Wspieranie sektora rolnego w programie PROW w nowej perspektywie finansowej 2014–2020*, w: *Ubezpieczenia na rzecz sektorów i regionów*, red. I. Jędrzejczak, Warszawa 2015.
- LEŚKIEWICZ K., *Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.

- LEŚKIEWICZ K., *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1.
- LIPIŃSKA I., *Legal Approaches for a Sustainable Agriculture*, w: W. Köck, J. Bovet, S. Möckel, K. Rath, M. Reese, *Comparative Law Analysis on Instruments for Sustainable Land Management. Diskussionspapier* 2015, nr 10.
- LIPIŃSKA I., *Mutual funds as a legal instrument of risk management in agriculture*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2013, z. 1–2 (wyd. w 2015).
- LIPIŃSKA I., *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem produkcyjnym w świetle zreformowanej WPR*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- LIPIŃSKA I., *Rodzinne gospodarstwo rolne w systemie prawa żywnościowego, prawa rolnego i działów specjalnych oraz prowadzenie przez nie rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej*, w: *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015.
- LIPIŃSKA I., *Ryzyko innowacyjne w produkcji żywności – aspekty prawne i ekonomiczne*, „Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe” 17, 2015, z. 1.
- LIPIŃSKA I., *Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1.
- LIPIŃSKA I., *Z prawnej problematyki ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.
- LIPIŃSKA I., *Z prawnej problematyki stabilizacji dochodów w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, w: *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich: 25 lat doświadczeń: nowe wyzwania*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Agroturystyka jako instrument wspierania rozwoju gospodarstwa rodzinnego*, w: *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Dywersyfikacja działalności rolniczej jako instrument wspierania rozwoju gospodarstwa rodzinnego (na przykładzie agroturystyki)*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- MICHAŁOWSKI R., *Uwagi o prawie pierwokupu właściciela nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością rolną w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015.
- MIKOŁAJCZYK J., *Funkcje przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku*, w: *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015.

- NIEWIADOMSKI A., *Europejskie regulacje prawa rolnego w zakresie ochrony przyrody wobec nowych określeń języka prawnego i prawniczego*, w: *Język polskiego prawa: perspektywa europejska*, Warszawa 2015.
- NIEWIADOMSKI A., *Komentarz do działu II art. 10–16, 18–19, rozdziału 3, 4, w: Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2015.
- NIEWIADOMSKI A., *Poprawność językowa tekstów urzędowych na przykładzie decyzji administracyjnych*, w: *Dobre prawo sprawne rządzenie*, Łódź 2015.
- NIEWIADOMSKI A., *Problematyka prawna rekompensat za ustanowienie formy ochrony przyrody – obszarów Natura 2000 na obszarach wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 13, 2015.
- NIEWIADOMSKI A., *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, w: *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015.
- NIEWIADOMSKI A., *Selected aspects of mutual relations of legal grounds for functioning of national parks and Natura 2000 areas including the legal-agricultural regulations*, w: *Chosen Problems of Nature Conservation in Polish and International Law*, Warszawa 2015.
- NIEWIADOMSKI A., *Wybrane zagadnienia wzajemnych relacji podstaw prawnych funkcjonowania parków narodowych i obszarów Natura 2000 z uwzględnieniem regulacji prawnorolnych*, w: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Warszawa 2015.
- PRUTIS S., *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 13, 2015.
- PRUTIS S., *Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego a rozwój obszarów wiejskich: (dysfunkcje i bariery prawne)*, w: *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich: 25 lat doświadczeń: nowe wyzwania*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- PRUTIS S., *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- PUSŁECKI D., *Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników*, „*Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*” 2015 nr 55/56.
- PUSŁECKI D., *Ubezpieczenie rolników wykonujących umowy cywilnoprawne i prowadzących działalność gospodarczą w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „*Zeszyty Naukowe SERiA*” 2015, nr 2.
- PUSŁECKI D., *Z rozważań nad przyszłością samofinansowania się rolniczego ubezpieczenia wypadkowego, propozycje de lege ferenda*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2015, nr 2.
- PUSŁECKI D., *Zaopatrzeniowy czy ubezpieczeniowy charakter rolniczego ubezpieczenia społecznego?*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2015, nr 1.

