

26

STUDIA IURIDICA AGRARIA



TOM VI

STUDIA
IURIDICA
AGRARIA

Redakcja:
prof. dr hab. Stanisław Piotrowicz
i dr hab. Krzysztof Szwed



Iuridicum

Wydawnictwo 2007

STUDIA IURIDICA AGRARIA

TOM VI

Redakcja tomu:

prof. dr hab. Stanisław Prutis

i dr hab. Krystyna Stefańska



Temida2

Białystok 2007

Komitety Redakcyjne:

Alina Jurcewicz, Małgorzata Korzycka-Iwanow, Aleksander Lichorowicz,
Stanisław Prutis – redaktor naczelny,
Andrzej Stelmachowski, Andrzej Zieliński

Rada Programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Święczkowska, Bogdan Wierzbicki

ISSN 1642-0438

Opracowanie graficzne i typograficzne:

Jerzy Banasiuk

Projekt okładki:

Andrzej Skarzyński

Redakcja techniczna:

Jerzy Banasiuk

Korekta:

Bogumiła Manciewicz

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

© Copyright by Temida 2

Białystok 2007

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakiegokolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopio-
waniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

31303107p

300265

BIBLIOTEKA UNIwersYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku



FUW0259031

0256 112 / 6



Spis treści

Część I

Zagadnienia prawno-porównawcze

Aleksander Lichorowicz,

Nowy etap legislacyjny w przybliżaniu francuskiej
„exploitation agricole” do modelu prawnego przedsiębiorstwa.....9

Część II

Wspieranie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

Elżbieta Tomkiewicz,

Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013
(perspektywy na tle dotychczasowej ewolucji ustawodawstwa).....23

Stanisław Prutis,

Instrumenty prawne wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków UE (w świetle
orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku).....39

Dorota Łobos-Kotowska,

Prawne instrumenty wsparcia gospodarstw żywotnych ekonomicznie.....56

Dorota Milanowska,

Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich.....71

Aneta Suchoń,

Dzierżawa gruntów rolnych a rozwój obszarów wiejskich.....90

Część III

Nieruchomości rolne. Przekształcenia własnościowe

Błażej Wierzbowski,

Podział nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych
na cele rolne i leśne.....109

Elżbieta Kremer,

Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości.....125

Zygmunt Truszkiewicz,

Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej
w rozumieniu kodeksu cywilnego144

Rafał Michałowski,

Normy obszarowe w obrocie nieruchomościami rolnymi156

Paweł Czechowski, Michał Możdżeń-Marcinkowski,

Agencja Nieruchomości Rolnych – przyszłe kierunki
przekształceń państwowej własności rolniczej170

Paweł Blajer,

Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego180

Część IV

Regulacja prawna działalności rolniczej

Jerzy Bieluk,

Podatek dochodowy w działalności rolniczej201

Andrzej Perzyna,

Kooperacja w rolnictwie na tle ogólnego pojęcia kooperacji215

Katarzyna Leśkiewicz,

System kontroli i certyfikacji produktów rolnictwa ekologicznego
– problemy prawne238

Damian Puślecki,

Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu rolników251

Część I

ZAGADNIENIA PRAWNO-PORÓWNAWCZE

Nowy etap legislacyjny w przybliżaniu francuskiej „*exploitation agricole*” do modelu prawnego przedsiębiorstwa

Już od połowy XX w. jednym z kluczowych problemów doktrynalnych i legislacyjnych prawa rolnego krajów Europy Zachodniej jest, kwestia zbliżenia, jeśli nie ujednolicenia, statusu prawnego gospodarstwa rolnego ze statusem prawnym przedsiębiorstwa prawa handlowego. Koncentracja i industrializacja produkcji rolnej coraz szybciej postępujące w krajach Europy Zachodniej powodują, że tradycyjne formy prawne działalności gospodarstwa rolnego stają się coraz mniej przydatne w praktyce funkcjonowania szybko modernizujących się i powiększających jednostek produkcyjnych w rolnictwie. Co więcej – wymogi tych jednostek co do *instrumentarium* prawnego, niezbędnego do ich prawidłowego funkcjonowania przybliżają się coraz bardziej do instytucji i form prawnych stosowanych w praktyce funkcjonowania podmiotów prawa handlowego.

Poszczególne kraje Europy Zachodniej radzą sobie z tym problemem w sposób bardzo zróżnicowany. Niewątpliwym „*leaderem*” w tym procesie są Włochy. Włoski Kodeks cywilny z 1942 r. wprowadził zasadę, zgodnie z którą uprawa ziemi została uznana za jeden z aspektów działalności gospodarczej w ramach przedsiębiorstwa rolnego (*impresa agricola*), które – według systematyki tegoż kodeksu – ma status równorzędny z przedsiębiorstwem handlowym. Oba one z kolei podpadają pod ogólne pojęcie przedsiębiorstwa (*impresa*) z art. 2082 kcw.¹

Inne kraje Europy Zachodniej nie potrafiły, jak dotąd, rozstrzygnąć do końca tego problemu. Tak wygląda np. sytuacja w Hiszpanii, zaś w Niemczech pewne, dość istotne, ale dalekie od ostatecznego, zbliżenie statusu prawnego przedsiębiorstwa handlowego i gospodarstwa rolnego nastąpiło dopiero w 1976 r.²

Francja tradycyjnie przestrzegała dość rygorystycznego rozdziału pomiędzy czynnościami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego a działalnością

1 Najpełniejsze przedstawienie poruszanej tu problematyki, jeśli chodzi o ustawodawstwo włoskie, znajdzie czytelnik w pracy A. Mazzamuto: *Impresa agricola tra diritto agrario e diritto commerciale*, Rivista di Diritto Civile III/1983 s. 470 i nast.

2 Szerzej kwestie te przedstawiłem w artykule: *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, PUG 1998, nr 7.

handlową. Na bazie art. 632 francuskiego kodeksu handlowego (*code de commerce*) wprowadzono kryterium kupna w celu odsprzedaży, wyłączając automatycznie spod działania tego kodeksu tradycyjne gospodarstwo rolne sprzedające produkty, które samo wyprodukowało. Zasadę tę wzmocnił jeszcze art. 638 *code de commerce*, który wyłącza z właściwości sądów gospodarczych (*tribunal de commerce*) sprawy skierowane przeciw rolnikom w związku z obrotem ich produktami. To rygorystyczne rozróżnienie, wyłączające gospodarstwa rolne spod działania prawa handlowego, utrzymywało się we francuskim ustawodawstwie dość długo.³ Cały, ogromny francuski dorobek doktrynalny dotyczący instytucji *exploitation agricole* bazował w konsekwencji na jej wyłączeniu spod działania *code de commerce*.

Ustawodawca francuski potrzeby związane z działalnością większych, zindustrializowanych gospodarstw rolnych zaczął uwzględniać stosunkowo późno. Jako pierwszy krok w tym kierunku uznać można ustawę z 30 XII 1988 r. o adaptacji gospodarstw rolnych do nowych warunków ekonomicznych i socjalnych.⁴

Ustawa ta nie kwestionowała formalnie wspomnianego wyżej rozróżnienia pomiędzy czynnościami handlowymi a czynnościami związanymi z powadzeniem gospodarstwa rolnego, wynikającego z art. 632 i 638 *code de commerce*. Równocześnie jednak zniosła ona dwie najistotniejsze różnice pomiędzy statusem prawnym przedsiębiorstwa a gospodarstwa rolnego. Wprowadzono mianowicie obowiązek rejestracji gospodarstw rolnych, podobnie jak przedsiębiorstw handlowych, w specjalnych rejestrach. Dozwolono dalej, by gospodarstwa rolne mogły korzystać, podobnie jak przedsiębiorstwa handlowe, z udogodnień, jakie im daje postępowanie upadłościowe.

Ustawa z 30 XII 1988 r. rozpoczęła zatem niewątpliwie proces zbliżania statusu prawnego gospodarstwa rolnego do statusu prawnego podmiotów prawa handlowego.

Proces ten postępuje dalej, jakkolwiek do niedawna ograniczał się do wrywkowych, o częściowym charakterze, interwencji ustawodawcy francuskiego.

Jednakże ostatnia, już dziewiąta z kolei, francuska ustawa o ukierunkowaniu rolnictwa (*loi d'orientation agricole nr 2006 – 11*) z 5 I 2006 r.⁵ przyniosła rozwiązania, które uznać wypada za istotny – jakkolwiek, w sensie formalno-legislacyjnym – niestety, nie końcowy etap w zrównywaniu statusu prawnego przedsiębiorstwa handlowego i gospodarstwa rolnego.

Ustawa ta jest wynikiem prawie pięcioletnich studiów i prac badawczych. Wykazały one bardzo istotne przemiany gospodarcze i socjologiczne w rolnictwie fran-

3 Jej działanie usiłowała złagodzić tzw. teoria akcesoryjności, która nie była jednakże we Francji generalnie akceptowana. Por. szerzej J. Hudault, *Droit rural*, Paris. 1987, s. 92 i nast. oraz zrzeczniczo, J. Megret, *Droit agricole*, t. II, Paris 1973, s. 10 i nast. Teorię tę omawiam krótko w pracy cyt. w przyp. 1.

4 *Journal Officiel* z 31 XII 1988 r., s. 16741.

5 *Journal Officiel* z 6 I 2006 r., s. 229.

cuskim, a w szczególności jego koncentrację, odchodzenie od tradycyjnego modelu gospodarstwa rodzinnego, postępujący, pod wpływem bodźców stosowanych przez Unię Europejską, proces wielofunkcyjności gospodarstw i zróżnicowania źródeł dochodów ludności wiejskiej. Konsekwencją, jaką wyciągnął ustawodawca francuski z dokonanych ustaleń było przekonanie o konieczności – jak czytamy w uzasadnieniu ustawy – „ułatwienia ewolucji gospodarstwa rolnego w kierunku statusu prawnego przedsiębiorstwa”.

Jak podkreśla się w uzasadnieniu projektu ustawy z 5 I 2006 r., ziemia rolnicza należy w coraz większym zakresie do osób dysponujących kapitałem, a nie zajmujących się bezpośrednio produkcją rolną; siła robocza w rolnictwie staje się coraz mniej związana z gospodarstwem; produkcja rolna staje się coraz bardziej uzależniona, związana z nowoczesnym rynkiem i jego wymogami.⁶ W konsekwencji uznano, że przejście od modelu rodzinnego gospodarstwa rolnego do modelu przedsiębiorstwa jest kluczowym zadaniem i celem omawianej ustawy.

Ustawa o ukierunkowaniu rolnictwa z 5 I 2006 r. zawiera kilka grup rozwiązań z różnych dziedzin regulacji statusu prawnego gospodarstwa rolnego (m.in. nowy model zbywalnych dzierżaw rolnych, nowe zasady ochrony trwałości substratu gruntowego tych gospodarstw etc.). Za kluczowe rozwiązanie uznał sam ustawodawca francuski wprowadzoną tam instytucję *fonds agricole*.⁷ Wszystkie pozostałe rozwiązania zawarte w ustawie z 5 I 2006 r. stanowią – w intencji ustawodawcy francuskiego – tylko uzupełnienie, pewną konsekwencję prawną rozwiązań związanych z powołaniem do życia tejże instytucji.

Zanim przejdzie do bardziej szczegółowej analizy instytucji *fonds agricole*, autor winien jest czytelnikowi kilka uwag o charakterze ogólniejszym, które mogą okazać się pomocne w zrozumieniu samej istoty tej instytucji.

Otóż po pierwsze, instytucja *fonds agricole* ma charakter ułatwienia kredytowego. Pozwala ona rolnikowi wykorzystać nie tylko swój majątek nieruchomy jako zabezpieczenie potrzebnego kredytu, lecz umożliwia wykorzystanie w tym celu również ruchomości i praw podmiotowych wchodzących w skład gospodarstwa. Rozciągnięcie takiej możliwości na gospodarstwa rolne może stanowić niewątpliwie istotne rozszerzenie ich zdolności kredytowej.

Z drugiej strony, z całym naciskiem wypada podkreślić, że działanie i skutki prawne instytucji *fonds agricole* są ograniczone wyłącznie do sfery kredytowo-egzekucyjnej. *Fonds agricole*, występujący jako pewna *universitas* mógłby być brany pod uwagę, poddawany szczególnej ochronie, także w trakcie stosowania szczegól-

6 Por. protokoły komisji finansowo-ekonomicznej francuskiego Zgromadzenia Narodowego, raport nr 2547/2005 s. 15, 31 i nast.

7 Znalezienie polskiego odpowiednika dla instytucji „*fonds agricole*” nie jest, niestety, możliwe. W dosłownym tłumaczeniu można by tu mówić o „funduszu rolnym”, „zasobie rolnym”. Mając na uwadze niedoskonałość językową takiego tłumaczenia, które w języku polskim kojarzy się z zupełnie innymi instytucjami, będę w toku dalszych rozważań posługiwał się francuską nazwą omawianej instytucji.

nych przepisów o dziedziczeniu gospodarstw rolnych czy też w trakcie państwowej kontroli podziału gospodarstw rolnych w obrocie *inter vivos*. Obie te instytucje są však dobrze rozwinięte w ustawodawstwie francuskim. Tymczasem tak nie jest. We wspomnianej działalności ochronnej ustawodawca francuski posługuje się dalej instytucją *exploitation agricole*. Instytucja *fonds agricole* znajduje zastosowanie tylko jako instrument zabezpieczenia majątkowego w obrocie kredytowym i korporacyjnym. W konsekwencji *fonds agricole*, raz wyodrębniony, może być przedmiotem sprzedaży czy darowizny bez ograniczeń wynikających z ochrony integralności gospodarstw rolnych w obrocie spadkowym czy też *inter vivos*.

Wskazać dalej należy, że wprowadzając instytucję *fonds agricole*, ustawodawca francuski nie stworzył nowej instytucji prawnej, lecz rozciągnął na rolnictwo działanie tradycyjnej dla francuskiego prawa handlowego instytucji *fonds de commerce*, obowiązującej w francuskim obrocie handlowym już od wejścia w życie ustawy z 17 III 1909 r. Ustawa z 5 I 2006 r., regulując zasady funkcjonowania *fonds agricole*, zawiera nawet bezpośrednie odesłania do przepisów kodeksu handlowego dotyczących *fonds de commerce* (np. art. 143–19, 142–1, 143–23).

Istnieje wreszcie w ustawodawstwie francuskim podobna instytucja, z której mogą korzystać rzemieślnicy (*fonds artisanal*). Rozciągając na rolników instytucję *fonds agricole*, ustawodawca francuski zapełnił więc pewną lukę ustawodawczą, która dyskryminowała rolników jako liczną grupę podmiotów gospodarczych pozbawionych dotąd takich ułatwień kredytowych, jakie daje instytucja *fonds de commerce* lub *fonds artisanal*.

Aby móc zająć się teoretycznymi konsekwencjami wprowadzenia instytucji *fonds agricole*, wypada najpierw przybliżyć czytelnikowi przynajmniej podstawowe zasady funkcjonowania tej instytucji.

Zacząć należy od kilku uwag ogólnych. *Fonds agricole* ma trojake funkcje. Z jednej strony ułatwia rolnikom uzyskiwanie kredytu, gdyż może – jako pewna całość – stanowić zabezpieczenie kredytów bankowych i innych zobowiązań pieniężnych zaciągniętych przez rolnika. Z drugiej strony, stanowi istotne zabezpieczenie i ułatwienie egzekucyjne dla wierzycieli rolnika. *Fonds agricole*, jako pewna *universitas*, może być bowiem przedmiotem egzekucji, w której podmioty, na rzecz których dokonano obciążenia *fonds*, korzystają z istotnych ułatwień i przywilejów egzekucyjnych. Co więcej, wierzytelność zabezpieczona na *fonds agricole* jest skuteczna *erga omnes* i na wypadek przejścia własności tego zasobu na osobę trzecią, jest skuteczna wobec nabywcy.

Instytucja *fonds agricole* zwiększa wreszcie pewną mobilność gospodarczą gospodarstwa rolnego, jego zdolność do kooperowania z innymi podmiotami obrotu gospodarczego. *Fonds agricole* może być bowiem wnoszony, jako całość, jako wkład majątkowy do spółek cywilnych i handlowych, jak też innych form kooperacji produkcyjnej w rolnictwie, tak rozwiniętych w ustawodawstwie francuskim.

Aby uczynić czytelnikowi bardziej przystępną późniejszą, bardziej szczegółową, analizę funkcjonowania instytucji *fonds agricole* wypada zacząć od ustalenia ustawowo określonego składu tej *universitas*. I tutaj uwaga o charakterze zasadniczym: nieruchomości wchodzące w skład gospodarstwa rolnego i stanowiące własność rolnika nie są objęte, nie wchodzi, w skład *fonds agricole*.⁸ To wyłączenie było kwestionowane w trakcie prac nad ustawą z 5 I 2006 r., gdzie podnoszono, że to właśnie nieruchomości stanowią główny element majątkowy gospodarstwa i w konsekwencji stanowią podstawowe zabezpieczenie jego wierzytelności. Zwyciężyło jednakże stanowisko tradycyjne. Uznano, że skoro nieruchomości nie wchodzi w skład *fonds de commerce* i *fonds artisanal*, to należy utrzymać tę zasadę również w stosunku do *fonds agricole*.⁹

Należy obecnie ustalić, jakie elementy majątkowe wchodzi w skład *fonds agricole*. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 311 – 3 *Code rural*, ustalonym przez ustawę z 5 I 2006 r., w skład *fonds agricole* wchodzi:

- a) inwentarz żywy i martwy należący do gospodarstwa,
- b) zapasy i produkty przeznaczone na sprzedaż. Doktryna francuska opowiada się za objęciem tym pojęciem także plonów jeszcze niezebranych, jakkolwiek z punktu widzenia prawa rzeczowego sprawa może wydawać się wątpliwa,
- c) prawa z umów służących, mających związek z prowadzeniem gospodarstwa rolnego pod warunkiem, że są to prawa zbywalne.

Ten wymóg zbywalności w istotny sposób ogranicza wartość, a zatem użyteczność kredytową, instytucji *fonds agricole*. W warunkach francuskich gdzie większość gospodarstw – przynajmniej w części jeśli nie w całości – oparta jest na umowie dzierżawy chodzi tu najczęściej o dzierżawę długoterminową, która jest niezbywalna lub zbywalna tylko w kręgu najbliższej rodziny rolnika.¹⁰ Do grupy tej wchodzić będą natomiast niewątpliwie prawa z innych umów, mających związek z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, takich jak umowy spółki, umowy kooperative.

- d) nazwa i ewentualny znak firmowy gospodarstwa,
- e) klientela,
- f) patenty i inne prawa z zakresu własności przemysłowej związane z gospodarstwem, również pod warunkiem, że są zbywalne. Mogą to być w szczególności licencje hodowców nowych odmian roślin.

⁸ Wchodzi natomiast w skład *fonds agricole* prawa dzierżawy gruntów. Bedzie o tym mowa poniżej.

⁹ Por. Ch. Campels, Le fonds agricole (premiers regards), Revue de Droit Rural 2006, 2, s. 22.

¹⁰ Chcąc temu zaradzić, ustawodawca francuski w tej samej ustawie z 5 I 2006 r. rozszerzył w istotny sposób zbywalność umów dzierżawy rolniczej. Wprowadził bowiem prawo stron, ale tylko odnośnie do dzierżaw zawartych na okres 18 lat, dotychczas niezbywalnych, do uznania je za zbywalne. Możliwość taka zależy jednakże od porozumienia stron i z jej praktycznym oddziaływaniem na szerszą skalę można się liczyć dopiero w perspektywie co najmniej kilkunastu lat. Kwestia ta przekracza jednakże ramy niniejszego artykułu.

W warunkach francuskich jest bardzo dyskusyjne, a równocześnie praktycznie doniosłe, czy *fonds agricole* mogą być objęte nazwy określonych gatunków win (tzw. *appellation controllee*). Doktryna uznała, że nazwy te, jako związane bezpośrednio z ziemią, z określonym obszarem gospodarstwa, nie mogą być zbywane niezależnie od gruntu i jako takie nie mogą być objęte *fonds agricole*.

- g) duże wątpliwości wzbudza bardzo istotna praktycznie kwestia, czy kwoty produkcyjne oraz prawo do dopłaty wyrównawczej wchodzi w skład *fonds agricole*. Ustawa z 5 I 2005 r. sprawy tej nie precyzuje, jakkolwiek z dyskusji parlamentarnych wynika, że intencją ustawodawcy było, by kwoty te wchodziły w skład *fonds agricole*.¹¹ W każdym razie, na bazie bieżącej wersji ustawy z 5 I 2006 r., w skład *fonds agricole* nie wejdą – przynajmniej w pewnych wypadkach – prawa o ograniczonej zbywalności (tylko na rzecz posiadaczy gospodarstw rolnych), jak kwoty mleczne czy dopłaty dla krów matek. Ogranicza to w istotny sposób wartość kredytową *fonds agricole* i jest przedmiotem krytyki przedstawicieli francuskiej doktryny prawa rolnego.

Jeśli chodzi o kwoty produkcyjne, to doktryna francuska prezentuje tu dość oryginalny pogląd: jeśli ustanawiający *fonds agricole* jest właścicielem gruntów gospodarstwa, kwoty produkcyjne, jako związane z własnością gruntów, która *ex definitione* nie wchodzi w skład *fonds*, nie będą objęte *fonds agricole*. Jeśli natomiast ustanawiający *fonds* jest tylko dzierżawcą gospodarstwa, zaś prawa z dzierżawy wchodzi, jak wiemy, w skład *fonds agricole*, prawa z tytułu kwot produkcyjnych będą objęte tymże *fonds*.¹²

Powyższe wyliczenie ma charakter fakultatywny. Które kategorie wymienionych składników majątkowych wejdą w skład *fonds agricole*, zależy od umowy stron zawartej przy okazji wykorzystania *fonds* jako gwarancji podjętych zobowiązań majątkowych. W braku takiej umowy, zakres *fonds* określa się stosując odpowiednio przepisy francuskiego *code de commerce*. Z odpowiedniego zaś stosowania *code de commerce* wynika, że zakres *fonds agricole* będzie wówczas dość wąski: obejmować będzie bowiem tylko prawa dzierżawy związane z gospodarstwem, jego nazwę handlową i klientelę. Ten pewien liberalizm ustawodawcy francuskiego prowadzi w efekcie do konsekwencji przez niego niezamierzonych: intencją ustawodawcy było wszak możliwie jak najszersze ujęcie zakresu *fonds agricole*. Pamiętajmy, że jego wartość majątkowa jest z reguły niezbyt wielka.

Oczywiście w funkcjonowaniu *fonds agricole* obowiązuje zasada surogacji i w miejsce poszczególnych elementów objętych listą wchodzi inne, zastępujące je.

11 Por. Sprawozdanie z obrad komisji Zgromadzenia Narodowego nr 2548 z 18 V 2005 r.

12 Por. I. Petel-Teyssie, Une nouvelle surete: Le nantissement du fonds agricole, *Revue de Droit Rural* 2006, 2, s. 27.

Zasada ta ma w szczególności istotne znaczenie praktyczne, zwłaszcza jeśli chodzi o zapasy i inwentarz żywy i martwy należący do gospodarstwa.

Jak wspomniano wyżej, zasadniczym celem instytucji *fonds agricole* jest zabezpieczenie kredytów, tak ważnych i powszechnie stosowanych w działalności gospodarczej w rolnictwie. Warto zatem, przynajmniej pokrótce, przedstawić podstawowe zasady funkcjonowania tej instytucji jako prawnego instrumentu zabezpieczania kredytu rolnego.

Zacząć wypada od następujących stwierdzeń:

1. Powołanie do życia instytucji *fonds agricole* jest w pełni dobrowolne i zależy od uznania osoby prowadzącej gospodarstwo rolne,
2. *Lege non distinguente fonds agricole* może powołać do życia zarówno rolnik, jak i osoba prawna występująca w charakterze producenta rolnego,
3. Wymogi formalne związane z powstaniem *fonds agricole* są bardzo skromne. Wymagana jest tylko niekwalifikowana forma pisemna dla oświadczenia osoby ustanawiającej i jego rejestracja, w terminie 15 dni, we właściwej izbie rolnej (*Code rural* art. L 311–3).

Sama istota prawna *fonds agricole* jest przedmiotem różnych poglądów w doktrynie francuskiej. Niektórzy uważają go za jedną z form zastawu. W odróżnieniu jednakże od zastawu osoba, której wierzytelności są zabezpieczone na *fonds agricole*, nie może objąć go w posiadanie. Stąd przeważa pogląd, że *fonds agricole* to więcej niż zastaw. Mając na uwadze, że zabezpieczenie wierzytelności na *fonds agricole* jest skuteczne również w wypadku nabycia *fonds* przez osobę trzecią, nazywa się go nawet „hipoteką na ruchomościach”.¹³

Same formalności związane z obciążeniem *fonds* są, podobnie jak przy jego powstaniu, stosunkowo proste. Ustawa z 5 I 2006 r. odsyła zresztą w tej kwestii do przepisów francuskiego *code de commerce*, które znajdują tutaj odpowiednie zastosowanie. Otóż, obciążenie *fonds agricole* winno być dokonane w formie pisemnej (forma *ad validitatem*), a następnie w terminie 15 dni, zarejestrowane w rejestrze publicznym prowadzonym przez właściwy terytorialnie, ze względu na siedzibę gospodarstwa, sąd gospodarczy (*tribunal de commerce*).

Warto obecnie zapoznać się, bardzo skrótowo, z podstawowymi zasadami funkcjonowania *fonds agricole* jako instrumentu zabezpieczającego kredyty zaciągnięte przez gospodarstwo rolne. Otóż wskazać tu można na kilka podstawowych rozwiązań:

1. Zabezpieczenie na *fonds agricole* gwarantuje wierzycielowi zwrot całego kapitału wraz z odsetkami za dwa lata.

13 Por. I. Petel-Teyssie, *op. cit.*, s. 25.

2. Jeżeli w ciągu ośmiu dni od wezwania przez wierzyciela, którego wierzytelność zabezpieczona jest na *fonds agricole*, dłużnik nie wykona zobowiązania, wierzyciel ma prawo zażądać sprzedaży elementów majątkowych wchodzących w skład *fonds*. Sprzedaż będzie miała formę licytacji prowadzonej przez sądy cywilne, a nie sądy gospodarcze.
3. Najważniejszym niewątpliwie przywilejem wierzycieli, których prawa są zabezpieczone na *fonds agricole*, jest przysługujące im prawo, na wypadek gdy majątek dłużnika nie wystarcza na pokrycie wszystkich wierzytelności, pierwszeństwa, przed innymi dłużnikami, do zaspokojenia z *fonds agricole*.¹⁴ Gdyby kilku wierzycieli konkurowało do zaspokojenia na tym samym *fonds agricole*, jest generalnie przyjęte, że pierwszeństwo do zaspokojenia będzie przysługiwało, zgodnie z zasadą *prior tempore potior iure*, temu wierzycielowi, którego zabezpieczenie powstało najwcześniej.

W doktrynie francuskiej dyskutowany jest często przypadek konfliktu pomiędzy wierzycielem, którego prawa zabezpieczone są na całym *fonds agricole* a osobą, która uzyskała prawo zastawu na przedmiocie wchodzącym w skład *fonds*. Generalnie przyjmuje się tu zasadę *in pari causa melior est positio possidendi* i w konsekwencji przyznaje pierwszeństwo prawom zastawnika.¹⁵

4. Najważniejszym niewątpliwie elementem praktycznym zabezpieczenia wierzytelności na *fonds agricole* jest jego skuteczność wobec osób trzecich (tzw. *droit de suite*). Zasada ta dotyczy jednakże tylko *fonds agricole* jako całości. Nie znajduje ona natomiast zastosowania w wypadku zbycia konkretnych przedmiotów wchodzących w skład *fonds*.

Aby jednak nie ograniczać zbyt swobody obrotu, postanowiono, że nabywca *fonds agricole* może uwolnić się od roszczeń wierzycieli zabezpieczonych na nim, spłacając zabezpieczone wierzytelności, względnie oferując wierzycielom sumę odpowiadającą wartości *fonds agricole*. Może to uczynić w ciągu 15 dni od otrzymania wezwania do zapłaty.

Problematyka związana z funkcjonowaniem *fonds agricole* jest, oczywiście, znacznie bardziej złożona. Zadaniem niniejszego opracowania jest jedynie naszkicowanie jej podstawowych aspektów w celu umożliwienia czytelnikowi zorientowania się co do samej istoty omawianej instytucji i pewnych konsekwencji teoretycznych związanych z jej powołaniem.

Reasumując wypada stwierdzić, iż wprowadzenie przez ustawę z 5 I 2006 r. instytucji *fonds agricole* ma, przynajmniej do momentu rozpowszechnienia się zby-

¹⁴ Oczywiście, to prawo pierwszeństwa osób, których wierzytelność zabezpieczona jest na *fonds agricole* nie wyłącza ustawowego pierwszeństwa egzekucyjnego, które ustawodawstwo francuskie, jak wiele innych, przyznaje np. kosztom sądowym czy należnościom skarbu państwa. Kwestie te przekraczają jednakże zakres niniejszego opracowania.

¹⁵ Por. M. Cabrillac, C. Mouly, *Droit des suretes*, Litec 2004 pkt nr 884.

walności praw wynikających z umów dzierżawy długoterminowej, większe znaczenie teoretyczne, doktrynalne niż praktyczne. Jeśli chodzi bowiem o realizację podstawowego zadania tej instytucji, jaką jest poszerzenie zdolności kredytowej rolnika, to stwierdzić wypada, że w praktyce zabezpieczenie, jakie daje *fonds agricole*, jest w istotnym zakresie mniejsze niż to, jakie daje *fonds de commerce*. Nie można zapominać, że w przedsiębiorstwie handlowym zapasy, towary, urządzenia produkcyjne, klientela, elementy własności przemysłowej mają często znacznie większą wartość majątkową niż nieruchomości wchodzące w skład tego przedsiębiorstwa.

W gospodarstwie rolnym jest akurat odwrotnie: to ziemia i budynki (a w warunkach francuskich także prawa lokacyjne na nich) stanowią podstawowy element decydujący o wartości gospodarstwa. Nieco mechaniczne stosowanie przez ustawodawcę francuskiego rozwiązań przejętych z prawa handlowego do spraw rolnych zadecydowało o zmniejszeniu użyteczności kredytowej *fonds agricole*. Dodajmy, że na wierzycielach, którzy zabezpieczyli swe prawa na *fonds agricole* ciążą dodatkowe ryzyka i niebezpieczeństwa, takie jak przeniesienie elementów majątkowych objętych *fonds* do innej miejscowości, ich podział na kilka części, a przede wszystkim rozwiązanie umowy dzierżawy, na bazie której zorganizowane jest obciążone gospodarstwo rolne.¹⁶ Stąd nieco ograniczone znaczenie praktyczne zabezpieczeń na *fonds agricole*.

Inaczej przedstawia się natomiast sprawa w aspekcie teoretycznym. Od 1988 r. gospodarstwo rolne we francuskim porządku prawnym podlega, obowiązkowi rejestracji, podobnie jak przedsiębiorstwo prawa handlowego. Korzysta z udogodnień jakie daje podmiotom prawa handlowego możliwość korzystania z postępowania upadłościowego. Ustawa z 5 I 2006 r. tworzy wreszcie instytucję *fonds agricole*, przenosząc do stosunków rolnych, w sposób zresztą nie do końca udany, handlową instytucję *fonds de commerce*.

Można zatem mówić, że w sensie praktycznym, dla potrzeb bieżącego obrotu gospodarczego status prawny gospodarstwa rolnego zbliżył się w istotnym stopniu do statusu prawnego przedsiębiorstwa prawa handlowego. Można nawet ryzykować twierdzenie, że statusy prawne obu podmiotów zostały praktycznie ujednolicone. Za takim twierdzeniem może przemawiać fakt, iż w związku z niepełną regulacją problematyki związanej z funkcjonowaniem *fonds agricole*, w szerokim zakresie znajdują do niej odpowiednie zastosowanie rozwiązania obowiązujące we francuskim kodeksie handlowym.

Wypada podkreślić z całym naciskiem, i nie bez pewnego zawodu, że za tym zrównaniem *via facti* nie idą rozwiązania prawne o charakterze instytucjonalnym,

¹⁶ Chcąc chronić wierzycieli ustawodawca francuski zobowiązuje wydierżawiającego do zawiadomienia ich o zamiarze wypowiedzenia dzierżawy gruntów obciążonego gospodarstwa rolnego. Ma to na celu umożliwienie wierzycielom podjęcie kroków zapobiegających wypowiedzeniu dzierżawy (np. zapłata zaległego czynszu). W braku takiego zawiadomienia wypowiedzenie dzierżawy będzie bezskuteczne wobec wierzycieli *fonds agricole*.



ogólnym, które w sposób generalny określiłyby status prawny gospodarstwa rolnego jako równorzędnego z przedsiębiorstwem handlowym uczestnika obrotu gospodarczego – tak jak stało się to już w sposób definitywny w ustawodawstwie włoskim.

Nie można, oczywiście, zakończyć tego rodzaju rozważań prawnoporównawczych nie zadając sobie pytania, na ile przedstawione wyżej rozwiązania francuskie mogą być przydatne i wykorzystane w rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego.

Wydaje się, że przedstawiona wyżej instytucja może stanowić podstawę do porównań, jeśli chodzi o kierunek i stan zaawansowania procesu zrównywania statusu prawnego przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego w ustawodawstwie polskim. Przeniesienie bowiem samej instytucji *fonds agricole*, jako takiej, do polskiego ustawodawstwa rolnego byłoby, przynajmniej aktualnie, więcej niż trudne.

Wynika to z podstawowej różnicy pomiędzy polskim a francuskim prawem handlowym. Polski kodeks handlowy, oparty w znacznej mierze na wzorach niemieckich, nie przyjął instytucji *fonds de commerce* jako pewnego zespołu majątkowego w obrębie przedsiębiorstwa, występującego niezależnie od jego majątku nieruchomego. Art. 40 kh., określający substrat majątkowy przedsiębiorstwa, objął nim łącznie jego mienie nieruchome, jak i ruchome, tudzież prawa związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa. Tą samą koncepcję przyjął obowiązujący aktualnie art. 55¹ kc. W konsekwencji, wyodrębnianie w odniesieniu do gospodarstw rolnych odpowiednika *fonds agricole*, niejako wbrew art. 55¹ kc. trudno uznać za praktycznie zasadne, a nawet możliwe.

Z drugiej strony, wprowadzenie do francuskiego prawa rolnego instytucji *fonds agricole* i będące jego wynikiem istotne zbliżenie statusu przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego, pozwala nam zdać sobie sprawę z niewątpliwej stagnacji, w jakiej znajduje się aktualnie polskie ustawodawstwo rolne. W odróżnieniu od innych ustawodawstw zachodnioeuropejskich, gdzie proces zbliżania statusu prawnego gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa stale postępuje, jakkolwiek w różnym tempie w poszczególnych krajach, w Polsce nie widać prawnych przejawów tego procesu. Wyłącza się gospodarstwa rolne spod działania przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, wyłącza się je spod obowiązku rejestracji, prowadzenia księgowości, postępowania upadłościowego etc. Problemem, który trapi polską doktrynę jest kwestia, czy można w ogóle mówić o zbyciu gospodarstwa rolnego jako całości, jako pewnej *universitas*, czy może ono być w ogóle traktowane jako odrębny przedmiot obrotu.¹⁷ Jest to najlepszy dowód na to w jak wstępnym stadium znajduje się w ustawodawstwie polskim proces prawnego wyodrębnienia gospodarstwa rol-

nego jako równorzędnego z przedsiębiorstwem podmiotu (jak i przedmiotu) obrotu gospodarczego.

Pozostaje jedynie mieć nadzieję, że postępująca integracja polskiego rolnictwa z unijnym rynkiem rolnym wymusi niejako na polskim ustawodawcy podjęcie przynajmniej wstępnych kroków w kierunku zrównania statusu gospodarstwa rolnego (zwłaszcza większych jednostek produkcyjnych) jako samodzielnego podmiotu obrotu gospodarczego ze statusem przedsiębiorstwa.

17 Dyskusję na ten temat przedstawia szczegółowo E. Kremer, Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, Kraków 2004, s. 38 i nast.

Część II WSPIERANIE ROZWOJU ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

W ramach polityki rolniczej i obszarów wiejskich w latach 2007-2013 przewidziano wsparcie na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich. W ramach tej polityki przewidziano wsparcie na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich. W ramach tej polityki przewidziano wsparcie na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich.

W ramach polityki rolniczej i obszarów wiejskich w latach 2007-2013 przewidziano wsparcie na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich. W ramach tej polityki przewidziano wsparcie na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich. W ramach tej polityki przewidziano wsparcie na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich.

W ramach polityki rolniczej i obszarów wiejskich w latach 2007-2013 przewidziano wsparcie na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich. W ramach tej polityki przewidziano wsparcie na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich. W ramach tej polityki przewidziano wsparcie na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013

(perspektywy na tle dotychczasowej ewolucji ustawodawstwa)

1. W ramach wypracowanej w latach 90-tych ubiegłego stulecia koncepcji europejskiego modelu rolnictwa, systematycznie zyskuje na znaczeniu polityka rozwoju obszarów wiejskich, w kontekście zapewnienia dochodów ludności wiejskiej, w tym także tej części, która utrzymuje się z rolnictwa i podniesienia standardu życia i pracy na wsi. U podstaw owego swoistego dowartościowania polityki wiejskiej w ramach nowej polityki rolnej UE legło założenie, że wobec poważnego problemu nadprodukcji żywności i narastającej presji partnerów handlowych UE na obniżenie zakresu wspierania wspólnotowego rolnictwa, kluczowy nadal problem dochodowości w rolnictwie, nie może być dalej rozwiązywany wyłącznie za pomocą klasycznych instrumentów rynkowo-cenowych.

Ewolucja polityki rolnej w kierunku wspomagania restrukturyzacji i rozwoju obszarów wiejskich spotyka się z rosnącą akceptacją społeczną, gdyż cele polityki wiejskiej są łatwiejsze do zaakceptowania niż cele sektorowo ujętej polityki rolnej zaadresowanej wyłącznie do rolników. Jak twierdzi J. Wilkin, społeczna legitymizacja publicznych wydatków na rozwój terenów wiejskich jest znacznie łatwiejsza niż legitymizacja tradycyjnej polityki rolnej¹. Przy bardzo napiętych budżetach narodowych, podwyższanie nakładów na rozwój obszarów wiejskich może stanowić jedyną szansę utrzymania w przyszłości wysokiego budżetu rolnego w ramach UE.

Wyeksponowanie roli polityki wiejskiej w ramach polityki rolnej stanowi odpowiedź na nasilające się z jednej strony procesy globalizacji gospodarki rolnej i żywnościowej, z drugiej zaś – procesy regionalizacji w różnych wymiarach: ekonomicznym, społecznym, ekologicznym i kulturowym. Warto jednak podkreślić, że polityka rozwoju obszarów wiejskich ma charakter subsydiarny w stosunku do wspólnej polityki rolnej i stanowi jej drugi filar, towarzysząc innym instrumentom

¹ Zob. J. Wilkin, *Wieś – społeczeństwo – państwo: nowe podstawy dyskursu społecznego w sprawach wsi w Polsce*. (w:) *Modelowanie społeczno-gospodarczego rozwoju obszarów wiejskich Polski w kontekście akcesji do Unii Europejskiej*. Konferencja międzynarodowa, IRWiR, Warszawa 2000. Materiały niepublikowane.

wspólnej polityki rolnej, których istotą jest osiąganie celów określonych w art. 33 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (dalej TWE)².

W ramach koncepcji europejskiego modelu rolnictwa³, rozwój sektora rolnego jest ściśle związany z rozwojem obszarów wiejskich. Koncepcja ta bowiem oparta jest na założeniu wielofunkcyjnej natury rolnictwa europejskiego i jego służebnej roli wobec gospodarki, środowiska i społeczeństwa⁴. Poza tradycyjnymi funkcjami w zakresie produkcji żywności, sektor rolny ma także do spełnienia ważne funkcje związane z ochroną i kształtowaniem środowiska przyrodniczego, a także z rozwojem obszarów wiejskich i ochroną dziedzictwa kulturowego wsi jako głównej ostoji tradycji. Jednym z istotniejszych założeń koncepcji europejskiego modelu rolnictwa, sformułowanym w Agendzie 2000, jest utrzymanie aktywnych ekonomicznie obszarów wiejskich, zdolnych do tworzenia nowych miejsc pracy dla swoich mieszkańców, a tym samym do zapewnienia odpowiedniego standardu ich życia. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich ma także na celu zahamowanie procesu wyludniania wsi przez migrację ludności rolniczej do miast, co systematycznie prowadzi do zaniku tradycyjnych wartości wiejskich.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich przeszła dość zmienną ewolucję od polityki kształtowania struktur rolnych prowadzonej na zasadach pełnej odrębności od klasycznej polityki rynkowo-cenowej do polityki wiejskiej ściśle zintegrowanej z rozwojem rolnictwa⁵. Praktycznie do końca lat 80-tych wspieranie rozwoju struktur rolnych miało charakter w pełni autonomiczny w stosunku do zdecydowanie dominującej polityki regulowania branżowych rynków rolnych. Znalazło to po raz pierwszy normatywny wyraz w decyzji Rady WE z dnia 4 grudnia 1962 r. w sprawie koordynacji polityki strukturalnej w rolnictwie⁶. Zasada rozgraniczenia polityki strukturalnej od polityki rynkowej została następnie potwierdzona w trzech dyrektywach Rady WE z 1972 r., stanowiących rdzeń polityki strukturalnej, a mianowicie w dyrektywie Rady WE z dnia 17 maja 1972 r. nr 159/72 w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych⁷, dyrektywie z dnia 17 maja 1972 r. nr 160/72 w sprawie zachęcania do zaprzestania działalności rolniczej oraz przeznaczania gruntów na poprawę struktur rolnych⁸ i dyrektywie nr 161/72 z tej samej daty w sprawie zapewnienia

2 Tak właśnie B. Kozłowska, Rozwiązania prawne w zakresie finansowego wsparcia polskiego rolnictwa z budżetu Unii Europejskiej, (w:) Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej i jej wpływ na region zamojski, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego 2005, nr 3, s. 29.

3 Szerzej zob. E. Tomkiewicz, Polityka rozwoju obszarów wiejskich w kontekście europejskiego modelu rolnictwa (w:) Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2005, s. 965 i nast.

4 Tak właśnie M. Adamowicz, Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa (w:) Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, praca zbiorowa pod red. M. Adamowicza, Warszawa 2004, s. 25.

5 Zob. A. Oleszko, P. Mikołajczyk, R. Pastuszko, Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (w:) Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej, praca zbiorowa pod red. L. Leszczyńskiego, Lublin 2005, s. 185.

6 Dz. Urz. WE 1962 L 136.

7 Dz. Urz. WE 1972 L 96/1.

8 Dz. Urz. WE 1972 L 96/5.

pomocy socjalnej i ekonomicznej osobom zatrudnionym w rolnictwie i podnoszenia ich kwalifikacji zawodowych⁹. Zasadę odrębności polityki strukturalnej od polityki rynkowej utrzymało także kolejne rozporządzenie Rady WE nr 797/85 z dnia 12 marca 1985 r. w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych¹⁰, choć trzeba przyznać, że obok rozwiązań prawnych ukierunkowanych na modernizację rolnictwa zawierało ono także regulacje dotyczące ochrony środowiska naturalnego¹¹.

Problematyka rozwoju obszarów wiejskich w jej obecnym rozumieniu została po raz pierwszy uwzględniona w dokumencie Komisji WE z 1988 r., zatytułowanym „Przyszłość wiejskiego świata”¹², w ramach którego wspólną politykę rolną ujęto w szerszym kontekście polityki wiejskiej. Jednakże dopiero reformy Mac Sharry’ego z 1992 r. zapoczątkowały proces ściślejszego powiązania polityki rolnej z polityką rozwoju wsi. Towarzyszące tym reformom regulacje prawne dotyczące m.in. zalesiania gruntów rolnych i środków rolnośrodowiskowych położyły duży nacisk na środowiskowe funkcje rolnictwa. Pełniejsze rozwinięcie koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich znalazło odzwierciedlenie w opracowanym na zamówienie Komisji WE tzw. raporcie Buckwella z 1997 r.¹³ oraz w oficjalnym zbiorze dokumentów Komisji WE określonym jako Agenda 2000¹⁴, przedstawionym Radzie Europejskiej na szczycie berlińskim w dniach 24 i 25 maja 1999 r.

Rosnące znaczenie obszarów wiejskich w wymiarze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i ekologicznym sprawia, że przedmiotowy zakres polityki wiejskiej ulega systematycznemu rozszerzeniu, służąc realizacji coraz szerzej określonych celów z zakresu różnych polityk sektorowych (m.in. społecznej, regionalnej, edukacyjnej). Zasadniczym celem polityki rozwoju obszarów wiejskich jest zrównoważony rozwój rolnictwa, wspieranie działalności komplementarnej w rolnictwie, kształtowanie warunków dla pozarolniczej działalności ekonomicznej na terenach wiejskich, podnoszenie poziomu edukacji na wsi, poprawa stanu infrastruktury wiejskiej, w powiązaniu ze wspomaganiem przedsięwzięć na rzecz zachowania i ochrony zasobów środowiska przyrodniczego, a także tradycyjnego krajobrazu wiejskiego. Tak ujęta koncepcja wielofunkcyjności obszarów wiejskich oparta jest na założeniu ścisłego współdziałania rolnictwa z innymi formami aktywności gospodarczej na terenach wiejskich, przy czym współdziałanie to rozumieć należy szeroko nie tylko jako powiązanie wytwórczości rolniczej z działalnością komplementarną w rolnictwie (np. agroturystyka), ale także z działalnością gospodarczą o charakterze pozarolniczym. Takie zintegrowane podejście do problemów wsi

9 Dz. Urz. WE 1972 L 96/9.

10 Dz. Urz. WE 1985 L 93/1.

11 Podkreśla to A. Lichorowicz, Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 84.

12 „The future of Rural Society”, Commission of the European Communities, COM /88/1988, 371.

13 Zob. A. Buckwell, Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe /CAPRE/, Bruksela 1997.

14 For a Stronger and Wilder Union, DOC/96/6.

i rolnictwa, różni się zasadniczo od dominującego po drugiej wojnie światowej produktywnego modelu polityki rolnej, który charakteryzował się wyraźnym rozgraniczeniem działalności rolniczej od innych form aktywności ekonomicznej na terenach wiejskich.

Jak więc z tego wynika, polityka rozwoju obszarów wiejskich ukierunkowana na dywersyfikację aktywności ekonomicznej na obszarach wiejskich, a w konsekwencji na dywersyfikację źródeł dochodów¹⁵, stwarza stosunkowo duże możliwości zróżnicowania jej priorytetów, z uwzględnieniem strukturalnych i naturalnych różnic między poszczególnymi regionami. I tak, dla przykładu warto zauważyć, że np. w wielu wysoko rozwiniętych państwach Europy Zachodniej priorytetowe znacznie mają te instrumenty polityki wiejskiej, które związane są z ochroną środowiska naturalnego oraz krajobrazu wiejskiego¹⁶, co związane jest z daleko idącym stopniem degradacji gospodarczej obszarów wiejskich. Natomiast w Polsce, z powodu diametralnie innych uwarunkowań ekonomiczno-społecznych, przywiązuje się znacznie większą wagę do aktywizacji terenów wiejskich, w tym zwłaszcza do tworzenia nowych miejsc pracy, poprawy infrastruktury technicznej na obszarach wsi, zapewnienia większego dostępu do usług oraz podniesienia poziomu edukacji, co ma sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości na terenach wiejskich i redukcji bezrobocia.

2. Nowe podejście do rozwiązywania problemów wsi znalazło normatywne odzwierciedlenie w doborze instrumentów prawnych służących wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Pierwszym aktem prawnym o charakterze kompleksowym, określającym katalog instrumentów prawnych polityki wiejskiej, jest rozporządzenie Rady WE z dnia 17 maja 1999 r. nr 1257/99 dotyczące wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹⁷, skonkretyzowane następnie przepisami rozporządzenia Komisji WE z dnia 26 lutego 2002 r. nr 445/2002¹⁸. W świetle jego postanowień, polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna towarzyszyć instrumentom polityki rynkowej w rolnictwie, służąc osiągnięciu celów z art. 33 ust. 1 TWE. Według ustawodawcy wspólnotowego, zreformowana polityka UE wobec wsi powinna być realizowana za pomocą wielu kompleksowych instrumentów, do których zaliczono: inwestycje w rolnictwie, pomoc dla młodych rolników, szkolenie rolników, renty strukturalne, wspieranie działalności na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, programy

15 Szerzej zob. T. Hunek, *Dywersyfikacja aktywności rolniczej Polski: zarządzanie upadkiem (w:) Rozwój obszarów wiejskich. Doświadczenia krajów europejskich*, praca zbiorowa pod red. K. Zawalińskiej, Warszawa 2005, s. 66–67.

16 Wskazują na to W. Guba, W. Piskorz, *Implikacje reform wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, s. 35 i 36.

17 Dz. Urz. WE 1999 L 160/80 z późn. zmianami.

18 Ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady WE nr 1257/1999, Dz. Urz. WE 2002, L 74/1. Rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem Komisji WE nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004, Dz. Urz. UE 2004 L 153.

rolno-środowiskowe, wspieranie przetwórstwa i marketingu produktów rolnych, zalesianie gruntów rolnych.

Istotne zmiany polityki rozwoju obszarów wiejskich wprowadzone zostały przez Radę Europejską w dniach 26–27 czerwca 2003 r. na szczycie luksemburskim¹⁹. Podjęte wówczas reformy wspólnej polityki rolnej na lata 2005–2013 zmierzają w kierunku wzmocnienia polityki rozwoju obszarów wiejskich, łącznie z ustanowieniem nowych instrumentów prawnych polityki wiejskiej ukierunkowanych na poprawę warunków pracy w rolnictwie, dobrostanu zwierząt, poprawę jakości żywności oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego.

Ustawodawca wspólnotowy, w znowelizowanym rozporządzeniu Rady WE nr 1257/99 i przepisach rozporządzenia Komisji WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. nr 817/2004²⁰ (uchylającym rozporządzenie Komisji nr 445/2002 z 26 lutego 2002), rozszerzył katalog instrumentów polityki wiejskiej, podkreślając konieczność wyraźnego oddzielenia finansowania polityki rynkowej w rolnictwie od polityki wiejskiej. W świetle postanowień znowelizowanego rozporządzenia do nowych instrumentów polityki wiejskiej zaliczono:

- wsparcie finansowe na rzecz poprawy jakości produktów rolnych, łącznie ze wspieraniem promocji produktów wysokiej jakości,
- pomoc finansową dla rolników przeznaczoną na dostosowanie do nowych standardów produkcyjnych w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności²¹,
- pomoc przeznaczoną na poprawę dobrostanu zwierząt w ramach 5-letnich programów, obejmującą dodatkowe działania rolnika przekraczające zasady dobrej praktyki rolniczej,
- dodatkowe wsparcie przeznaczone na finansowanie inwestycji dla młodych rolników.

W ramach decyzji podjętych w 2003 r. na szczycie luksemburskim, przewidziane zostały dodatkowe środki publiczne przeznaczone na finansowanie trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Należy jednak podkreślić, że mimo systematycznego zwiększania od lat 90-tych ubiegłego wieku nakładów na finansowanie rozwoju obszarów wiejskich, wciąż jeszcze dominujące środki finansowe przeznaczane są na klasyczną politykę rolną. Z analizy wielu aktów prawnych regulujących problematykę rozwoju obszarów wiejskich wynika przy tym wyraźnie, że ustawodawca wspólnotowy uzależnia finansowanie wielu instrumentów rozwo-

19 Szerzej zob. E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna po reformie z 2003*, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. V, Białystok 2005, s. 218 i nast.

20 Ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady WE nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz. Urz. WE 2004 L 153.

21 Zob. S. Kowalczyk, *Rolnictwo unijne po reformie wspólnej polityki rolnej*, Biuletyn Informacyjny, Agencja Rynku Rolnego 2003, nr 8.

ju wsi od spełnienia przez rolników coraz bardziej rygorystycznie określonych kryteriów normatywnych, w tym m.in. dotyczących wymagań środowiskowych, dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności.

Natomiast dla nowych państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do UE w 2004 r., zostały opracowane i uchwalone specjalne programy rolne, z których dofinansowany jest rozwój obszarów wiejskich w pierwszych latach członkostwa (2004–2006)²², a mianowicie Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej PROW) oraz Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” (dalej SPO)²³. Prawną podstawą funkcjonowania PROW są przepisy wielokrotnie już cytowanego rozporządzenia Rady WE nr 1257/99 oraz przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej²⁴, zwanej ustawą kompetencyjną. Przewidziane w PROW instrumenty prawne można podzielić na dwie zasadnicze grupy, według kryterium regulujących je podstaw prawnych. Do pierwszej grupy należą instrumenty, określone w rozporządzeniu Rady WE nr 1257/99 jako tzw. środki towarzyszące wspólnej polityce rolnej, a mianowicie: renty strukturalne, przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe, zalesianie gruntów rolnych oraz wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie. Natomiast do drugiej grupy zaliczone zostały instrumenty przewidziane w Traktacie Akcesyjnym wyłącznie dla nowych państw członkowskich, a mianowicie: wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, wsparcie dla grup producentów rolnych, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, uzupełnienie płatności bezpośrednich, pomoc techniczna.

Podkreślić w tym miejscu należy, że PROW nie wymaga od beneficjentów udziału środków własnych, co wynika z faktu, że jest skierowany do gospodarstw mniejszych, o stosunkowo niewielkim potencjale gospodarczym. Zgodnie bowiem z obowiązującymi przepisami, jest finansowany w 80% ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej²⁵, a w 20% ze środków krajowych w granicach ustalonego na ten cel budżetu.

Z kolei SPO stanowi element składowy Narodowego Planu Rozwoju, opracowanego na podstawie wytycznych zawartych w rozporządzeniu Rady WE nr 1260/99 z 21 czerwca 1999 r., ustanawiającym ogólne zasady dotyczące funduszy struktural-

22 Szerzej zob. E. Tomkiewicz, Prawne instrumenty realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, (w:) Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej i jej wpływ na region zamojski, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego 2005 nr 3, s. 43 i nast.

23 Szerzej zob. B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna polityka rolno- Zagadnienia prawne, Warszawa 2004, s. 194–216.

24 Dz.U. Nr 229, poz. 2273, zm. w Dz.U. z 2004 r., Nr 148, poz. 1551, Dz.U. Nr 162, poz. 1709, Dz.U. z 2005 r., Nr 10, poz. 64.

25 Z wyjątkiem przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, w odniesieniu do których udział finansowy WE jest większy (85%).

nych.²⁶ Spośród sformułowanych w ramach SPO trzech celów, jeden dotyczy wspierania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, obejmując swym zakresem m.in. scalanie gruntów rolnych, odnowę wsi i zachowanie dziedzictwa kulturowego, dywersyfikację działalności rolniczej w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów, przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalnymi katastrofami lub pożarem. SPO skierowany do silniejszych ekonomicznie gospodarstw rolnych wymaga zainwestowania środków własnych w objęte programem przedsięwzięcia (w zasadzie około 50%). W pozostałej części przedsięwzięcia te są dofinansowane ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, jak również z budżetu państwa i budżetów samorządu lokalnego.

3. Nowy kształt polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 wyznaczają przepisy dwóch rozporządzeń Rady WE: rozporządzenia nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej²⁷ oraz rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich²⁸, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2007 r. Przewidziane w tych regulacjach zmiany polegają na wprowadzeniu nowych zasad finansowania i prognozowania polityki rozwoju obszarów wiejskich, nowym określeniu jej priorytetowych celów, a także nowych instrumentów jej regulowania.

Na mocy rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej zostały utworzone dwa fundusze: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG), przeznaczony na finansowanie wydatków rynkowych oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej EFRROW), przeznaczony na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Utworzenie na szczeblu wspólnotowym EFRROW oznacza znaczne uproszczenie od dnia 1 stycznia 2007 r. zasad finansowania rozwoju obszarów wiejskich, gdyż obecnie wydatki przeznaczone na ten cel są finansowane z różnych źródeł: ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej w części przeznaczonej na rozwój wsi, środków Sekcji Orientacji tego funduszu, a także z innych funduszy strukturalnych, w tym m.in. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że środki finansowe pochodzące z nowo utworzonego funduszu, przeznaczonego na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich mają nadal charakter jedynie uzupełniający w stosunku do wydatków krajowych, regionalnych i lokalnych, zgodnie z zasadą pomocniczości z art. 5 TWE, a więc tylko wówczas i w takim zakresie, w jakim cele tych działań nie mogą być osiągnięte w wystarczający sposób przez państwa członkowskie.

26 Dz. Urz. WE 1999 L 161/1.

27 Dz. Urz. UE 2005 L 209/1. Rozporządzenie to uchyla obowiązujące obecnie w tym zakresie rozporządzenie Rady WE nr 1258/99 z 17 maja 1999, Dz.Urz. WE 1999 L 160/103.

28 Dz. Urz. UE 2005 L 277/1.

Utworzenie przez ustawodawcę wspólnotowego dwóch odrębnych funduszy przeznaczonych na wspieranie rozwoju rolnictwa (EFRG) oraz rozwoju obszarów wiejskich (EFRROW) oznacza pełne oddzielenie polityki rolnej i wiejskiej od polityki spójności²⁹, wpisując się w szerszy kontekst reform funduszy strukturalnych, a więc Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Wyłączenie polityki rolnej i wiejskiej, a także rybołówstwa poza politykę spójności, oznacza konieczność wypracowania przez każde państwo członkowskie nowych mechanizmów koordynacji tej polityki z innymi programami finansowanymi z funduszy strukturalnych w celu zapewnienia trwałego rozwoju gospodarczego kraju, zgodnie z wymaganiami strategii lizbońskiej.

Jak jednak podkreśla się w literaturze, z punktu widzenia interesów Polski wyłączenie finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich poza politykę spójności w dłuższej perspektywie czasowej wydaje się być rozwiązaniem niekorzystnym z punktu widzenia niepomniernie większego znaczenia rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce niż w innych państwach członkowskich UE³⁰. Po drugie zaś – istnieje uzasadniona obawa co do skutecznego skoordynowania na szczeblu regionalnym różnych działań rozwojowych, tak by mogły one przyczynić się do trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Natomiast nowe, priorytetowe cele polityki rozwoju obszarów wiejskich i procedurę programowania tej polityki w perspektywie siedmioletniej określa rozporządzenie Rady WE nr 1698/2005 r., uchylające obecnie obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie Rady WE nr 1257/99. Zgodnie z założeniami strategii lizbońskiej, zakładającej wzmocnienie pozycji konkurencyjnej UE na świecie, rozporządzenie to kładzie znacznie większy niż dotąd nacisk na konkurencyjność sektora rolnego i leśnego, głównie poprzez zwiększenie ich innowacyjności w zakresie nowych produktów i technologii.

Novum tego rozporządzenia jest strategiczne podejście do problematyki rozwoju obszarów wiejskich, co wyraża się m.in. w określeniu strategicznych wytycznych Wspólnoty, opracowaniu krajowych strategii rozwojowych, a także odpowiednim doborze prawnych instrumentów polityki wiejskiej, zbieżnych z priorytetami wspólnotowymi i krajowymi. W myśl przepisu art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, na szczeblu Wspólnoty określane są strategiczne wytyczne dotyczące polityki wobec wsi w latach 2007–2013, które mają charakter jedynie kierunkowy³¹. Zostały one już opracowane przez Radę WE w formie decyzji nr 144/2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty w zakresie rozwoju obszarów

wiejskich³². Na podstawie tak określonych wytycznych, każde państwo członkowskie opracowuje krajowy plan strategiczny w trybie przepisu art. 11 rozporządzenia, który ocenę sytuacji gospodarczej, społecznej i środowiska naturalnego, określa strategię działania danego państwa członkowskiego, a w jej ramach jednolity program operacyjny rozwoju obszarów wiejskich lub też kilka takich określonych na poziomie regionalnym. Krajowy plan strategiczny, negocjowany następnie z Komisją WE, nie jest instrumentem zarządzania środkami wspólnotowymi, lecz stanowi podstawę opracowania sektorowych i regionalnych programów operacyjnych³³.

Na podstawie krajowego planu strategicznego, każde państwo opracowuje szczegółowe programy operacyjne rozwoju obszarów wiejskich, które następnie negocjuje z Komisją WE. W myśl art. 16 rozporządzenia, treść takiego programu obejmuje analizę sytuacji danego kraju, uzasadnienie wybranych priorytetów, z uwzględnieniem strategicznych wytycznych Wspólnoty, dobór odpowiednich instrumentów regulowania polityki wiejskiej, a także zaplanowane na ten cel wydatki, z wyszczególnieniem wkładu WE i odpowiadającego mu finansowania krajowego. Jak więc z tego wynika, krajowy plan strategiczny jest wdrażany za pośrednictwem programów operacyjnych rozwoju obszarów wiejskich, co stwarza państwom członkowskim możliwość kształtowania własnej polityki wiejskiej w oparciu o zróżnicowany zestaw instrumentów prawnych, które uznają za najbardziej pożądane z punktu widzenia trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

W myśl analizowanego rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, program operacyjny określa trzy zasadnicze cele wspierania rozwoju obszarów wiejskich, niefortunnie określane jako osie, zaliczając do nich: poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (cel 1), poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich (cel 2) oraz poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz różnicowania działalności gospodarczej (cel 3). W ramach tak generalnie określonych celów, ustawodawca wyodrębnił szeroki katalog instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich (w sumie 35 instrumentów dla wszystkich państw członkowskich i 2 dla nowych państw). Ponadto, w ramach rozporządzenia ustawodawca wspólnotowy wyodrębnił czwarty, dodatkowy cel leżący u podstaw polityki rozwoju obszarów wiejskich, a mianowicie: program Leader + polegający na aktywizacji społeczności wiejskich na rzecz budowania struktur lokalnych i wdrażania inicjatyw społeczno-gospodarczych w miejscu swego zamieszkania. Szczególną cechą działania typu Leader jest zdecentralizowane i oddolne podejście do rozwoju obszarów wiejskich, które oznacza aktywny udział obywateli, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych w realizacji inicjatyw lokalnych³⁴. Zgodnie z art. 61 rozporządzenia, podejście typu Leader

29 Wskazuje na to S. Kowalczyk, *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa – 2007–2013*, Biuletyn informacyjny, Agencja Rynku Rolnego 2005, nr 5.

30 Wskazuje na to H. Jahns, *Reforma polityki spójności w latach 2007–2013 – wstępna analiza implikacji dla systemu wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce*, Wspólnoty Europejskie 2005, nr 7/8, s. 60.

31 Wskazuje na to S. Balcerak, *Nowe regulacje prawa wspólnotowego w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich*, Przegląd Prawa Rolnego, Piła 2006, nr 1.

32 Dz. Urz. UE 2006 L 55/20.

33 Tak właśnie H. Jahns, *Reforma polityki spójności...*, op. cit., s. 58.

34 Szerzej zob. R. Kamiński, *Konieczność stosowania metody Leader w nowym funduszu wiejskim – szansa czy zagrożenie?*, (w:) *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa*, praca zbiorowa pod red. J. Wilkina. M. Błąd, D. Klepackiej, Warszawa 2006.

obejmuje m.in.: lokalne strategie rozwoju, lokalne partnerstwa publiczno-prawne, wdrażanie innowacyjnych rozwiązań, tworzenie sieci partnerstw lokalnych. Metoda Leader nie stanowi odrębnego celu polityki wiejskiej i nie wprowadza odrębnych instrumentów prawnych jej regulowania. Stanowi raczej szczególny sposób realizacji trzech wcześniej wymienionych celów tej polityki³⁵ w zakresie konkurencyjności, ochrony środowiska oraz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich.

Z dotychczasowych doświadczeń w zakresie wdrażania programu Leader wynika, że w polskich realiach istnieje duże ryzyko niewłaściwego wykorzystywania środków tego programu. Poważnym mankamentem zawiązywanych partnerstw lokalnych jest zbyt duży w nich udział przedstawicieli władz lokalnych, co gorsza, „reprezentujących interesy władzy lub też spolegliwych wobec lokalnych elit”³⁶.

Zasadniczym novum analizowanych regulacji prawnych jest to, że programy operacyjne mają określać priorytety zaplanowanych działań polityki wiejskiej na lata 2007–2013 ze wskazaniem służących ich realizacji instrumentów prawno-ekonomicznych, podczas gdy przedmiotem PROW na lata 2004–2006 są szczegółowo określone instrumenty polityki wiejskiej. Oznacza to zatem, że punkt ciężkości programowania polityki wobec wsi przeniesiony został z poziomu instrumentów prawnych na poziom określania priorytetów (osi) tej polityki³⁷. Dotyczy to również finansowania programu operacyjnego, gdyż w świetle przepisów rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, podział środków finansowych na jego realizację odbywa się na poziomie priorytetów (osi), a nie – tak jak w latach 2004–2006 – na poziomie konkretnych instrumentów prawnych. Zgodnie z przepisami art. 17 ust. 1 tego rozporządzenia udział finansowy Wspólnoty obejmuje co najmniej 10% całkowitego wkładu Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przeznaczonego na realizację celu 1 i 3, zaś na realizację celu 2 – co najmniej 25%. Ponadto, przynajmniej 5% wkładu finansowego tego funduszu ma być wydatkowane za pośrednictwem programu Leader +, z wyjątkiem nowych państw członkowskich, dla których przewidziano odrębne rozwiązania, o których mowa w art. 17 ust. 2 *in fine* rozporządzenia. Z takiego rozdysponowania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich zdaje się wynikać, że w rozumieniu ustawodawcy wspólnotowego priorytetowym celem polityki rozwoju obszarów wiejskich jest poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich (cel 2), co w pełni odpowiada obecnemu etapowi rozwoju rolnictwa wspólnotowego.

W ramach zreformowanej polityki wiejskiej, ustawodawca wspólnotowy wydatnie wzmocnił przepisy dotyczące kontroli wydatkowanych środków finansowych zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu realizowanych programów operacyjnych.

35 Tak właśnie J. Rowiński, M. Wigier, Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich ze środków UE w latach 2000–2013 – teraźniejszość i oczekiwania, *Wspólnoty Europejskie* 2005, nr 7/8, s. 42.

36 Tak właśnie R. Kamiński, Konieczność stosowania metody Leader..., *op. cit.*, s. 55.

37 Tak właśnie S. Balcerek, Nowe regulacje prawa wspólnotowego..., s. 126; H. Jahns, Reforma polityki spójności w latach 2007–2013..., s. 61.

Świadczy o tym m.in. nałożony na państwa członkowskie obowiązek składania Komisji WE corocznych raportów dotyczących realizacji krajowego planu strategicznego (po raz pierwszy w 2010 r.), łącznie z określeniem jego wkładu w realizację strategicznych wytycznych WE (art. 13 rozporządzenia). Rozwiązanie takie ma służyć wzmocnieniu kontroli wydatkowanych środków finansowych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Na podstawie raportów Komisja WE po raz pierwszy w 2011 r. przedstawia sprawozdanie zbiorcze z postępów w zakresie wdrażania krajowych planów strategicznych. Sprawozdanie Komisji WE ma być przesłane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie WE, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów.

Wydatnemu wzmocnieniu uległa także zasada partnerstwa publiczno-prawnego, wyrażająca się w większym niż dotąd włączeniu władz lokalnych, regionalnych i partnerów społecznych w proces projektowania, wdrażania i monitorowania programów rozwoju obszarów wiejskich. Do obowiązków państw członkowskich należy stworzenie warunków dla szerokiego i skutecznego udziału najbardziej reprezentatywnych partnerów na różnych etapach programowania i realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich (art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1698/2005).

W nowej koncepcji polityki UE wobec wsi na lata 2007–2013 zakładano konieczność znacznego uproszczenia obowiązujących w tym zakresie legislacji wspólnotowych, tak by stały się bardziej racjonalne i zrozumiałe dla opinii publicznej. Tymczasem z analizy rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 wynika, że liczyć się należy raczej ze wzrostem liczby dokumentów planistycznych, jak też dotyczących kontroli i monitorowania wdrażanych w życie programów operacyjnych. W większości przypadków postulowane od dawna uproszczenie przepisów wspólnotowych i dokumentów planistycznych polegać będzie na uchwalaniu szczegółowych przepisów krajowych lub też przesunięciu odpowiedzialności ze służb wspólnotowych na administrację krajową, co generalnie wiązać się będzie ze zwiększonymi nakładami na obsługę administracyjną.

4. Na podstawie przepisów rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 opracowany został w Polsce „Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013” (z budżetem 17 mld euro). Projekt tego programu, uprzednio przygotowany przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, w dniu 1 sierpnia 2006 r. został zatwierdzony przez Radę Ministrów³⁸ i przedłożony Komisji WE do zatwierdzenia, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 90 ust. 2 tego rozporządzenia. Ramy prawne do realizacji zadań z zakresu wspierania rozwoju obszarów wiejskich tworzy ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i przeznaczonych na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej³⁹. Natomiast zadania i właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspie-

38 Wersja projektu z czerwca 2006 r. (W-05/VI/06).

39 Dz.U. Nr 187, poz.1381.

rania rozwoju obszarów wiejskich, a także warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej określają przepisy – znajdującej się w ostatniej fazie procesu legislacyjnego – ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Przepisy rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, określające cele polityki wiejskiej w zakresie konkurencyjności rolnictwa, ochrony środowiska i poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, pozostawiają państwom członkowskim stosunkowo duży margines swobody w doborze konkretnych instrumentów prawnych kształtowania polityki wobec wsi, z wyjątkiem płatności rolnośrodowiskowych i wdrożenia metody Leader, które mają charakter obligatoryjny. Jednocześnie odpowiedzialność za realizację programów rozwoju obszarów wiejskich ponoszą państwa członkowskie, zgodnie z wymogiem z art. 7 analizowanego rozporządzenia Rady WE. Stąd też w określonych przez ustawodawcę wspólnotowych ramach w PROW na lata 2007–2013 dokonano wyboru instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich, podporządkowanych realizacji normatywnie określonych celów tej polityki, a także określono warunki uzyskania pomocy finansowej, wysokość finansowego wsparcia oraz krąg uprawnionych.

Biorąc pod uwagę niski stopień specjalizacji produkcji rolnej, rozdrobnienie struktury obszarowej polskiego rolnictwa, wzmoczoną presję konkurencyjną ze strony producentów z innych państw członkowskich, spośród wymienionych przez ustawodawcę wspólnotowych celów polityki wiejskiej, zasadnicze znaczenie mają działania ukierunkowane na poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa (cel 1)⁴⁰. Stąd też przeznaczenie ponad 45% budżetu PROW na lata 2007–2013 na realizację tego priorytetowego w naszych warunkach celu polityki wiejskiej, wydaje się w pełni uzasadnione.

Spośród przewidzianego w analizowanym rozporządzeniu Rady WE katalogu 16 instrumentów służących poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, w PROW na lata 2007–2013 dokonano wyboru 10 takich instrumentów. Za szczególnie przydatne w warunkach polskiego, rozdrobnionego i niedoinwestowanego rolnictwa, uznano w szczególności wspieranie modernizacji gospodarstw rolnych polegające na finansowaniu inwestycji mających na celu poprawę efektywności gospodarstw rolnych, ochronę środowiska naturalnego, zapewnienie bezpieczeństwa i higieny pracy lub warunków utrzymania zwierząt w gospodarstwach. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 26 ust. 1 rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, finansowe wsparcie z tego tytułu może być udzielone jedynie w celu dostosowania inwestycji do norm wspólnotowych. Maksymalna wysokość pomocy finansowej na jedno gospodarstwo z tego tytułu nie może przekroczyć 500 tys. zł. Według szacun-

40 Zwraca na to uwagę J. Rowiński, Próba optymalizacji struktury Programu Operacyjnego Rozwój Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013, (w:) P. Łysoń, J. Rowiński, Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013, Warszawa 2006, s. 13 i 14.

kowych danych z tej formy wsparcia w latach 2007–2013 skorzystać może około 50 tys. beneficjentów.

Równie ważnym instrumentem służącym poprawie konkurencyjności polskiego rolnictwa jest wspieranie młodych rolników rozpoczynających samodzielne gospodarowanie, w oparciu o art. 22 cytowanego rozporządzenia Rady WE. Tę formę wsparcia przewidziano dla beneficjentów w wieku do 40 lat, którzy przygotowują plan rozwoju gospodarstwa i w ciągu 5 lat zrealizują jego założenia. Ponadto, gospodarstwo beneficjenta musi mieć powierzchnię użytków rolnych większą niż średnia w danym województwie (z wyjątkiem działów specjalnych produkcji rolnej) i nie większą niż 300 ha.

Z uwagi na wyjątkowo łagodne dotychczasowe warunki nabywania prawa do rent strukturalnych, określone przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r.⁴¹ i związane z tym znaczące obciążenie budżetu PROW, w programie na lata 2007–2013 przewidziano znacznie bardziej rygorystyczne warunki nabywania prawa do rent strukturalnych. I tak, wprowadzono surowsze niż dotąd kryterium powierzchni przekazywanego gospodarstwa rolnego (3 ha UR lub 1 UR w województwie małopolskim, podkarpackim, śląskim, świętokrzyskim), a także obniżono poziom świadczeń z tego tytułu (do 150% najniższej emerytury).

Dyskusyjne jest natomiast, czy z myślą o poprawie konkurencyjności polskiego rolnictwa i leśnictwa (cel 1) uzasadnione jest finansowanie ze środków PROW szkoleń zawodowych dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie w oparciu o art. 21 rozporządzenia Rady WE, skoro polski system doradztwa rolniczego finansowany jest z budżetu krajowego⁴².

W ramach poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (cel 1), dla nowych państw członkowskich przewidziane zostały dwa instrumenty o charakterze przejściowym: wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych (art. 34 rozporządzenia Rady WE) oraz wspieranie grup producentów rolnych (art. 35). W ramach PROW na lata 2007–2013 ujęty został jedynie drugi z tych instrumentów w celu ułatwienia tworzenia i działalności grup producentów w pierwszych pięciu latach ich funkcjonowania. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, zakresem pomocy objęte zostaną grupy producentów rolnych zarejestrowane do dnia 31 grudnia 2013 r. Według przyjętych szacunków, przewiduje się założenie w okresie programowania około 350 grup producentów rolnych.

Natomiast przeciwko wpieraniu gospodarstw niskotowarowych ze środków PROW na lata 2007–2013 przemawiało kilka argumentów natury ekonomicznej. Po pierwsze, stosunkowo niewielka skala udzielanej pomocy finansowej na jedno gospodarstwo (maksymalnie 1500 euro na rok) nie pozwoliłaby w krótkim czasie

41 W sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. Nr 114, poz. 1191.

42 Zarzut taki podnosi J. Rowiński, Próba optymalizacji struktury..., op. cit., s. 14–15.

(5 lat) na zwiększenie efektywności wspieranych gospodarstw i silniejsze związanie ich z rynkiem. Po drugie zaś, z uwagi na ogromną liczbę potencjalnych beneficjentów tej formy pomocy (120 000), twórcy PROW uznali, że działanie to wymagałoby zaangażowania ogromnych środków finansowych (ponad 750 mln euro), bez gwarancji uzyskania pożądaných rezultatów. Słusznie, jak się wydaje, uznano przy tym, że pomoc finansowa z tego tytułu, zgodnie z przepisami wspólnotowymi, nie może być postrzegana jako instrument wsparcia dochodów rolniczych, lecz raczej jako sposób pobudzenia aktywności inwestycyjnej w takich gospodarstwach⁴³. Zdawać sobie należy przy tym sprawę z tego, że budżet PROW na lata 2007–2013 zostanie obciążony wieloletnimi zobowiązaniami finansowymi wynikającymi z realizacji PROW na lata 2004–2006 z różnych tytułów prawnych, w tym także z tytułu wspierania gospodarstw niskotowarowych w trybie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r.⁴⁴ Szczegółowe kwestie związane z kontynuowaniem wieloletnich w tym zakresie zobowiązań, przy wykorzystaniu zasady $n+2$, określają przepisy rozporządzenia Komisji WE z dnia 5 września 2006 r. nr 1320/2006, ustanawiającego zasady przejścia do systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich określone w rozporządzeniu Rady WE nr 1698/2005⁴⁵.

Z kolei na poprawę stanu środowiska i obszarów wiejskich (cel 2) przeznaczono ponad 35% budżetu PROW na lata 2007–2013 z myślą o finansowaniu przedsięwzięć sprzyjających zachowaniu i poprawie stanu siedlisk przyrodniczych, które związane są z odpowiednimi praktykami rolniczymi, takimi jak promowanie zrównoważonego sposobu gospodarowania, odpowiednie użytkowanie gleb i ochrona wód, kształtowanie struktury krajobrazu, przywracanie walorów cennych siedlisk przyrodniczych użytkowanych rolniczo. Zawarty w rozporządzeniu Rady nr 1698/2005 normatywny wymóg co najmniej 25% udziału PROW w realizacji celu 2 dostosowany został do obecnego etapu rozwoju rolnictwa w starych państwach członkowskich, charakteryzujących się wysokim stopniem degradacji środowiska naturalnego. Wobec dobrego stanu środowiska naturalnego i różnorodności biologicznej Polski, wyróżniającej się na tle innych państw Europy Zachodniej, rodzi się uzasadniona wątpliwość, czy należało przeznaczyć aż tak znaczące środki finansowe (ponad 35%) na poprawę środowiska naturalnego, zamiast ich przeznaczenia na wspomaganie w większej skali koniecznych w naszych warunkach procesów modernizacji rolnictwa i aktywizowania obszarów wiejskich. W tym kontekście za przekonujący należy uznać argument J. Rowińskiego, zdaniem którego „działania związane z poprawą stanu środowiska powinny być realizowane tylko w takim zakresie, aby gospodarstwa rolne mogły przestrzegać minimalnych wymaganych

43 Szerzej zob. pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 czerwca 2006 r. do p. A. Grada (sygn. ROW wr-bp-821-2-OSI-2-4234/06/5783).

44 W sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. Nr 286, poz. 2870.

45 Dz. Urz. UE 2006 L 243/6.

przez prawo wspólnotowe standardów ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt⁴⁶ jako warunku otrzymania w przyszłości płatności bezpośrednich w pełnej wysokości.

W ramach PROW dokonano wyboru szeregu instrumentów, służących poprawie środowiska naturalnego (cel 2), zaliczając do nich: wspieranie gospodarstw na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, płatności dla obszarów Natura 2000, płatności rolnośrodowiskowe, zalesianie gruntów rolnych i innych niż rolne, odtwarzanie potencjału produkcji leśnej, zniszczonego przez katastrofy.

Wspieranie rolnictwa w terenach górskich i innych terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) ma służyć zapewnieniu ciągłości rolniczego użytkowania gruntów rolnych, zachowaniu walorów krajobrazowych obszarów wiejskich i promocji rolnictwa przyjaznego dla środowiska. W intencji ustawodawcy wspólnotowego, płatności z tego tytułu mają na celu zrekompensowanie rolnikom dodatkowych kosztów oraz utraconych dochodów w związku z prowadzeniem gospodarstw rolnych na tych obszarach (art. 37 rozporządzenia Rady WE). Kryteria delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania określone zostały w rozporządzeniu Komisji WE z dnia 24 listopada 1999 r. nr 115/2000⁴⁷, znowelizowanym ostatnio przepisami rozporządzenia Komisji WE nr 2139/2004⁴⁸. Świadczenia z tego tytułu w postaci zryczałtowanych płatności do hektara użytków rolnych są zróżnicowane w zależności od strefy, w jakiej położone jest gospodarstwo (obszary górskie, nizinne, obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami). Pomoc ma charakter degresywny w zależności od arealu gospodarstwa rolnego. Z uwagi na wyjątkowo łagodne kryteria delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, około 40% powierzchni użytków rolnych w Polsce objęto tą formą pomocy, która w ten sposób przybiera w dużej mierze charakter socjalny, co budzić może uzasadnione wątpliwości.

Z kolei płatności dla obszarów objętych siecią Natura 2000 mają na celu utrzymanie właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i ostoi gatunków zwierząt na obszarze Natura 2000 (art. 38 rozporządzenia Rady WE). Są one przewidziane w formie rekompensat dla producentów rolnych, których działalność rolnicza doznaje szeregu prawem określonych ograniczeń.

Z uwagi na stosunkowo duże w naszym kraju powierzchnie gruntów rolnych o niskich klasach bonitacyjnych (grunty marginalne), szczególne znaczenie ma przewidziane w PROW na lata 2007–2013 wspieranie zalesiania gruntów rolnych oraz zalesiania gruntów innych niż rolne (art. 43 rozporządzenia Rady WE). Jest to tym bardziej istotne, że w programie tym istnieje także możliwość współfinansowania niektórych kosztów zalesień gruntów ponoszonych przez Lasy Państwowe.

46 Tak właśnie: J. Rowiński: *Próba optymalizacji struktury...*, op. cit., s. 14.

47 Dz. Urz. UE 2000 L 38/1.

48 Dz. Urz. UE 2004 L 369/26.

Wobec wysokiego poziomu bezrobocia na obszarach wiejskich i związanej z tym priorytetowej w polskich realiach konieczności aktywizowania terenów wiejskich, zdecydowanie niewystarczające środki budżetu PROW (około 16%) przeznaczono na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (cel 3)⁴⁹. Warto w tym miejscu zauważyć, że ten cel polityki rozwoju obszarów wiejskich jest najbardziej zróżnicowany wewnętrznie, łącząc się zarówno z poprawą konkurencyjności gospodarstw rolnych (cel ekonomiczny), jak i poprawą stanu środowiska (cel ekologiczny). Realizacji tak określonego celu służy szereg instrumentów prawnych, w tym w szczególności wsparcie finansowe na rzecz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw, wsparcie z tytułu różnicowania działalności nierolniczej, z tytułu tworzenia podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej oraz w związku z odnową i rozwojem wsi. Warto podkreślić, że pod pojęciem różnicowania działalności nierolniczej należy rozumieć szeroki zakres działań kwalifikujących się do otrzymania pomocy finansowej z tytułu różnorodnych inwestycji związanych z podjęciem działalności w zakresie usług dla gospodarstw rolnych, dla ludności, usług budowlanych, turystycznych, transportowych, w zakresie magazynowania produktów rolnych, sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych.

Na tym tle należy stwierdzić, że PROW na lata 2007–2013 jest generalnie zbieżny ze strategicznymi wytycznymi WE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i zarazem dostosowany został do krajowych potrzeb w tym zakresie, a w jego ramach uwzględnione zostały dotychczasowe, nie zawsze pozytywne, doświadczenia związane z realizacją PROW oraz SPO na lata 2004–2006. Z dokonanego wyboru instrumentów prawnych, jak też skali ich finansowania wynika, że PROW na lata 2007–2013 w większym stopniu niż program realizowany w latach 2004–2006 ukierunkowany jest na działania sprzyjające rozwojowi gospodarstw rolnych, jak i przyczyniające się do trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Biorąc pod uwagę dotychczasowe w tym zakresie doświadczenia PROW na lata 2004–2006, jako programu w dużej mierze o charakterze socjalnym, skierowanego do słabszych ekonomicznie gospodarstw rolnych, obecny PROW oparty został na założeniu minimalizowania tych działań, które jedynie poprawiają i to na krótko sytuację dochodową beneficjentów, ale nie przyczyniają się do trwałego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. W tym kontekście krytycznej oceny wymaga przeznaczenie w ramach tego programu zbyt małych środków finansowych na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i zróżnicowanie działalności rolniczej.