- SOKOŁOWSKI Ł. M., *Novel foods – challenges for food law (Novel foods – le sfide per il diritto alimentare)*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2013, nr 1–2 (wyd. w 2015).
- SOKOŁOWSKI Ł. M., *O rozwoju regulacji dotyczącej nowej żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1.
- SOKOŁOWSKI Ł. M., *Traktatowe podstawy regulacji dotyczących nowej żywności – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Agricultural cooperatives and producer organizations in Poland*, „CEDR Journal of Rural Law” 2015, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Cooperatives in agriculture and rural areas in Poland in the context of the new challenges of the Common Agricultural Policy*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2013, nr 1 (wyd. w 2015).
- SUCHOŃ A., *Grupy i organizacje producentów rolnych wobec wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej 2014–2020*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015.
- SUCHOŃ A., *Jeszcze o potrzebie prawnego uregulowania dzierżawy rolniczej w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Krótki łańcuch dostaw żywności – wybrane problemy prawne*, „Logistyka” 2015, nr 6.
- SUCHOŃ A., *Obrót dzierżawny w świetle nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Podstawy prawne tworzenia i działania organizacji wspomagających funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych*, w: *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015.
- SUCHOŃ A., *Selected renewable energy legal issues in the context of logistics management*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2015, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Spółdzielczość a rozwój gospodarstw rodzinnych – wybrane zagadnienia prawne*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych Państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- SUCHOŃ A., *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na rozwój spółdzielczości wiejskiej w Polsce*, w: *Stan i perspektywy rozwoju spółdzielczości wiejskiej w Polsce*, red. Z. Brodziński, L. Leśniak, J. Bomba, Kraków 2015.
- SUCHOŃ A., *Wpływ polityki i prawa Unii Europejskiej na rozwój spółdzielni rolniczych w wybranych krajach członkowskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1.
- SUCHOŃ A., *Zakładanie i prowadzenie działalności przez grupy producentów rolnych w świetle zmienionych przepisów prawnych*, w: *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego. Teoria i praktyka*, t. 3, red. K. Knopek, J. Mucha, Poznań 2015.
- SZYMAŃSKA M., *Status małych gospodarstw rolnych w ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020*, w: *Konstytucjonalizacja prawa administracyjnego. Wybrane zagadnienia*, red. M. Chrzanowski, W. Orłowski, J. Nowak, Lublin 2015.

- SZYMECKA A., *Co w oświadczeniach piszczy*, „Przemysł Farmaceutyczny” 2015, nr 3.
- SZYMECKA A., MONTANARI F., VARALLO C., *Prodotti non preimballati. Informazioni obbligatorie*, „Alimenti & Bevande” 2015, nr 4.
- WOJCIECHOWSKI P., *Gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo ekologiczne w prawie polskim i prawie UE*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- WOJCIECHOWSKI P., *Objaśnienia do art. 112–142 oraz art. 174–198a – s. 781–878 Ustawy o gospodarce nieruchomościami*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2015.
- WOJCIECHOWSKI P., *Ocena stopnia zawinienia jako przesłanki wymiaru kary pieniężnej*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2015, nr 1.
- WOJCIECHOWSKI P., *Prawo żywnościowe w systemie źródeł prawa*, „FoodLex” 2015, nr 2.
- WOJCIECHOWSKI P., *Umowa o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowo-Inwestycyjnym a prawo żywnościowe UE*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2015, nr 2.
- WOJCIECHOWSKI P., *Zasady gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Dobre prawo sprawne rządzenie*, Łódź 2015.
- WOJCIECHOWSKI P., *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach w postaci administracyjnych kar pieniężnych*, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015.

III. Przegląd orzecznictwa

- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M. (opr.), *Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1(16).
- RÓŻAŃSKI K., *Komentarz do Wyroku TSUE z 6 września 2011 r. w sprawie C-442/09 – Karl Heinz Bablok i inni przeciwko Bayerischer Verwaltungsgerichtshof*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2(17).
- SZYMECKA A., *Glosa aprobowująca do wyroku TS z dnia 4 czerwca 2015 r., C-195/14*, „Serwis Informacji Prawnej LEX”.

IV. Przegląd piśmiennictwa

- LEŚKIEWICZ K., opr. *Rivista di Diritto Agrario*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Polska bibliografia prawnorolna za 2014 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1(16).
- RÓŻAŃSKI K., opr. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario* 2014, nr 64, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1 (16).
- RÓŻAŃSKI K., opr. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario* 2014, nr 65, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2(17).

V. Varia

GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., rec. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1.

RÓŻAŃSKI. K., *Sprawozdanie z pierwszej hiszpańsko-polskiej konferencji naukowej: „Prawo konkurencji i reklamy z perspektywy sektora rolno-żywnościowego/ Derecho de la competencia y publicidad: perspectiva en el sector agroalimentario”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1(16).

Opracowanie: PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (18) – 2016, 233–241
DOI: 10.14746/ppr.2016.18.1.21