Pozytywnie natomiast ocenić należy fakt, że w PROW na lata 2007–2013 skoncentrowano się na wyborze najistotniejszych z punktu widzenia problemów polskiej wsi instrumentów prawnych, dokonując znacznej redukcji przewidzianych w przepisach prawa wspólnotowego środków, odmiennie niż to miało miejsce w realizowanym w latach 2004–2006 programie rozwoju obszarów wiejskich.

49 Dla przykładu, Rumunia przeznaczyła na ten cel ponad 27% budżetu.

Instrumenty prawne wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków UE

(w świetle orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku)

1. W toku obrad konferencji na temat „Wspierania rozwoju obszarów wiejskich” zgłoszono, zarówno w referatach, jak i w ramach dyskusji, wiele uwag pod adresem obowiązującej regulacji prawnej, służącej finansowaniu wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Powszechnej akceptacji kierunków i form finansowania rolnictwa towarzyszyło wiele uwag krytycznych dotyczących poziomu legislacji obowiązującej w tym zakresie, jak i wdrażania nowych rozwiązań przez aparat urzędniczy Agencji Restrukturyzacyjnej i Modernizacji Rolnictwa, której powierzono realizację omawianych zadań.

Przydatne może być zatem ukazanie problemów wyłaniających się w procesie stosowania form wsparcia finansowego w początkowym okresie wdrażania nowych instrumentów polityki rolnej. Będąc sędzią NSA, orzekającym w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Białymstoku (właściwym do rozpoznawania skarg na decyzje organów z terenu województwa podlaskiego), uznałem za stosowne przedstawienie praktycznych problemów na kanwie orzecznictwa tego Sądu, w którym już w połowie roku 2005 rozpoznawane były pierwsze skargi na ostateczne decyzje terenowych organów Agencji.

Ilustrację problemów rozstrzyganych w orzecznictwie opieram na rozpoznanych przez WSA w Białymstoku, w roku 2006, sprawach z zakresu:

- 1) płatności bezpośrednich do gruntów rolnych¹,
- 2) płatności dla gospodarstw niskotowarowych²,

1 Regulowanych ustawą z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.).

2 Podstawę prawną stosowania form finansowego wsparcia rolnictwa wymienionych w pkt 2–5 stanowi ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu i Gwarancji Rolnej (Dz.U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.), uzupełniana rozporządzeniem wykonawczym Rady Ministrów. W przypadku gospodarstw niskotowarowych jest to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 286, poz. 2870 ze zm.).

- 3) płatności dla gospodarstw działających na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania („płatność ONW”)³,
- 4) płatności na zalesianie działek rolnych⁴,
- 5) rent strukturalnych⁵,

W roku 2006 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku rozpoznał 58 spraw, mających za przedmiot płatności dla gospodarstw oraz renty strukturalne, z czego merytorycznie, na rozprawie rozpoznano i rozstrzygnięto 39 spraw, natomiast 19 spraw załatwiono na posiedzeniu niejawnym, odrzucając skargi w 17 przypadkach. Spośród spraw rozpoznanych na rozprawie, w 10 przypadkach uwzględniono skargę, natomiast w 29 sprawach skargę oddalono. Ilość uwzględnionych skarg w stosunku do ogółu rozpoznanych spraw z zakresu płatności dla gospodarstw wynosi 17,5%, natomiast stosunek skarg uwzględnionych do oddalonych wynosi 34%, co świadczy o problemach w stosowaniu regulacji prawnej przez organy administracji publicznej.

Wdrożenie nowej regulacji prawnej, wprowadzającej instrumenty prawno-finansowe Wspólnej Polityki Rolnej do wsparcia naszego rolnictwa, rodzi wiele wątpliwości interpretacyjnych w procesie stosowania nowych rozwiązań prawnych zarówno przez organy administracji publicznej, jak i przez sądy administracyjne. W tym miejscu można zasygnalizować kilka problemów o charakterze ogólnym, dotyczących stosowania nowych przepisów. Nowa, krajowa regulacja tworzy zespół pojęć, definicji i konstrukcji nie do końca spójnych z pojęciami i konstrukcjami funkcjonującymi już od dawna w naszym systemie prawnym. Problem spójności dotyczy także drugiej sfery, a mianowicie wzajemnej relacji pomiędzy regulacją krajową a ustawodawstwem Wspólnot Europejskich obowiązującym w tym zakresie. Ustawodawstwo unijne, przybierające formę rozporządzenia Rady lub Komisji Wspólnot Europejskich – aktu prawnego najwyższej rangi, jest wiążące w całości i stosuje się je bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich; prawo unijne ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami krajowymi⁶. Kolejny trzeci problem to swoista dysharmonia zachodząca pomiędzy sformalizowanym, wręcz zrutynizowanym systemem przyznawania świadczeń oraz kontroli warunków ich uzyskania oraz wykorzystania uregulowanym w ustawodawstwie unijnym a proce-

durą przyznawania świadczeń regulowaną przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Sygnalizowane dysfunkcje oraz dysharmonia stawiają trudne zadania przed organami stosującymi ustawodawstwo wspierające rozwój rolnictwa. Dodać należy, że trudności wdrożenia nowych rozwiązań prawnych pogłębiał brak należytej obsługi prawnej w jednostkach organizacyjnych Agencji działających w województwie podlaskim (oddział regionalny oraz 14 biur powiatowych ARiMR). W początkowym okresie przyznawania płatności obsługę prawną zapewniał jeden, następnie zaś – trzech radców prawnych usytuowanych w Oddziale Regionalnym w Łomży; dopiero od połowy 2006 r. każde z 14 biur powiatowych zatrudnia radcę prawnego na ¼ lub ½ etatu, w zależności od potrzeb biura. I trzeba przyznać, iż w miarę nabywania doświadczeń poziom orzecznictwa organów terenowych Agencji uległ zdecydowanej poprawie, szczególnie w zakresie respektowania wymogów proceduralnych k.p.a.

2. Gdy chodzi o sprawy merytoryczne mające za przedmiot **płatności bezpośrednie** do gruntów rolnych (w części spraw ta kategoria płatności łączyła się również z płatnościami dla gospodarstw na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania), zasygnalizować należy grupę spraw (sygn. akt: II SA/Bk 779/05, II SA/Bk 806/05, II SA/Bk 1107/05), gdzie oddalono skargi zainteresowanych rolników, którym odmówiono przyznania płatności ze względu na niespełnienie warunków określonych w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych. Przyczyny odmowy wynikały z faktów znacznego zawyżenia powierzchni deklarowanej przez rolników we wniosku w stosunku do powierzchni rzeczywiście uprawniającej do płatności bezpośrednich, co obligeowało organy administracji do odmowy przyznania płatności i nałożenia wynikających z przepisów unijnych sankcji w okresie trzech lat kalendarzowych. A mianowicie zgodnie z art. 5 Rozporządzenia Komisji (WE) 2199/2003 z dnia 16 grudnia 2003 r.⁷ dotyczącym jednolitej płatności obszarowej (JPO), jeżeli stwierdzona różnica między zadeklarowanym a rzeczywistym polem powierzchni (w rozumieniu art. 2 pkt „r” Rozporządzenia (WE) nr 2419/2001) wynosi więcej niż 30% wyznaczonego obszaru, żadna pomoc nie jest przyznawana za dany rok. Ponadto, jeśli różnica jest większa niż 50%, rolnik jest ponownie wyłączony z przyznania pomocy do wysokości kwoty odpowiadającej różnicy między zadeklarowanym obszarem a wyznaczonym obszarem, a ta kwota jest potrącana od płatności pomocowych, do których rolnik jest uprawniony w ramach wniosków składanych w ciągu trzech lat kalendarzowych następujących po roku kalendarzowym, w którym stwierdzono tę różnicę. Podobne sankcje obowiązują zgodnie z art. 32 Rozporządzenia Komisji (WE) 2419/2001 z dnia 11 grudnia 2001 r.,⁸ zmienionym przez Rozporządzenie 118/2004 – przy uzupełniającej płatności obszarowej (UPO). Z materiału procesowego rozpo-

3 Rozporządzenie 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. Nr 73, poz. 657 ze zm.).

4 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.).

5 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.).

6 Zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

7 Dz.Urz. UE L 328 z 17.12.2003 r., s. 21–24.

8 Dz.Urz. WE L 327 z 12.12.2001 r., s. 11–31.

znanych spraw wynika, iż obowiązujący system sankcji stanowił wielkie zaskoczenie dla naszych rolników, dlatego też trzeba uznać, iż błędem legislacyjnym było pominięcie w ustawie o płatnościach bezpośrednich regulacji informującej o możliwości zmniejszenia płatności, także w przyszłych latach, jeżeli sankcje takie wynikają z przepisów Unii Europejskiej.

Kilka spraw dotyczyło interpretacji przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych, regulującego skutki przeniesienia posiadania gospodarstwa rolnego na rzecz innego producenta rolnego, po złożeniu wniosku o przyznanie płatności, a przed wydaniem decyzji w tej sprawie. Jak wiadomo, płatności przyznaje się nabywcy gospodarstwa, jeżeli spełnia on warunki do jej przyznania i w terminie 14 dni od dnia przeniesienia posiadania gospodarstwa złoży wniosek o przyznanie płatności, której dotyczył pierwszy wniosek. W rozpoznawanych z tego zakresu sprawach (sygn. akt: II SA/Bk 1034/05, II SA/Bk 20/06, II SA/Bk 58/06, II SA/Bk 234/06) Sąd zajął stanowisko, iż 14-dniowy termin do złożenia wniosku o przyznanie płatności przez nabywcę gospodarstwa ma charakter terminu materialnoprawnego, a zatem nie ma do niego zastosowania instytucja procesowa przywrócenia terminu.

Gdy zaś chodzi o samo postępowanie, to w ocenie Sądu wnioski o przyznanie płatności w związku z przeniesieniem posiadania gospodarstwa rolnego na rzecz innego producenta, nie wszczynają nowego postępowania administracyjnego, ale stanowią element postępowania wszczętego z wniosku poprzedniego posiadacza gospodarstwa rolnego. Przepis art. 4 ust. 1 ww. ustawy reguluje bowiem swoisty rodzaj następstwa prawnego i dlatego wniosek złożony na jego podstawie należy traktować jako deklarację o wstąpieniu w prawa i obowiązki strony toczącego się już postępowania administracyjnego w przedmiocie przyznania dopłat bezpośrednich. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w hipotezie normy prawnej zawartej w treści art. 4 ust. 1, z której wynika nie tylko krąg adresatów, ale także okoliczności, w jakich ta norma ma zastosowanie. W zawartym w tym przepisie sformułowaniu, że „w przypadku, gdy w okresie od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności do dnia wydania decyzji, o której mowa w art. 3 ust. 1, nastąpi przeniesienie posiadania gospodarstwa rolnego na rzecz innego producenta rolnego (...)”, ustawodawca wyraźnie nawiązał do postępowania wszczętego na wniosek poprzedniego posiadacza gruntów rolnych i jeszcze niezakończonych wydaniem stosownej decyzji. Zwrócić należy także uwagę, że wniosek nowego posiadacza gospodarstwa rolnego jest wnioskiem „(...) o przyznanie płatności, której dotyczył pierwszy wniosek” – art. 4 ust. 1 ww. ustawy *in fine*. Zatem nie tylko w aspekcie czasowym, ale też i przedmiotowym wniosek nowego posiadacza gospodarstwa rolnego jest bezpośrednio związany z postępowaniem administracyjnym wszczętym na żądanie poprzedniego posiadacza gospodarstwa rolnego (II SA/Bk 58/06). Jeżeli zatem zbywca powiadomił organ o przeniesieniu gospodarstwa na rzecz nowego producenta,

organ – zgodnie z art. 9 k.p.a. – winien poinformować nabywcę, jako stronę postępowania, o całokształcie okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy, w tym o terminie wynikającym z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich. Zarzutu naruszenia przepisu art. 9 k.p.a. nie można postawić organowi w sytuacji, gdy o przeniesieniu posiadania gospodarstwa nie został skutecznie powiadomiony. (II SA/Bk 20/06).

3. W grupie spraw dotyczących **płatności z tytułu prowadzenia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania** znalazła się sprawa (II SA/Bk 945/05), w której organy zasadnie zastosowały sankcje z tytułu rozbieżności pomiędzy powierzchnią zadeklarowaną a powierzchnią uprawnioną do dopłaty. Zgodnie bowiem z art. 70 i art. 71 Rozporządzenia 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r., ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOR)⁹, jeżeli różnica pomiędzy powierzchnią zadeklarowaną a powierzchnią stwierdzoną po wyjaśnieniu błędu zaistniałego w wyniku kontroli administracyjnej wniosku lub kontroli na miejscu przekracza 20%, nie jest przyznawana płatność ONW. W omawianej kategorii spraw wskazać można takie (II SA/Bk 1081/05, II SA/Bk 9/06), gdzie organy popełniły wiele błędów procesowych; przede wszystkim decyzje organów I instancji zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 107 k.p.a. Na kanwie tej uwagi trzeba stwierdzić, iż w miarę wdrażania się organów w stosowanie przepisów regulujących wsparcie dla rolnictwa, spada zarówno ilość, jak i „jakość” popełnianych błędów procesowych.

4. Wśród spraw dotyczących **płatności dla gospodarstw niskotowarowych**, przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu był spór pomiędzy organem a zainteresowanym rolnikiem co do sposobu wyliczenia wielkości ekonomicznej gospodarstwa, jako kryterium uznania gospodarstwa za niskotowarowe (II SA/Bk 369/06). Zgodnie z przepisem § 3 ust. 1 pkt 3 lit. „b” rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, za niskotowarowe uznaje się gospodarstwo o wielkości ekonomicznej co najmniej 2 EJW(ESU) i nie więcej niż 4 EJW(ESU) w rozumieniu decyzji 85/377 EWG z 7 czerwca 1985 r., ustanawiającej wspólnotową typologię gospodarstw rolnych¹⁰. Zgodnie z art. 8 ww. decyzji Komisji, ekonomiczna wielkość gospodarstwa ustalana jest na podstawie łącznej standardowej marży brutto gospodarstwa, która wyrażana jest w Europejskich Jednostkach Wielkości (EJW). Wielkość ekonomiczna gospodarstwa obliczana jest na podstawie – opracowanej przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – specjalnej „Tabeli do obliczania wielkości ekonomicznej gospodarstwa rol-

⁹ Dz.Urz. UE L 153 z 30.04.2004, s. 30–81.

¹⁰ Dz.Urz. WE L 220 z 17.08.1985, s. 1–32.

nego” (zał. nr 3 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”). Sposób obliczania ekonomicznej wielkości gospodarstwa ma charakter powszechnie obowiązującego prawa i winien być stosowany jednolicie w stosunku do wszystkich zainteresowanych rolników. Stąd też nie można uznać za właściwe wyliczenia wartości Standardowej Nadwyżki Bezpośredniej (SNB), dokonanego przez skarżącego w sposób zindywidualizowany na podstawie ceny, jaką uzyskał ze sprzedaży produktu (porzeczki z jednego hektara w 2004 r.). Indywidualne obliczenia producenta, dokonane w sposób odbiegający od typologii określonej w obowiązującej tabeli, nie mogą stanowić podstawy do zaliczenia gospodarstwa do kategorii gospodarstw niskotowarowych.

W dwu kolejnych sprawach dotyczących kategorii gospodarstw niskotowarowych (IISA/Bk 229/06, IISA/Bk 663/060) zaistniała rozbieżność w orzecznictwie Sądu co do interpretacji przepisu § 3 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. Stosownie do brzmienia powyższego przepisu, płatność dla gospodarstwa niskotowarowego jest udzielana producentowi rolnemu, który m.in. spełnia przesłankę prowadzenia „przez okres co najmniej 3 lat przed dniem złożenia wniosku” działalności rolniczej w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej. W sprawie o sygn. II SA/Bk 229/06 Sąd zajął stanowisko, iż okres prowadzenia działalności rolniczej warunkujący pozytywne rozpatrzenie wniosku nie musi być okresem **bezpośrednio** poprzedzającym jego złożenie. Zdaniem Sądu, okres ten winien być odczytywany liberalnie jako prowadzenie działalności rolniczej, przez co najmniej 3 lata bez względu na okoliczność, kiedy miało to miejsce, w szczególności, że ustawodawca akcentuje w tym przepisie warunek prowadzenia jej w dniu złożenia wniosku. *Ratio legis* przepisów należy upatrywać przede wszystkim w zabezpieczeniu właściwego wyboru producentów rolnych, dających najlepszą gwarancję rozwoju gospodarstw niskotowarowych. W konkluzji swojej argumentacji Sąd sformułował tezę, że okres prowadzenia działalności rolniczej przed dniem złożenia wniosku, warunkujący przyznanie płatności dla gospodarstwa niskotowarowego, to okres prowadzenia działalności rolniczej przez co najmniej 3 lata bez względu na to, czy jest to okres bezpośrednio poprzedzający dzień złożenia wniosku.

Odmienne stanowisko zajął Sąd w sprawie II SA/Bk 663/06 podkreślając, iż nie podziela poglądów zaprezentowanych w wyroku w sprawie II SA/Bk 229/06. Zdaniem składu orzekającego w sprawie II SA/Bk 663/06, zakładając racjonalność ustawodawcy i biorąc pod uwagę cel, jakiemu służy przedmiotowa płatność (kontynuacja działalności niskotowarowych gospodarstw i ich stopniowy rozwój) przyjąć trzeba, iż okres prowadzenia gospodarstwa rolnego powinien przypadać bezpośrednio przed datą złożenia wniosku. Przyjęcie bowiem, iż ten sam trzyletni okres prowadzenia gospodarstwa rolnego, o jakim mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządze-

nia z 7 grudnia 2004 r., musiałyby przypadać bezpośrednio przed złożeniem wniosku – co ma wynikać z dokumentów ubezpieczeniowych, a kiedykolwiek przed tą datą – w sytuacji, gdy wnioskodawca składa dokumenty potwierdzające posiadanie w tym czasie gospodarstwa oraz stosowne oświadczenie (§ 6 ust. 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia) byłoby nieuzasadnionym różnicowaniem sytuacji osób ubiegających się o płatność.

Zdaniem moim, stawianie wymogu, aby prowadzenie działalności rolniczej (przez okres co najmniej 3 lat) miało miejsce **bezpośrednio** przed datą złożenia wniosku, jest wykładnią restryktywną, ograniczającą stosowanie tego rodzaju płatności poprzez wprowadzenie warunku dodatkowego, nie przewidzianego przez prawodawcę w przepisie § 3 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia. Płatność dla gospodarstwa niskotowarowego udzielana jest, jeżeli producent rolny zobowiąże się do realizacji przedsięwzięć, mających na celu restrukturyzację takiego gospodarstwa zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego. Aby zobowiązanie producenta mogło być realizowane, winien on – w dniu złożenia wniosku – prowadzić działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym, odpowiadającym wielkości ekonomicznej gospodarstwa niskotowarowego, do którego przysługują mu uprawnienia właścicielskie. Nadto prawodawca stawia wymóg, aby producent posiadał przygotowanie praktyczne do prowadzenia gospodarstwa, którego restrukturyzację zobowiązuje się przeprowadzić. Wymóg ten to prowadzenie, przez okres co najmniej 3 lat przed dniem złożenia wniosku, działalności rolniczej. Z punktu widzenia nabycia praktycznych kwalifikacji do prowadzenia gospodarstwa nie jest konieczne, aby okres 3 lat działalności rolniczej poprzedzał „bezpośrednio” datę złożenia wniosku. Ograniczenie takie uniemożliwiałoby skorzystanie ze wsparcia przez osoby, które tracąc prace w innych zawodach, powracałyby do pracy w rolnictwie bazując na wcześniej nabytym, praktycznym przygotowaniu do wykonywania zawodu producenta rolnego. Wskazując na sposób udokumentowania faktu prowadzenia działalności rolniczej, prawodawca wymienia, alternatywnie, dwa rodzaje dokumentów. Zgodnie z przepisami § 6 ust. 4 pkt 2 oraz ust. 5 ww. rozporządzenia, dokumentem potwierdzającym prowadzenie działalności rolniczej przez okres 3 lat jest:

- 1) dokument stwierdzający okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników z tytułu prowadzenia działalności rolniczej w ostatnich 3 latach przed dniem złożenia wniosku lub
- 2) dokument potwierdzający okres posiadania gospodarstwa rolnego wraz z oświadczeniem o okresie prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie.

Każdy z producentów rolnych, ubiegających się o przyznanie płatności, może udokumentować fakt prowadzenia działalności rolniczej przy pomocy jednego, wybranego przez siebie sposobu (dokumentu). Alternatywne dopuszczenie dwu rodzajów dokumentów nie oznacza wszakże „nieuzasadnionego różnicowania sytuacji

osób ubiegających się o płatność” (argument z uzasadnienia Sądu w sprawie II SA/Bk 663/06). Przecież o przyznanie płatności dla danego gospodarstwa niskotowarowego nie konkurują dwu rolników, którzy mogliby się różnić uprawnieniami; o płatność ubiega się rolnik prowadzący (w dacie złożenia wniosku) to gospodarstwo niskotowarowe, który może udowodnić fakt wcześniejszego prowadzenia działalności rolniczej na dwa różne sposoby – przy pomocy dwu rodzajów dokumentów. Nie można zatem uznać, iż przesłanką ubiegania się o płatność dla gospodarstwa niskotowarowego jest prowadzenie działalności rolniczej przez okres lat 3 **bezpośrednio** przed złożeniem wniosku, albowiem takiego wymogu nie ustanawiają przepisy § 3 rozporządzenia z 7.12.2004 r.

5. W sprawie II SA/Bk 663/06 Sąd dokonał także wykładni przepisu § 3 ust. 1 pkt 3 lit. „a” ww. rozporządzenia. Przepis ten ustanawia wymóg, aby ubiegający się o płatność, w dniu złożenia wniosku, prowadził działalność rolną w gospodarstwie rolnym „stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka, albo przedmiot ich współwłasności”. Organy odmówiły przyznania płatności, ponieważ osoba ubiegająca się o płatność nie była wyłącznym właścicielem gospodarstwa, a „jedynie” współwłaścicielem w częściach ułamkowych. Sąd uznał, iż instytucji własności i współwłasności w powołanym wyżej przepisie nie można nadawać znaczenia całkowicie oderwanego od rozumienia tych instytucji w polskim prawie cywilnym. Stwierdził, że nie można przyjąć, aby trzy, wymienione *expressis verbis* w powołanym przepisie, przypadki własności tj. odrębna własność producenta rolnego, odrębna własność jego małżonka lub ich współwłasność, stanowiły wyczerpujący katalog podmiotów właścicielskich, którym może być przyznana płatność dla gospodarstwa niskotowarowego. Rozumienie instytucji własności (współwłasności), wykluczające współwłasność inną niż tylko małżonka, jest zbyt wąskie i sprzeczne ze znaczeniem tej instytucji, przyjętym w polskim orzecznictwie i doktrynie na gruncie przepisów art. 195 i nast. kc. Z istoty współwłasności wynika bowiem, iż współwłaściciel (posiadający *de facto* prawo do całości rzeczy) nie może być traktowany gorzej niż właściciel. Zwrócił na to uwagę również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 grudnia 2006 r.¹¹ Różnicowanie pozycji obu ww. podmiotów tylko ze względu na wielkość udziału we własności (pełny udział lub jego część) pozostawałoby w sprzeczności z zasadą równości wobec prawa, stanowiącą zasadę o randze konstytucyjnej (art. 32 Konstytucji RP).

W argumentacji Sąd posiłkował się także regulacjami wspólnotowymi dotyczącymi wsparcia finansowego dla rolnictwa. W szczególności powołano się na przepis art. 11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004, który stanowi, iż na obszarach mniej uprzywilejowanych, dodatki wyrównawcze do gruntów użytkowanych wspólnie przez kilku rolników powinny być wypłacane każdemu rolnikowi użytkującemu te grunty, proporcjonalnie do zakresu jego praw do użytkowania. Jeżeli więc

11 Sygn. akt I OSK 692/06, Gazeta Prawna nr 239 z 8 grudnia 2006 r.

prawodawca unijny ustanawia zasadę proporcjonalności wypłat wsparcia finansowego dla każdego ze współużytkowników gruntów, a zasada ta ma bezpośredni skutek w każdym Państwie Członkowskim, to również zasada równości (niedyskryminacji) nakazuje, aby tę samą regułę proporcjonalności zastosować w przypadku płatności dla współwłaścicieli gruntów rolnych. Z uwagi na to jednak, iż warunkiem uzyskania płatności jest prowadzenie gospodarstwa, a więc podejmowanie czynności decyzyjnych mających rzeczywisty wpływ na jego kształt i rozwój (faktyczne władanie gospodarstwem), nie jest możliwe uzyskanie płatności do abstrakcyjnie określonej części własności – ułamkowo określonego udziału w niej, bez wykazania warunku prowadzenia gospodarstwa. W konkluzji, w rozpoznawanej sprawie, Sąd stwierdził, iż niezależnie od tego, czy współwłaściciel prowadzi całe gospodarstwo, czy też współwłaściele dokonali wydzielenia do użytkowania i pobierania pożytków części gospodarstwa, odpowiadających wielkością ich udziałom (podział *quo ad usum*) – współwłaściciel ubiegający się o dofinansowanie na rozwój gospodarstwa niskotowarowego może otrzymać płatność tylko w wysokości proporcjonalnie odpowiadającej jego udziałowi i tylko, gdy wykaże prowadzenie gospodarstwa rolnego co najmniej w takiej części, w której jest ułamkowym współwłaścicielem.

6. W sprawie mającej za przedmiot przyznanie płatności na zalesianie gruntów rolnych (sygn. akt II SA/Bk 440/06) Sąd, oddalając skargę zainteresowanego rolnika, wyjaśnił obowiązki rolnika – wnioskodawcy co do należytego informowania organu o przesłankach (warunkach) uzyskania płatności, a także mechanizmy kontroli stosowane przy przyznawaniu płatności ze środków unijnych na wsparcie rozwoju rolnictwa.

Sąd stwierdził, że to skarżący nie przywiązywał należytej uwagi do standardów zachowań ustanowionych przez przepisy określające warunki i tryb udzielania pomocy ze środków finansowych Unii Europejskiej. Otóż w części XII wniosku o przyznanie płatności na zalesianie gruntów rolnych na rok 2004 (a także w dokumencie będącym korekturą tego wniosku) wnioskodawca oświadczył, że znane są mu zasady przyznawania płatności na zalesianie gruntów rolnych i jest świadomy skutków niewykonania zobowiązań. Jednocześnie zobowiązał się do niezwłocznego informowania Agencji na piśmie o każdym fakcie, który ma wpływ na przyznanie płatności na zalesianie gruntów oraz o każdej zmianie powstałej w okresie trwania podjętych zobowiązań, a w szczególności, jeżeli zmiana ta dotyczy wykorzystania gruntów rolnych czy wielkości powierzchni. Skarżący nie wykonał tych obowiązków, narażając się na daleko idące konsekwencje związane z naruszeniem obowiązku informowania. Stosowne zapisy zawarte są już w samej preambule do rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001 z 11 grudnia 2001 r., ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy ustalonych rozporządzeniem Rady

(EWG) nr 3508/92¹². Zgodnie z pkt. 42 preambuły „rolnicy powiadamiający w każdym czasie właściwe władze krajowe o nieprawidłowych wnioskach o pomoc, niezależnie od przyczyny nieprawidłowości, nie powinni być objęci obniżkami lub wyłączeniami pod warunkiem, że rolnik nie został wcześniej powiadomiony o zamiarze właściwych władz przeprowadzenia kontroli na miejscu oraz właściwe władze nie poinformowały go jeszcze o wykryciu żadnej nieprawidłowości we wniosku”. Natomiast przepis art. 44 ust. 2 cytowanego rozporządzenia nr 2419/2001 ustanawia regułę, że „Obniżki i wyłączenia przewidziane w niniejszym tytule nie mają zastosowania w odniesieniu do tych części wniosku o pomoc, odnośnie do których rolnik informował właściwy organ na piśmie, że wniosek o pomoc jest nieprawidłowy lub zdezaktualizował się od czasu złożenia, pod warunkiem, że rolnik nie został powiadomiony o zamiarze właściwego organu przeprowadzenia kontroli na miejscu oraz, że ten organ nie poinformował rolnika o jakichkolwiek nieprawidłowościach we wniosku”. Podkreślić należy, iż w myśl art. 249 Traktatu Rzymskiego o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, rozporządzenie jest aktem prawnym najwyższej rangi o ogólnie i powszechnie obowiązującym charakterze. Jako takie jest wiążące w całości i stosuje się bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich Wspólnot Europejskich. Dodać należy, iż na mocy art. 71 rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004, przepis art. 44 rozporządzenia (WE) nr 2419/2001 stosuje się do wsparcia udzielonego w ramach wszystkich środków rozwoju obszarów wiejskich, w tym także do udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów.

Przedstawiona regulacja prowadzi do konstatacji, że obowiązujący mechanizm kontroli wykorzystania środków pomocowych oparty jest na zaufaniu organu do rzetelności informacji rolnika, zawartych w składanych przez niego oświadczeniach. Stąd rolnik, który poinformował właściwy organ na piśmie, że jego wniosek o pomoc jest nieprawidłowy lub zdezaktualizował się od czasu złożenia, nie ponosi z tego tytułu żadnych ujemnych konsekwencji, co najwyżej opóźnienie w otrzymaniu środków pomocowych. Natomiast, jeżeli jakiegokolwiek nieprawidłowości we wniosku rolnika zostaną wykryte przez organ i organ poinformował już rolnika o tych nieprawidłowościach, bądź powiadomił rolnika o zamiarze przeprowadzenia kontroli na miejscu, rolnik traci wówczas możliwość ekskulpacji, tzn. usprawiedliwienia i wyjaśnienia okoliczności, dlaczego doszło do nieprawidłowości we wniosku lub w wykazaniu zobowiązań rolnika, wynikających ze złożonych przez niego oświadczeń. Wyjaśnienia i usprawiedliwienia rolnika nie zostają uwzględnione, jeżeli zostały przedłożone po wykryciu nieprawidłowości przez organ kontrolny.

Komentując stanowisko Sądu podkreślić trzeba, że właśnie obowiązujący przy udzielaniu płatności system kontroli prawidłowości wniosków i oświadczeń z dużym trudem dociera do świadomości prawnej rolników. Przyzwyczajeni do modelu postępowania administracyjnego, regulowanego przepisami kodeksu postępowania

12 Dz.Urz. WE L 327 z 12.12.2001 r., s. 11–32.

administracyjnego z 14 czerwca 1960 r., rolnicy uważają, iż złożenie sformalizowanego wniosku o przyznanie płatności wszczyna postępowanie, lecz nie wyklucza, że zgodnie z obowiązującymi w k.p.a. zasadami: prawdy obiektywnej (art. 7), obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej (art. 9 k.p.a.) oraz zapewnienia czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania (art. 10 k.p.a.) – rolnicy będą mogli w toku dwuinstancyjnego postępowania składać oświadczenia, przedstawiać dowody, prostować wnioski czy usprawiedliwiać swoje działania lub zaniechania. Zawarte w przepisach prawa unijnego reguły stosowania sankcji w postaci obniżek czy wyłączeń płatności ograniczają zastosowanie ww. zasad procesowych, w szczególności trudno mówić o zastosowaniu zasady skonstruowanej przepisem art. 9 k.p.a. Wydaje się, że ustawodawstwo polskie powinno uregulować, w sposób niebudzący wątpliwości, ograniczenia w zastosowaniu przepisów k.p.a. w postępowaniach dotyczących przyznawania płatności.

7. Sprawy z zakresu rent strukturalnych dotyczą warunków przyznania renty rolnikom, określonych przepisami § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich¹³.

W sprawie II SA/Bk 766/05 organy odmówiły przyznania renty strukturalnej osobie, która raz już przekazała (w 1999 r.) wraz ze swoim małżonkiem, gospodarstwo rolne następcy oraz złożyła oświadczenie o zaprzestaniu prowadzenia działalności rolniczej, a to w celu nabycia przez męża skarżącej uprawnień do wcześniejszej emerytury rolniczej. Następnie zaś pracowała w tym gospodarstwie, będąc ubezpieczona w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w okresie od 1 października 2000 r. do 31 grudnia 2003 r. w charakterze domownika. Postanowieniem sądu z 14 grudnia 2004 r. skarżąca nabyła w drodze zasiedzenia, z dniem 31 grudnia 1986 r., prawo własności nieruchomości rolnej o powierzchni 1,98 ha. W 2005 r. uzyskała wpis do ewidencji producentów rolnych, z dniem 1 lutego 2005 r. zaczęła podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników i złożyła wniosek o wstrzymanie wypłaty renty rodzinnej, następnie zaś – dnia 9 marca 2005 r. – wystąpiła z wnioskiem o przyznanie renty strukturalnej. Organy zasadnie odmówiły przyznania renty, albowiem aby producentowi rolnemu przyznać rentę, muszą być spełnione wszystkie przesłanki określone w § 4 pkt 1–7 rozporządzenia, i to spełnione łącznie. W danym przypadku nie można uznać, aby skarżąca prowadziła nieprzerwanie działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym w okresie co najmniej 10 lat poprzedzających złożenie wniosku o rentę, ponieważ w części tego okresu pracowała w charakterze domownika, bądź była na rencie, co trudno uznać za prowadzenie działalności rolniczej na własny rachunek.

13 Dz.U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.

Kolejna sprawa (II SA/Bk 840/05) dotyczyła ustalenia terminu początkowego przyznania renty strukturalnej w decyzji administracyjnej. Zgodnie z § 13 ust. 2 ww. rozporządzenia, rentę strukturalną wypłaca się od miesiąca, w którym zostały spełnione wszystkie warunki wymagane do jej przyznania. W tym przypadku spór dotyczył daty zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej (§ 4 pkt 5 rozporządzenia). Zgodnie z treścią § 9 ww. rozporządzenia, warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej spełniony jest w momencie przekazania gospodarstwa rolnego w całości, poza wyjątkiem dotyczącym użytków rolnych o powierzchni nie przekraczającej 0,5 ha. Posiłkując się definicją gospodarstwa rolnego zawartą w art. 55³ kodeksu cywilnego, wskazać należy, że za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Mając na uwadze powyższą definicję, należy uznać, że w dniu 6 stycznia 2005 r. skarżący nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, albowiem w tej dacie nie przekazał jeszcze w całości gospodarstwa rolnego na rzecz następcy, gdyż aż do kwietnia 2005 r. zachował inwentarz żywy (5 sztuk bydła i stado świń – 23 sztuki). Dopiero data zgłoszenia przekazania inwentarza oznacza rzeczywiste zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. I od tej daty powinna być przyznana i naliczona renta strukturalna, co zasadnie uczyniły organy administracji.

8. Szczególne wątpliwości interpretacyjne dotyczyły realizacji jednego z warunków uzyskania renty strukturalnej, jakim jest obowiązek przekazania gospodarstwa rolnego. Zgodnie z przepisem § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 30.04.2004 r., rentę przyznaje się producentowi rolnemu, który łącznie spełnia warunki określone w pkt 1–7 tegoż przepisu. Przepis § 20 rozporządzenia reguluje specjalny tryb kontroli spełnienia tych warunków, określając jednocześnie sekwencję działań rolnika zainteresowanego uzyskaniem renty strukturalnej. Spełnienie warunków określonych w § 4 pkt 1–3, 6 i 7 kontrolowane jest w ramach postępowania weryfikacyjnego, zakończonego postanowieniem kierownika biura powiatowego Agencji o ich spełnieniu. W terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania tego postanowienia rolnik – wnioskodawca powinien wypełnić 2 pozostałe warunki uzyskania renty, określone w § 4 pkt 4 oraz 5, tj. przekazać gospodarstwo rolne oraz zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej.

W sprawie II SA/Bk 60/05 Sąd rozpoznął skargę zainteresowanego rolnika na decyzję ostateczną odmawiającą przyznania renty strukturalnej z tego względu, iż przekazał gospodarstwo rolne następcy po złożeniu wniosku o przyznanie renty, ale przed wydaniem przez organ I instancji postanowienia o spełnieniu wstępnych warunków. Wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2005 r. WSA oddalił skargę. W uzasadnieniu Sąd powołał się na przepis § 20 ust. 3 rozporządzenia, który stanowi, że jeżeli w wyniku weryfikacji wniosku o przyznanie renty strukturalnej zostanie ustalone, że:

- 1) wnioskodawca nie spełnia warunków określonych w § 4 pkt 1–3, 6 i 7 lub § 11 rozporządzenia lub
- 2) wnioskodawca nie jest właścicielem gospodarstwa rolnego o powierzchni co najmniej 1 ha, współwłaścicielem takiego gospodarstwa wraz z małżonkiem ani właścicielem takiego gospodarstwa nie jest małżonek rolnika,

kierownik biura powiatowego Agencji, w drodze decyzji administracyjnej, odmawia przyznania renty strukturalnej. Skoro zatem skarżący, nie czekając na zweryfikowanie jego wniosku przez organ, wyzbył się gospodarstwa rolnego przed upływem ustawowego terminu weryfikacji wniosku, to w dacie weryfikacji nie był już właścicielem gospodarstwa rolnego, co obligowało organ do wydania decyzji odmownej.

Na skutek skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia 13 maja 2006 r. (sygn. akt II OSK 849/05), uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do WSA w Białymstoku celem ponownego rozpatrzenia. W ocenie NSA, odmowa przyznania wnioskodawcy renty strukturalnej wyłącznie na tej podstawie, iż przekazał on gospodarstwo rolne przed dokonaniem weryfikacji jego wniosku przez organ (§ 20 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia) bez sprawdzenia, czy spełnia on przesłanki do przyznania mu tego świadczenia określone w § 4 rozporządzenia, jest nieuzasadnione i stanowi naruszenie powołanego przepisu. W uzasadnieniu NSA stwierdził w szczególności: „*Ratio legis* przepisów regulujących procedurę weryfikacji wniosku o przyznanie renty strukturalnej i wydawania rozstrzygnięć w tym zakresie należy upatrywać w zabezpieczeniu wnioskodawców przed pochopnym przekazywaniem gospodarstw rolnych z uwagi na trudne do odwrócenia skutki takich czynności prawnych. W przypadku bowiem, gdy wnioskodawca nie jest pewien, czy spełnia wszystkie wymagane przesłanki do uzyskania renty strukturalnej może oczekiwać na dokonanie weryfikacji jego wniosku przez organ i po otrzymaniu postanowienia kierownika biura powiatowego Agencji, stwierdzającego spełnienie przez niego tych przesłanek przekazać gospodarstwo rolne w przewidzianym w § 20 ust. 7 rozporządzenia sześciomiesięcznym terminie. W sytuacji natomiast, gdy wnioskodawca jest pewien, że spełnia wszystkie warunki do przyznania mu renty strukturalnej, określone w § 4 powołanego rozporządzenia, czyni to na własne ryzyko. Takie postępowanie wnioskodawcy nie może natomiast stanowić wyłącznej podstawy do zaprzestania przez organ dalszej weryfikacji wniosku pod kątem spełnienia przez niego warunków do uzyskania świadczenia oraz podstawy do odmowy przyznania mu renty strukturalnej”.

W konkluzji uzasadnienia NSA formułuje tezę, „że jeżeli przekazanie gospodarstwa rolnego nastąpiło w związku z ubieganiem się o przyznanie renty strukturalnej po 1 maja 2004 r. i zgodnie z wymogami § 6 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r., to należy przyjąć warunek przekazania gospodarstwa rolnego za spełniony w rozumieniu przepisów tego rozporządzenia”.

Ustosunkowując się do rozbieżnych poglądów Sądów obu instancji stwierdzić trzeba, iż rozstrzygnięcie NSA zasługuje na aprobatę, ponieważ stanowisko zaprezentowane w sprawie przez WSA jest zbyt formalistyczne. Jednakże nie sposób zaaprobować w pełni tezy Naczelnego Sądu Administracyjnego, a to ze względu na zbyt jednostronne podejście do instytucji renty strukturalnej.

Jak wiadomo, renty strukturalne stanowią instrument prawno-finansowy służący – zgodnie z zasadami Wspólnej Polityki Rolnej – wsparciu rozwoju obszarów wiejskich poprzez przyspieszenie zmiany pokoleń w rolnictwie. Aby spełnić zakładany cel, przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 stawiają określone wymagania nie tylko osobie przekazującej gospodarstwo. Zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999, wsparcie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w gospodarce rolnej przyczynia się do realizacji następujących celów:

- 1) zapewnienia dochodu starszym rolnikom, którzy decydują się na zaprzestanie gospodarowania,
- 2) zachęcenia do zastępowania takich starszych rolników przez rolników, którzy mogą poprawić, w miarę potrzeb, rentowność pozostawionych im gospodarstw rolnych.

Dla osiągnięcia celu określonego w pkt. 2, przepis art. 11 ust. 2 ww. rozporządzenia nr 1257/1999 kategorycznie formułuje wymagania, że przejmujący gospodarstwo:

- 1) zastępuje przekazującego gospodarstwo i staje się kierownikiem tego gospodarstwa lub przejmuje całość lub część przekazanego gruntu,
- 2) posiada odpowiednią wiedzę i umiejętność zawodową oraz
- 3) podejmuje się prowadzić działalność rolniczą w gospodarstwie przez co najmniej 5 lat.

Sprawdzeniu wymagań stawianych zarówno przekazującemu, jak i przejmującemu gospodarstwo rolne, służyć ma specjalne postępowanie weryfikacyjne. *Ratio legis* przepisów regulujących procedurę weryfikacji wniosku o przyznanie renty strukturalnej jest zatem nie tylko – jak twierdzi Naczelny Sąd Administracyjny – „zabezpieczenie wnioskodawców przed pochopnym przekazywaniem gospodarstw rolnych z uwagi na trudne do odwrócenia skutki takich czynności prawnych”, lecz również zabezpieczenie przed przejmowaniem gospodarstw przez osoby nieposiadające odpowiednich kwalifikacji. Potwierdza to przepis § 20 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 30.04.2004 r., stanowiąc, iż weryfikując wniosek, kierownik biura powiatowego Agencji ustala spełnienie warunku posiadania kwalifikacji zawodowych przez osobę deklarowaną we wniosku jako przejmującą gospodarstwo rolne lub przejmującą użytki rolne wchodzące w skład tego gospodarstwa. Również postanowienie potwierdzające spełnienie tych warunków powinno zawierać także informację o ustaleniach dotyczących spełnienia warunku posiadania kwalifika-

cji zawodowych przez wskazanego we wniosku przejmującego gospodarstwo rolne (§ 20 ust. 6 pkt 2 rozporządzenia).

Przekazanie gospodarstwa rolnego przed postępowaniem kwalifikacyjnym siłą rzeczy stawia organ przed faktem dokonany – organ nie może już weryfikować kandydata do przejęcia gospodarstwa; może jedynie *ex post* sprawdzić, czy osoba która przejęła gospodarstwo odpowiada wymaganiom określonym przepisami § 6 oraz § 7 ust. 1 oraz ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 30.04.2004 r.

I w tym miejscu dochodzimy do tezy sformułowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Jednostronne podejście Sądu do instytucji renty strukturalnej wyraża się w tym, iż – zdaniem Sądu – warunek przekazania gospodarstwa uważa się za spełniony, jeżeli nastąpiło ono zgodnie z przepisami § 6 rozporządzenia. Sąd pomija zupełnie wymagania dotyczące osoby przejmującej gospodarstwo, określone – w przypadku, gdy przejmującym jest osoba fizyczna – przepisami § 7 ust. 1 pkt. 1 lit. „a–d” rozporządzenia Rady Ministrów.

Zdaniem moim, w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego przed dokonaniem weryfikacji wniosku o przyznanie renty strukturalnej, przekazanie to można uznać za spełnienie warunku do uzyskania renty w rozumieniu § 4 pkt 4 rozporządzenia jedynie wówczas, gdy przekazanie gospodarstwa odbyło się zgodnie z przepisami § 6 rozporządzenia, a nadto nabywca gospodarstwa odpowiada wymaganiom określonym przepisami § 7 ust. 1 rozporządzenia. Jeżeli osoba fizyczna, która nabyła gospodarstwo nie spełnia warunków określonych łącznie przepisami § 7 ust. 1 lit. „a–d” rozporządzenia, kierownik biura powiatowego Agencji winien odmówić przyznania renty strukturalnej.

Przyznanie renty strukturalnej, w odróżnieniu od klasycznej emerytury, czy renty jako świadczenia z tytułu ubezpieczenia społecznego, ma na celu nie tylko zabezpieczenie materialne osób odchodzących z rolnictwa, nie tylko ochronę interesów osoby przekazującej gospodarstwo, lecz ma także na uwadze rozwój rolnictwa poprzez podnoszenie produktywności gospodarstwa trafiającego w ręce wykwalifikowanego nabywcy. Przy stosowaniu obowiązującej regulacji prawnej z zakresu rent strukturalnych należy równoważnie traktować uprawnienia rolnika – beneficjenta przyznawanej renty, jak i ciążące na nim obowiązki, związane z realizacją celu, jaki polityka rolna wiąże z przyznawaniem rent strukturalnych.

9. Przedstawione orzecznictwo WSA w Białymstoku stanowi wprowadzie fragmentaryczną ilustrację problemów, ma wszakże tę zaletę, iż pokazuje rzeczywiste problemy wynikające w pierwszym okresie stosowania rozwiązań prawnych, regulujących wdrażanie unijnych instrumentów wsparcia rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich. Z tego względu ocena obowiązującej regulacji służyć będzie głównie organom terenowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, stosującym przepisy przyznające płatności rolnikom. Wskazane mankamenty regulacji prawnej wymagają korektur legislacyjnych.

W związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2007 r. nowych unijnych regulacji prawnych obowiązujących w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich¹⁴, przygotowywane są akty ustawodawstwa krajowego, które mają jeszcze¹⁵ postać projektów ustaw:

- 1) o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej,
 - 2) o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- ale zawierają już w swojej treści propozycje nowych rozwiązań.

W obu projektach ustaw zwraca uwagę zapis dotyczący spraw proceduralnych:

„1. Z zastrzeżeniem zasad i warunków, określonych w przepisach Unii Europejskiej, o których mowa w art. 1 pkt 1, do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

2. W postępowaniu w sprawach dotyczących przyznania płatności (pomocy), organ, przed którym toczy się postępowanie:

- 1) stoi na straży praworządności;
- 2) jest obowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy;
- 3) na żądanie strony oraz innych osób uczestniczących w postępowaniu udziela im niezbędnych wyjaśnień co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania;
- 4) na żądanie strony zapewnia jej czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwia jej wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

3. Strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu są obowiązane przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek; ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wyprowadzi skutki prawne”¹⁶.

Obowiązujące w prawodawstwie Unii Europejskiej rygorystyczne warunki przyznawania płatności, znajdujące bezpośrednie zastosowanie w naszym kraju, determinują konieczność dostosowania procedury regulowanej przepisami k.p.a. Modyfikacja rozwiązań proceduralnych wymaga głębszego zastanowienia i dyskusji nad jej zakresem. Problem ten nie był wszakże przedmiotem zainteresowania dok-

tryny, stąd przyjęte w projektach rozwiązania, mające bardzo ogólnikowy charakter, będą wymagały dopracowania w praktyce orzeczniczej organów administracji i sądów administracyjnych.

14 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (Dz.U. UE L 277 z 21.10.2005 r., s. 1–40).

15 W dacie złożenia opracowania do druku, tj. 10 stycznia 2007 r.

16 Przepisy – odpowiednio art. 3 oraz art. 21 – powołanych projektów ustaw.

Prawne instrumenty wsparcia gospodarstw żywotnych ekonomicznie

1. Niniejsze opracowanie stanowi próbę oceny instrumentów prawnych wsparcia gospodarstw żywotnych ekonomicznie, przy uwzględnieniu ich adekwatności do wymogów polskiego rolnictwa. Oczywistym jest, że struktura majątkowa i osiągnięty dochód gospodarstwa rolnego kształtowane są przez wiele zdarzeń i czynności prawnych. W niniejszym opracowaniu uwaga zostanie jednak skupiona wyłącznie na instrumentach prawnych przewidzianych w ramach programów pomocowych na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, co wyznacza granice prowadzonych rozważań.

Ocena skuteczności wsparcia gospodarstw żywotnych ekonomicznie została dokonana przy uwzględnieniu poziomu wykorzystania i strukturalnego oddziaływania środków przewidzianych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 oraz Sektorowym Programie Operacyjnym Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich. Konieczne jest również odniesienie się do projektu Programu Operacyjnego Rozwój Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. W tym zakresie rozważania będą jednak ograniczone z uwagi na nieostateczny charakter projektu.

W istocie chodzi o określenie, w jakim zakresie instrumenty wsparcia przewidziane w programach pomocowych wpływają na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych i ich funkcji produkcyjnej, prowadząc do osiągania przez gospodarstwa niskotowarowe żywotności ekonomicznej oraz rozwój takich gospodarstw. Na ile zaś instrumenty te wspierają pozaprodukcyjne funkcje terenów wiejskich, czyli szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich.

Wobec braku legalnej definicji gospodarstwa żywotnego ekonomicznie, podjąć należy próbę określenia modelu gospodarstwa rolnego, którego rozwój ustawodawca zamierza wspierać. Pomocne w tym zakresie będzie ustawodawstwo strukturalne, a w szczególności kryteria uzależniające otrzymanie wsparcia finansowego z funduszy unijnych oraz ustawodawstwo krajowe określające podstawowy dla ustroju rolnego typ gospodarstwa rolnego. Postulat adekwatności konstrukcji normatywnej wymaga również, by przy analizie pojęcia prawnego gospodarstwa żywotnego eko-

nomicznie mieć na uwadze jednostkę osadzoną w konkretnych realiach społeczno-gospodarczych, stąd zasadnicze rozważania zostały uzupełnione uwagami odnośnie do ekonomicznych aspektów funkcjonowania takich gospodarstw.

2. Do określenia wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego w krajach Unii wykorzystuje się wartość Europejskiej Jednostki Wielkości (ESU), która odpowiada Standardowej Nadwyżce Bezpośredniej (SGM) wyrażonej w euro. SGM jest nadwyżką wartości produkcji określonej działalności rolniczej nad wartością kosztów bezpośrednich, w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcji. Począwszy od 1984 r. 1 ESU stanowi równowartość 1.200 euro. Na podstawie obliczonych wielkości ekonomicznych wyrażonych w ESU, gospodarstwo rolne zostaje zaliczone do jednej z dziewięciu klas wielkości.¹ Nazewnictwo, którym posłużyła się Komisja nie nawiązuje jednak do terminu „żywotności ekonomicznej”, a Komisja posłużyła się prostymi określeniami gospodarstw: bardzo małe, małe, średnio małe, średnio duże, duże i bardzo duże. Wyznaczając minimalne rozmiary gospodarstw w Unii, określono dolne progi oparte na SGM.

Ustawodawca unijny nie zdefiniował pojęcia gospodarstwa żywotnego ekonomicznie. Często jednak posługuje się tym pojęciem, jako kryterium kwalifikacyjnym jednostki produkcyjnej dla uzyskania pomocy ze środków unijnych lub celem, który gospodarstwo powinno osiągnąć wskutek uzyskanej pomocy. Na użytek narodowych programów rozwoju obszarów wiejskich, w krajach członkowskich Unii Europejskiej stworzono różne kategorie gospodarstw żywotnych, opisane przy pomocy parametrów ekonomicznych i prawnych. Mimo występujących różnic, oparte są one na podobnych przesłankach. W większości krajów występuje przesłanka dochodu uzyskiwanego z gospodarstwa rolnego, choć poziom tego dochodu jest różnie określany, np. poprzez porównanie tego dochodu do dochodu referencyjnego (Francja, Hiszpania, Grecja, Włochy), jego wskazanie w jednostkach ekonomicznych (Irlandia), lub poprzez przeliczenie dochodu na osobę zatrudnioną w gospodarstwie (Włochy – region Lazio). Częstymi elementami definicji gospodarstwa żywotnego ekonomicznie są: wymóg posiadania przez prowadzącego kwalifikacji rolniczych (Francja, Grecja, Hiszpania) oraz opracowanie planu rozwoju gospodarstwa rolnego (Francja, Holandia, Hiszpania). Sporadycznie występują natomiast takie wymogi, jak: odpowiedni poziom zatrudnienia (Włochy – region Abruzzo), odpowiedni wiek (Grecja – do 65 lat) czy przestrzeganie kodeksu dobrych praktyk rolniczych (Grecja).²

W Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 żywotność ekonomiczną gospodarstwa zdefiniowano jako dolną granicę wielkości ekonomicznej gospodarstwa na poziomie 4 ESU, biorąc pod uwagę uśrednioną wartość standardowej

¹ Decyzja Komisji z dnia 7.06.1985 r. ustanawiająca wspólnotową typologię gospodarstw rolnych (85/377/EWG), Dz.U. L 220 z 17.08.1985 r.

² Dane udostępnione przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na www.ierigz.waw.pl

nadwyżki bezpośredniej (SGM) w 4 makroregionach. Gospodarstwo żywnościowe ekonomicznie to zatem gospodarstwo, które wypracowuje nadwyżkę wartości produkcji pomniejszoną o wartość kosztów bezpośrednich w wysokości 4.800 euro. Wartość tę należy ustalić poprzez przemnożenie powierzchni upraw lub sztuk zwierząt przez wartość Standardowych Nadwyżek Bezpośrednich dla danego makroregionu, a następnie mnożąc przez kurs euro. Została ona określona na poziomie, pozwalającym żywności ekonomicznie gospodarstwom rolnym w Polsce, podobnie jak w innych państwach członkowskich Unii, na osiąganie dochodów na właściwym poziomie, umożliwiającym nie tylko odpowiedni standard życia prowadzącemu i jego rodzinie, ale także rozwój gospodarstwa, co wymaga zdolności do inwestowania.

Sformułowana na potrzeby udzielania wsparcia ze środków unijnych definicja ekonomiczna gospodarstwa żywnościowego ekonomicznie, znajduje po części odzwierciedlenie w formułowanej w ustawodawstwie krajowym i doktrynie definicji gospodarstwa rodzinnego. Do takiego odniesienia upoważnia brak definicji gospodarstwa żywnościowego ekonomicznie w polskim porządku prawnym oraz konstytucyjne określenie typowego dla ustroju rolnego gospodarstwa rolnego i określenie go mianem rodzinnego. Polski ustawodawca postąpił w tym zakresie, podobnie jak ustawodawca unijny, który nie zdecydował się na wprowadzenie do porządku prawnego ani definicji gospodarstwa żywnościowego ekonomicznie, ani gospodarstwa rodzinnego. W dyrektywie 159/72 i kolejnych rozporządzeniach określających przesłanki skierowania pomocy adaptacyjnej do takich gospodarstw, posłużył się natomiast pojęciem gospodarstwa rozwojowego dla określenia gospodarstw zdolnych do prowadzenia produkcji rolnej na odpowiednim poziomie i rozwoju. Jedynie przez wnikliwą analizę kryteriów wyróżnienia takich gospodarstw można stwierdzić, że chodzi o gospodarstwa niewielkie obszarowo, które mogą być prowadzone w oparciu o pracę rodziny rolniczej³.

3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. przewiduje w art. 23, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne. Powołany artykuł jest postulatem ustrojowym i stanowi ogólne upoważnienie dla ustawodawcy do sformułowania w ustawodawstwie zwykłym zasad kształtowania pożądanej struktury obszarowej gospodarstw rolnych i określenia modelu ustrojowego gospodarstwa rolnego, podlegającego ochronie i uzyskującego wsparcie. W dniu 11 kwietnia 2003 r. uchwalono ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego⁴, która zdefiniowała gospodarstwo rodzinne. Definicja ta została jednak sformułowana na potrzeby ograniczenia i kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, w aspekcie akcesji Polski do Unii Europejskiej, nie zaś dla wskazania typu gospodarstwa rolnego podlegającego ochro-

3 Doprowadziło to do powstania wewnętrznych definicji gospodarstwa rozwojowego, zwanych w niektórych państwach rodzinnymi.

4 Dz.U. z 2003 r., Nr 64, poz. 592.

nie ustrojowej⁵ i mogącego uzyskać szczególne wsparcie tak ze środków unijnych, jak i krajowych. Uzasadnia to jedynie wybiórczą analizę definicji.

Stosownie do art. 5 powołanej ustawy, za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Konieczne jest więc łączne spełnienie dwóch przesłanek: podmiotowej, dotyczącej osoby prowadzącej gospodarstwo rolne oraz przedmiotowej – odnoszącej się do maksymalnej powierzchni gospodarstwa.

W art. 6 ustawodawca zdefiniował pojęcie rolnika indywidualnego. Zgodnie z jego brzmieniem jest to osoba fizyczna, będąca właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, prowadząca osobiście gospodarstwo rolne, posiadająca kwalifikacje rolnicze, zamieszkała w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa. Jednocześnie zdefiniowane zostało osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego jako podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Ustawodawca określił również, kiedy rolnik indywidualny posiada kwalifikacje rolnicze, stanowiąc, że wymóg ten jest spełniony, jeśli osoba fizyczna uzyskała wykształcenie rolnicze, co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe lub osobiście prowadziła gospodarstwo rolne lub pracowała w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat.

Na wstępie dalszych rozważań można postawić tezę, że tak sformułowana definicja nie we wszystkich aspektach odpowiada ekonomicznemu pojęciu żywności ekonomicznej.

Zdecydowało o tym pominięcie przez ustawodawcę minimalnej normy obszarowej dla gospodarstwa rodzinnego. Tym samym status gospodarstwa rodzinnego przysługuje jednostkom produkcyjnym o powierzchni niewiele ponad 1 ha użytków rolnych, mimo że nie są one w stanie zapewnić egzystencji rodzinie rolniczej, a tym samym brak im cechy żywności ekonomicznej. Niezastosowanie normy minimalnej musi więc budzić poważne zastrzeżenia. Powszechne rozumienie pojęcia gospodarstwo rodzinne, tak w krajach Unii, jak i w Polsce, oparte jest na założeniu, że gospodarstwo rodzinne może stanowić podstawę utrzymania dla przeciętnej rodziny.

5 Szerzej na temat ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym również pojęcia gospodarstwa rodzinnego, A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, z. 2, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – Sprawozdanie z wykładu SSN Gerarda Bieńka, Biuletyn Izby Notarialnej w Katowicach 2003, nr 4, Z. Truskiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. 1 i cz. 2, Rejent 2003, nr 9, 11 oraz Relacja z wykładu na temat ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dr M. Stańko i dr J. Góreckiego, Biuletyn Izby Notarialnej w Katowicach 2003, nr 3; Z. Truskiewicz, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – relacja z wykładu, Biuletyn Izby Notarialnej w Katowicach 2003, nr 4.

Powierzchnia ta w różnych krajach europejskich waha się w granicach kilkudziesięciu hektarów⁶.

Ustawodawca przewidział natomiast maksymalną normę obszarową dla gospodarstwa rodzinnego – 300 ha użytków rolnych. Nie wdając się w szczegółowe rozważania na temat celu i potrzeby określania maksymalnej normy obszarowej gospodarstwa rodzinnego na gruncie polskiego ustawodawstwa oraz odpowiedniości przyjętej normy dla potrzeb polskiego rolnictwa, należy stwierdzić, że nie zostały objęte ochroną wynikającą z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego gospodarstwa duże obszarowo⁷. Wydaje się, że cel określony w art. 1 pkt 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jako przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, powinien zostać połączony z nadrzędną zasadą prawa rolnego, polegającą na zapewnieniu warunków do prawidłowego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Ponadto należy uwzględnić przesłankę ekonomiczną i zauważyć, że gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 300 ha, są jednostkami żywotnymi ekonomicznie. Pozostawienie poza ramami ochrony i wsparcia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne o wskazanej powierzchni, jeżeli w całości jest ona przeznaczona na działalność rolniczą, wydaje się naruszać te zasady.

Ponadto ustawodawca przyznał przymiot gospodarstwa rodzinnego wyłącznie gospodarstwom prowadzonym przez osoby fizyczne, gdy tymczasem rodzinny charakter i większą żywotność ekonomiczną mogą mieć gospodarstwa rolne posiadające osobowość prawną oraz zorganizowane w postaci spółki cywilnej lub spółek osobowych prawa handlowego. Wprowadzona ustawą dyferencjacja nie jest niczym uzasadniona, a zniechęca rolników do tworzenia grupowych form gospodarowania. Rozwiązanie takie wydaje się również naruszać zakaz dyskryminacji producentów rolnych, ujęty w art. 34 Traktatu Rzymskiego⁸. Także Trybunał Europejski stwierdził, iż pojęcie rolnika nie ogranicza się do osób fizycznych oraz, że osoby prawne prowadzące działalność rolniczą mogą być objęte tą definicją, jeżeli spełniają pozostałe przesłanki⁹.

Za zgodny z wymogami dla gospodarstw żywotnych ekonomicznie, przyjętymi przez państwa członkowskie Unii w narodowych programach rozwoju obszarów wiejskich, należy uznać wymóg posiadania przez rolnika indywidualnego kwalifikacji rolniczych, choć postanowienia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w tym zakresie budzą poważne kontrowersje doktryny¹⁰. Posiadanie kwalifikacji teoretycznych czy praktycznych w rozumieniu przepisów ustawy, nie zawsze będzie zapew-

6 Por. A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, s. 402–403.

7 Właściwsze wydaje się kryterium dochodowości gospodarstwa rolnego. Powierzchnia gospodarstwa rolnego nie zawsze musi bowiem świadczyć o większej produkcji.

8 Traktat Rzymski z 25.03.1957 r., numeracja artykułów według Traktatu Amsterdamskiego.

9 Sprawa nr 312/85: Villa Banfi, 18.12.1986 r.

10 Zwraca na to uwagę Z. Truskiewicz, *Propozycje zmian w obrocie nieruchomościami rolnymi*, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. III, Białystok 2002, s. 256–257.

niało fachową wiedzę niezbędną do prowadzenia rozwijającego się, żywotnego ekonomicznie gospodarstwa. Przy prowadzeniu gospodarstwa rodzinnego szczególnie kompetencje mogą być wymagane zarówno w kwestii uprawy roślin czy hodowli zwierząt, jak też ekonomii, rachunkowości, prawa, itp. Zlecenie takich czynności na podstawie stosunku pracy czy umowy cywilnoprawnej, w pełnym lub tylko częściowym zakresie, może natomiast pozytywnie wpłynąć na żywotność ekonomiczną gospodarstwa. Nie będzie to również stanowiło naruszenia wymogu osobistego prowadzenia gospodarstwa rodzinnego¹¹.

Pomijając szczegółowe uwagi odnośnie do potrzeby definiowania gospodarstwa rodzinnego na gruncie polskiego ustawodawstwa zwykłego, należy natomiast podjąć próbę określenia typów gospodarstw rolnych, które będą korzystały z preferencji, także w zakresie możliwości pozyskania środków unijnych na poprawę żywotności ekonomicznej. Sformułowanie jednej definicji gospodarstwa żywotnego nie wydaje się ani celowe, ani możliwe. Różnorodność instrumentów prawnych wsparcia oraz szczegółowe cele, którym powinny one służyć, skłaniają raczej do indywidualnego formułowania przesłanek przyznania środków. Nie oznacza to jednak braku konieczności określenia funkcji i celów, którym wsparcie unijne ma służyć, co przekłada się z kolei, między innymi, na potrzebę określenia gospodarstw rolnych, których funkcję produkcyjną zamierzamy wspierać.

4. W okresie programowania 2004–2006 instrumenty wsparcia producentów rolnych przewidziane zostały w dwóch niezależnych od siebie i wzajemnie uzupełniających się dokumentach programowych: Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004–06, którego elementem jest Sektorowy Program Operacyjny – *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*, współfinansowany z Sekcji Orientacji EFOiGR oraz *Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–06*, współfinansowanym z Sekcji Gwarancji EFOiGR. Ponadto inne SPO zawierały działania wspierające szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich.

Wsparcie rolnictwa odbywało się w oparciu o dwa podstawowe cele:

- poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej
- oraz
- zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Są one wspólne dla PROW, SPO – RiMSZiROW oraz Narodowego Planu Rozwoju. W ramach pierwszego z celów realizowana jest funkcja produkcyjna. Jej wypełnienie powinny umożliwić te prawne instrumenty wsparcia, których zadaniem

11 Osobiste prowadzenie gospodarstwa rolne oznacza – w myśl art. 6 ust. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Zawarcie z podmiotem świadczącym specjalistyczne usługi umowy na podstawie kodeksu cywilnego nie może jednak wyłączyć kompetencji decyzyjnych rolnika, także w zwykłych, bieżących sprawach związanych z gospodarstwem rolnym.

jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, ich modernizacja oraz nadanie im statusu gospodarstw żywotnych. Drugi cel realizuje natomiast funkcje: socjalną i ekologiczną, ale powiązaną ściśle z koncepcją wielofunkcyjności obszarów wiejskich.¹² Już w obecnie trwającym okresie programowania (2000–2006) dostrzec należy zmianę w podejściu do rolnictwa, zarysowaną w tzw. Raporcie Buckwella. Zgodnie z jego założeniami, po 2006 r. oddziaływanie na rolnictwo ma stanowić jeden z elementów strategii rozwoju regionalnego, obejmującego także wieś i obszary wiejskie. Strategia ta zakłada zastąpienie sektorowych instrumentów ochrony rolnictwa o charakterze subwencji, instrumentami pozasektorowymi o charakterze socjalnym, z jednoczesnym uwzględnieniem funkcji rolno-środowiskowej i wsparciem pozarolniczej aktywności gospodarczej mniejszych gospodarstw¹³.

Kontynuacją przyjętej strategii jest finansowany z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁴ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, który zakłada wsparcie obszarów wiejskich w oparciu o cztery zdefiniowane osie:

- oś gospodarczą, której celem jest poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- oś środowiskową, której celem jest poprawa stanu środowiska i krajobrazu,
- oś społeczną, której celem jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i zróżnicowanie gospodarki wiejskiej,
- oś leader, zakładającą budowę struktur lokalnych na rzecz zatrudnienia i dywersyfikacji.

Instrumenty wsparcia gospodarstw rolnych, służące uzyskaniu lub poprawie żywotności ekonomicznej zostały ujęte zasadniczo w ramach celu – poprawa konkurencyjności sektora rolnego (oś gospodarcza). W ramach tego celu realizowana jest funkcja produkcyjna gospodarstw rolnych. Zatem te właśnie instrumenty będą przedmiotem analizy. Instrumenty wsparcia, służące zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich, ujęte w ramach osi środowiskowej, społecznej i leader nie przyczyniają się bowiem bezpośrednio do rozwoju gospodarstw rolnych, choć mają niezaprzeczalny wpływ na żywotność ekonomiczną obszarów wiejskich, co pośrednio może wpływać na sytuację podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne.

5. Warunkiem skorzystania ze środków Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich i SPO – RiMSZiROW było – w przypadku niektórych działań – spełnienie wymogu żywotności ekonomicznej w momencie składania wniosku lub osiągnięcie tej żywotności po wykonaniu modernizacji gospodarstwa przy pomocy wnioskowanych

¹² Na funkcje instrumentów wsparcia obszarów wiejskich zwraca uwagę T. Kurowska, *Zadania...*, s. 242.

¹³ Na aspekt ten zwraca uwagę T. Kurowska, *Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. IV, Białystok 2005, s. 240.

¹⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20.09.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Dz.U. UE L 277/1.

środków. W innych działaniach wymóg uzyskania lub poprawy żywotności nie był wprost ujęty w dokumentach programowych, lecz wnikliwa analiza przesłanek uzyskania wsparcia wskazuje jednoznacznie, że jego celem jest stworzenie lepszych warunków ekonomicznych dla rozwoju gospodarstwa. Jedynie w przypadku działania PROW – Wspieranie gospodarstw niskotowarowych, pomoc kierowana była do gospodarstw, których wielkość mieści się w granicach 2–4 ESU, a zatem w momencie ubiegania się o pomoc gospodarstwo nie mogło osiągnąć żywotności ekonomicznej. Działanie to jest jednak przedmiotem analizy, gdyż założeniem ustawodawcy było przesunięcie znacznej części gospodarstw z tej grupy, w wyniku udzielonego wsparcia, do grupy gospodarstw żywotnych ekonomicznie, co umożliwiłoby takim gospodarstwom uzyskanie środków w ramach innych działań.

Legalna definicja gospodarstwa niskotowarowego zawarta jest w rozdziale IX Traktatu Akcesyjnego. Zgodnie z jej brzmieniem, są to takie gospodarstwa, które prowadzą produkcję głównie na własne potrzeby, jak również w niewielkim zakresie sprzedają część swojej produkcji. Na potrzeby wsparcia takich gospodarstw ich wielkość określono w ESU. Wsparcie finansowe dla gospodarstw żywotnych ekonomicznie mogło być udzielone rolnikowi, który przedstawił plan rozwoju gospodarstwa, prowadzący do osiągnięcia przez nie żywotności ekonomicznej. Pomoc wypłacana była rolnikowi przez pięć lat w wysokości równowartości w walucie polskiej kwoty 1250 euro (na rok) na gospodarstwo. Warunkiem wypłaty środków w czwartym i piątym roku od przyznania pomocy było osiągnięcie przynajmniej jednego celu pośredniego założonego w planie.¹⁵ Postanowienia Traktatu Akcesyjnego wyraźnie stanowią jednak o braku możliwości żądania zwrotu premii wypłaconych w pierwszych trzech latach, jeżeli plan rozwoju gospodarstwa nie jest realizowany. Wydaje się, że to właśnie postanowienie wpłynęło na brak skutecznego oddziaływania tego wsparcia. Mimo prawidłowych założeń, wsparcie gospodarstw niskotowarowych nie zwiększyło ich możliwości inwestycyjnych ani ich dochodowości. Z ekonomicznych danych za rok 2004 wynika bowiem, że ilość takich gospodarstw rośnie, zatem uprawniony jest wniosek, że przeznaczone na wsparcie środki nie spełniły zakładanego celu, a działanie miało charakter socjalnego wsparcia.¹⁶ Wobec braku pożądanego oddziaływania tego instrumentu wsparcia, nie znalazł on kontynuacji w programie na lata 2007–2013.

Kolejnym działaniem PROW, którego celem jest poprawa żywotności ekonomicznej gospodarstw rolnych, mającym kontynuację w programie na lata 2007–

¹⁵ Celami pośrednimi tego planu może być m.in. uzyskanie certyfikatu produkcji ekologicznej, przystąpienie do grupy producentów rolnych, ukończenie szkoleń w zakresie dobrej praktyki rolniczej lub ekonomiki gospodarstwa, udział w programie rolnośrodowiskowym, przejście na system opodatkowania na zasadach ogólnych w zakresie podatku VAT lub podatku dochodowego od działań specjalnych produkcji rolnej, realizacja inwestycji w ramach SPO – RiMSZiROW – działanie – Inwestycje w gospodarstwach rolnych, otrzymanie finansowej pomocy publicznej na cele określone w planie lub promesy, osiągnięcie rocznej sprzedaży produktów rolnych na poziomie 20.000 zł czy zaawansowanie inwestycji ujętej w planie.

¹⁶ Dane ze sprawozdania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za rok 2004 – www.arimr.gov.pl

2013, jest działanie – renty strukturalne. Ich funkcja jest złożona, choć niewątpliwie wsparcie powinno służyć poprawie struktury gospodarstw rolnych poprzez powiększenie obszaru gospodarstw rolnych i zwiększenie ich efektywności. Oprócz funkcji strukturalnej, bardzo mocno rysuje się również funkcja socjalna, którą należy uznać za przeważającą. Renta strukturalna, z uwagi na jej wysokość, szczególnie w okresie 2004–2006, jest bowiem korzystnym instrumentem, stanowiącym zachętę do przekazywania gospodarstwa rolnego.

Przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną w swoich założeniach ma prowadzić do poprawy żywotności ekonomicznej gospodarstwa rolnego. Uznaje się, że warunek ten jest spełniony, jeżeli:

- użytki rolne wchodzące w skład przekazanego gospodarstwa zostały przejęte na powiększenie gospodarstwa rolnego innego rolnika (lub kilku rolników), który spełnia następujące warunki: jest młodszy od przekazującego, posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe do prowadzenia działalności rolniczej, nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego, zobowiąże się do prowadzenia działalności rolniczej na przejętych gruntach przez okres co najmniej 5 lat

albo

- użytki rolne wchodzące w skład przekazanego gospodarstwa rolnego zostały w całości przejęte przez następcę, który prócz wymogów wskazanych wyżej, nie może przekroczyć 40 lat.

Przedmiotem przekazania za rentę strukturalną jest gospodarstwo rolne lub użytki rolne wchodzące w jego skład, o powierzchni minimalnej 1 ha. Aby spełnione zostały warunki do uzyskania renty strukturalnej, przekazane muszą zostać wszystkie użytki rolne, z zastrzeżeniem możliwości wyłączenia 0,5 ha użytków rolnych na zaspokojenie potrzeb własnych uprawnionego do renty oraz osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Gospodarstwo rolne musi zostać przekazane w całości tylko na następcę. Jeżeli przekazanie gospodarstwa następuje na rzecz innego rolnika lub kilku rolników, czynność ta może prowadzić do podziału gospodarstwa na wiele mniejszych jednostek, które nie są żywotne ekonomicznie. W rozporządzeniu brak także określenia minimalnej wielkości gospodarstwa utworzonego w wyniku przekazania za rentę strukturalną czy to przez wskazanie minimalnej normy obszarowej takiego gospodarstwa, czy to poprzez określenie tej wielkości w ESU. Wydaje się zatem, że mimo wskazania w PROW celu przekazania gospodarstwa za rentę strukturalną jako poprawy żywotności ekonomicznej gospodarstwa, nie jest on realizowany, a przynajmniej nie we wszystkich przypadkach. Renty strukturalne są natomiast bardzo popularnym instrumentem wsparcia socjalnego osób w wieku przedemerytalnym oraz środkiem przyspieszającym zmianę generacji w rolnictwie.

W grupie instrumentów prawnych, wspierających funkcję produkcyjną gospodarstwa poprzez zwiększenie efektywności ekonomicznej, znajduje się także wsparcie dla grup producentów rolnych¹⁷. Podstawowym celem tego działania jest wsparcie procesów konsolidacji w ramach grup i ich związków, a przez to osiągnięcie poprawy zorganizowania rynku produktów rolnych. Pośrednio wpłynie to zapewne na wzrost konkurencyjności gospodarstw, zwiększenie uzyskiwanych dochodów, a tym samym zwiększenie żywotności ekonomicznej gospodarstwa. Zgodnie z założeniami *Planu rozwoju obszarów wiejskich*, wsparcie może być udzielone na zakładanie i administracyjne koszty działalności grup producentów, których celem jest przystosowanie produkcji i produktów do wymogów rynku, wspólne dostarczanie produktów na rynek, łącznie z przygotowaniem ich do sprzedaży oraz centralizacja sprzedaży i dostaw, ustalenie wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji. Wsparcie dotyczy więc może jedynie bardzo wąskiej części kosztów związanych z utworzeniem i administracyjną sferą funkcjonowania grupy¹⁸. W ramach tego działania brak jest natomiast możliwości uzyskania wsparcia na inicjatywy związane z marketingiem produktu rolnego, działalnością produkcyjną czy przygotowaniem produktów do sprzedaży. Ograniczenie możliwości finansowania jedynie do kosztów utworzenia grupy i działalności administracyjnej, nie wydaje się być wystarczającą zachętą i nie rekompensuje producentom dodatkowych obciążeń publicznoprawnych, jakie będą musieli ponosić działając w grupie. Zasadny wydaje się postulat, aby członkom grupy pozostawić wybór co do przeznaczenia środków. Pomoc z sekcji Gwarancji ma zostać zrealizowana w postaci rocznych lub półrocznych płatności, uzależnionych od rocznej wartości brutto sprzedanej produkcji, wyprodukowanej w gospodarstwach członków, co powinno zapewnić grupie w miarę bieżące finansowanie jej działalności.¹⁹

Mimo zakładanego dużego zainteresowania producentów rolnych tą formą organizacyjną, w 2004 r. zostało zarejestrowanych zaledwie kilka grup. Rozwiązania przyjęte w ustawie z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw²⁰, choć zgodne z wymogami harmoniza-

17 Szerzej na temat wsparcia grup producentów rolnych w okresie 2004–2006 r. por. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jako cywilnoprawna forma prowadzenia działalności rolniczej (w:) Studia Iuridica Agraria*, t. IV, Białystok 2005, s. 192 i nast.

18 Kosztami założenia grupy są bowiem wszelkie opłaty notarialne, sądowe i administracyjne, usługi prawnicze, opracowanie planów działania, zakup niezbędnego wyposażenia pomieszczeń administracyjno-biurowych i socjalnych o wartości jednostkowej 802,7 euro. W ramach kosztów administracyjnych mogą być natomiast finansowane koszty wynikające z przyjętego planu działania poniesione na wynagrodzenia oraz składki na ubezpieczenie społeczne i fundusz pracy pracowników zatrudnionych przez grupę na podstawie umowy o pracę albo osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia czy umowy o dzieło, podróże służbowe tych osób, usługi doradcze i prawne, materiały i usługi związane z prowadzeniem działalności administracyjnej, podstawowe ubezpieczenia i najem pomieszczeń służących do prowadzenia działalności administracyjnej.

19 Pomoc nie może przekroczyć: 5, 5, 4, 3, 2% wartości produkcji do stanu 1 mln euro sprzedanej odpowiednio w kolejnych latach oraz 2,5; 2,5; 2; 1,5; 1,5% wartości produkcji powyżej 1 mln euro sprzedanej odpowiednio w kolejnych latach. Określone zostały również limity, których wsparcie nie może przekroczyć: 100.000 euro w 1 i 2 roku; 80.000 euro w 3 roku; 60.000 Euro w 4 roku i 50.000 euro w 5 roku.

20 Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 983.

cji naszego prawa z prawem Unii Europejskiej²¹, nie uwzględniają jednak wymogów specyfiki polskiego rolnictwa. Brak jednoznacznego wskazania formy organizacyjnoprawnej dla grupy producenckiej, rozbudowana struktura organów, wysokie wymogi kapitałowe i koszty utworzenia grupy oraz bardzo niekorzystne obciążenia publicznoprawne zdecydowały o małym zainteresowaniu producentów rolnych tą formą zbiorowego gospodarowania.²² Wsparcie dla grup producenckich znalazło rozwinięcie w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Oprócz wsparcia na pokrycie kosztów utworzenia grupy i kosztów administracyjnych funkcjonowania, przewidziano bowiem wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych oraz wsparcie przetwórstwa produktów rolnych (działanie – zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej). Ocena skuteczności tego wsparcia będzie mogła zostać dokonana jednak dopiero po pewnym okresie.

Warunek żywotności ekonomicznej gospodarstwa wnioskującego o pomoc występował również w dwóch działaniach SPO – RiMSŻiROW: inwestycje w gospodarstwach rolnych oraz ułatwienie startu młodym rolnikom. W przypadku obu działań, pomoc udzielana jest jednostkom produkcyjnym, które są żywotne ekonomicznie lub osiągną taką żywotność po zakończeniu planowanej inwestycji. W obu przypadkach sformułowane zostały wymogi, w większości zbieżne, które gospodarstwo musi spełnić. Są to:

- posiadanie kwalifikacji zawodowych; wymóg ten został sformułowany bardziej restrykcyjnie niż w przypadku definicji gospodarstwa rodzinnego z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,
- spełnianie przez gospodarstwo standardów w zakresie higieny, ochrony środowiska i warunków utrzymania zwierząt lub spełni je po realizacji planowanego przedsięwzięcia.

Ponadto w przypadku działania – ułatwienie startu młodym rolnikom; kryterium uzyskania wsparcia jest dodatkowo wiek – poniżej 40 lat i zobowiązanie do prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres 5 lat.

Oba działania w sposób efektywny wydają się wspierać gospodarstwa żywotne ekonomicznie oraz takie, które zamierzają status żywotnego ekonomicznie uzyskać

21 W Unii zagadnienia grup producenckich jest uregulowane w rozporządzeniu Rady nr 925/97 z dnia 20.05.1997 r. w sprawie grup producenckich i ich związków (Dz.Urz. WE L 142 z 2.06.1997 r.). Wprowadza ono system wsparcia tworzenia się grup producenckich i ich związków w określonych w rozporządzeniu regionach, w odniesieniu do konkretnych produktów rolnych. Rozporządzenie to określa warunki uznawania takich grup i ich związków przez państwa członkowskie oraz formy i warunki uzyskiwania przez nie pomocy. Regulacje dotyczące tego zagadnienia znajdują się również w wybranych rozporządzeniach o utworzeniu i organizacji poszczególnych branżowych rynków rolnych. Przykładem może być rozporządzenie nr 2200/96 z dnia 28.10.1996 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw (Dz.Urz. WE nr L 297 z 21.11.1996 r.), które określa warunki utworzenia, uznania grupy lub związku w ramach tego rynku branżowego przez poszczególne państwa członkowskie, formy dozwolonych działań grupy lub związku finansowanych ze specjalnego funduszu członków oraz warunki i rodzaje uzyskiwanej pomocy państwa z tego tytułu. Podobne regulacje funkcjonują odnośnie do rynku chmielu i tytoniu.

22 Szerzej na temat grup producentów rolnych por. D. Łobos-Kotowska, Prawna forma organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych, (w:) Studia Iuridica Agraria, t. III, Białystok 2002, s. 102–121.

w wyniku strukturalnej pomocy. Natomiast w zakresie realizacji płatności, system wsparcia gospodarstw niewielkich w ramach SPO – RiMSŻiROW musi budzić poważne obawy. Jest to bowiem program przewidziany dla jednostek silniejszych ekonomicznie. Płatności są realizowane w postaci grantów, na zasadzie refundacji poniesionych kosztów. Producenci rolni będą musieli w trakcie realizacji inwestycji pokryć całość jej kosztów, a dopiero po jej zakończeniu, na podstawie wniosku o płatność i przedłożonych rachunków, mogą ubiegać się o zwrot określonej w programie części poniesionych kosztów kwalifikowanych. Taki system płatności wymaga od producentów posiadania wolnych środków finansowych lub zdolności kredytowej w zakresie kredytu inwestycyjnego. W przypadku gospodarstw rolnych, które przed złożeniem wniosku nie są żywotne ekonomicznie lub przekraczają tylko nieznacznie granicę 4 ESU, może to być bariera, która w praktyce uniemożliwi uzyskanie środków w ramach tego programu. Wyjątkiem w zakresie omawianego programu jest działanie – Ułatwienie startu młodym rolnikom, gdzie pomoc jest udzielana w postaci premii w wysokości 50.000 zł, wypłacanej jednorazowo.

Pozostałe prawne instrumenty wsparcia nie wzmacniają bezpośrednio funkcji produkcyjnej gospodarstw rolnych, zaś ich celem nie jest doprowadzenie do żywotności ekonomicznej gospodarstwa, choć pośrednio wpływają one na sytuację majątkową gospodarstw rolnych poprzez uatrakcyjnienie terenów wiejskich, także przez ochronę środowiska naturalnego oraz pobudzenie aktywności gospodarczej około-rolniczej i pozarolniczej mieszkańców wsi.

W ramach PROW są to: wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i dobrostanu zwierząt, zalesianie gruntów rolnych, dostosowanie gospodarstw do standardów Unii.

Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ma na celu zahamowanie depopulacji tych obszarów, podtrzymanie ich żywotności, przeciwdziałanie degradacji ekologicznej terenów rolniczych, zaś w szerszej perspektywie ma na celu poprawę spójności społeczno-gospodarczej kraju. Bardziej proekologiczny charakter ma wsparcie przedsięwzięć rolno-środowiskowych. Działanie ma na celu zapobieganie pogarszaniu stanu środowiska naturalnego i walorów przyrodniczych obszarów wiejskich. Wzmocnieniu ekologicznej stabilności obszarów wiejskich ma służyć także działanie polegające na zalesianiu gruntów rolnych. Dostosowanie gospodarstw do standardów Unii ma na celu zapewnienie odpowiednich warunków sanitarnych w produkcji rolniczej. To zaś oznacza dla gospodarstw konieczność rozwoju technologicznego (wyposażenia ich w nowe urządzenia) i wiąże się z poniesieniem znacznych kosztów. Wobec wymogu, aby podejmowanie inwestycji nie służyło zwiększeniu skali produkcji, należy ten prawny instrument wsparcia umieścić raczej wśród instrumentów wsparcia obszarów wiejskich niż wśród instrumentów wpływających na żywotność ekonomiczną

na gospodarstw, choć powiązanie obu wskazanych funkcji w przypadku tego działania jest szczególnie widoczne.

SPO – RiMSZiROW w jeszcze szerszym zakresie niż PROW realizuje funkcje wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez działania wspierające: odnowę wsi oraz zachowanie i ochronę dziedzictwa kulturowego, różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów, rozwój i ulepszenie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem, przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem, scalanie gruntów, gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi. W tej grupie instrumentów należy umieścić również wsparcie szkoleń i doradztwa rolniczego, którym również nie można przydać waloru bezpośredniej realizacji funkcji produkcyjnej w gospodarstwie rolnym, a raczej realizują funkcję socjalną związaną ze wsparciem zmian i dostosowań w rolnictwie. Odrębnie natomiast należy potraktować działanie – Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych. Jest to bowiem działanie, które wspiera zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego i grupy producentów rolnych celem zwiększenia ich pozycji konkurencyjnej na jednolitym rynku. Należy jednak wskazać zasadniczą różnicę pomiędzy gospodarstwem rolnym, które jest lub zmierza do osiągnięcia żywotności ekonomicznej, a przedsiębiorstwem, którego przedmiot działalności obejmuje przetwórstwo rolno-spożywcze czy grupą producentów rolnych. Różnica tkwi w odmiennym statusie prawnym, polegającym na przydaniu zakładom przetwórczym i grupom producentów rolnych statusu przedsiębiorcy, ze wszystkimi normatywnymi konsekwencjami, także w sferze obciążeń publicznoprawnych.²³

Poza omówionymi programami wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich, również w ramach innych SPO oraz ZPORR przewidziane są instrumenty wspomagające rozwój obszarów wiejskich. Są to: m.in. w ramach SPO Rozwój Zasobów Ludzkich: integracja i reintegracja zawodowa kobiet (w tym m.in. z obszarów wiejskich), zmniejszenie dysproporcji edukacyjnych między wsią a miastem. ZPORR przewiduje natomiast m.in. działania polegające na reorientacji zawodowej osób odchodzących z rolnictwa oraz wyrównanie szans edukacyjnych przez programy stypendialne.

Wymienione działania wspierające rozwój obszarów zostały ujęte w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 w ramach osi społecznej, środowiskowej i leader, gdzie uzupełnione zostały o inne prawne instrumenty wsparcia, nierealizujące jednak bezpośrednio funkcji produkcyjnej gospodarstw rolnych w celu zapewnienia im żywotności.²⁴

23 Szerzej na ten temat por. D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, s. 25 i 157.

24 Są to m.in. płatności dla obszaru NATURA 2000, Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstwa.

6. Reasumując, polski ustawodawca nie sformułował ogólnej definicji gospodarstwa rolnego – będącego podstawą ustroju rolnego – na potrzeby rozdziału środków pomocowych. Definicja gospodarstwa rodzinnego z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego została sformułowana w zupełnie innym celu, na potrzeby ograniczenia i kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi i w związku z tym wydaje się nieprzydatna dla określenia gospodarstw, które powinny otrzymać wsparcie celem poprawy ich żywotności ekonomicznej.

Szczegółowe rozważania uprawniają jednak do postawienia bardziej ogólnego pytania o realizację przez ustawodawcę ustrojowego postulatu o gospodarstwie rodzinnym jako podstawie ustroju rolnego. Powinien on bowiem znaleźć wyraz także, a może przede wszystkim, w zakresie prawnych instrumentów wsparcia takich gospodarstw. Przeprowadzona analiza tych instrumentów prowadzi do wniosku, że wsparcie to może okazać się niewystarczające, nie doprowadzi bowiem do rozwoju takich gospodarstw i nie zwiększy ich konkurencyjności na jednolitym rynku. Nie należy bowiem zapominać, że model rolnictwa w krajach zachodnioeuropejskich został stworzony między innymi poprzez system dopłat. Należy więc polskim producentom rolnym, którzy korzystają z ciągle jeszcze niższych dopłat, zaproponować innego rodzaju preferencje, które umożliwią im konkurowanie z rolnikami tzw. „starej Unii”. Deklaracje o potrzebie poprawy struktury agrarnej i gospodarstwie rodzinnym jako ustrojowej podstawie są bez pokrycia, jeśli nie istnieje pełny program rozwoju polskiego rolnictwa. Jego elementem składowym jest określenie gospodarstw rolnych, których funkcję produkcyjną zamierzamy wspierać. W tym celu przydatna może się okazać definicja sformułowana na potrzeby niniejszego opracowania.

Przez gospodarstwo żywnotne ekonomiczne o rodzinnym charakterze należy rozumieć taki zespół składników majątkowych, stanowiących zorganizowaną całość gospodarczą, objętych pojęciem gospodarstwa rolnego z art. 55³ kc., któremu można przydać cechę rodzinności. Konstrukcyjnym elementem rodziny rolniczej, dopełniającym jej cywilistyczne pojęcie w prawie rodzinnym jest substrat osobowy, obejmujący rodzinny krąg osób związanych czynnikiem pracy z gospodarstwem rolnym. Między podmiotami pracującymi w gospodarstwie rolnym a prowadzącym je rolnikiem i jego małżonkiem musi istnieć większa współzależność społeczna bądź gospodarcza niż istniejąca zwykle pomiędzy pracodawcą a pracownikiem. Tak postawione kryterium z całą pewnością nie jest ostre, niemniej jednak w tak szerokim ujęciu składu rodziny rolniczej mieszczą się zapewne domownicy w rozumieniu art. 908 kc. i art. 6 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników²⁵ i osoby przysposobione w rozumieniu art. 114–127 k.r. i o.²⁶ Kryterium to pozwala również na

25 Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity Dz.U. z 1998 r., Nr 7, poz. 25 z późn. zm.).

26 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 1964 r., Nr 9, poz. 59 z późn. zm.).

wyróżnienie członków rodziny rolniczej od pracowników najemnych²⁷. Uwzględniając cechę rodzinności, za gospodarstwa rodzinne dla potrzeb niniejszego opracowania można uznać jednostki produkcyjne, w których udział siły najemnej w stosunku do członków rodziny rolniczej nie jest przeważający.

Drugie podstawowe kryterium wyróżnienia gospodarstw żywotnych ekonomicznie to dochód, uzyskiwany z gospodarstwa. Wzorując się na przepisach unijnych, dochodowość takiego gospodarstwa powinna kształtować się na poziomie przeciętnego dochodu uzyskiwanego przez porównywalne grupy zawodowe w danym regionie lub nieznacznie go przekraczać. Zakładając ewoluowanie gospodarstw żywotnych ekonomicznie w kierunku sprawnie działających przedsiębiorstw rodzinnych, należy zakładać wzrost dochodowości takich gospodarstw, a co się z tym wiąże także wzrost zatrudnienia w takich jednostkach. Rozważenia zatem wymagać będzie kontynuowanie wsparcia takich przedsiębiorstw rolnych w ramach innych instrumentów.

Pozostałe przesłanki uznania gospodarstwa za rodzinne to posiadanie kwalifikacji rolniczych przez prowadzącego gospodarstwo oraz stworzenie planu jego rozwoju.

27 Por. M. Błażejczyk, Prawne pojęcie rodziny rolniczej w polityce rolnej Wspólnoty Europejskiej, *Prawo Rolne* 1996, z. 1 (19), s. 59 i nast. Autor wskazuje na treść rozporządzenia nr 3813 Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 19.12.1989 r. w sprawie zastosowania systemu przejściowych dotacji do dochodów rolniczych (Dz.Urz. WE L 371 z 20.12.1989 r.), które wiążąc rodzinę rolniczą z rodzinnym gospodarstwem rolnym, tworzy jej prawną konstrukcję z dwóch składowych elementów: pojęcia rodziny w ustawodawstwie wewnętrznym państw członkowskich i dopełniających to pojęcie własnych dyspozycji.

Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich

1. Uwagi wstępne

Modulacja obligatoryjna, oznaczająca obowiązkowe cięcia w dopłatach bezpośrednich, jest jednym z centralnych pojęć reformy wspólnej polityki rolnej przeprowadzonej w 2003/2004 r. Dla przedstawienia funkcjonowania systemu modulacji konieczne jest przynajmniej skrótowe zaprezentowanie najważniejszych zmian, jakie w systemie dopłat bezpośrednich gwarantowanych producentom rolnym w krajach Unii Europejskiej zostały dokonane w drodze ostatniej reformy WPR.

Do roku 1992 producent rolny w Unii Europejskiej miał zagwarantowany zbyt wyprodukowanych we własnym gospodarstwie produktów rolnych w drodze interwencyjnego skupu nadwyżek towarów (system interwencji cenowej). Reforma WPR z 1992 r. była pierwszym krokiem w kierunku znacznego obniżenia cen interwencyjnych i wprowadziła dopłaty bezpośrednie, czyli wspieranie dochodów rolników w drodze bezpośredniego transferu środków finansowych na podstawie dowodu prowadzenia upraw określonych gatunków roślin, np. uprawa pszenicy bądź hodowli określonego gatunku zwierząt, a także od wysokości produkcji¹.

2. Reforma Fischlera z 2003/2004 r.

Ostatnia reforma Wspólnej Polityki Rolnej z lat 2003/2004, zwana reformą Fischlera, wprowadziła całkowicie nowy system dopłat bezpośrednich, który zaczął obowiązywać w starych państwach członkowskich w 2005 r. Podstawowym aktem prawnym reformy 2003/2004 jest rozporządzenie Rady (WE) 1782/2003, ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające niektóre rozporządzenia². Przepisy wykonawcze do rozwiązań zapro-

1 Por. H. Schmitte, *Neuregelung der EU-Beihilfen im Rahmen der GAP-Inhalt und Systematik, Agrar- und Umweltrecht* 2005, 3, s. 80.
2 Dz.Urz. UE L 270 z 21.10.2003, s. 1, zm. rozporządzeniem Rady (WE) nr 864/2004, Dz.Urz. UE L 161 z 30.04.2004, s. 48 oraz rozporządzeniem Rady (WE) 2012/2006, Dz.Urz. UE L 384 z 29.12.2006, s. 8.

ponowanych w rozporządzeniu 1782/2003 zawiera rozporządzenie Komisji (WE) 795/2004, wprowadzające zasady stosowania jednolitej płatności obszarowej wprowadzonej rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003³ oraz rozporządzenie Komisji (WE) 796/2004, ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1782/2003⁴. Pierwsze z rozporządzeń zawiera regulacje dotyczące jednolitej płatności obszarowej – *single farm payment* – posiadającej począwszy od 2005 r., charakter premii przysługującej gospodarstwom rolnym (której otrzymanie obwarowane jest spełnieniem określonych warunków); drugie z nich precyzuje postanowienia dotyczące wcielenia w życie systemu *cross-compliance* (wzajemnej zgodności), modulacji i zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS). Centralnymi pojęciami reformy są *decoupling* – uniezależnienie dopłat bezpośrednich od wielkości produkcji⁵, *cross-compliance* – spełnienie określonych wymogów rolno-środowiskowych⁶, co jest warunkiem uzyskania premii oraz *modulacja* – polegająca na redukcji dopłat bezpośrednich z przeznaczeniem uzyskanych w ten sposób środków na finansowanie instrumentów rozwoju obszarów wiejskich. Nowe dopłaty bezpośrednie, w założeniu Komisji, mają mieć charakter premii przydzielanej gospodarstwom rolnemu (art. 33 i nast. rozporządzenia 1782/2003). Cechą charakterystyczną nowego systemu dopłat bezpośrednich jest powstanie roszczenia o ich wypłatę, niezależnie od prowadzenia produkcji rolnej (*decoupling*), która na skutek reformy Fischlera stała się przesłanką fakultatywną – warunkiem powstania roszczenia jest samo posiadanie przez rolnika gruntów rolnych oraz utrzymywanie ich w dobrym stanie pod względem rolniczym i ekologicznym – wzajemna zgodność – *cross compliance* (art. 2 lit. c rozporządzenia 1782/2003)⁷.

2.1. Modele premii dla gospodarstwa rolnego

Wyróżnikiem nowego systemu jest możliwość przyznawania dopłat bezpośrednich w ramach jednego z trzech dopuszczalnych modeli: modelu historycznego,

modelu regionalnego bądź w ramach modelu kombinowanego⁸. W ramach modelu historycznego jednolita płatność obszarowa (*single farm payment*) jest przyznawana gospodarstwom rolnemu, niezależnie od prowadzenia i rozmiaru produkcji rolnej, a w oparciu o tzw. historyczny okres referencyjny 2000–2002 (art. 33 w zw. z art. 37 i 38 rozporządzenia 1782/2003). Oznacza to, że rolnicy, począwszy od 2005 r., są uprawnieni do otrzymania premii w wysokości, w jakiej otrzymywali dopłaty w historycznym okresie referencyjnym (wówczas jeszcze w zależności od rodzaju i wielkości produkcji)⁹. Model premii stosowany jest we Francji, Belgii, Grecji, Włoszech, Irlandii, Portugalii, Holandii, Szkocji i Walii¹⁰. Modelem alternatywnym do modelu premii dla gospodarstwa rolnego jest tzw. model regionalny, polegający na tym, że premie dzielone są pomiędzy producentów roku 2005, którym przysługuje pewna ilość roszczeń odpowiednio do zagospodarowanej powierzchni gruntów rolnych w 2005 r. Wszystkie roszczenia w danym regionie mają taką samą wysokość (art. 58 i nast. rozporządzenia 1782/2003). Państwo członkowskie ustala ilość hektarów, od jakiej przysługuje wsparcie; jeżeli powierzchnia gruntów, którym przysługuje wsparcie w danym państwie członkowskim jest mniejsza niż 3 miliony ha, państwo to może być uznane za jeden region. Dotychczas model regionalny nie został zastosowany w żadnym państwie członkowskim; natomiast dopłaty wypłacane rolnikom w 8 z 10 nowych państw członkowskich, w tym w Polsce, są zbliżone do modelu regionalnego. Trzecią alternatywą jest tzw. model kombinowany, który nie znajduje regulacji prawnej w prawie wspólnotowym i polega na tym, że część premii przyznawana jest na zasadzie modelu premii dla gospodarstwa (model I), część zaś na zasadzie modelu regionalnego (model II). W pewnych sektorach premia przydzielana jest w oparciu o historyczny okres referencyjny, w innych zaś w oparciu o sumę przewidzianą dla danego regionu (dopłata do hektarów jest zróżnicowana w zależności od regionu). Model ten stosowany jest w Niemczech, Anglii, Luksemburgu, Szwecji i Danii; przy tym w Niemczech i Anglii planowane jest przejście do 2013 r. od modelu kombinowanego do modelu regionalnego.

Z pojęciem premii dla gospodarstwa przyznawanej w jednej z możliwych ww. konstelacji wiąże się pojęcie roszczenia, będące kolejnym centralnym terminem nowego systemu dopłat bezpośrednich (art. 43 i nast. rozporządzenia 1782/2003)¹¹.

⁸ Zob. Dopłaty bezpośrednie, Komisja Europejska http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index_pl.htm. Odnosnie do nowego systemu dopłat bezpośrednich w ramach ostatniej reformy WPR por. też: C. Blumann, La réforme de la politique agricole commune, Cahiers de droit européen 2004, 40, s. 297 oraz Y. Donzallaz, Quelques informations sur la réforme de la politique agricole commune européenne, Blätter für Agrarrecht, 2005, 2, s. 209.

⁹ Od początku sformułowania tego systemu wskazywano na jego słabości ze względu na pominięcie okresów następujących po latach 2000–2002; wypłacane premie są oparte o produkcję prowadzoną w okresie historycznym bez uwzględnienia zmian następujących po nim. Nawet, jeśli rolnik znacznie powiększył lub powiększył obszar swego gospodarstwa lub zmieni rodzaj produkcji po 2002 r., nadal będzie otrzymywał dopłaty w oparciu o stan z 2000–2002 r., które mogą okazać się nieadekwatne do aktualnej sytuacji.

¹⁰ H. Schmitte, Neuregelung der EU-Beihilfen..., s. 81.

¹¹ Odnosnie do charakteru prawnego roszczenia o wypłatę dopłat bezpośrednich por. S. Gersteuer, Die Übertragung von Zahlungsansprüchen nach der EU-Agrarreform, Agrar- und Umweltrecht 2005, 7, s. 213.

³ Dz.Urz. UE L 141 z 30.04.2004, s. 1, zm. przez rozporządzenie 1974/2004, Dz.Urz. UE L 345 z 20.11.2004, s. 85.

⁴ Dz.Urz. UE L 141 z 30.04.2004, s. 18, ost. zm. rozporządzeniem 659/2006, Dz.Urz. UE L 116 z 29.4.2006, s. 20 oraz rozporządzeniem 2025/2006, Dz.Urz. UE L 384 z 29.12.2006, s. 81.

⁵ Oderwanie dopłat bezpośrednich od wielkości i rodzaju produkcji jest odpowiedzią na wymogi stawiane przez Światową Organizację Handlu WTO, której członkiem jest zarówno Wspólnota Europejska, jak i poszczególne państwa członkowskie. Dopłaty bezpośrednie uniezależnione od produkcji, podobnie jak instrumenty związane z ochroną środowiska, zaliczane są do subwencji „green box”, zawierających subwencje dozwolone i nienaruszające handlu międzynarodowego bądź naruszające go w stopniu minimalnym, które są dozwolone przez regulacje WTO i nie podlegają obowiązkowej redukcji w odróżnieniu od subwencji „blue box” i „yellow box”, które naruszają handel międzynarodowy. Por. też G. Breustedt, Grundsätzliche Überlegungen zu einer Entkopplung der Direktzahlungen in der EU, Agrarwirtschaft 52 (2003), Heft 3, s. 149 oraz Ch. Henning, Entkoppelte Direktzahlungen: Meilenstein auf dem Weg zu einer rationalen Wirtschaftspolitik und politische Enttarnung der Agrarlobbyisten?, Agrarwirtschaft 52 (2003), Heft 3, s. 137.

⁶ Por. H. Spreen, Neue Anforderungen an die Landwirtschaft durch Cross Compliance – Bedeutsame Veränderungen und Ausnahmeregelungen für die Praxis, Agrar- und Umweltrecht, 2005, 2, s. 37.

⁷ Pojęcie dobrego stanu pod względem rolniczym i ekologicznym definiuje art. 5 i Załącznik do rozporządzenia 1783/2003.

Wysokość roszczenia determinowana jest trzema czynnikami: ilością posiadanych gruntów w dniu ostatecznego zgłoszenia roszczenia o dopłaty, jakim był 17 maja 2005 r. (dopłaty za hektar gruntów nie uprawianych są niższe niż, przysługujące za grunty uprawne); wysokością dopłat otrzymywanych w tzw. historycznym okresie referencyjnym 2000–2002 oraz ilością gruntów przeznaczonych do odłogowania (art. 33 rozporządzenia 1782/20003). W związku z tym w państwach członkowskich możliwe są trzy rodzaje roszczeń o dopłaty: roszczenia do gruntów uprawnych i roszczenia do gruntów nie uprawianych; roszczenia o dodatek za historyczny okres referencyjny, jeśli rolnik otrzymywał dopłaty w tym okresie oraz roszczenia do gruntów odłogowanych¹². O stosowaniu danego modelu i rodzaju roszczenia decyduje indywidualnie każde państwo członkowskie. Na zasadzie wyjątku państwa członkowskie mogą utrzymać dopłaty związane z prowadzeniem określonej uprawy, jeśli nieprzyznanie dopłat w danym sektorze grozi zachwianiem równowagi na rynku. Roszczenia o wypłatę dopłat bezpośrednich zostały przyznane rolnikom w 2005 r. Od tego czasu pozostają w ich posiadaniu, mogą być przedmiotem obrotu i być podnoszone co roku (art. 46 rozporządzenia 1782/2003)¹³. Powstanie roszczenia jest dziedziczne, nie zależy od rodzaju prowadzonych upraw bądź hodowanych zwierząt i przysługuje dzierżawcy gruntów przed ich właścicielem¹⁴. Ukształtowane w ten sposób roszczenie stanowi podstawę wypłaty dopłat bezpośrednich, które – jeśli w ciągu roku przekraczają sumę 5000 euro – podlegają systemowi modulacji obligatoryjnej. Suma premii nie może przekraczać granicy określonej indywidualnie dla każdego państwa członkowskiego w Załączniku VIII do rozporządzenia 1782/2003.

2.2. Dopłaty bezpośrednie w nowych państwach członkowskich

Nowe państwa członkowskie przyznają dopłaty bezpośrednie w oparciu o **model jednakowej premii na podstawie ilości posiadanych gruntów**. Dopłaty w nowych państwach członkowskich skonstruowane są w sposób zbliżony do modelu regionalnego – wszyscy rolnicy uprawnieni są do uzyskania dopłat, których podstawą w każdym indywidualnym przypadku jest obszar posiadanych gruntów. Ilość hektarów znajdujących się w posiadaniu rolnika decyduje więc o wysokości dopłat bezpośrednich. Każde z nowych państw członkowskich może dowolnie określić moment przejścia do modelu jednolitej płatności obszarowej (*single farm payment*). Najwcześniej, bo już w 2009 r., na nowy system dopłat bezpośrednich mają przejść dwa nowe państwa członkowskie – Malta i Słowenia. Wysokość dopłat bezpośred-

12 *Ibidem*, s. 214.

13 H. Schmitte, *Die Neuregelung der EU-Beihilfen...*, s. 215.

14 Szerzej S. Gersteuer, *Die Übertragung von Zahlungsansprüchen...*, s. 217.

nich wypłaconych w nowych państwach członkowskich nie może przekraczać granicy określonej w Załączniku VIIIa do rozporządzenia 1782/2003¹⁵.

3. Pojęcie modulacji i podstawy prawne

Instrument modulacji, polegający na **transferze środków finansowych z puli przeznaczonej na dopłaty bezpośrednie oraz wspieranie mechanizmów rynkowych (pierwszego filaru WPR) do puli skierowanej na finansowanie instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich (drugi filar WPR)**, wprowadzony został po raz pierwszy w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej obecnej w ustawodawstwie wspólnotowym pod nazwą Agendy 2000 (art. 4 rozporządzenia 1259/99)¹⁶. Stosowanie modulacji przez państwa członkowskie uzależnione było od spełnienia warunków określonych w art. 4 rozporządzenia 1259/99, do których należało m.in. przekroczenie przez kwoty płatności określonych limitów. Zmniejszenie wielkości wsparcia dla rolnika na dany rok kalendarzowy, wynikające z zastosowania modulacji, nie mogło przekroczyć 20% łącznej kwoty płatności, które były przyznawane rolnikowi na dany rok kalendarzowy. Modulacja wprowadzona w drodze Agendy 2000 funkcjonowała jako mechanizm o charakterze fakultatywnym. Fakultatywność instrumentu przejawiała się z jednej strony w pozostawieniu państwu członkowskiemu decyzji o jego stosowaniu bądź nie, z drugiej strony, jeśli taka decyzja została podjęta, część dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez rolników mogła pozostać wolna od modulacji. Modulacja fakultatywna znalazła zastosowanie jedynie w niektórych państwach członkowskich, a główną przyczyną niechęci do jej stosowania był sprzeciw ze strony rolników posiadających duże gospodarstwa rolne – w nich bowiem wymierzone jest działanie instrumentu modulacji. Modulacja fakultatywna funkcjonowała przykładowo w Niemczech i Anglii. Francja (2002) i Portugalia odstąpiły już po krótkim czasie od stosowania systemu modulacji fakultatywnej. Środki pochodzące z modulacji fakultatywnej zostały przeznaczone w głównej mierze na finansowanie instrumentów ochrony środowiska, np. odłogowanie w ramach ochrony środowiska naturalnego, wspieranie produkcji ekologicznej. W ramach tych instrumentów wsparcie otrzymali rolnicy gotowi uczestniczyć w tego rodzaju programach.

Reforma z 2003/2004 r. rozszerzyła zastosowanie instrumentu i wprowadziła system modulacji obligatoryjnej, polegający na obligatoryjnej redukcji dopłat bezpośrednich przypadających na dane gospodarstwo rolne w wysokości 3–5%. Obok

15 Dla Polski granica ta wynosi (w mln €) w 2006 r. – 881, 7; w 2007 r. – 1 140, 8; 2008 r. – 1 425, 9; w 2009 r. – 1 711, 0; w 2010 r. – 1 996.

16 Propozycje reformy wspólnej polityki rolnej z 2003/2004 r. oraz wprowadzenia modulacji obligatoryjnej dla wszystkich państw członkowskich poczyniono w drodze oceny dotychczasowej WPR w kształcie nadanym jej przez Agendę 2000. Zob. *Mid-Term Review of the CAP*, European Commission COM(2002)394 final, Brussels 2002. Zob. też *CAP Mid-Term Review: basic consensus on decoupling and modulation*, www.europa-web.de/europa/03eunif/41AGRAR/termrevi.htm.

wprowadzenia dopłat niezależnych od wielkości produkcji (*decoupling*), lecz od spełnienia wymogów środowiskowych (*cross-compliance*), modulacja obligatoryjna stanowi element nowego systemu dopłat bezpośrednich i począwszy od 2005 r. obowiązuje jako regulacja obligatoryjna we wszystkich starych państwach członkowskich UE. Podstawę prawną modulacji obligatoryjnej stanowi art. 10 i nast. rozporządzenia 1782/2003 oraz art. 77 rozporządzenia 796/2004. Celem instrumentu jest limitowanie środków przeznaczonych na dopłaty do gospodarstw rolnych i transfer uzyskanych w ten sposób środków do puli przeznaczonej na wspieranie instrumentów rozwoju obszarów wiejskich.

Art. 10 ust. 1 rozporządzenia 1782/2003 przewiduje coroczną redukcję dopłat bezpośrednich i stanowi, że „wszystkie dopłaty otrzymywane przez posiadaczy gospodarstw rolnych będą podlegały corocznemu obniżeniu do 2012 r.”. Dotyczy to dopłat przyznawanych niezależnie od wielkości produkcji (*decoupled payments*), jak i powiązanych – wyjątkowo – z produkcją określonych produktów rolnych (*coupled payments*). Art. 10 ust. 2 rozporządzenia 1782/2003 stanowi, że uzyskane w ten sposób środki mają zostać wykorzystane na finansowanie programów wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej zgodnie z przepisami rozporządzenia 1257/1999 (dopłaty bezpośrednio również finansowane są z tej sekcji). Wszystkie dopłaty będą podlegały cięciu stosownie do stopnia redukcji przewidzianego w art. 10 ust. 1 rozporządzenia 1782/2003:

Rok	Procent redukcji
2005	3
2006	4
2007	5
2008	5
2009	5
2010	5
2011	5
2012	5

System modulacji obligatoryjnej znajduje zastosowanie do wszystkich farmów Unii Europejskiej, z trzema wyjątkami:

- 1) nie obejmuje rolników „małych”, w przypadku których wysokość dopłat bezpośrednich w stosunku rocznym nie przekracza 5000 euro – dopłaty bezpośrednie otrzymywane przez tych rolników nie będą podlegały redukcji (art. 12 ust. 1 rozporządzenia 1782/2003);
- 2) tymczasowo nie ma zastosowania do rolników z nowych państw członkowskich do momentu zrównania otrzymywanych przez nich dopłat bezpośred-

nich z dopłatami uzyskiwanymi przez rolników starej Piętnastki (art. 12a rozporządzenia 1782/2003);

- 3) nie ma zastosowania do płatności bezpośrednich przyznawanych rolnikom we francuskich departamentach zamorskich, na Azorach, Maderze, Wyspach Kanaryjskich oraz na wyspach Morza Egejskiego (art. 10 ust. 5 rozporządzenia 1782/2003).

4. Konstrukcja systemu modulacji

Na mechanizm modulacji składają się dwa elementy: **modulacja dynamiczna** i tzw. **capping** – mechanizm umożliwiający dodatkowe cięcia dopłat bezpośrednich w przypadku, gdy przekroczą one dozwolony limit dla gospodarstwa rolnego na dany rok. Modulacja dopłat bezpośrednich, wprowadzona reformą z 2003 r., jest modulacją dynamiczną – dopłaty uzyskiwane przez rolników zostały obniżone o 3% w 2005 r. Redukcja w 2006 r. wyniosła 4%, a w latach 2007–2012 wyniesie 5%, aż do docelowego obniżenia dopłat bezpośrednich, które ma wynieść 20% dotychczasowej wysokości. Drugi element modulacji przewidziany w art. 11 rozporządzenia 1783/2003 to mechanizm dyscypliny finansowej (*capping*), polegający na dopasowaniu środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie do możliwości budżetowych i umożliwiający dodatkowe cięcia. Instrument ten znajdzie zastosowanie począwszy od 2007 r. w przypadku istnienia prognoz, przewidujących przekroczenie górnego pułapu środków przeznaczonych na finansowanie dopłat bezpośrednich. W odróżnieniu od modulacji dynamicznej, środki uzyskane w ramach *cappingu* pozostaną w dyspozycji państw członkowskich, w których je uzyskano, z przeznaczeniem na finansowanie instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich w tych państwach.

Elementem mechanizmu modulacji jest **kwota wolna od redukcji**, która w przypadku wprowadzonej w 2003 r. modulacji obligatoryjnej wynosi 5000 € (art. 12 ust. 1 rozporządzenia 1782/2003).

Ponadto rozporządzenie 1655/2004 ustanawiające zasady przejścia z opcjonalnego systemu modulacji, ustanowionego w rozporządzeniu 1259/99 na obowiązkowy system modulacji ustanowiony w rozporządzeniu 1782/2003¹⁷, przewiduje możliwość stosowania **dodatkowej modulacji krajowej**, która może być równoległa do modulacji obligatoryjnej uregulowanej w art. 10 rozporządzenia 1782/2003. Art. 1 rozporządzenia 1655/2004 stwierdza, że państwa członkowskie, które zastosowały redukcję płatności bezpośrednich zgodnie z art. 4 rozporządzenia 1259/99, mogą, niezależnie od redukcji przewidzianej w art. 10 rozporządzenia 1782/2003 stosować dodatkową redukcję do przewidywanej corocznie stawki, jaka ma być wymagana w celu pokrycia różnicy między kwotą dostępną wskutek redukcji z art. 10

17 Dz.Urz. UE L 298 z 23.09.2004, s. 3–5.

rozporządzenia 1782/2003 a kwotą niezbędną do finansowania wydatków na środki towarzyszące, zgodnie z rozporządzeniem 1259/99, dla których zatwierdzono alokację. Ogólna redukcja nie może przekraczać 20% dopłat przysługujących rolnikowi w danym roku kalendarzowym. Środkami towarzyszącymi, zgodnie z art. 1 ust. 3 rozporządzenia 1655/2004, są wcześniejsze emerytury, wspieranie ONW, przestrzeganie standardów, środowisko rolnicze i dobrostan zwierząt, jakość żywności, zalesianie. Dodatkowa modulacja krajowa funkcjonuje w Anglii i różni się tym od modulacji obligatoryjnej, że nie przewiduje sumy wolnej od redukcji oraz nie implikuje redystrybucji środków pomiędzy państwa członkowskie. Uwolnione środki pozostają w gestii państwa członkowskiego stosującego instrument modulacji dodatkowej. Oznacza to, że obecnie modulacja fakultatywna i obligatoryjna mogą funkcjonować równolegle, a państwa członkowskie stosujące instrument modulacji fakultatywnej mogą korzystać z okresów przejściowych na dopasowanie swoich dotychczasowych systemów do nowego systemu modulacji obligatoryjnej. Na szczycie berlińskim w 2005 r., na którym ustalano perspektywę finansową na lata 2007–2013, Rada Europejska opowiedziała się za pozostawieniem państwom członkowskim możliwości stosowania modulacji fakultatywnej, zaoszczędzenie środków przeznaczanych na pierwszy filar WPR i przeznaczenie ich na wspieranie obszarów wiejskich¹⁸. Jedną ze zmian polega na obowiązkowym zastosowaniu kwoty wolnej od redukcji w wysokości 5000 €, także do modulacji fakultatywnej (pkt 6 uzasadnienia projektu rozporządzenia). Państwa członkowskie zobowiązane są zakomunikować Komisji stopę procentową redukcji, jaką będą stosować w ramach modulacji fakultatywnej w latach 2007–2013.

Instrumentem o działaniu zbliżonym do modulacji jest **tzew. rezerwa krajowa**, polegająca na cięciu w dopłatach bezpośrednich wynoszącym maksymalnie 3% (art. 42 rozporządzenia 1782/2003). W przypadku rezerwy krajowej odmienny jest cel przeznaczenia zaoszczędzonych środków – państwa członkowskie mogą przeznaczyć je na potrzeby gospodarstw rolnych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, np. wymagających restrukturyzacji oraz dla posiadaczy gospodarstw rozpoczynających działalność rolniczą, mimo nieotrzymania dopłat bezpośrednich (art. 42 ust. 3–5 rozporządzenia 1782/2003)¹⁹.

5. Modulacja w nowych państwach członkowskich

Zgodnie z art. 12a rozporządzenia 1782/2003, regulacje dotyczące modulacji dopłat bezpośrednich nabiorą mocy wiążącej w nowych państwach członkowskich z początkiem roku kalendarzowego, w którym poziom dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez rolników w tych państwach zostanie zrównany z poziomem dopłat

18 Zob. projekt rozporządzenia 2006/0083 (CNS), Komisja Wspólnot Europejskich COM (2006) 241, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2006/com2006_0241pl01.pdf.

19 Por. A. Leidwein, *Europäisches Agrarrecht*, Wien 2004, s. 270.

bezpośrednich otrzymywanych przez rolników w państwach starej Piętnastki. Przepis stwierdza, że wysokość tych dopłat ma „przynajmniej” odpowiadać wysokości dopłat otrzymywanych przez rolników starej Unii dnia 30 kwietnia 2004 r. (ostatniego dnia przed akcesją nowych członków). Przewiduje się, że nastąpi to w 2013 r. Zgodnie z art. 12a ust. 2 rozporządzenia 1782/2003, moment zrównania dopłat bezpośrednich we wszystkich krajach Unii będzie momentem początkowym obowiązywania w nowych państwach członkowskich ustalonych w art. 11 rozporządzenia 1782/2003 zasad dyscypliny finansowej w odniesieniu do dopłat bezpośrednich (dopasowanie ich do aktualnych zasobów budżetowych)²⁰.

6. Działanie systemu modulacji

Modulacja działa w sposób zróżnicowany w przypadku gospodarstw rolnych otrzymujących dopłaty bezpośrednie w wysokości do 5000 € i tych, których dopłaty przekraczają tę sumę. W każdym przypadku – otrzymywania dopłat zarówno do, jak i ponad 5000 € – kwota dopłat bezpośrednich zostanie na początku wypłacona rolnikowi po zredukowaniu jej o odpowiedni dla danego roku procent (3% w 2005, 4% w 2006, 5% w latach 2007–2012). I tak, na przykład: rolnik uprawniony do otrzymania w roku 2007 dopłat bezpośrednich w wysokości 2000 €, otrzyma na początku tę sumę obniżoną o 100 € (5% modulacji). Także nawet w przypadku gospodarstw małych, otrzymujących dopłaty w wysokości nieprzekraczającej 5000 €, rolnik początkowo otrzyma dopłaty obniżone o odpowiedni dla danego roku procent, następnie suma będąca równowartością redukcji (w zależności od roku 3%, 4% lub 5%) zostanie mu zwrócona w drodze **tzew. pomocy dodatkowej** (art. 12 ust. 1 rozporządzenia 1782/2003). Pierwsze 5000 €, które rolnik otrzyma z dopłat bezpośrednich nie podlegają więc redukcji w drodze modulacji. Natomiast rolnik uprawniony do otrzymania w 2007 r. dopłat bezpośrednich w wysokości 10 000 €, otrzyma na początku tę sumę obniżoną o 500 € (5% modulacji), z czego 250 € zostanie mu zwrócone (pomoc dodatkowa odpowiadająca modulacji pierwszych 5000 €)²¹. Jeżeli zatem suma dopłat bezpośrednich przekracza kwotę 5000 €, pomoc dodatkowa zostanie wypłacona tylko w odniesieniu do pierwszych 5000 €. Tak więc w każdym przypadku – zarówno gospodarstw uzyskujących dopłaty w wysokości do 5000 € jak i ponad 5000 € – pierwsze 5000 € uzyskane z dopłat bezpośrednich są wolne od systemu modulacji i nie podlegają redukcji. Zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia 1782/2003, środki wypłacane w ramach pomocy dodatkowej nie mogą przekraczać w ciągu roku górnej granicy ustalonej dla danego państwa członkowskiego. Pomoc dodatkowa przyznawana jest z urzędu i nie wymaga od rolnika składania

20 Zob. odnośnie korzyści i wpływu na budżet, jakie pociągnęłoby za sobą uczestnictwo nowych państw członkowskich w systemie modulacji dynamicznej od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej: M. Banse, H. Grethe, *Budgetary Effects of Including the CEC into Dynamic Modulation*, *Agrarwirtschaft* 51 (2002), Heft 8, s. 416.

21 Modulation and financial discipline, European Commission, http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/modul_en.pdf.

wniosku. Wysokość pomocy wynosi odpowiednio maksymalnie 150 € przy redukcji 3%, 200 € przy redukcji 4%, 250 € przy redukcji 5%. Podczas gdy wypłata dopłat bezpośrednich powinna nastąpić w okresie pomiędzy 1 grudnia roku, w którym rolnik podniósł roszczenia a 30 czerwca roku następnego, wypłata pomocy dodatkowej musi nastąpić do 30 września roku następującego po tym, w którym rolnik złożył wniosek o dopłaty bezpośrednie (art. 28 ust. 2 rozporządzenia 1782/2003). Działanie modulacji odzwierciedlają poniższe przykłady²²:

Gospodarstwo I	
Wysokość dopłat bezpośrednich 2005	3 000 €
Redukcja	3%
Obniżka	$3000 * 0.03 = 90 \text{ €}$
Pomoc dodatkowa	$3000 * 0.03 = 90 \text{ €}$
Rzeczywista strata	0 €
Gospodarstwo II	
Wysokość dopłat bezpośrednich 2005	20 000 €
Redukcja	3%
Obniżka	$20\,000 * 0.03 = 600 \text{ €}$
Pomoc dodatkowa	$5000 * 0.03 = 150 \text{ €}$
Rzeczywista strata	450 €

Środki uzyskane w wyniku stosowania modulacji dynamicznej wpłyną początkowo do budżetu Wspólnoty, po czym, zgodnie z art. 78 rozporządzenia 796/2004, zostaną przekazane państwom członkowskim z przeznaczeniem na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Sumy te rozdysponowane zostaną w oparciu o procedurę przewidzianą w decyzji 1999/468/EG (art. 10 ust. 3 w zw. z art. 144 ust. 2. rozporządzenia 1782/2003). Państwo członkowskie może zatrzymać 1% zaoszczędzonych u siebie środków (art. 10 ust. 3 zd. 1 rozporządzenia 1782/2003). Reszta środków zostanie podzielona pomiędzy państwa członkowskie stosujące modulację z przeznaczeniem na wspieranie instrumentów rozwoju obszarów wiejskich (art. 10 ust. 3 zd. 2 w zw. z art. 144 ust. 2 rozporządzenia 1782/2003). Zgodnie z art. 78 rozporządzenia 796/2004, o wysokości przyznanych sum decydować będzie powierzchnia gruntów rolnych w danym państwie członkowskim, zatrudnienie w rolnictwie oraz wysokość PKB. Do otrzymania środków zaoszczędzonych w drodze modulacji kwalifikują się obszary państw członkowskich, w których powierzchnia grun-

22 Cyt. za: Meilensteine der Agrarpolitik – Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, http://www.kompetenznetze.de/Redaktion/Zentralredaktion/Literatur/medien/de/agro__Meilensteine_20der_20Agrarpolitik.property=pdf.pdf, s. 91.

tów rolnych wynosi 65%, a zatrudnienie w rolnictwie 35% (art. 78 rozporządzenia 796/2004). Podstawę rozdysponowania środków będą stanowiły dane Eurostatu za rok 2003. Każde z państw członkowskich stosujących modulację jest uprawnione do zatrzymania ogółem, sumy będącej równowartością 80% zaoszczędzonych przez siebie w ten sposób środków z przeznaczeniem na rozwój obszarów wiejskich. Art. 10 ust. 4 rozporządzenia 1782/2003 przewiduje zwiększenie otrzymanych środków, jeżeli produkcja żyta w danym państwie członkowskim w latach 2000–2002 stanowiła 5% ogólnej produkcji zboża w danym państwie i przekroczyła 50% ogólnej produkcji żyta w całej Wspólnocie. W takim przypadku 10% tych środków będzie przeznaczona na rozwój obszarów wiejskich w regionach produkujących żyto, np. w landach niemieckich, w których produkcja żyta jest wysoka. Spośród wszystkich krajów członkowskich jedynie Niemcy do końca 2013 r. otrzymają 90% środków zaoszczędzonych w ramach modulacji ze względu na duży procent produkcji żyta w tym kraju. W wyniku tego suma przeznaczona na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich zwiększa się o ok. 100 mln € w 2005 r., ok. 150 mln € w 2006 r. i 190 mln € na rok aż do 2012 r.²³ Ograniczenie istnieje tylko w odniesieniu do nowych landów. Ze środków zaoszczędzonych w drodze modulacji mogą być finansowane jedynie zalesianie, wspieranie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, instrumenty wspierające ochronę środowiska oraz nowe instrumenty wprowadzone reformą z 2003 r. – dopasowanie produkcji do standardów UE, zapewnienie dobrostanu zwierząt oraz instrumenty mające na celu podniesienie jakości żywności²⁴.

7. Przykłady stosowania instrumentu modulacji fakultatywnej w wybranych państwach członkowskich UE

Państwem członkowskim z najdłuższą tradycją stosowania systemu redukcji dopłat bezpośrednich w drodze modulacji i pozyskiwaniem w ten sposób środków na finansowanie rozwoju obszarów wiejskich, w tym przede wszystkim na finansowanie programów rolnośrodowiskowych, jest Wielka Brytania. Modulacja fakultatywna obowiązuje tu na poziomie kraju od 2001 r. i obejmuje wszystkich rolników otrzymujących dopłaty bezpośrednie²⁵. Od początku wprowadzenia systemu modulacji ma ona zastosowanie do wszystkich sektorów rolnictwa i jest jednolicie stosowana w każdej części Wielkiej Brytanii – Anglii, Szkocji i Walii, a 100% środków zaoszczędzonych w drodze modulacji zostaje spożytkowanych przez dany region stosujący modulację (z dodatkiem zwanym *match funding* otrzymywanym od rządu brytyjskiego)²⁶. Wielka Brytania kładzie przede wszystkim nacisk na wspieranie

23 Zob. Meilensteine der Agrarpolitik..., s. 92.

24 *Ibidem*, s. 92.

25 Za wypłatę dopłat bezpośrednich w Wielkiej Brytanii odpowiedzialna jest Rural Payments Agency, <http://www.rpa.gov.uk/rpa/index.nsf/home>.

26 Informacje w oparciu o Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, <http://www.defra.gov.uk>.

programów przyczyniających się do poprawy stanu środowiska naturalnego; modulacja pozwala na uzyskanie dodatkowych środków na finansowanie tego rodzaju przedsięwzięć, a przede wszystkim, co ma kolosalne znaczenie, na opracowanie programów w tym zakresie na wyższym poziomie. Z jednej strony duża część środków przeznaczana jest na wspieranie produkcji ekologicznej oraz na kształtowanie przestrzeni rolniczej, np. zalesianie, z drugiej zaś szczególny nacisk położony jest na finansowanie planu rozwoju obszarów wiejskich w Irlandii Północnej (NIRDR – Northern Ireland Rural Development Regulation)²⁷. Ponadto Anglia planuje przeznaczyć uzyskane środki na finansowanie krajowego planu rozwoju obszarów wiejskich (The England Rural Development Programme). Jednocześnie zakłada się szeroki udział rolników w programach – w ten sposób będą mogły w zamian za obniżone w wyniku modulacji dopłaty bezpośrednie pozyskać dodatkowe środki finansowe. Stopień redukcji dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez brytyjskich rolników, dopasowany do potrzeb rozwoju obszarów wiejskich w Irlandii Północnej, kształtował się w następujący sposób:

Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Redukcja	2.5. %	3%	3.5. %	3.5. %	4.5. %	4.5. %

W rezultacie Wielka Brytania zaczęła pozyskiwać dodatkowe środki z czteroletnim wyprzedzeniem w stosunku do pozostałych państw członkowskich i ciągle zwiększa pulę przeznaczaną na ochronę środowiska, stosując podwyższoną stopę procentową niż ta przepisana przez ustawodawcę wspólnotowego. Świadczy to o dalekowzroczności ustawodawcy brytyjskiego i nielekceważeniu pogarszającego się stanu środowiska, czego skutki są widoczne gołym okiem.

Przewidywano, że do końca 2006 r. suma środków finansowych pochodzących z budżetu unijnego odpowiadająca wysokości 38 mln funtów, zostanie uwolniona w wyniku stosowania systemu modulacji; łącznie z finansowaniem krajowym Irlandia Północna otrzyma ok. 76 mln funtów na finansowanie rozwoju obszarów wiejskich. Plan jako całość przewiduje spożytkowanie środków w wysokości 266 mln funtów, z czego mają korzystać zarówno rolnicy jako beneficjenci instrumentów, jak i środowisko naturalne, na które instrumenty te oddziałują.

Także w Niemczech do 2004 r. obowiązywał 2% stopień redukcji dopłat bezpośrednich przy istnieniu kwoty wolnej od modulacji w wysokości 10 000 €. Modulacja fakultatywna charakteryzowała się tym, że państwa członkowskie mogły pozostawić dopłaty do określonych upraw, które nie podlegały redukcji w drodze modulacji. I tak, w Niemczech od redukcji zwolnione były dopłaty do uprawy ty-

27 Zob. też Analysis of the Impact of Modulation on Agriculture in Northern Ireland, Agriculture and Food Science Center Belfast 2002, www.qub.ac.uk/afe.

toniu i chmielu. Ponadto przejściowo modulacja fakultatywna obowiązywała we Francji i Portugalii.

Obecnie, po reformie Wspólnej Polityki Rolnej, następuje równoległe stosowanie obu systemów modulacji (w Wielkiej Brytanii) lub przejście od systemu krajowej modulacji fakultatywnej do modulacji obligatoryjnej (w Niemczech). Prognozy wskazują, że po reformie Wspólnej Polityki Rolnej 2003/2004 wprowadzającej modulację obligatoryjną, Wielka Brytania będzie jedynym państwem członkowskim stosującym dodatkowo modulację fakultatywną. Większość starych państw członkowskich ogranicza się do stosowania modulacji obligatoryjnej, która i tak budzi kontrowersje wśród producentów rolnych.

8. Założenia leżące u podstaw wprowadzenia modulacji obligatoryjnej

Przyczyny przejścia z systemu modulacji fakultatywnej na system modulacji obligatoryjnej są z jednej strony natury finansowej, a z drugiej – wiążą się z aktualną linią polityki Wspólnoty w sektorze rolnictwa i trendem panującym od końca lat 90-tych: położeniem nacisku na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich w ramach koncepcji rolnictwa wielofunkcyjnego. Wprowadzenie systemu modulacji obligatoryjnej wiąże się też z krytyką dotychczasowego systemu dopłat bezpośrednich.

Wprowadzenie modulacji jest częścią przyjętego w 2003 r. systemu dyscypliny finansowej i obniżania środków przeznaczanych na Wspólną Politykę Rolną. Dyscyplina finansowa znajduje zastosowanie jedynie do pierwszego filaru WPR i nie obejmuje instrumentów wspierania obszarów wiejskich. Rada Europejska przyjęła zasadę dyscypliny finansowej do roku 2013 włącznie i postanowiła, że wydatki na WPR w 2013 r. nie przekroczą sumy 48 mld euro. Wprowadzenie systemu dyscypliny finansowej, a w jego ramach instrumentu modulacji, ma służyć zapewnieniu ewentualnych luk w budżecie, gwarantować zachowanie limitu budżetowego oraz stanowić gwarancję przyszłych dopłat bezpośrednich²⁸.

Powodem wprowadzenia systemu modulacji jest także ogólny trend w polityce rolnej Unii Europejskiej – stopniowe przejście od protekcyjnej polityki wspierania produkcji rolnej do modelu rolnictwa wielofunkcyjnego, w którym obszary wiejskie mają pełnić szczególną funkcję oraz przeznaczenie na ten cel znacznych środków w budżecie unijnym. Przekazanie środków finansowych w ramach instrumentu modulacji na wspieranie instrumentów rozwoju obszarów wiejskich świadczy o wzroście znaczenia rozwoju obszarów wiejskich. Rozwój obszarów wiejskich jest ważnym elementem polityki Unii Europejskiej w ostatnich latach ze względu zarówno na potrzeby społeczeństwa, środowiska naturalnego, jak i obszarów wiejskich samych w sobie. Ustalenia dotyczące wielofunkcyjności przyję-

28 Zob. Modulation and financial discipline, http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/modul_en.pdf.

te w ramach OECD²⁹ mają charakter wytycznych, do których stosują się państwa członkowskie OECD, jak i Unia Europejska, skupiająca większość z nich. Państwa członkowskie, jako przedłużenie łańcucha, mają uwzględniać zarówno wytyczne OECD, jak i wytyczne Unii Europejskiej przy opracowywaniu własnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Finansowanie gospodarki rolnej w sensie rozwoju obszarów wiejskich dzięki kofinansowaniu tej dziedziny przez same państwa członkowskie z budżetów krajowych jest, z punktu widzenia Unii, o wiele tańsze niż dopłaty bezpośrednie. Środki przeniesione w wyniku stosowania modulacji na wspieranie obszarów wiejskich trafiają do rolników będących beneficjentami tych programów, w ten sposób zasilają ich dochody, jednocześnie pozytywnie oddziałując na obszary wiejskie poprzez stosowane instrumenty.

Wprowadzenie systemu modulacji obligatoryjnej było częściowo reakcją na krytykę dopłat bezpośrednich gwarantowanych rolnikom w dotychczasowej postaci³⁰. Dopłaty bezpośrednie w postaci, w jakiej funkcjonowały w ustawodawstwie unijnym od lat budziły krytykę społeczeństw i oceniane były jako nie do końca uzasadnione dopłaty do dochodów osób zajmujących się działalnością rolniczą. Sprzeciw budził poziom dopłat, nierówny rozdział środków oraz ich wpływ na wysokość produkcji. Z uwagi na fakt, że cel, jaki miały spełniać dopłaty bezpośrednie wprowadzone reformą Mac Sharrego do ustawodawstwa unijnego w 1992 r., został osiągnięty (obniżka cen interwencyjnych, a w zamian za to bezpośredni transfer środków finansowych). W reformie 2003/2004 widoczne jest dążenie do obniżenia produkcji rolnej i położenie nacisku na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich (przesunięcia z filaru pierwszego do drugiego), skutkiem czego jest też wprowadzenie nowego systemu dopłat bezpośrednich – niezależnych od wielkości produkcji oraz w obniżonej wysokości. Wprowadzenie systemu modulacji obligatoryjnej ma zatem na celu wypracowanie równowagi pomiędzy obydwoma filarami Wspólnej Polityki Rolnej i przez to zapewnienie trwałego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich³¹.

Nie bez wpływu na cięcia w dopłatach bezpośrednich pozostaje kolejne rozszerzenie Unii Europejskiej o dwa nowe kraje rolnicze: Bułgarię i Rumunię, a w przy-

29 Koncepcja rolnictwa wielofunkcyjnego została po raz pierwszy opracowana na konferencji ministrów rolnictwa w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD odbytej w 1998 r. Koncepcja ujmując rolnictwo nie tylko od strony produkcji, ale uwzględnia także inne aspekty obszarów wiejskich, jak środowisko. Koncepcja ta jest koncepcją jednolitą, w oparciu o którą państwa członkowskie mają wyznaczać kierunki rozwoju własnych sektorów rolnych, por. OECD (2001) Multifunctionality – Towards an Analytical Framework, Paris. Zob. też odnośnie do wielofunkcyjności rolnictwa: R. Nörer, Lebendiges Agrarrecht, Wien – New York 2005, s. 485.

30 Przyjęcie WPR w kształcie nadanym przez postanowienia z Luksemburga stworzyło ponadto dobrą pozycję wyjściową dla Unii Europejskiej do rokowań w Światowej Organizacji Handlowej WTO w Cancun. Dopłaty bezpośrednie w dotychczasowym kształcie należały w większości do subwencji „blue box” – czyli naruszających handel w obrębie państw WTO. Por. J. Rude, Under the Green Box. The WTO and Farm Subsidies, Journal of World Trade 35(5)/2001, s. 1015–1033.

31 Por. K.I. Schick, Die EU-Agrarreform in ihren möglichen Konsequenzen für die Entwicklung des ländlichen Raumes unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern, Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Band 16, Universität Augsburg 2004, s. 32.

szłości także Chorwację i być może Turcję³². Unia Europejska nie może sobie pozwolić na zapewnienie dopłat bezpośrednich na poziomie Piętnastki dla wszystkich rolników w obecnych 27 państwach członkowskich. Dyscyplina budżetowa i instrument modulacji zmierzają zatem w kierunku przygotowania Unii na przyjęcie nowych państw i umożliwiają zrównanie dopłat bezpośrednich w starych oraz nowych (i przyszłych) państwach członkowskich poprzez ich obniżenie oraz wyznaczenie limitu dla ich wysokości. Przewidywane zrównanie dopłat bezpośrednich do jednakowego poziomu w całej UE ma być z jednej strony wynikiem stosowania systemu modulacji, z drugiej zaś wynikiem corocznego podwyższania poziomu dopłat bezpośrednich, otrzymywanych przez rolników w nowych państwach członkowskich (2004 r. – 25%, 2005 r. – 30%, 2006 r. – 35% dopłat otrzymywanych przez rolników w starych państwach członkowskich).

9. Skutki stosowania systemu modulacji

Skutki stosowania systemu modulacji odczują z jednej strony obszary wiejskie jako całość – pozyskanie dodatkowych środków na programy rozwoju obszarów wiejskich, z drugiej strony – poszczególne gospodarstwa rolne.

Konsekwencje, jakie pociągnie za sobą stosowanie systemu modulacji będą w pierwszym rzędzie natury ekonomicznej i finansowej. Modulacja w wysokości 5% rocznie począwszy od 2007 r., ma skutkować uzyskaniem dodatkowych środków finansowych z przeznaczeniem na rozwój obszarów wiejskich w wysokości 1.2 bln € w ciągu roku, co pozwoli na szersze stosowanie instrumentów polityki strukturalnej. Ze skutkami natury ekonomicznej, wskutek realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, wiązać się będą pozytywne konsekwencje natury ekologicznej, społecznej, socjalnej i kulturalnej. Aby państwa członkowskie mogły profitować ze środków zaoszczędzonych w drodze modulacji, konieczne jest jednak współfinansowanie programów wspierania rozwoju obszarów wiejskich, a więc postawienie do dyspozycji w budżetach krajowych odpowiednich środków z przeznaczeniem na ten cel. Praktyka wskazuje jednak, że systematycznie środki unijne postawione do dyspozycji państw członkowskich z przeznaczeniem na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich nie zostają wyczerpane. Główną przyczyną jest właśnie konieczność współfinansowania instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich z budżetów krajowych, co sprawia, że nie są to instrumenty atrakcyjne. Nierzadko też poszczególne instrumenty wymagają współfinansowania ze strony samych beneficjentów. Zainteresowanie państw członkowskich instrumentami rozwoju obszarów wiejskich było do tej pory niezbyt znaczne także z uwagi na komplikacje techniczne w rozdziale środków – z punktu widzenia administracji łatwiej jest rozdysponować premie za dany hektar czy hodowane zwierzę (dopłaty w dotychczasowej postaci),

32 Por. R. Ackrill, EU Enlargement, the CAP and the Costs of Direct Payments: A Note, Journal of Agricultural Economics, Vol. 54, nr 1, 2003.

niż opracowywać skomplikowane programy rozwoju obszarów wiejskich i następnie realizować je w oparciu o wytyczne Unii Europejskiej³³.

Skutki stosowania systemu modulacji zależą przede wszystkim od struktury gospodarstw rolnych w danym państwie członkowskim. Dzięki istnieniu sumy wolnej od redukcji, małe gospodarstwa rolne nie odczuwają bezpośrednio negatywnych skutków modulacji (w odróżnieniu od dwóch pozostałych instrumentów – *decouplingu* i *cross-compliance*). I tak np. w Grecji, gdzie istnieje przewaga małych gospodarstw rolnych otrzymujących stosunkowo niewielkie dopłaty bezpośrednie, 37% wszystkich dopłat bezpośrednich będzie objęta sumą wolną od redukcji w drodze modulacji. W Austrii i Irlandii 28% wszystkich dopłat bezpośrednich będzie mieściło się w sumie wolnej od redukcji. W wyniku *decouplingu* gospodarstwa małe nie będą miały gwarancji zbytu produkowanych przez siebie produktów, staną przed wyzwaniem, by stać się bardziej konkurencyjne, produkować na potrzeby rynku i utrzymać się na nim. W efekcie końcowym przypuszcza się, że małe gospodarstwa nie przestaną istnieć, o ile dopasują się do rynku i zdołają się na nim utrzymać, niezależnie od możliwości otrzymania subwencji. *Capping* natomiast będzie miał bezpośredni skutek w przypadku dużych gospodarstw rolnych (jednak zaledwie do 3% gospodarstw w EU); jego skutki odczuwają w szczególności duże gospodarstwa rolne w byłej NRD, które otrzymują stosunkowo wysokie dopłaty bezpośrednie. Wpływ modulacji na gospodarstwo rolne zależy od tego, w jakim stosunku pozostają środki pochodzące z dopłat bezpośrednich do całości rocznych dochodów danego gospodarstwa rolnego – im wyższy udział środków pochodzących z dopłat bezpośrednich w całości dochodów gospodarstwa rolnego, tym bardziej gospodarstwo to odczuje skutki stosowania instrumentu modulacji. Kraje, w których produkcja subsydiowanych do tej pory produktów rolnych była wysoka, np. produkcja pszenicy we Francji, odczuwają duże cięcia. Ponieważ logiczną konsekwencją posiadania dużego areалу ziemi i prowadzenia produkcji na dużą skalę jest otrzymywanie dopłat bezpośrednich w dużej wysokości, gospodarstwami, które najbardziej odczuwają stosowanie systemu modulacji będą zatem gospodarstwa duże. Takie gospodarstwa są jednak z reguły silne ekonomicznie, w związku z czym można przypuszczać, że prowadzący je szybko przystosują się do nowych wyzwań i umiejętnie wykorzystają możliwość swobodnego podejmowania decyzji w zakresie produkcji w zależności od potrzeb rynku. Działanie ukierunkowane na potrzeby rynku i dostosowanie produkcji zarówno pod względem ilościowym jak i jakościowym pozwoli zaradnym przedsiębiorcom samodzielnie podwyższyć dochody swego gospodarstwa.

Badania pokazały, że wpływ modulacji na gospodarstwa duże będzie jednak nieznaczny. I tak, mając przykładowo gospodarstwo rolne, którego dochód wynosi 70 000 € – w tym 10 000 € pochodzi z dopłat bezpośrednich, pozostałe 60 000 z in-

nych źródeł, po obniżeniu dopłat o 5% rolnik dostanie zamiast 10 000 € i 9 750 €. Odliczone 250 € stanowi zaledwie 0,36% całego dochodu gospodarstwa³⁴. Gospodarstwo rolne, którego dochody wynoszą 70 000 €, w tym 35 000, czyli połowa pochodzi z dopłat bezpośrednich, otrzyma dopłaty bezpośrednie pomniejszone o 5% czyli 1500 € (przy uwzględnieniu 5000 € wolnych od modulacji), co stanowi 2,14% całego dochodu gospodarstwa. Natomiast gospodarstwo rolne, którego cały dochód roczny wynosi 70 000 €, w tym 60 000 € pochodzi z dopłat bezpośrednich, dostanie dopłaty pomniejszone o 2 750 € (przy uwzględnieniu 5000 € wolnych od modulacji), co stanowi 3,93% całego dochodu gospodarstwa. W każdym z przykładowych gospodarstw całościowy dochód gospodarstwa wynosił 70 000 €, przy różnym procentualnym udziale środków pochodzących z dopłat bezpośrednich³⁵.

Duże gospodarstwa tracą, co prawda, część dochodu w wyniku stosowania instrumentu modulacji, nie skłoni to jednak rolników do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, a wręcz do restrukturyzacji gospodarstw rolnych. Modulacja będzie więc miała, obok bezpośredniego skutku dla obszarów wiejskich w postaci dodatkowych środków finansowych, także skutek pośredni w postaci restrukturyzacji gospodarstw rolnych w celu podniesienia ich konkurencyjności i utrzymania dobrej pozycji na wolnym rynku. Restrukturyzacja gospodarstw będzie polegała w szczególności na zmianie systemu produkcji i powiększaniu areалу gospodarstwa. Z badań wynika, że ewentualne zaprzestanie działalności rolniczej nie będzie bezpośrednią przyczyną redukcji dopłat, lecz wynikiem wcześniejszych planów i prowadzenia gospodarstwa na granicy rentowności jeszcze przed wprowadzeniem systemu modulacji³⁶.

Rok	Redukcja	Suma wsparcia w Euro łącznie z wolną sumą 5000 €				
Podstawa	-----	do 5000	15 000	55 000	105 000	305 000
2005	3%	bez zmian	14 700	53 500	102 000	296 000
2006	4%	bez zmian	14 600	53 000	101 000	293 000
2007	5%	bez zmian	14 500	52 500	100 000	290 000

Źródło: K.I. Schick, *Die EU-Agrarreform*

Rolnik, który uprawniony był na podstawie historycznego okresu referencyjnego do otrzymania dopłat bezpośrednich w wysokości 15 000 €, otrzyma w 2005 r. sumę pomniejszoną o 300 €, w 2006 r. o 400 €, w 2007 r. o 500 €; w sumie w cią-

33 Por. H. Lorenzen, Den Mehrwert verwurzeln, Neue Wege ländlicher Wirtschaftsförderung, Der kritische Agrarbericht 2005.

34 Za K.I. Schick, *Die EU-Agrarreform...*, s. 41.

35 K.I. Schick, *Die EU-Agrarreform...*, s. 41.

36 *Ibidem*, s. 40.

gu trzech lat obowiązywania systemu modulacji otrzyma o 1 200 € mniej³⁷. Suma w tej wysokości nie może skłonić rolnika do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej.

W wyniku reformy 2003/2004 na obszarze WPR zaczęły obowiązywać prawa wolnego rynku i wolnej konkurencji: przetrwa zatem ten, kto jest silniejszy³⁸. Gospodarstwa, które przetrwają, będą mogły dodatkowo podejmować działania restrukturyzacyjne w ramach drugiego filaru WPR, który nie jest objęty systemem modulacji. Widoczny jest tu zamiar unijnego ustawodawcy do zachowania gospodarstw dużych i silnych ekonomicznie, które będą potrafiły sprostać nowej sytuacji, dopasować się do rynku, produkować żywność i funkcjonować niezależnie od otrzymywania subwencji.

Mimo że pierwsze oceny skutków stosowania modulacji obligatoryjnej nie są bardzo sceptyczne, trudno ocenić na chwilę obecną rzeczywiste skutki systemu modulacji obligatoryjnej³⁹. Komisja oczekuje, że wprowadzenie w życie wspólnej polityki rolnej w kształcie nadanym jej przez reformę 2003/2004, przyczyni się do podniesienia efektywności działalności Unii w dziedzinie rolnictwa. Szacuje się, że w EU-15 do 2013 r. w wyniku modulacji zostanie uwolnionych ok. 9 bln € z przeznaczeniem na rozwój obszarów wiejskich. Model premii i przewidywalność wysokości dopłat bezpośrednich mimo instrumentów *decouplingu* i modulacji, ma zapewnić stabilność dochodów rolniczych oraz wpłynąć na podniesienie konkurencyjności gospodarki europejskiej i lepsze przystosowanie jej do potrzeb rynku⁴⁰. Szacuje się, że transfer środków, jaki nastąpi w wyniku stosowania systemu modulacji oraz *cross-compliance*, spowoduje nieznaczne przesunięcia, ponieważ stosunek finansowania pierwszego i drugiego filaru zmieni się z 9:1 na 8:2. Dlatego wprowadzone zmiany powinny być postrzegane raczej jako wzmocnienie drugiego filaru niż drastyczne przeorientowanie Wspólnej Polityki Rolnej.

Oceniając zmiany, jakim poddawana jest Wspólna Polityka Rolna, nie sposób nie zauważyć tendencji ustawodawcy wspólnotowego do generalnego ograniczania środków przeznaczanych na finansowanie wspólnej polityki rolnej. Instrumenty modulacji i *cross-compliance* mają służyć oszczędzaniu środków w ramach pierw-

37 *Ibidem*, s. 41.

38 Szerzej o dotychczasowym zastosowaniu reguł wolnej konkurencji do obszaru wspólnej polityki rolnej por. Immenga/ Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Kommentar Band II, München 1997 r., s. 2159.

39 Zanim wprowadzony został instrument modulacji obligatoryjnej, głosy były bardzo sceptyczne. Szacowano, że dochód w postaci dopłat bezpośrednich w ok. 2/3 gospodarstw rolnych zostanie obniżony o ok. 15%, a dopłaty bezpośrednie dla dużych gospodarstw rolnych we wschodniej części Niemiec zostaną zredukowane o więcej niż połowę. Spodziewano się, że w wyniku zastosowania systemu modulacji i – w przypadku niektórych gospodarstw rolnych – drastycznego spadku dochodów nastąpi rozczłonkowanie gospodarstw rolnych albo redukcja zatrudnionych w nich osób, tak W. Kleinhanss, Auswirkungen und alternative Ausgestaltung der Modulation der Direktzahlungen, Agrarwirtschaft 51 (2002), Heft 8. Podnoszono zarzut, że Unia Europejska chce w drodze modulacji dokonać wewnętrznej reformy Wspólnej Polityki Rolnej na koszt europejskich rolników, Por. Deutscher Bauernverband: Erste Bewertung zum Entwurf Verordnungsvorschläge zum Midterm Review Dezember 2002, AZ: 4.2./Hem/11103.

40 K.I. Schick, Die EU-Agrarreform..., s. 33.

szego filaru. Kolejna zmiana – uniezależnienie dopłat bezpośrednich od produkcji (*decoupling*) oznacza jednak także dla małych gospodarstw brak dotychczasowych dochodów z samego tytułu prowadzenia określonej uprawy bądź hodowli określonego gatunku zwierząt. Także instrument *cross-compliance*, wprowadzający warunkowość otrzymania dopłat bezpośrednich, w ramach którego rolnicy zobowiązani są do utrzymywania posiadanych gruntów w dobrym stanie agronomicznym i ekologicznym oraz do prowadzenia gospodarstwa rolnego zgodnie z regułami określonymi w innych przepisach prawnych, umożliwia cięcia w dopłatach bezpośrednich w przypadku niezachowania tych standardów i dotyczy zarówno gospodarstw małych, jak i dużych. Uzyskanie dopłat w pełnej wysokości uzależnione jest w związku z powyższym ze spełnieniem szeregu warunków.

Kolejnym sygnałem ograniczania środków finansowych przeznaczanych na wspólną politykę rolną jest położenie nacisku na drugi filar WPR – rozwój obszarów wiejskich i transfer środków unijnych do puli finansującej tego rodzaju instrumenty. Należy pamiętać, że polityka strukturalna w ramach WPR nigdy nie została w pełni zdenacjonalizowana oraz że instrumenty tego filaru współfinansowane są z budżetów krajowych. Wspólnota zmierza z jednej strony do pozostawienia wysokości produkcji do indywidualnej decyzji rolnika i nie wspiera już produkcji drogą dopłat bezpośrednich, czyli przenosi decyzje, które dotąd zapadały w ramach pierwszego filaru WPR na forum UE na płaszczyznę narodową. Z drugiej strony instrumenty modulacji i *cross compliance* pośrednio oddziałują na obszary wiejskie – środki z nich uzyskane mogą zostać przeznaczone wyłącznie na finansowanie instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Unia kładzie tym samym nacisk na drugi filar, w którym nigdy nie posiadała kompetencji wyłącznej i widocznie zmierza do renacjonalizacji Wspólnej Polityki Rolnej.

Dzierżawa gruntów rolnych a rozwój obszarów wiejskich

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej spowodowało objęcie naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną. Jak wiadomo, oddziałuje ona nie tylko na system cen produktów rolnych i dochodów rolniczych, ale także aktywnie wpływa na rozwój obszarów wiejskich. Do głównych zadań instrumentów prawnych służących wspieraniu tego rozwoju zaliczyć należy poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, ich modernizację oraz poprawę stanu środowiska poprzez racjonalną gospodarkę ziemią¹.

Oczywiste jest, że aby zachodziły trwałe zamiany struktury agrarnej, następował rozwój gospodarstw rolnych zgodny z założeniami Wspólnej Polityki Rolnej, niezbędne jest stabilne posiadanie przez producenta rolnego gruntów rolnych. Zapewnia je prawo własności. Jednak obok własności, tytuł prawny prowadzenia gospodarstw rolnych stanowi często dzierżawa. Od kilkunastu lat zauważyć można coraz większe praktyczne znaczenie tejże instytucji w stosunkach wiejskich w Polsce. Jest ona prawną formą organizowania zarówno gospodarstw rodzinnych, jak i wielkoobszarowych. Do wzrostu popularności wspomnianej instytucji w dużym zakresie przyczyniła się działalność AWRSP (obecnie: ANR), a także szereg przepisów zachęcających rolników z jednej strony do oddawania gruntów rolnych w dzierżawę², z drugiej zaś do powiększania gospodarstw rolnych w oparciu o omawianą instytucję³.

Bezspornie dzierżawa gruntów rolnych przyczynia się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych⁴. Nasuwa się jednak wątpliwość, czy produ-

1 Zob. szerzej T. Kurowska, Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. IV, Białystok 2005, s. 239.

2 Zob. § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 114, poz. 1191 z późn. zm.); art. 28 ust. 4 pkt. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r., Nr 7, poz. 25 z późn. zm.).

3 W świetle ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592), rolnikiem indywidualnym jest także dzierżawca, któremu przyznane zostało prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży dzierżawionych nieruchomości rolnych. Zob. też art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 z późn. zm.); art. 12 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz.U. z 2006, Nr 136, poz. 969).

4 Więcej na ten temat zob. A. Suchoń, Dzierżawa gruntów rolnych jako instrument kształtowania ustroju rolnego, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. IV, Białystok 2005, s. 201 i n.

cenci rolni, prowadzący działalność na gruntach dzierżawionych mogą efektywnie realizować jedno z głównych zadań instrumentów rozwoju obszarów wiejskich, tj. dokonywać modernizacji gospodarstw rolnych oraz dbać o ochronę środowiska na cudzych gruntach rolnych. Pamiętać bowiem trzeba, że dzierżawa jest zobowiązaniowym stosunkiem prawnym, a w doktrynie od wielu lat wysuwane są opinie o konieczności zmiany przepisów poświęconych dzierżawie gruntów rolnych⁵.

Zwrócić należy także uwagę na fakt, że chociaż dzierżawa wykorzystywana jest przez ustawodawcę europejskiego jako instrument koncentracji gruntów rolnych, mający przyspieszyć proces zmiany generacji w rolnictwie oraz że stanowi popularną formę prawną władania ziemią w wielu państwach członkowskich, Unia Europejska nie wydała jak dotąd aktów prawnych regulujących w sposób generalny omawiającą instytucję. Zagadnienie to stanowi domenę ustawodawstwa wewnętrznego krajów członkowskich⁶. W Polsce przepisy dotyczące dzierżawy zawarte są w kodeksie cywilnym (od art. 693 do 709 k.c.). Mają one zastosowanie przede wszystkim do dzierżawy prywatnych gruntów rolnych. Z kolei do dzierżawy gruntów tzw. „państwowych” stosuje się również inne akty prawne, tj. ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁸ oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze⁹. Ponadto, prócz powszechnie obowiązującego prawa, istotny wpływ na dzierżawę nieruchomości z Zasobu WRSP mają Wytyczne Prezesa Agencji¹⁰.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na następujące pytanie, czy i na ile przepisy prawne po pierwsze, sprzyjają prowadzeniu działalności rolniczej zgodnej z ochroną środowiska na dzierżawionych gruntach rolnych, po drugie zaś umożliwiają dzierżawcom dokonywanie modernizacji gospodarstw rolnych.

Pobierając korzyści naturalne z gruntu rolnego, dzierżawca może w sposób istotny oddziaływać na jego substancję i zdolność produkcyjną, a także wpływać

5 Zob. zwłaszcza A. Lichorowicz, Konsekwencje stowarzyszenia Polski z Europejską Wspólnotą Gospodarczą w dziedzinie polskiego ustawodawstwa w przedmiocie struktur agrarnych, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1996, nr 5, s. 230; idem, O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych), (w:) *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, pod red. W. Ziętary, Warszawa 1999, s. 186–196; A. Suchoń, Prawna ochrona trwałości dzierżawy gruntów rolnych – zagadnienia wybrane, (w:) *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, pod red. R. Budzinowskiego, Poznań 2004, s. 232–234.

6 Zob. szerzej A. Lichorowicz, P. Czechowski, Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich, *Podatki i Prawo Gospodarcze UE* 1999, nr 6, s. 2.

7 Dzierżawa tzw. „państwowa” związana była z dzierżawą gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, a od roku 1992 od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z kolei następcą prawnym wymienionej osoby prawnej po wejściu w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego jest Agencja Nieruchomości Rolnych.

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 208, poz. 2128 z późn. zm. (zwana dalej: ustawą z 19 października 1991 r.).

9 Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 140, poz. 1349).

10 Zgodnie z § 16 Rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz.U. Nr 140, poz. 1348 z późn. zm.) do zadań Biura Prezesa należy np. opracowywanie projektów wytycznych i procedur dotyczących gospodarowania mieniem Zasobu w formach przewidzianych w ustawie z dnia 19 października 1991 r., a więc także w formie dzierżawy.

na poprawę albo pogorszenie stanu środowiska. W świetle art. 696 kc., dzierżawca powinien swoje prawo do używania przedmiotu dzierżawy i pobierania pożytków wykonywać zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki oraz nie może zmieniać jego przeznaczenia bez zgody wydierżawiającego. W kodeksie cywilnym nie ma bliższego określenia, o jakie zasady prawidłowej gospodarki chodzi. Brak też przykładów działań, jakie dzierżawca winien podejmować w celu realizacji tych wymogów¹¹. Można zatem przyjąć, że dzierżawca wykonuje swoje prawo do używania i pobierania pożytków zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, podejmując działania, które można uznać za gospodarczo efektywne zarówno z punktu widzenia interesów stron umowy, jak i interesu społecznego¹². Słuszne zatem jest stwierdzenie, że art. 696 kc. stwarza jedynie ramy, w których dzierżawca ma wykonywać swoje prawo.

Pewne wskazówki, a niekiedy nawet obowiązki w zakresie prowadzenia prawidłowej gospodarki, określone zostały w pozakodeksowych aktach prawnych. Wspomnieć trzeba przede wszystkim o ustawie z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹³. Duża część zawartych w niej przepisów adresowana jest zarówno do właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, jak i posiadacza samoistnego oraz zależnego gruntu (np. dzierżawcy, dzierżyciela, zarządcy, administratora)¹⁴. Tak szerokie ujęcie podmiotowe podyktowane jest interesem społecznym i dążeniem do możliwie pełnego wykorzystywania gruntów rolnych¹⁵. Według ustawy z 3 lutego 1995 r., ochrona gruntów rolnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów na cele rolnicze. Dzierżawca gruntów rolnych zobowiązany jest np. do przeciwdziałania degradacji gleb, a w szczególności erozji¹⁶. O potrzebie wprowadzania upraw antyerozyjnych i prawidłowego kształtowania krajobrazu rolnego świadczy fakt, że różne rodzaje erozji zagrażają dużym obszarom gruntów rolnych Polski¹⁷. Erozja gleb wpływa na

11 Pojęcie „prawidłowej gospodarki” występuje także w kilku innych przepisach kodeksu cywilnego. Art. 53 kc. i art. 213 kc. odsyłają do „zasad prawidłowej gospodarki”, natomiast w świetle art. 256 kc. użytkownik powinien wykonywać swoje prawo zgodnie z „wymaganiami prawidłowej gospodarki”. Jednak i te przepisy nie zawierają wyjaśnienia omawianego pojęcia.

12 Więcej na ten temat zob. zwłaszcza A. Lichorowicz, *Dzierżawa* (w:) System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa, t. VIII, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004, s. 182; J. Szachulowicz, *Dzierżawa*, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, t. II, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2000, s. 292–294.

13 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 zwana dalej: ustawa z dnia 3 lutego 1995 r.

14 Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. pod pojęciem „właściciela” rozumie się również posiadacza samoistnego, zarządcę lub użytkownika, użytkownika wieczystego i dzierżawcę; szerzej na temat ochrony gruntów rolnych zob. T. Kurowska, *Ochrona gruntów rolnych*, (w:) Prawo rolne, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2005, s. 253.

15 Zob. P. Czechowski, *Ochrona gruntów rolnych*, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 361.

16 Szerzej na temat erozji zob. A. Mocek, *Ochrona gleby przed erozją i zagęszczeniem*, (w:) Krajowy Program Rolnośrodowiskowy. Zasady uczestnictwa i wymogi produkcji rolniczej, pod red. W. Poczty, Koszalin 2004, s. 103–108.

17 Tak R. Grzeszkiewicz, Z.M. Karaczun, *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie a ochrona środowiska. Raport Instytutu na rzecz Ekorozwoju*, Warszawa 1995, s. 12.

obniżenie plonów, a w krańcowej formie może spowodować przekształcenie gruntów rolnych w nieużytki.

Omawiając zagadnienie prowadzenia prawidłowej gospodarki na gruntach rolnych, w tym dzierżawionych, nawiązać trzeba do aktu wykonawczego do ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru, tj. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej¹⁸. Jak wiadomo, dzierżawcy przysługują płatności bezpośrednie na będące w jego posiadaniu działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. W świetle wspomnianego rozporządzenia „utrzymywaniem gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska” jest m.in. uprawa roślin lub ugorowanie – w przypadku gruntów ornych; w przypadku łąk – koszenie okrywy roślinnej i jej usunięcie co najmniej raz w roku w terminie do dnia 31 lipca. Płatności bezpośrednie stanowią niewątpliwie istotne źródło dochodów dla dzierżawców prowadzących działalność rolniczą, a ich rola będzie stale wzrastać. Jak bowiem obrazują dane statystyczne, obecnie w „starych” krajach Unii Europejskiej aż 70% dochodów rolniczych stanowią właśnie płatności bezpośrednie¹⁹. Warto również zaznaczyć, że w przyszłości otrzymanie przez rolnika dopłat bezpośrednich będzie łączyło się z obowiązkiem wypełniania znacznie wyższych standardów niż te, które zostały określone w rozporządzeniu z dnia 7 kwietnia 2004. Oznacza to wspieranie rolników (w tym dzierżawców) prowadzących gospodarstwo zgodnie z obowiązującymi, wysokimi wymaganiami (odnoszącymi się także do poprawy stanu środowiska poprzez racjonalną gospodarkę ziemią) oraz częściowe lub całkowite pozbawienie wsparcia tych, którzy takich standardów nie przestrzegają²⁰.

Prócz dopłat bezpośrednich dzierżawcy mogą starać się o inne środki z budżetu unijnego. W tym miejscu warto wspomnieć o takich działaniach, jak chociażby „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt” czy „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”. Głównym założeniem tego pierwszego programu jest zachęcenie rolników do działań na rzecz ochrony środowiska i przyrody w swoim gospodarstwie rolnym²¹. Do celów szczegółowych programu zaliczyć należy promocję systemów produkcji rolniczej prowadzonych w sposób zgodny z wymogami ochrony środowiska (przeciwdziałanie zanieczyszczeniom wód, erozji gleb), ochro-

18 Dz.U. Nr 65, poz. 600 z późn. zm.

19 Tak W. Guba, W. Piskorz, *Implikacje reformy wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, Warszawa 2002, s. 21.

20 A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej*, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna*, Warszawa 2004, s. 74.

21 Szerzej zob. S. Balcerek, *Programy rolnośrodowiskowe jako prawny instrument rozwoju obszarów wiejskich*, (w:) Prawo i administracja, t. IV, pod red. R. Budzinowskiego, Piła 2005, s. 23–48.

nę i kształtowanie krajobrazu, ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków dzikiej fauny i flory oraz ich siedlisk, poprawę stanu świadomości ekologicznej wśród społeczności wiejskiej. W latach 2004–2006 obejmował on 7 przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, z których np. „rolnictwo zrównoważone” polega na ograniczeniu nawożenia, zbilansowaniu gospodarki nawozami i przestrzegania odpowiedniego następstwa roślin, „rolnictwo ekologiczne” na stosowaniu metod rolnictwa ekologicznego, zaś „ochrona gleb i wód” na stosowaniu międzyplonów w celu zwiększenia udziału gleb z okrywą roślinną w okresie jesienno-zimowym. O wsparcie finansowe mógł ubiegać się producent rolny, a więc osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadzący działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o powierzchni co najmniej 1 ha użytków rolnych, który zobowiązał się m.in. do realizacji programu rolnośrodowiskowego przez okres 5 lat, zgodnie z planem działalności rolnośrodowiskowej potwierdzonym przez doradcę rolnośrodowiskowego²².

Rolnicy, którzy otrzymali środki pieniężne w ramach niektórych działań zawartych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich²³, np.: „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” czy „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt”, muszą prowadzić działalność rolniczą zgodnie z zasadami „Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej”²⁴. Pojęcie to zostało wprowadzone przez ustawodawstwo Unii Europejskiej²⁵ i oznacza takie standardy gospodarowania, których przestrzegałby racjonalnie postępujący rolnik w danym kraju²⁶. Dotyczą one przede wszystkim wymogów związanych z gospodarką nawozami, ochroną wód i gleb, zachowaniem cennych siedlisk i gatunków występujących na obszarach rolnych, a także z ochroną walorów krajobrazu²⁷. Zaznaczyć trzeba, że w latach 2007–2013 obowiązywać będą

22 Zob. 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. Nr 174, poz. 1809 z późn. zm.).

23 Dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <http://www.minrol.gov.pl>

24 Prócz zasad „Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej” występuje także Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej. Został on opracowany dla potrzeb realizacji Dyrektywy Azotanowej. Jest zbiorem zasad, porad i zaleceń, które powinny być przestrzegane w gospodarstwie w celu uniknięcia zagrożeń dla środowiska. Zob. opracowanie „Skrócony zbiór Zasad Dobrej Praktyki Rolniczej dla potrzeb wdrażania Dyrektywy Azotanowej” http://www.mos.gov.pl/1materialy_informacyjne/raporty_opracowania/kodeks/_spis.pdf

25 Zob. rozporządzenie Rady WE nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, nowelizujące i uchylające niektóre rozporządzenia; Dz.Urz. WE 1999 L 160, s. 80.

26 Zasady te zostały określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 73, poz. 657 z późn. zm.). Zob. np. J. Grabiński, J. Igras, S. Lipski, Zwykła Dobra Praktyka Rolnicza, (w:) Krajowy Program Rolnośrodowiskowy. Zasady uczestnictwa i wymogi produkcji rolniczej, pod red. W. Poczty, Koszalin 2004, s. 30–32.

27 Przykładowo, w gospodarstwie rolnym można stosować wyłącznie nawozy naturalne oraz nawozy dopuszczone do obrotu. Dawka nawozu naturalnego, zastosowana w ciągu roku, nie może zawierać więcej niż 170 kg azotu (N) w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych. Nawozy naturalne w postaci stałej powinny być przechowywane w pomieszczeniach inwentarskich lub na nieprzepuszczalnych płytach zaopatrzonych w odpowiednie instalacje. Wymagania w zakresie ochrony gleb obejmują m.in. utrzymywanie w stanie sprawności technicznej

nowe regulacje prawne dotyczące finansowania Wspólnej Polityki Rolnej. Ogólne zasady wspólnotowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w tym okresie zawarte zostały w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)²⁸. Na mocy tego rozporządzenia oraz Projektu Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013²⁹ przewidziane zostały środki finansowe zarówno na programy rolnośrodowiskowe, jak i wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Jak zostało już zaznaczone podczas wcześniejszych rozważań, producent rolny (w tym dzierżawca), aby otrzymać środki finansowe z programów rolnośrodowiskowych musi zobowiązać się do prowadzenia działalności rolniczej przez 5 lat zgodnie z zasadami „Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej”. Jak wiadomo, w świetle Kodeksu cywilnego dzierżawa może być zawarta zarówno na czas oznaczony, jak i nieoznaczony. Tę ostatnią można wypowiedzieć z zachowaniem umownych albo ustawowych terminów wypowiedzenia. Brakuje również w Kodeksie cywilnym instytucji automatycznego przedłużenia dzierżawy na następny okres dzierżawny. Jeżeli chodzi o dzierżawę z Zasobu WRSP, to – co prawda – ustawa z dnia 19 października 1991 r. wprowadziła obowiązek zawierania dzierżawy na czas oznaczony i możliwość jej przedłużenia, ale jak pokazuje praktyka, wnioski dzierżawców w tym zakresie składane na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1 wymienionego aktu prawnego często nie zostają rozpatrzone w odpowiednim terminie i dzierżawa wygasa. Brak kontynuacji dzierżawy w przypadku przyznania dzierżawcy środków finansowych może w niektórych przypadkach spowodować konieczność ich zwrotu.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej producenci rolni, aby kontynuować prowadzoną działalność rolniczą, zmuszeni są często do dostosowania przedmiotu dzierżawy, a szczególnie budynków i urządzeń, do wymogów unijnych. Chodzi zwłaszcza o osiągnięcie odpowiednich standardów sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych z zakresu ochrony środowiska. W gospodarstwach rolnych niezbędne jest stworzenie odpowiednich warunków bytowania dla poszczególnych grup zwierząt, zapewnienie oświetlenia i wentylacji, wyposażenie w urządzenia do odprowadzania ścieków do szczelnych zbiorników, wyposażenie w płyty gnojowe³⁰. Przykładowo, producenci mleka muszą dostosować warunki utrzymania krów

urządzeń przeciwerozynnych oraz melioracji szczegółowych, jeżeli na danych gruntach takie się znajdują. Zob. szerzej Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Zwykła Dobra Praktyka Rolnicza, Warszawa 2003, s. 5 i n.

28 Dz.Urz.UE 2005, L 277, s. 1.

29 Do czasu oddania niniejszego artykułu do druku, nie zostały jeszcze wydane polskie akty prawne dotyczące zasad wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. Natomiast przygotowany został przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (zwany dalej: PROW), dostępny na stronach internetowych <http://www.mrii.gov.pl>

30 Podsumowanie wyników negocjacji akcesyjnych, Biuletyn Informacyjny 2003, wydawany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, nr 1–2, s. 55–58.

mlecznych do wymagań sanitarnych, a wydzielone pomieszczenia do przechowywania mleka wyposażać w odpowiednie urządzenia³¹.

Konieczność dokonania modernizacji przedmiotu dzierżawy wynika, oczywiście, nie tylko z przepisów unijnych, ale może być następstwem postępu technicznego czy długoletniego używania rzeczy. W związku z tym ustalić należy, która ze stron umowy dzierżawy jest zobowiązana do wykonania modernizacji przedmiotu dzierżawy, w tym przystosowania go do standardów unijnych, a także jak kształtuje się kwestia dokonania rozliczeń pomiędzy dzierżawcą a wydzierżawiającym oraz czy dzierżawcy mogą starać się o środki z budżetu unijnego na wspomniane działania.

Zgodnie z art. 697 kc., dzierżawca ma obowiązek dokonywania napraw niezbędnych do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie nie pogorszonego. Z drugiej strony, wydzierżawiający ma obowiązek utrzymywania przedmiotu dzierżawy w stanie zdatnym do użytku przez cały czas trwania dzierżawy (art. 662 k.c. w związku z art. 694 kc.). Oba wymienione przepisy mają na celu zachowanie substancji przedmiotu dzierżawionego. Ze względu na produkcyjny charakter dzierżawy gruntów rolnych i szybsze zużycie przedmiotu dzierżawy, to właśnie na dzierżawcę przerzucony został główny ciężar pieczy nad przedmiotem dzierżawy³². W świetle art. 697 kc., „naprawy” są niewątpliwie związane z bieżącą, prawidłową eksploatacją przedmiotu dzierżawy. Na ich dokonywanie nie jest potrzebna zgoda wydzierżawiającego. Można zatem przyjąć, że wykonywanie napraw jest obowiązkiem dzierżawcy, podejmowanym w ramach racjonalnej gospodarki, który odnosi się do każdego dobrego gospodarza³³. Koszty napraw nie podlegają rozliczeniu i ponoszone są przez dzierżawców.

W czasie trwania stosunku dzierżawy dzierżawca może – poprzez inwestycje lub naprawy – nie tylko zachować, ale i podwyższyć wartość użytkową przedmiotu dzierżawy³⁴. Kodeks cywilny w przepisach dotyczących dzierżawy nie precyzuje, co należy rozumieć przez „ulepszenie” przedmiotu dzierżawy. W praktyce może zatem pojawić się problem zakwalifikowania nakładów dokonanych przez dzierżawcę zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki jako naprawy czy ulepszenia. Dokonując takiego rozróżnienia, trzeba oprzeć się przede wszystkim na kryterium obiektywnego, trwałego podwyższenia wartości użytkowej przedmiotu dzierżawy w wyniku działania dzierżawcy. Zakres przedmiotowy „ulepszeń” jest szeroki. Odnosi się zarówno do części składowych, przynależności, jak i innych trwałych oraz zmaterializowanych efektów nakładów i działań dzierżawcy³⁵. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że według art. 696 kc., na dzierżawcy ciąży obowiązek zachowania prze-

31 Zob. *ibidem*, s. 55–58.

32 Tak W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 84–85.

33 Zob. J. Szachutowicz, (w:) *Kodeks cywilny...*, t. II, s. 295.

34 Zob. W. Pańko, *Dzierżawa...*, s. 88.

35 *Ibidem*, s. 88 i n.

znaczenia przedmiotu dzierżawy, a zatem w przypadku ulepszeń zmieniających to przeznaczenie, konieczne jest uzyskanie zgody wydzierżawiającego.

Jeżeli chodzi o przystosowanie przedmiotu dzierżawy do standardów unijnych, to rozważyć należy dwie możliwości. Pierwszą, jaką należałoby wziąć pod uwagę, jest obciążenie wydzierżawiającego powinnością przystosowania przedmiotu dzierżawy do wymogów unijnych, a to ze względu na ciężący na nim obowiązek jego utrzymywania w stanie zdatnym do użytku przez cały czas trwania dzierżawy (art. 662 kc. w zw. z art. 694 kc.). Wydaje się, że opcja taka może mieć zastosowanie wyjątkowo. Mianowicie wówczas, gdy przedmiotem dzierżawy jest przykładowo gospodarstwo rolne, a dzierżawca zobligowany został w umowie do utrzymania inwentarza i prowadzenia określonej działalności, np. produkcji mleka z uwagi na przyznanie indywidualnej kwoty referencyjnej mleka. Jak wiadomo, wydzierżawiający zobowiązany jest do wydania przedmiotu dzierżawy w stanie umożliwiającym prowadzenie umówionej działalności. Jeżeli w trakcie trwania dzierżawy gruntów rolnych nastąpi zmiana przepisów prawnych, na skutek czego bez dokonania modernizacji przedmiot dzierżawy nie będzie zdatny do określonego w umowie użytku, wówczas wydzierżawiający powinien przystosować przedmiot do aktualnych wymogów. W przeciwnym razie dzierżawca nie będzie mógł wykorzystywać przedmiotu dzierżawy do umówionego użytku.

Druga możliwość to uznanie, że inwestycje te powinny być wykonywane przez dzierżawcę w ramach prowadzenia racjonalnej gospodarki na dzierżawionym gruncie rolnym. Bezsprzecznie w wyniku jej dokonania następuje podwyższenie wartości przedmiotu dzierżawy, a zatem jest to ulepszenie. Wydaje się, że wszystko zależy od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej i zakresu obowiązków związanych z dostosowaniem do wymogów unijnych. Jeżeli są to czynności drobne, niewymagające dużych środków finansowych, podejmowane przez dzierżawcę działania uznać można za wykonywanie dzierżawy zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Problemy powstają w przypadku modernizacji przedmiotu dzierżawy, wymagającej znacznych nakładów finansowych. Przy zawieraniu długoterminowych umów dzierżawca nie może przewidzieć, jakie wymagania w przyszłości będą się łączyły z prowadzeniem określonej działalności rolniczej. W takiej sytuacji trudno wymagać od dzierżawców, by przystosowanie do wymogów unijnych dokonane zostało wyłącznie na ich koszt. Poza tym w przypadku wykonania takich modernizacji wydzierżawiający nie powinien mieć prawa do powoływania się na przewidzianą przez art. 676 kc. w związku z 694 kc. możliwość żądania przywrócenia stanu poprzedniego przedmiotu dzierżawy po zakończeniu stosunku prawnego.

Powstaje jednak pytanie, na jakiej podstawie dzierżawca może żądać zwrotu kosztów dokonanych ulepszeń, jeżeli wykonał je z uwagi na konieczność dostoso-

wania gospodarstwa do standardów unijnych? Uzasadnione wydaje się rozważenie zastosowania art. 226 kc. albo instytucji bezpodstawnego wzbogacenia³⁶.

W świetle art. 230 kc., przepisy dotyczące roszczeń samoistnego posiadacza o zwrot nakładów na rzecz stosuje się odpowiednio do stosunku między właścicielem rzeczy a posiadaczem zależnym, o ile z przepisów regulujących ten stosunek nie wynika nic innego. Dzierżawca mógłby zatem żądać na podstawie art. 226 kc. zwrotu innych nakładów niż konieczne o tyle, o ile zwiększałyby one wartość rzeczy w chwili wydania jej wydzierżawiającemu. Problem przy powołaniu się na art. 226 kc. polega na ustaleniu, czy można ten przepis stosować do dzierżawy. W wyroku z 19.11.1998 r. Sąd Najwyższy³⁷ stwierdził, że art. 230 kc. dotyczy tylko takiego posiadacza zależnego, który – władając rzeczą w określonym zakresie – nie ma do tego prawa skutecznego względem właściciela. Jeżeli zaś nakładów na rzecz dokonał posiadacz zależny, któremu w danym zakresie przysługuje prawo, zwrot nakładów może nastąpić tylko na zasadach stosunku prawnego będącego podstawą prawa posiadania. Poza tym w orzeczeniu z 17.01.2003 r. Sąd Najwyższy³⁸ wyraził opinię, że posiadacz lokalu nie może rozliczać nakładów na jego remont na podstawie art. 226 kc., jeśli nakłady te zostały poniesione w czasie trwania najmu. W takim przypadku do ich rozliczenia należy stosować przepisy o najmie, przede wszystkim art. 676 kc.

Drugą ewentualną podstawę wystąpienia przez dzierżawcę gruntów rolnych z roszczeniem o zwrot nakładów stanowią przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu³⁹. Stwierdzić jednak trzeba, że zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie⁴⁰ pojawiały różne opinie w tej kwestii. Przykładowo, Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 4.11.1980 r.⁴¹ stwierdził, że najemca nie może dochodzić zwrotu nakładów na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu, ale wyłącznie na podstawie przepisów normujących stosunki najmu.

Wydaje się zasadne wysunięcie twierdzenia, że biorąc pod uwagę obowiązki dzierżawcy wynikające z art. 696 kc., produkcyjny charakter przedmiotu dzierżawy oraz konieczność dostosowania przedmiotu dzierżawy do standardów unijnych, uzasadnione jest twierdzenie, że we wszystkich tych przypadkach, gdy ochrona dzierżawcy wobec wzbogaconego wydzierżawiającego, gwarantowana umową lub ustawą, okaże się niepełna (niewystarczająca), możliwe jest odwołanie się do instytucji bezpodstawnego wzbogacenia⁴². Zadaniem tej instytucji bowiem jest właśnie

36 Zob. J. Szachulowicz, (w:) Kodeks cywilny..., t. II, s. 296.

37 III CKN 33/98, OSNC 1999, nr 6, poz. 110.

38 III CKN 793/00, LEX nr 77074.

39 Szerzej na temat instytucji bezpodstawnego wzbogacenia zob. zwłaszcza E. Łętowska, *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000, s. 124 i n.

40 Zob. np. W. Czachórski, *Prawo zobowiązań*, Warszawa 1968, s. 234.

41 II CR 384/80, OSN 1981, nr 7, poz. 134.

42 Interpretacja taka znajduje poparcie w doktrynie. Zob. np. W. Pańko, *Dzierżawa...*, s. 149–150; C. Stempka-Jaźwińska, *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981, s. 104–108; J. Szachulowicz, (w:) Kodeks cywilny..., t. II, s. 296.

przywrócenie zachwianej równowagi majątkowej – przy braku lub niedostatecznej podstawie prawnej wzbogacenia⁴³. Tak więc dzierżawca, który dokonał ulepszeń na dzierżawionych gruntach, miałby prawo wystąpić po zakończeniu dzierżawy z roszczeniem przeciwko wydzierżawiającemu o zwrot kosztów dokonanych nakładów na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu (oczywiście w przypadku braku porozumienia stron w tej kwestii).

Jeżeli chodzi o dzierżawę nieruchomości z Zasobu WRSP, niektóre zagadnienia związane z wykonywaniem inwestycji dostosowujących jej przedmiot do przepisów unijnych ujęte zostały w Porozumieniu zawartym pomiędzy ANR a Federacją Związków Pracodawców – Dzierżawców i Właścicieli Rolnych z dnia 13 czerwca 2005 r. Według § 16 tego dokumentu w pierwszej kolejności powinny być realizowane inwestycje dostosowujące przedmiot dzierżawy do obowiązujących przepisów prawa europejskiego. W tym zakresie ANR i dzierżawcy postanowili, że dążyć będą do maksymalnego wykorzystania środków unijnych w ramach działających programów. Wymieniona osoba prawna zobowiązała się wspierać dzierżawców ubiegających się o środki finansowe z budżetu unijnego między innymi poprzez: wyrażenie zgody na realizację inwestycji, przedłużenie dzierżawy do co najmniej 5 lat, w przypadku kiedy umowny termin upływa przed tym okresem⁴⁴.

Na uwagę zasługuje także § 17 Porozumienia z 13 czerwca 2005 r., zgodnie z którym w przypadku prowadzenia inwestycji na części dzierżawionej nieruchomości z Zasobu WRSP, ANR rozważy możliwość sprzedaży tej części na rzecz dzierżawcy w ramach pierwszeństwa nabycia. W pozostałych przypadkach wymieniona osoba prawna, w miarę posiadanych środków finansowych oraz z zachowaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych, może uczestniczyć w inwestycjach realizowanych na przedmiocie dzierżawy ze środków własnych lub wspólnie z dzierżawcą. Ponadto, w przypadku inwestycji niezbędnych do dostosowania przedmiotu dzierżawy do norm prawa unijnego i przez to umożliwiających dzierżawcy kontynuację działalności gospodarczej, nie będzie naliczany czynsz od wzrostu wartości obiektu, wynikającego z inwestycji realizowanych na koszt ANR.

Jeżeli chodzi o zasady wykonywania modernizacji przedmiotu dzierżawy z Zasobu WRSP, zaznaczyć należy, że ustawa z 19 października 1991 r. oraz wydane do niej akty wykonawcze nie zawierają regulacji dotyczącej dokonywania napraw i ulepszeń oraz rozliczeń pomiędzy dzierżawcą a wydzierżawiającym. Dzierżawca, gdy zdecyduje się na dokonanie inwestycji (ulepszenia), powinien – zgodnie z procedurą ustaloną przez ANR – wystąpić ze stosownym wnioskiem i przedłożyć wymagane dokumenty do dyrektora oddziału terenowego ANR. Wnioski dzierżawców o wyrażenie zgody na dokonanie inwestycji rozpatruje komisja. W przypadku wy-

43 Zob. W. Pańko, *Dzierżawa...*, s. 150.

44 Dotyczy to jednak tylko dzierżawców, którzy według opracowanych przez ANR zasad spełniają warunki do udzielenia zgody na wykonanie inwestycji oraz do przedłużenia dzierżawy.

rażenia zgody, zostaje zawarta umowa pomiędzy wydierżawiającym a dzierżawcą. W praktyce wykorzystywane są dwa rodzaje wzorów takich kontraktów – wzór umowy o wykonanie inwestycji finansowanej przez dzierżawcę lub wzór umowy o inwestycję prowadzoną na koszt wymienionej państwowej osoby prawnej⁴⁵.

Jako zasadę przyjmuje się, że dzierżawca pokrywa koszty inwestycji przy zapewnieniu ze strony ANR, że zachowa ona poczynione ulepszenie za zapłatą sumy odpowiadającej jego wartości rynkowej w chwili zwrotu przedmiotu dzierżawy. W niektórych sytuacjach istnieje możliwość uzgodnienia z dzierżawcą, że inwestycje będą finansowane na koszt wydierżawiającego. Odnosi się do zwłaszcza do modernizacji o wysokiej wartości (przy krótkim okresie dzierżawy), w zakresie ochrony środowiska bądź tworzących nowe miejsca pracy⁴⁶. W uzasadnionych wypadkach (gdy np. inwestycja związana jest z wprowadzeniem nowoczesnych technologii) finansowane mogą być także środki trwałe, stanowiące pierwsze wyposażenie obiektu budowlanego. Wykonanie inwestycji bez pisemnej zgody ANR, skutkujące zmianą przeznaczenia części lub całości przedmiotu dzierżawy, może stanowić podstawę do wypowiedzenia umowy ze skutkiem natychmiastowym. W takim przypadku dzierżawca może być dodatkowo obciążony kosztami przywrócenia stanu poprzedniego⁴⁷.

Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej, dzierżawcy gruntów rolnych w latach 2004–2006 mogli korzystać z wielu programów finansowanych z budżetu unijnego. Wspomnieć należy przede wszystkim o działaniu „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej”⁴⁸. W jego ramach dzierżawcy prowadzący gospodarstwo rolne mogli uzyskać wsparcie na inwestycje w zakresie: przechowywania nawozów naturalnych, wymogów weterynaryjnych dotyczących produkcji mleka i produktów mlecznych, spełnienia minimalnych warunków utrzymania kur. Producenci rolni za uzyskanie środki mogli wyposażać gospodarstwo – w zależności od potrzeb – np. w płytę gnojową lub zbiornik na gnojówkę bądź gnojownicę. Dzierżawcy prowadzący gospodarstwa specjalizujące się w produkcji mleka, planując poprawić warunki higieniczne związane z udojem i przechowywaniem mleka surowego, mogli sfinansować m.in. modernizację ścian i podłóg w pomieszczeniach do udoju oraz w pomieszczeniach do przechowywania mleka, wykonanie ujęcia wody.

45 Wzory umów o wykonanie inwestycji zamieszczone zostały m.in. na stronie internetowej ANR: <http://www.anr.gov.pl>

46 Inwestycje dotyczą m.in. obiektów służących do uzdatniania wody, oczyszczania ścieków, wprowadzania energooszczędnych technologii.

47 Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, Dzierżawa nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa 2003, s. 36–38.

48 Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej objęte planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 17, poz. 142 z późn. zm.).

Dzierżawcy mogli brać również udział w działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. W jego ramach wspierane były projekty związane z modernizacją gospodarstw rolnych, prowadzące do ich dostosowania do warunków jednolitego rynku unijnego. Środki finansowe mogły być przeznaczane na realizację inwestycji, mających na celu poprawę dochodowości i konkurencyjności gospodarstw, dostosowanie profilu, skali i jakości produkcji do potrzeb rynku, bezpieczeństwo żywności, poprawę warunków utrzymania zwierząt, ochronę środowiska. Pomocą były objęte koszty budowy budynków inwentarskich lub gospodarczych, instalacji urządzeń do nawadniania upraw, inwestycji służących ochronie środowiska itp.

Beneficjentami mogły być zarówno osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą lub produkcję w działach specjalnych produkcji rolnej, jak też osoby prawne, których przedmiotem działalności była działalność w rolnictwie lub w działach specjalnych produkcji rolnej. Podmioty te mogły być posiadaczami samoistnymi albo zależnymi nieruchomości rolnych. Pomoc polega na refinansowaniu części poniesionych kosztów projektu. Wśród szeregu dokumentów, jakie zobowiązany był złożyć producent rolny w ARiMR wraz z wnioskiem o dofinansowanie inwestycji, niezbędny był i taki, który potwierdzał tytuł prawny do gospodarstwa, w którym miał być realizowany projekt. Ponadto do wniosku załączyć należało oświadczenie właściciela nieruchomości, w którym wyrażał on zgodę na realizację projektu – jeżeli gospodarstwo lub jego część jest w posiadaniu zależnym wnioskodawcy i uzyskana z tego gospodarstwa lub jego części nadwyżka miała bezpośredni wpływ na osiągnięcie wymaganego progu żywotności ekonomicznej⁴⁹.

Wszystko na to wskazuje, że w latach 2007–2013 dzierżawcy będą mogli korzystać ze środków przewidzianych w programie „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Według bowiem projektu PROW beneficjentem będzie osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność rolniczą w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Działanie ma na celu poprawę konkurencyjności sektora rolnego poprzez zwiększenie efektywności gospodarstw rolnych oraz zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz warunków utrzymania zwierząt. Pomoc ma być przyznana na inwestycje mające na celu dostosowanie gospodarstwa rolnego do standardów wymaganych przepisami prawa Unii Europejskiej, a także inwestycje obejmujące w szczególności: zakup lub instalację nowych maszyn, urządzeń lub narzędzi do produkcji rolnej, w tym oprogramowania; zakup, instalację lub budowę elementów infrastruktury technicznej. Pomoc ma mieć formę refundacji części poniesionych kosztów realizacji inwestycji. Będzie ona wynosiła maksymalnie od 40% do 75%

49 Zob. § 6 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 grudnia 2004 r. w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w zakresie działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” (Dz.U. Nr 270, poz. 2684).

kosztów inwestycji kwalifikującej się do objęcia pomocą. Maksymalna wysokość kwoty udzielonej jednemu beneficjentowi i na jedno gospodarstwo rolne w ramach tego działania nie może przekroczyć 500 tys. zł.

Omawiając zagadnienie modernizacji przedmiotu dzierżawy, wspomnieć warto, że do ich wykonywania zachęcają dzierżawców regulacje prawne albo gwarantujące im trwałość stosunku dzierżawy gruntów rolnych, albo ułatwiające nabycie własności przedmiotu dzierżawy. Jak zostało już podkreślone podczas rozważań, Kodeks cywilny nie zabezpiecza w wystarczającym zakresie trwałości stosunku dzierżawy gruntów rolnych. Odnosi się to szczególnie do takich kwestii, jak określenie czasu trwania dzierżawy, przedłużenia na następny okres dzierżawny, wypowiedzenia dzierżawy. Natomiast do instytucji ułatwiających nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych zaliczyć trzeba prawo pierwokupu, pierwszeństwo nabycia nieruchomości bez przetargu, dzierżawę z opcją zakupu (tzw. leasing rolniczy).

Jeżeli chodzi o dzierżawę nieruchomości z Zasobu WRSP, główną przeszkodą w korzystaniu przez dzierżawców z instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu jest nieprzeznaczanie dzierżawionych gruntów rolnych do sprzedaży. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w odniesieniu do dużych obszarów gruntów rolnych wydzielonych przez ANR zgłoszone zostały roszczenia przez byłych właścicieli. Nadal bowiem obowiązuje zakaz zbywania tychże gruntów wprowadzony w 1997 r. przez Prezesa Rady Ministrów i wydane na jego podstawie Wytyczne Prezesa ANR⁵⁰. Warto dodać, że ustawa z dnia 19 października 1991 r. wprowadziła korzystną dla dzierżawców instytucję dzierżawy z opcją zakupu. Jak pokazuje praktyka, nie jest ona jednak prawie wcale wykorzystywana przez ANR jako forma zagospodarowania mienia z Zasobu WRSP⁵¹.

Odnosząc się z kolei do prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy nieruchomości rolnej na mocy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, podkreślić trzeba, że zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy zakres zastosowania tego prawa został ograniczony w porównaniu z regulacją zawartą w nieobowiązującym już art. 695 § 2 kc. Ustawowe prawo pierwokupu przysługuje tylko rolnikowi indywidualnemu prowadzącemu gospodarstwo rolne albo spółdzielni produkcji rolnej. Poza tym dzierżawcy, jak powszechnie wiadomo, mogą skorzystać z tego prawa dopiero wtedy, gdy właściciel sprzedaje przedmiot dzierżawy. Wyeliminowanie prawa pierwokupu jest zawsze możliwe np. drogą sporządzania umowy darowizny⁵².

50 Roszczenia zgłoszone do ANR obejmują około 500 tys. ha. Najwięcej odnotowano ich w Wielkopolsce, gdzie w 2004 r. 80% gruntów będących w Zasobie WRSP objętych było roszczeniami; tak Coraz więcej roszczeń, Rolnik Dzierżawca 2004, nr 11, s. 19. Zob. F. Petryna, Uprawnienia byłych właścicieli, Agropremiany 2002, nr 9, s. 8–9; zob. też M. Możdżeń–Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych, Kraków 2003, s. 105–106.

51 Zob. szerzej A. Suchoń, Nabycie przez dzierżawców własności dzierżawionych nieruchomości rolnych, (w:) Prawo i administracja, t. III, pod red. R. Budzinowskiego, Piła 2004, s. 244–248.

52 Zob. M. Kępiński, Pozorność w umowach o przeniesienie własności nieruchomości, Nowe Prawo 1969, nr 9, s. 1373–1380.

Na tle powyższych rozważań stwierdzić należy, że do prowadzenia działalności rolniczej zgodnej z ochroną środowiska zachęcają producentów rolnych przede wszystkim przepisy prawne przewidujące możliwość otrzymania dodatkowych środków finansowych. Chodzi zwłaszcza o programy rolnośrodowiskowe oraz dopłaty ONW. W warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej nieprzestrzeganie przez rolnika zasad „Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej” może doprowadzić do wstrzymania wypłaty albo obniżenia wysokości pomocy z budżetu unijnego⁵³. Coraz większe wymagania nakładane na dzierżawców, wynikające z objęcia naszego kraju Wspólną Polityką Rolną, pozostają w zgodzie z bardzo ogólnie określonym obowiązkiem dzierżawcy zawartym w art. 696 kc., a polegającym na wykonywaniu jego prawa zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Pamiętać bowiem trzeba, że rozwój technik uprawy gruntu, sposobu nawożenia, wprowadzanie nowych ustawowych wymagań w zakresie ochrony środowiska powoduje, iż katalog obowiązków dzierżawcy gruntów rolnych ulega zmianom.

Można pokusić się o wysunięcie twierdzenia, że to właśnie instrumenty ekonomiczne będą w przyszłości wpływać na coraz większe zainteresowanie dzierżawców poprawą stanu środowiska poprzez racjonalną gospodarkę ziemią. Uwaga ta jednak odnosi się przede wszystkim do dzierżaw długoterminowych. Natomiast w odniesieniu do dzierżaw krótkoterminowych czy zawieranych na czas nieokreślony tendencja ta może nie zachodzić. Po pierwsze, dzierżawcy mogą nie spełniać obligatoryjnych wymogów uprawniających do otrzymania np. płatności rolnośrodowiskowych, po drugie zaś, udział w takich programach może nie być dla nich atrakcyjny z powodów finansowych. Rezygnacja z metod intensywnej uprawy na rzecz takich, które służą ochronie środowiska, powoduje mniejsze plony, a otrzymanie dodatkowych płatności może nie być wystarczającą rekompensatą finansową. Brak stabilizacji w zakresie gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych powoduje, że dzierżawcy dążą z reguły do osiągnięcia jak najwyższych dochodów w czasie trwania dzierżawy. Bezsprzecznie udział w działaniach mających na celu ochronę środowiska jest korzystny dla wydzierżawiających. Mają oni bowiem pewność, że po jej zakończeniu dzierżawione grunty rolne zwrócone zostaną w dobrym stanie.

Odnosząc się z kolei do zagadnienia modernizacji przedmiotu dzierżawy, stwierdzić trzeba, że z jednej strony istnieją przepisy nakładające obowiązek dostosowania przez producenta rolnego przedmiotu dzierżawy do wymogów unijnych. Stanowi to często warunek kontynuowania działalności rolniczej. Ponadto występu-

53 Jeżeli w wyniku pierwszej kontroli na miejscu zostanie stwierdzone, że zasady zwykłej dobrej praktyki rolniczej nie są przestrzegane, uchybienia te są odnotowywane w protokole kontroli, a producent rolny jest pouczany tylko o skutkach dalszego nieprzestrzegania tych zasad. Natomiast bardziej dolegliwe dla rolnika mogą być skutki kolejnych kontroli. Jeżeli bowiem w wyniku następnej kontroli na miejscu okaże się, że nadal nieprzestrzegane są zasady zwykłej dobrej praktyki rolniczej, to płatność rolnośrodowiskowa należna za dany rok podlega: zmniejszeniu o 7% za każde uchybienie inne niż stwierdzone podczas poprzedniej kontroli; zawieszeniu – w przypadku wystąpienia uchybienia, które zostało już stwierdzone podczas poprzedniej kontroli.

ją przepisy zachęcające dzierżawców do ulepszania przedmiotu dzierżawy. Chodzi tutaj szczególnie o ulgi inwestycyjne w podatku rolnym⁵⁴ oraz możliwość finansowania części kosztów inwestycji z budżetu unijnego.

Z drugiej jednak strony wejście w życie wspomnianych aktów prawnych nie łączyło się ze zmianą przepisów prawnych poświęconych dzierżawie zawartych w Kodeksie cywilnym. Przede wszystkim widoczny jest brak definicji ulepszenia i zasad ich wykonywania. Powoduje to problemy chociażby z rozróżnieniem charakteru nakładów, wymogiem uzyskania zgody na wykonanie modernizacji i ich finansowaniem. Taki brak korelacji między przepisami Kodeksu cywilnego i regulacjami prawnymi wynikającymi z innych aktów prawnych nie wpływa pozytywnie na podejmowanie przez dzierżawców inicjatywy modernizacji przedmiotu dzierżawy. Ponadto brakuje w Kodeksie cywilnym instytucji przewidującej obowiązkowe przedłużenie stosunku dzierżawy gruntów rolnych, gdy okres amortyzacji poczynionych nakładów przekracza czas trwania dzierżawy.

Powyższe rozważania pokazały również, że zachodzi konieczność zmiany przepisów w zakresie dzierżawy gruntów rolnych. Potrzeba ta wzrosła po objęciu naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną. Przepisy prawne dotyczące konstrukcji umowy dzierżawy powinny umożliwiać udział dzierżawców w programach unijnych promujących prowadzenie działalności rolniczej zgodnej z ochroną środowiska, a także mającej na celu modernizację przedmiotu dzierżawy, a nie stawiać bariery w tym względzie. Niewątpliwie do najbardziej pilnych zmian z punktu widzenia dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP zaliczyć należy modyfikację art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. W pełni uzasadnione wydaje się wprowadzenie ustawowego terminu rozpatrzenia wniosku o kontynuację dzierżawy nieruchomości złożonego przez dzierżawcę. Przykładowo ANR zobowiązana byłaby do rozpatrzenia wniosku w ciągu 2 miesięcy od dnia jego złożenia. Brak odpowiedzi w tym zakresie oznaczałby przedłużenie dzierżawy na okres podany we wniosku, nie dłuższy niż 5 lat. Jak bowiem zostało podkreślone w czasie rozważań, brak odpowiedzi w kwestii kontynuacji dzierżawy powoduje często „stan zawieszenia”, jeżeli chodzi o możliwość wystąpienia z wnioskiem o środki unijne.

Jeżeli chodzi o dzierżawę uregulowaną w Kodeksie cywilnym, rozważyć należałoby wprowadzenie, po pierwsze, zasady, że dzierżawy gruntów rolnych zawierane muszą być na czas oznaczony, po drugie, instytucji automatycznego przedłużenia dzierżawy o następny ustawowo ustalony czas, np. 5 lat albo o okres określony w kontrakcie. Wyróżnić można co najmniej dwa rozwiązania legislacyjne w kwestii takiego przedłużenia dzierżawy gruntów rolnych⁵⁵.

⁵⁴ Zob. art. 13 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym.

⁵⁵ Za wprowadzeniem instytucji automatycznego przedłużania dzierżawy gruntów rolnych opowiadał się m.in. A. Li-chorowicz, O nowy model..., (w:) Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian..., s. 192.

Pierwsze polegałoby na przyjęciu, że dzierżawa wygasa z upływem okresu, na jaki została zawarta, chyba że dzierżawca w odpowiednim terminie (np. 6 miesięcy przed upływem zakończenia stosunku dzierżawy) zgłosi zamiar jej kontynuacji. Wydierżawiający mógłby odmówić kontynuacji dzierżawy w przypadkach określonych w ustawie, np. wydierżawiający, jego małżonek bądź krewny ma zamiar wykorzystywać osobiście przedmiot dzierżawy w celach rolniczych; dzierżawca nie wywiązywał się prawidłowo z obowiązków wynikających z umowy dzierżawy rolniczej, np. nie płacił terminowo czynszu dzierżawnego, nie prowadził prawidłowej gospodarki na przedmiocie dzierżawy.

Drugie natomiast rozwiązanie legislacyjne polegałoby na konieczności złożenia przez wydierżawiającego oświadczenia o niewyrażeniu zgody na kontynuację stosunku dzierżawy, np. w terminie rocznym przed upływem umownego czasu trwania dzierżawy. W przypadku niezłożenia takiego oświadczenia, nastąpiłoby przedłużenie stosunku dzierżawy o czas określony w ustawie albo w umowie. Wydierżawiający mógłby odmówić kontynuacji dzierżawy w przypadkach określonych w ustawie. Również niezainteresowany dalszą dzierżawą dzierżawca mógłby złożyć oświadczenie o jej zakończeniu.

Niewątpliwie konieczne jest wprowadzenie do przepisów o dzierżawie definicji „napraw” i „ulepszeń”. Jeżeli chodzi o ulepszenia, należy postulować, aby na ich wykonanie niezbędna była zgoda wydierżawiającego. Ustawa powinna jednak dopuszczać pewne wyjątki od tejże reguły. Zaliczyć do nich trzeba: ulepszenia, których wykonanie wynika z prawidłowej gospodarki, a równocześnie nie narusza substancji przedmiotu dzierżawy oraz nie prowadzi do nieodwracalnych zmian w sposobie jego rolniczego użytkowania, a także ulepszenia, których celem jest dostosowanie prowadzonej działalności rolniczej na dzierżawionej nieruchomości rolnej do wymogów wynikających z odrębnych przepisów, w tym z prawa Unii Europejskiej.

Przechodząc do wniosków *de lege ferenda* dotyczących instytucji ułatwiających dzierżawcom nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych, należy postulować zmiany odnośnie do ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości rolnej. Wydaje się, że prawo to powinno przysługiwać nie tylko rolnikom indywidualnym, ale także spółkom prawa handlowego, jeżeli głównym ich przedmiotem jest prowadzenie działalności rolniczej, a obszar gospodarstwa nie przekracza 300 ha. Rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa pierwokupu uzasadnia przede wszystkim fakt, że często prowadzenie gospodarstwa rolnego o większej powierzchni, szczególnie w przypadku kilku osób, zmusza rolników do tworzenia spółki prawa handlowego i kontynuowania w tej formie prawnej działalności rolniczej. Jeżeli wspólnicy w spółkach osobowych albo członkowie zarządu w spółkach kapitałowych mają kwalifikacje rolnicze, a ich główne zajęcie związane jest z prowadzeniem działalności rolniczej, to nie wydaje się zasadne pozbawienie spółek prawa handlowego prawa pierwokupu. Tym bardziej, że podmioty takie mogą być beneficjentami w wie-

lu programach finansowanych ze środków unijnych. A zatem, jeżeli spółki prawa handlowego mogą prowadzić działalność rolniczą na podobnych zasadach jak osoby fizyczne w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, jest to jeden z argumentów przemawiających za przyznaniem również tym producentom rolnym prawa pierwokupu do nabycia dzierżawionych gruntów rolnych.

Część III
NIERUCHOMOŚCI ROLNE.
PRZEKSZTAŁCENIA WŁASNOŚCIOWE

Podział nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne

1. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich nie może ograniczać się do środków prawnych i ekonomicznych wymienionych *expressis verbis* w ustawie, która to wspieranie zapowiada w swym tytule¹. Integralną częścią procesu wspierania rozwoju obszarów wiejskich winna być polityka gospodarowania przestrzenią na tych obszarach, zapewniająca ochronę ładu przestrzennego w sposób uwzględniający specyfikę przestrzeni wiejskiej z jej walorami architektonicznymi, krajobrazowymi, ekologicznymi, historycznymi, ekonomicznymi i społecznymi. Odpowiedni do celów polityki gospodarowania przestrzenią winien być dobór środków prawnych służących osiągnięciu wcześniej wyznaczonych celów. Regulacja prawna w tym zakresie winna być spójna i zwarta. Tego na razie nie można powiedzieć o regulacji polskiej. Konieczność maksymalnego i szybkiego wykorzystania środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej spowodowała, że przepisy regulujące zagospodarowanie tych środków tworzą wyraźnie wyodrębnioną warstwę. Nietypowy jest przy tym, jeśli chodzi o polską tradycję prawną, podział regulowanej materii na materię ustawową i pozaustawową. Ustawa ma charakter ramowy, upoważnienie do wydania rozporządzenia – charakter blankietowy, a wymagane przez Konstytucję RP wytyczne nakazują uwzględnić przede wszystkim ustalenia dokonane z Komisją Europejską². Jest to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę mechanizmy prawne Unii Europejskiej, a w szczególności te, które służą wdrożeniu Wspólnej Polityki Rolnej³. W większości państw Unii Europejskiej środki prawne służące realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej – również w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich – funkcjonują wszakże w otoczeniu tradycyjnych, stabilnych środków prawnych służących kształtowaniu przestrzeni wiejskiej⁴.

1 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.).

2 Por. art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 2 powołanej ustawy.

3 Szerzej na ten temat: P. Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s. 347 i nast. oraz A. Jurciewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne, Warszawa 2004, s. 199 i nast.

4 Zob. w odniesieniu do Niemiec: E. Weiss, Möglichkeiten der Unternehmensflurbereinigung zur Förderung von Fachplanungen, Zeitschrift fuer Vermessungswesen 10(1991), s. 420–441 i podana tam literatura, a także te-

O rozwiązaniach polskich służących kształtowaniu przestrzeni wiejskiej nie można powiedzieć, że stanowią spójny, stabilny i dobrze funkcjonujący system. Stąd też prawodawca polski napotyka na kłopoty wszędzie tam, gdzie zagospodarowanie środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej uwarunkowane jest treścią odpowiednich środków prawnych polityki przestrzennej. Zmusza go to do posługiwania się środkami prowizorycznymi, których jedyną *ratio legis* stanowi wytworzenie prawnego uzasadnienia dla zagospodarowania unijnych środków finansowych. Klasycznym – choć niezbyt chwalebny – przykładem takiego podejścia prawodawcy polskiego są rozwiązania prawne dotyczące zalesiania gruntów rolnych⁵.

2. Instrumenty prawne, które winny służyć urządzaniu przestrzeni wiejskiej, nie tworzą w prawie polskim spójnego systemu, a nadto nie są powiązane z pozostałą częścią polskiego systemu prawnego. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Niewątpliwie wpłynęły na to uwarunkowania, które z pewnym uproszczeniem można określić jako „historyczno-ideologiczne”. W poprzednim ustroju z dużą ostrożnością wkraczano z środkami prawnymi polityki przestrzennej na tereny wiejskie. Każda bowiem próba wprowadzania rygorów w planowaniu i zagospodarowywaniu przestrzeni rolniczej była odbierana przez rolników jako przygotowanie do kolektywizacji rolnictwa indywidualnego. W początkach lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia wystąpiła zaś swoista fascynacja własnością, pojmowaną jako prawo, które w nowych warunkach ustrojowych nie powinno doznawać większych ograniczeń, a gdy chodzi o własność nieruchomości, to na pewno nie powinno doznawać ograniczeń w zakresie *ius disponendi* i w odniesieniu do sposobów zagospodarowania przedmiotu własności.

Zapowiadany w Prawie geodezyjnym i kartograficznym⁶ krajowy system informacji o terenie nie został jeszcze wdrożony, a elementy, które mają go tworzyć, są w stadium modernizacji, przenoszenia informacji do systemu elektronicznego i nie są jeszcze wzajemnie powiązane ani na poziomie lokalnym, ani na poziomie krajowym. W szczególności poza systemem pozostają informacje – o dużej dla obrotu nieruchomości doniosłości prawnej – zawarte w planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach lokalizacyjnych⁷.

goż autora, Zur Bedeutung des Grundeigentums fuer die Gewaehrleistung der Freiheit des Menschen, Zeitschrift fuer Vermessungswesen 1(1996), s. 20–21.

5 Zob. § 14a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesienie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.). Przepis ten zawiera rozwiązania prowizoryczne, lecz konieczne wobec wyraźnego niedowładu planowania przestrzennego, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzeni nieurbanizowanej. Wyrażony brak spójności z innymi przepisami ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r., Nr 45, poz. 435 ze zm.), a zwłaszcza z art. 14 ust. 1–5, wykazują przepisy wprowadzone do tej ustawy w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 28 listopada 2003 r., a w szczególności art. 14 ust. 7 i 8 oraz art. 35 ust. 5. Ten ostatni przepis przewiduje nową instytucję planu zalesienia, którą niezwykle trudno powiązać z innymi środkami prawnymi służącymi urządzaniu i kształtowaniu przestrzeni leśnej.

6 Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. (Dz. U. z 2005 r., Nr 240, poz. 2027) – zob. zwłaszcza art. 2 pkt 15 i art. 5.

7 Sytuację poszukującego takich informacji poprawiają rejestry planów miejscowych i decyzji lokalizacyjnych, które zgodnie z art. 31 ust. 1, 57 ust. 1–3 i 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowa-

Ustawodawca jest niezbyt aktywny w doskonaleniu i dostosowaniu do nowych warunków ustrojowych klasycznego instrumentu polityki przestrzennej, uwzględniającego specyfikę rolnictwa, jakim jest scalanie gruntów⁸. Regulująca materię scaleniową ustawa pochodzi z 1982 r.⁹ i od tego czasu nie zmieniła swej zasadniczej konstrukcji. Dokonana przy okazji uchwalenia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁰ nowelizacja dotyczyła kwestii szczegółowych i w istocie drugorzędnych¹¹. Typowe dla prawa rolnego instrumenty, służące urządzaniu przestrzeni rolniczej jako najistotniejszego elementu przestrzeni wiejskiej, są z powodu swego anachronizmu i koncentrowaniu się przede wszystkim na problemie racjonalnego rozłogu użytków rolnych mało przydatne dla realizacji programu rozwoju obszarów wiejskich. Istotą tego programu jest bowiem wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój terenów wiejskich¹².

Koncepcja wielofunkcyjnego – choć nie zawsze zrównoważonego – rozwoju terenów wiejskich została spontanicznie wdrożona do praktyki zanim została sformułowana na płaszczyźnie doktrynalnej i politycznej. Po zniesieniu z dniem 1 października 1990 r.¹³ ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, wzrosło zainteresowanie przestrzenią wiejską nierolników. Ci ostatni szybko docenili ekologiczne, rekreacyjne, a także inwestycyjne walory przestrzeni wiejskiej i społecznego środowiska wiejskiego. Zaowocowało to nie zawsze pozytywnymi rezultatami. Liberalizacji przepisów o obrocie nieruchomościami rolnymi towarzyszyły bowiem liberalne rozwiązania publicznoprawne, odnoszące się do urządzania przestrzeni i zagospodarowania terenów wiejskich. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich coraz bardziej zaczął oddalać się od wzorca zrównoważonego rozwoju.

3. Ustawodawca stara się wdrożyć do praktyki koncepcję zrównoważonego rozwoju wsi przy pomocy rozwiązań prawnych, które zawarł w aktach normatywnych tworzonych w przeszłości głównie dla „miejskich” adresatów. Chaotycznemu zagospodarowaniu przestrzeni wiejskiej mają zapobiegać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a w razie ich braku decyzje o warunkach zabudowy¹⁴. Z dniem 22 września 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁵, która poddaje reglamentacji również niektóre podziały nieruchomości

niui przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) prowadzą organy administracji publicznej (przede wszystkim organy wykonawcze gminy).

8 Por. A. Zieliński, Scalanie i wymiana gruntów, (w:) Prawo rolne pod redakcją A. Stelmachowskiego, Warszawa 2006, s. 261–262 i podana tam literatura.

9 Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r., Nr 178, poz. 1749 ze zm.).

10 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 64, poz. 592).

11 Szerzej: B. Wierzbowski, Kształtowanie ustroju rolnego. Aspekty przestrzenne, (w:) Studia Iuridica Agraria 5t. V, Białystok 2005, s. 233 i nast.

12 Por. E. Tomkiewicz, Koncepcje rozwojowe rolnictwa, (w:) Prawo rolne..., s. 526.

13 Data wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321).

14 Zob. zwłaszcza art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

15 Dz. U. z 2004 r., Nr 141, poz. 1492. Ustawa po uchwaleniu została w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego, co spowodowało opóźnienie wejścia jej w życie.

ści wykorzystywanych rolniczo. Przepisy wprowadzone w wyniku tej nowelizacji do ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁶ sprawiają wrażenie doraźnych przepisów interwencyjnych, mających zapobiegać niekontrolowanemu podziałowi nieruchomości wprowadzie rolnych – według stanu w ewidencji gruntów i budynków – lecz nadających się do wykorzystania na cele nierolne, a zwłaszcza na cele związane z wypoczynkiem. Taki charakter tych przepisów sprawia, że nie są one spójne z pozostałymi przepisami u.g.n., a nadto trudno je powiązać z przepisami Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Szczegółne problemy przepisy te wywołują w praktyce notarialnej. Sygnalizowałem to już we wcześniejszej publikacji, przedstawiając także skrótowo stanowisko co do sposobu rozwiązania tych problemów¹⁷. Wypada jednak powrócić do tych kwestii w niniejszym opracowaniu i przedstawić szerszą argumentację dla uzasadnienia wyrażonego wcześniej poglądu, który sprowadza się do tego, że nie powinno się wymagać od notariusza, aby w każdym wypadku, gdy przedmiotem przeniesienia własności miałyby być część powierzchni ziemi niebędąca nieruchomością w znaczeniu wieczystoksięgowym, lecz stosownie do art. 96 ust. 3 u.g.n. odrębnie oznaczoną w ewidencji gruntów i budynków działką, żądał od zbywcy dokumentów pozwalających ustalić prawne okoliczności i czas owego odrębnego ewidencyjnego oznaczenia.

Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na to, że przepisy o podziale nieruchomości winny chronić następujące wartości:

- 1) ład geodezyjny;
- 2) ład ewidencyjny;
- 3) ład przestrzenny;
- 4) bezpieczeństwo obrotu.

Jeżeli chodzi o tę ostatnią wartość, to należy zwrócić uwagę, że wówczas, gdy dochodzi do podziału nieruchomości i wprowadzenia do obrotu części powierzchni ziemi powstałych w wyniku podziału, nabywcy tych części zainteresowani są tym, aby nabywane przez nich rzeczy (nieruchomości gruntowe) były przydatne do osiągnięcia projektowanych celów, które były motywem nabycia i które – w zdecydowanej większości wypadków – zostały uwzględnione w uzgodnionej cenie nieruchomości. Interes majątkowy nabywcy doznaje uszczerbku wtedy, gdy okaże się, że nabyta nieruchomość nie ma właściwości, o których istnieniu zapewniał zbywca lub o istnieniu których nabywca był przekonany¹⁸. Literalna wykładnia przepi-

¹⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.) – odtąd: „u.g.n.”

¹⁷ B. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 246.

¹⁸ Typowa sytuacja to taka, w której transakcja była zawierana przy założeniu, że nabywana nieruchomość może zostać zabudowana, a dopiero w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub o wydanie pozwolenia na budowę okazuje się, że jakkolwiek zabudowa ze względu na powierzchnię, konfigurację lub położenie nieruchomości jest niedopuszczalna.

sów Kodeksu cywilnego (art. 566 § 1 i 2) nakazuje rozpatrywać tę sytuację w sposób właściwy dla odpowiedzialności sprzedawcy za wady fizyczne. Trzeba jednak zauważyć, iż sytuacja, w której nieruchomość jest obciążona prawem osoby trzeciej, co pozwala mówić o wadzie prawnej, niewiele w istocie różni się od sytuacji, w której do nieruchomości odnoszą się publicznoprawne ograniczenia niepozwalające na jej swobodne zagospodarowanie. Stąd też bezpieczeństwo prawne w obrocie nieruchomościami nie może być rozpatrywane z pominięciem tych sytuacji, w których ograniczenia publicznoprawne istniejące, lecz nieodzwierciedlone wcale lub odzwierciedlone niezbyt wyraziście w rejestrach publicznych, sprawiają, że nabywca nieruchomości nie będzie mógł osiągnąć celów, które stanowiły dlań motyw nabycia nieruchomości.

Przy rozpatrywaniu regulacji prawnych dotyczących podziału nieruchomości uprawnione jest założenie, że ochrona wyżej wymienionych wartości należy do różnych organów i podmiotów, które przyjmują domniemanie ważności i prawidłowości aktów i działań dokonanych przez pozostałe podmioty. O zachowanie ładu geodezyjnego dba organ odpowiedzialny za gromadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹⁹, o zachowanie ładu ewidencyjnego dba starosta i sądy wieczystoksięgowe²⁰, o zachowanie ładu przestrzennego dba organ wykonawczy gminy²¹. Troska o bezpieczeństwo obrotu należy przede wszystkim do notariusza i sądu wieczystoksięgowego. Podmioty te nie są jednak w stanie zapobiec zagrożeniu, jakie dla nabywcy może stanowić nabycie niedającej się swobodnie wykorzystać nieruchomości powstałej w wyniku podziału. Podmioty te winny kierować się przede wszystkim treścią art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego i jego „przedłużeniem” w postaci art. 96 ust. 3 u.g.n. We wstępnych rozważaniach nieuprawnione jest założenie, że art. 93 ust. 2 a u.g.n. jest przepisem szczególnym wyłączającym stosowanie art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego w związku z art. 96 ust. 3 u.g.n.

4. Nieruchomość jest rzeczą oznaczoną co do tożsamości. Nie można jej jednak oznaczać w obrocie prawnym w sposób dowolny, a jedynie stosując oznaczenie przyjęte w ewidencji gruntów i budynków, które winno być zgodne z oznaczeniem nieruchomości w księdze wieczystej (art. 27 ust. 1 u.k.w.h.). Stąd też właściciel nieruchomości gruntowej, który chciałby zbyć tylko część swej nieruchomości, winien przed transakcją doprowadzić do tego, aby owa część została oznaczona w ewidencji gruntów i budynków jako działka ewidencyjna. Podobnie rzecz się ma, gdy dochodzi – w trybie sądowym lub umownym – do zniesienia współwłasności nieruchomości przez jej podział. Operację, w wyniku której dochodzi do powstania w granicach

¹⁹ Zob. art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2005 r., Nr 240, poz. 2027).

²⁰ Zob. art. 22 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, a także art. 27 u.k.w.h.

²¹ Art. 93 i 94 w związku z art. 96 ust. 1 u.g.n.

jednej nieruchomości gruntowej nowych działek ewidencyjnych²², określa się powszechnie jako geodezyjny podział nieruchomości. Jeżeli dochodzi do takiej zmiany stosunków prawnorzeczowych dotyczących działek ewidencyjnych powstałych w wyniku geodezyjnego podziału nieruchomości, która polega na tym, że obszar gruntu dotychczas jednorodny pod względem prawnym stał się różnorodny, to tę sytuację zwykło określać się jako prawny podział nieruchomości. Określenia te są wynikiem pewnej konwencji językowej przyjętej w naukach prawnych. W istocie chodzi bowiem o dwa etapy tego samego przedsięwzięcia, które ma polegać na wprowadzeniu do obrotu określonej części powierzchni ziemi, która nie jest wprowadzanie nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego lub w rozumieniu u.k.w.h.,²³ lecz dzięki „podziałowi geodezyjnemu” i oznaczeniu odpowiadającemu art. 26 ust. 1 u.k.w.h. może stać się w każdej chwili przedmiotem czynności prawnej skutkującej przeniesieniem prawa własności. Podział geodezyjny nie jest „sztuką dla sztuki”, lecz niezbędnym przedsięwzięciem umożliwiającym zbycie określonej części powierzchni ziemi, która bez tego podziału nie może być zidentyfikowana i oznaczona w sposób odpowiadający regułom wieczystoksięgowym²⁴.

Nietrudno zauważyć, że pozostawienie swobody w zakresie dokonywania podziału nieruchomości nie sprzyja racjonalnemu gospodarowaniu przestrzenią. Z tego też względu ustawodawca, kierując się – jak można przypuszczać – konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), poddał w dziale III rozdziale 1 u.g.n. niektóre podziały nieruchomości szczegółowej reglamentacji prawnej. Podziały nie objęte regulacją powołanego rozdziału u.g.n. nie podlegają reglamentacji, co nie oznacza, że przy ich dokonywaniu nie obowiązują żadne wymagania. Podział nieruchomości dokonywany w zakresie nieobjętym regulacją u.g.n. należy rozpatrywać w kategoriach czynności materialno-technicznych podmiotów administracji publicznej. Przy dokonywaniu takiego podziału winny być spełnione wymagania dotyczące prac geodezyjnych, uprawnień zawodowych do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz relacji między tym zasobem a ewidencją gruntów i budynków²⁵.

5. Zakres przedmiotowy stosowania przepisów działu III rozdziału 1 u.g.n. został określony w art. 92 u.g.n. przez generalne wyłączenie stosowania tych przepisów w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne. Skutkiem prawnym wejścia w życie planu miejscowego jest więc między innymi i to, że podział nieruchomości przeznaczonych na cele inne niż rolne wymaga, co do zasady, decyzji zatwierdzającej podział. Druga kategoria powodująca wyłączenie danej nieruchomości spod przepisów reglamentujących podział nieruchomości, a mianowicie nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne, została zdefiniowana w art. 92 ust. 2 u.g.n. przez odwołanie się do dwu kryteriów: treści wpisu w ewidencji gruntów i budynków (kryterium pozytywne) i ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (kryterium negatywne). Nieruchomość, w stosunku do której wydana została ostateczna decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²⁶, bez względu na treść wpisów w ewidencji gruntów i budynków nie jest w rozumieniu u.g.n. nieruchomością wykorzystywaną na cele rolne i leśne, co oznacza, że podział jest reglamentowany.

Z tym zastrzeżeniem dotyczącym nieruchomości, dla których ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, nieruchomościami wykorzystywanymi na cele rolne i leśne w rozumieniu u.g.n. są nieruchomości wykazane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne albo grunty leśne, grunty zadrzewione i zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych²⁷ użytki kopalne i drogi²⁸. Nieruchomości te oraz nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne²⁹, co do zasady, nie są objęte reglamentacją u.g.n. odnoszącą się do podziału nieruchomości. Podział takich nieruchomości objęty jest jednak regulacją zawartą w u.g.n. w dwu wypadkach, a mianowicie wówczas, gdy dokonanie podziału spowodowałoby:

- 1) konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych

22 Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454) działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych.

23 W orzecznictwie daje się zauważyć tendencję do nadawania tego samego znaczenia pojęciu nieruchomości w ujęciu kodeksu cywilnego i w ujęciu wieczystoksięgowym. Szerzej na ten temat A. Oleszko, Podział prawny nieruchomości gruntowej (zagadnienia wieczystoksięgowe), (w:) Studia Iuridica Agraria T.V, Białystok 2005, s. 152.

24 Zgodnie z poglądem SN wyrażonym w postanowieniu z 19 lutego 2003 r. (V CK 278/02 – LEX nr 77085) „podstawę prawną wieczystoksięgowego podziału nieruchomości można dostrzec w regulacji zamieszczonej w art. 21 u.k.w.h.; skoro z woli właściciela dochodzi do połączenia nieruchomości, to może również dojść do ich rozłączenia (a contrario)”. Tylko od woli właściciela zależy, czy wystąpi o urządzenie księgi wieczystej dla całości powierzchni ziemi oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako działki ewidencyjne w wyniku geodezyjnego podziału nieruchomości. Części te w rozumieniu art. 21 u.k.w.h. są bowiem „nieruchomościami graniczącymi z sobą”. Można dla każdej z nich urządzić więc księgę wieczystą.

25 Szczegółowo i wnikliwie na ten temat: P. Hoffmann, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r. III CZP 47/00, Rejent 2002, nr 4, s. 133–141.

26 Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p., pod tą zbiorczą nazwą rozumie się decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzję o warunkach zabudowy.

27 U.g.n. nie zawiera definicji nieruchomości rolnej. Powszechnie przyjmuje się, że chodzi tu o nieruchomości rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego. W wypadku nieruchomości, w skład której wchodzi różne użytki gruntowe, w praktyce – zwłaszcza w związku ze stosowaniem u.k.u.r. – przyjęto, że zawsze, gdy w skład danej nieruchomości gruntowej wchodzi użytki rolne, mamy do czynienia z nieruchomością rolną. Podejście takie podyktowane niewątpliwie oportunizmem, może budzić wątpliwości. Szerzej na ten temat: B. Wierzbowski, Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim, (w:) Studia Iuridica Agraria t. IV, Białystok 2005, s. 95–111. W odniesieniu do art. 92 ust. 2 u.g.n. takie podejście należy uznać za prawidłowe, gdyż w szerokim zakresie wyłącza nieruchomości spod reglamentacji ich podziału. Jest więc zgodne z wykładnią systemową (ograniczeń prawa własności nie domniemywa się) i zapewnia odnalezienie w art. 92 ust. 1 u.g.n. treści zgodnych z Konstytucją RP (wykładnia w zgodzie z konstytucją).

28 Użyte w art. 92 ust. 2 u.g.n. pojęcia wyraźnie nawiązują do treści załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

29 W tym wypadku nie ma doniosłości prawnej aktualny wpis w ewidencji gruntów i budynków.

albo

2) wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha.

6. W pierwszej sytuacji występują trudności z ustaleniem znaczenia pojęcia „niezbędna droga dojazdowa do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego”. Przede wszystkim trudno ustalić, czy ustawodawca posługuje się pojęciem gospodarstwa rolnego w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 55³ kc., czy też w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym³⁰. Ponieważ podział nieruchomości dokonywany jest przede wszystkim dla dokonania w bliższej lub dalszej przyszłości zmian własnościowych dotyczących części powierzchni ziemi odrębnie oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków, należy przyjąć, iż ustawodawcy nie chodziło o gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Gospodarstwo rolne w znaczeniu Kodeksu cywilnego może być bowiem prowadzone na gruntach dzierżawionych, a nadto nie jest istotny obszar tego gospodarstwa. Nie bez znaczenia jest także to, że wobec braku konieczności rejestrowania umów dzierżawy gruntów rolnych ani geodeta, któremu zlecono podział nieruchomości i wykonanie operatu tego podziału, ani organy administracji publicznej właściwe w sprawach gromadzenia i prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, nie są kompetentne do rozstrzygania kwestii, czy droga wydzielona w wyniku podziału prowadzi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

Natomiast w ustawie o podatku rolnym, w definicji pojęcia gospodarstwa rolnego kładzie się nacisk na obszar użytków rolnych lub gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na użytkach rolnych. Obszar ten winien przekraczać 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy. W definicji kładzie się nacisk na układ stosunków własnościowych. Bierze się pod uwagę przede wszystkim obszar gruntów własnych, a grunty będące jedynie w posiadaniu są uwzględnione przy obliczaniu obszaru tylko wówczas, gdy ich posiadacz jest podatnikiem podatku rolnego³¹. Posługiwanie się na użytek przepisów o podziale nieruchomości pojęciem gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o podatku rolnym, lepiej służy osiągnięciu jednego z celów tych przepisów, jakim jest niewątpliwie zapobieganie nieracjonalnemu urządzaniu przestrzeni rolniczej i dążenie do osiągnięcia ładu w tej przestrzeni, a nadto stwarza przejrzystą sytuację dla geodetów i organów administracji publicznej. Wątpliwości co do tego, czy zamierzony podział nieruchomości podlega reglamentacji, mogą być bowiem łatwo

30 Dz.U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 ze zm.

31 Zob. art. 3 ustawy o podatku rolnym. W związku z rozpatrywanym zagadnieniem największe znaczenie praktyczne mają sytuacje, w których gospodarstwo rolne tworzą lub wchodzi w jego skład grunty dzierżawione od Agencji Nieruchomości Rolnych lub wydzierżawione stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników a od 1 stycznia 2007 r. również stosownie do przepisów o rentach strukturalnych.

usunięte przez wykorzystanie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków oraz w ewidencji podatkowej nieruchomości³².

Ustawodawca nie wyjaśnia też w u.g.n. pojęcia „droga dojazdowa”. Pojęcie to zostało przytoczone tytułem przykładu w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³³ dla wyjaśnienia pojęcia „droga wewnętrzna” jako jedna z podkategorii mających wchodzić w zakres tego pojęcia. W świetle powołanego przepisu nie ulega też wątpliwości, że podział dróg na publiczne i wewnętrzne ma charakter rozłączny. Każda więc droga publiczna nie jest drogą dojazdową w rozumieniu art. 92 ust. 1 u.g.n., chociażby tylko tą drogą można było dojechać do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Każdy więc podział nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele rolne i leśne, który powoduje konieczność wydzielenia nowej drogi publicznej³⁴, jest reglamentowany. Wniosek ten w pełni koresponduje z postanowieniami art. 98 ust. 1 u.g.n., o którym będzie jeszcze – ze względu na problemy, które stwarza dla praktyki – mowa w dalszej części niniejszego opracowania.

Droga dojazdowa, o której mowa w art. 92 ust. 1 u.g.n., to droga wewnętrzna w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Nadto z przepisów o ewidencji gruntów i budynków wynika, że nie chodzi tu o pas gruntu zajęty pod wewnętrzną komunikację gospodarstw rolnych, leśnych oraz poszczególnych nieruchomości³⁵. Wśród dróg dojazdowych do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych znajdują się drogi niezbędne i inne drogi pełniące tę samą funkcję. W wypadku wydzielenia niezbędnych dróg dojazdowych, podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne nie jest reglamentowany, a w wypadku wydzielenia innych dróg dojazdowych konieczne jest uzyskanie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Decyzją taką jest związany organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków³⁶. Jeżeli natomiast w ocenie geodety sporządzającego operat podziału nieruchomości podział ten nie jest reglamentowany, to starosta prowadzący ewidencję gruntów i budynków może odmówić wprowadzenia do tej ewidencji zmian wynikających z podziału, jeśli uzna, że podział ten wymaga decyzji zatwierdzającej podział³⁷. Stanie się tak mimo przyjęcia operatu podziału do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a nawet mimo opatrzenia dokumentów powstałych w wyniku nieregulowanego podziału stosowną klauzulą o przyjęciu do państwowego zasobu geodezyjnego i kar-

32 Zob. rozdział 2 a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 121, poz. 844).

33 Dz.U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2086 ze zm.

34 Jedną z cech drogi publicznej w rozumieniu ustawy o drogach publicznych jest to, że może z niej korzystać każdy (art. 1 tej ustawy).

35 Por. załącznik nr 6 (ust. 3 pkt 7 lit. a *in fine*) do rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

36 Wynika to z art. 96 ust. 4 u.g.n.

37 Podstawą takiego rozstrzygnięcia będzie art. 22 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego w związku z § 47 ust. 3 rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

tograficznego³⁸. Przepisy chroniące ład geodezyjny nie są bowiem zharmonizowane z przepisami chroniącymi ład ewidencyjny, a od przepisów chroniących ład przestrzenny te dwie pierwsze grupy przepisów są tak odległe, że trudno uznać, iż istnieją jakiegokolwiek związki między nimi a przepisami chroniącymi ład przestrzenny. Nadto główny ciężar ochrony ładów geodezyjnego i kartograficznego został przeniesiony do przepisów wykonawczych, co – zapewne – jest przyczyną dysharmonii tych przepisów³⁹. Dysharmonię tę łagodzi połączenie w jednym organie kompetencji w zakresie ładów geodezyjnego i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków⁴⁰. Nie sposób jednak nie zauważyć, że w rzeczywistości to starosta lub geodeta powiatowy, a nie organ wykonawczy gminy są w odniesieniu do podziałów nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne – za wyjątkiem podziałów na działki mniejsze niż 0,30 ha – organami rozstrzygającymi o zastosowaniu lub niezastosowaniu przepisów u.g.n. o podziale nieruchomości, które mają chronić ład przestrzenny⁴¹. W sensie funkcjonalnym nastąpiło więc przesunięcie kompetencji. Na obszarach przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne ład przestrzenny kształtują organy właściwe w sprawach geodezji i kartografii oraz ewidencji gruntów i budynków⁴². Nie ulega jednak wątpliwości, że wyniki działań tych organów w postaci stosownych wpisów i oznaczeń w ewidencji grun-

38 Zob. załącznik Nr 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie określenia rodzajów materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, sposobu i trybu ich gromadzenia i wyłączenia z zasobu oraz udostępniania zasobu (Dz.U. Nr 49, poz. 493).

39 Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz (Dz.U. Nr 78, poz. 837), dokumentacja przekazywana przez wykonawcę prac geodezyjnych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie podlega kontroli co do zgodności z przepisami chroniącymi ład przestrzenny. Kontrola dotyczy przede wszystkim zgodności opracowania ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie (pkt 3) i spójności topologicznej informacji dostarczanej przez wykonawcę z informacjami uzyskanymi z ośrodka w trakcie realizacji pracy (pkt 5). Na gruncie przepisów wykonawczych o prowadzeniu ewidencji gruntów i budynków, przyjęcie do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego materiałów powstałych w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych związanych z podziałem nieruchomości, zdaje się stwarzać fakt dokonany i powodować konieczność wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków polegających na wykazaniu w tej ewidencji odrębnych działek ewidencyjnych powstałych w wyniku podziału (por. § 9 ust. 2 pkt 1 i § 46 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków). Złożyć trzeba wszakże, że organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków uwzględnia w swej praktyce przepisy ustawowe chroniące ład przestrzenny (art. 92 i nast. u.g.n.), a w razie sprzeczności między tymi przepisami, uznaje prymat przepisów ustawowych.

40 Zob. art. 6 a ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 7d pkt 1 i art. 22 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz § 3 ust. 3 i załącznik nr 1 część III rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 1999 r.

41 Z patową sytuacją, niewyczerpującą wszakże znamion negatywnego sporu kompetencyjnego, będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy starosta uzna, że podział wymaga decyzji zatwierdzającej podział a organ wykonawczy uzna, że podział nie jest reglamentowany i umorzy jako bezprzedmiotowe postępowanie w sprawie podziału nieruchomości.

42 To przesunięcie kompetencji jest szczególnie niebezpieczne w odniesieniu do gruntów zakwalifikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, lecz atrakcyjnych i podatnych do wykorzystania na cele rekreacyjne, zwłaszcza położonych w bezpośrednim sąsiedztwie jezior i lasów. Podział takich gruntów na działki większe niż 30 arów nie jest reglamentowany, a problem wydzielienia działki pod drogę dojazdową daje się łatwo rozwiązać przez wydzielenie działki większej niż 30 arów o kształcie odwróconej litery T lub L. W rzeczywistości działka ta będzie pełniła funkcję drogi dojazdowej, lecz może być potraktowana jako służąca wewnętrznej komunikacji gospodarstw rolnych, leśnych czy poszczególnych nieruchomości (zob. załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków – ust. 3 pkt 7 lit. a *in fine*).

tów i budynków nie mogą być kwestionowane przez podmioty czuwające nad bezpieczeństwem obrotu prawnego.

7. W przypadku podziału nieruchomości, który powoduje wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, nie ma wątpliwości, że jest to podział reglamentowany. Reglamentacja takiego podziału została wprowadzona przez ustawę z 28 listopada 2003 r. Niewątpliwie celem tej reglamentacji jest ochrona ładów przestrzennych w przestrzeni wiejskiej, choć nie można wykluczyć dążenia ustawodawcy do dostosowania prawa polskiego do unijnych przepisów o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych⁴³.

Podział nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, jest dopuszczalny jedynie w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami⁴⁴. Zamiar ustawodawcy sprzyjania transakcjom międzysąsiedzkim dokonywanym w celu zracjonalizowania rozłogu gruntów i stworzenia prawnych przeszkód dla niekontrolowanego wprowadzenia do obrotu niewielkich działek gruntu rolnego, których nabywca z pewnością nie będzie wykorzystywał dla prowadzenia produkcji rolnej, jest tu wyraźny. Przyjąć przy tym należy, że przepis art. 92 ust. 2a u.g.n. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 93 ust. 3 u.g.n. Działki wydzielone w celu przeniesienia ich własności na właściciela sąsiedniej nieruchomości nie muszą mieć przecież dostępu do drogi publicznej, gdyż po dokonaniu transakcji utworzą ciągły obszar gruntu z gruntem ich nabywcy. Wymaganie zapewnienia dostępu do drogi publicznej zachowuje jednak swą aktualność w stosunku do tej działki, która ma pozostać własnością zbywcy.

Jak już zasygnalizowano wyżej, podział nieruchomości, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n., powoduje problemy w praktyce notarialnej. Działki wydzielone w wyniku tego podziału stają się działkami odrębnie oznaczonymi w ewidencji gruntów i budynków, a zatem mogą być wprowadzone do obrotu jako nieruchomości. Z celu dokonanego podziału wynika, że nabywcą powinien być jedynie właściciel sąsiedniej nieruchomości. Czy można jednak z art. 93 ust. 2a wywnioskować normę prawną zakazującą zbywania działek powstałych w wyniku podziału⁴⁵ komukolwiek i kiedykolwiek?

Odpowiedź na to pytanie winna być przecząca. Ograniczeń prawa własności nie domniemywa się. Nadto dodatkowe argumenty uzasadniające udzielenie takiej odpowiedzi można odnaleźć w wyniku analizy innych przepisów u.g.n. Ustawa ta zna bowiem „warunkowy” podział nieruchomości. Podział taki uregulowany jest

43 Por. B. Wierzbowski, *Kształtowanie ustroju...*, op. cit., s. 245, nota 21.

44 Art. 93 ust. 2a u.g.n. Druga sytuacja wystąpi w praktyce niezwykle rzadko, gdyż tylko wtedy, gdy regulacja granic nie spowoduje zmiany obszaru żadnej z sąsiadujących nieruchomości.

45 Może chodzić nie tylko o działkę mniejszą niż 30 arów, lecz również o działkę o powierzchni większej. Powiększenie sąsiedniej nieruchomości deklarowane jako cel podziału mogło bowiem polegać na tym, że potencjalny zbywca pozostawia sobie małą działkę, a własność kilkuhektarowej działki przenosi na sąsiada.

w art. 93 ust. 3 w związku z art. 99 u.g.n. i w art. 98 b ust. 3 u.g.n. W tych wypadkach ustawodawca nadaje doniosłość prawną rozróżnieniu na podział geodezyjny i podział prawny nieruchomości. Z właściwości podziału geodezyjnego wynika, że nie może być on dokonywany „pod warunkiem”. Zakłócałoby to bowiem ład geodezyjny i ewidencyjny. Warunek odnosi się dopiero do podziału prawnego nieruchomości. Sformułowanie „podziału nieruchomości dokonuje się pod warunkiem” pozwala wyprowadzić normę, która zakazuje właścicielowi zadysponowanie nieruchomością w sposób inny, aniżeli wynika to z treści owego warunku. Jest to zakaz bezwzględnie obowiązujący, chroniący interes prywatnoprawny nabywcy lub stron umowy, o której mowa w art. 98 b ust. 1 u.g.n.

Należy przy tym zauważyć, iż w wypadku, o którym mowa w art. 99 u.g.n., nabywca wydzielonej działki jest zainteresowany, aby nie nabywać jej bez zapewnienia sobie dostępu do drogi publicznej, a z wypisu z rejestru gruntów i wyrysu z mapy ewidencyjnej⁴⁶ notariusz stosunkowo łatwo może dowiedzieć się o właściwościach przedmiotu zbycia, a zwłaszcza o jego położeniu w stosunku do gruntów sąsiednich i o dostępie do drogi publicznej. Może więc zadbać o należytą ochronę interesu prawnego nabywcy, który wyraża się w zapewnieniu dostępu do drogi publicznej. Również w wypadku połączenia działek i ponownego podziału, o którym mowa w art. 98 b ust. 1 u.g.n., strony zawartej w formie aktu notarialnego umowy zobowiązującej do dokonania „wzajemnego przeniesienia praw do części ich nieruchomości, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu”, mają możliwość zabezpieczenia się przed sprzecznym z umową działaniem innych stron. W szczególności w umowie zobowiązującej można uzgodnić, że w księgach wieczystych nieruchomości objętych połączeniem i ponownym podziałem, zostaną ujawnione roszczenia o przeniesienie własności nieruchomości wynikające z umowy zobowiązującej. Wyrys z mapy ewidencyjnej pozwoli też w tym wypadku zorientować się notariuszowi, że przedmiot zbycia powstał w wyniku połączenia i ponownego podziału na działki gruntu, o którym mowa w art. 98b ust. 1 u.g.n., a więc dotyczy go określone w tym przepisie „zobowiązanie do dokonania zamiany”⁴⁷.

W odniesieniu do podziału przewidzianego w art. 93 ust. 2a u.g.n., ustawodawca nie użył sformułowania „pod warunkiem”, uzależniając jego dopuszczalność od „celu”. W wypadku tego podziału chodzi przede wszystkim o ochronę interesu publicznego, jakim jest właściwe ukształtowanie rozłogu gruntów przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne. Organ odpowiedzialny za ład przestrzenny może jednak podjąć stosowną decyzję jedynie na wniosek właściciela dzielonej

46 Zob. ust. 1 i 2 załącznika nr 5 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

47 Jedynie ubocznie należy zauważyć, iż w okresie między momentem, w którym decyzja zatwierdzająca połączenie i ponowny podział na działki gruntu stała się ostateczna a zawarciem umowy, do której zobowiązali się wnioskodawcy, o których mowa w art. 98b ust. 1 u.g.n., następuje zakłócenie ładu ewidencyjnego. Może się bowiem zdarzyć, iż niektóre działki ewidencyjne nie będą stanowiły ciągłego obszaru gruntu jednorodnego pod względem prawnym. Rozwiązanie tego problemu należy jednak do organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków. Zachowanie wymogu jednorodności jest wszakże możliwe kosztem przejrzystości mapy ewidencyjnej.

nieruchomości, który zamierza przenieść własność działek powstałych w wyniku podziału. Decyzja pozytywna może zostać wydana jedynie wówczas, gdy przeniesienie własności ma nastąpić na rzecz właściciela sąsiedniej nieruchomości. Pojawia się więc również interes prywatny jednego z właścicieli sąsiedniej nieruchomości „upatrzony” na nabywcę działki wydzielonej w wyniku podziału. Interes ten może być tylko interesem faktycznym, a może przybrać postać interesu prawnego. Rzeczą organu podejmującego decyzję przewidzianą w art. 93 ust. 2 a u.g.n. jest więc wyjaśnienie, czy zamiar właścicieli sąsiadujących nieruchomości doprowadzenia do zmian własnościowych w zakresie objętym wnioskiem o podział, jest stanowczy i czy istnieje interes prawny obu stron zamierzonej transakcji w dokonaniu podziału. Wniosek o podział nieruchomości winien więc być poparty dowodem w postaci umowy, w której strony zobowiązują się zawrzeć umowę przenoszącą własność nieruchomości powstałej lub powstałych⁴⁸ w wyniku podziału i określają termin zawarcia tej umowy. Sposób przydania doniosłości prywatnoprawnej interesowi faktycznemu w dokonaniu podziału może być różny. Od całokształtu okoliczności występujących w administracyjnej sprawie o podział⁴⁹ zależy, który ze sposobów przewidzianych przez prawo cywilne organ orzekający o podziale uzna za wystarczające potwierdzenie stanowczego zamiaru przeniesienia własności⁵⁰. Ważne jest ustalenie terminu, do którego strony zamierzają dokonać transakcji. Wówczas określenie w decyzji podziałowej celu podziału, czego wymaga rozporządzenie wykonawcze⁵¹, ma sens. Pozwala bowiem organowi prowadzącemu ewidencję gruntów i budynków po bezskutecznym upływie terminu określonego przez strony przywrócić – w trybie przewidzianym dla aktualizacji tej ewidencji – stan poprzedni, zgodny z § 9 ust. 1 rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Niedojście do skutku zamierzonej transakcji nie może jednak prowadzić do trwałego ograniczenia właściciela podzielonej nieruchomości w dysponowaniu tą nieruchomością.

Nadanie innego znaczenia art. 93 ust. 2a u.g.n. byłoby równoznaczne z postawieniem znaku równości między „celem”, o którym mowa w tym przepisie a „warunkami” przewidzianymi w art. 98b ust. 3 u.g.n. i art. 99 u.g.n. Nie można też traktować art. 93 ust. 2a u.g.n. jako przepisu szczególnego w stosunku do art. 96 ust. 3 u.g.n. Praktyczny walor proponowanej wyżej wykładni przywołanych przepisów wyraża się w tym, że zwalnia notariusza od badania historii odrębnego oznaczenia

48 Ze względu na konfigurację nieruchomości nie można wykluczyć liczby mnogiej zwłaszcza wówczas, gdy będzie chodziło o regulację granic między sąsiadującymi nieruchomościami.

49 Przedstawionych powyżej problemów związanych z zamiarem stron nie ma wówczas, gdy o podziale orzeka sąd (np. w sprawie o zniesienie współwłasności), a uczestnikami postępowania są właściciele sąsiednich nieruchomości.

50 W skrajnych przypadkach, gdy zachodzi podejrzenie, że zamiar wnioskodawcy i jego sąsiada jest pozorowany, należałoby żądać umowy zobowiązującej zawartej stosownie do art. 158 zdanie pierwsze kc. i wpisu roszczenia o przeniesienie własności w księdze wieczystej.

51 Zob. § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. Nr 268, poz. 2663).

w ewidencji gruntów i budynków części powierzchni ziemi, która ma być przedmiotem czynności prawnej. Przyjąć trzeba domniemanie, że każda działka gruntu odrębnie oznaczona w ewidencji gruntów i budynków, może być przedmiotem czynności prawnej zmieniającej stosunki prawnorzeczowe.

8. Z podziałem nieruchomości – również przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne – ściśle wiąże się problem własności gruntów wydzielonych pod drogi publiczne⁵². Problem ten próbował niezbyt fortunnie rozwiązać ustawodawca w poprzednio obowiązującej ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁵³. Ostatecznie w art. 98 ust. 1 u.g.n. przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodząc z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne.

Przepis sprawia jednak kłopoty praktyczne, a to z powodu niezharmonizowania go z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Organ orzekający o podziale nie może orzekać o skutku, który następuje z mocy prawa, a w szczególności nie może zaliczać drogi do jednej z kategorii określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Zaliczanie dróg do określonej kategorii następuje bowiem w drodze wykonawczego aktu normatywnego przewidzianego w art. 5–9 ustawy o drogach publicznych. Zdarza się, że w wypadku dróg dopiero przewidzianych do urządzenia, akt taki w momencie, w którym decyzja albo orzeczenie o podziale stały się ostateczne, nie został jeszcze wydany. Powstaje więc niepewność, kto stał się właścicielem gruntu wydzielonego niewątpliwie pod drogę publiczną o niepewnej

52 Zwrócił na to uwagę Profesor A. Stelmachowski w dyskusji nad moim referatem stanowiącym podstawę opracowania niniejszego artykułu, a przedstawionym na konferencji „Wspieranie Rozwoju Obszarów Wiejskich” w Łodzi w dniu 22 września 2006 r.

53 Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127. Ustawodawca, określając przeznaczenie działek wydzielonych dla urządzenia ciągów komunikacyjnych, użył sformułowania „pod budowę ulic”. Stosowny przepis, art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości był przedmiotem uchwały TK z dnia 29 marca 1993 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni (W 13/92 – Dz.U. z 1993 r., Nr 27, poz. 126), w której TK ustalił, że sformułowanie „pod budowę ulic” oznacza, że wydzielenie gruntów z nieruchomości objętej podziałem na wniosek właściciela następuje pod budowę nowych ulic przeznaczonych do obsługi działek powstałych w wyniku tego podziału. W ten sposób TK, zakładając zapewne aktywność gmin, wyłączył spod działania przepisu pasy gruntu przeznaczone na poszerzenie ulic istniejących. Dzięki temu nabywcy działek powstałych w wyniku podziału zostali pozbawieni dostępu do drogi publicznej, a właściciel występujący z wnioskiem o podział uzyskał niespodzianą „premię” w postaci własności gruntu przeznaczonego pod poszerzenie ulicy, którego gminy wcale nie miały zamiaru nabywać na swą własność. Problem został rozwiązany dopiero w nowelizacji u.g.n. dokonanej w 2003 r. Obecna treść art. 98 ust. 1 in fine u.g.n. nie pozostawia wątpliwości. Przepis ten stosuje się również w wypadku poszerzenia istniejących dróg publicznych.

kategorii, a w konsekwencji nie wiadomo, kto ma zapłacić odszkodowanie byłemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu.

Problem ten można stosunkowo łatwo rozwiązać w trakcie postępowania administracyjnego lub sądowego w przedmiocie podziału nieruchomości. Organ, przed którym to postępowanie się toczy, winien ustalić, kto jest stroną lub uczestnikiem takiego postępowania. W oparciu o przepisy ustawy o drogach publicznych można bowiem ustalić, do której kategorii winna zostać zaliczona droga, która jeszcze nie została urządzona lub której we właściwym trybie nie zaliczono jeszcze do żadnej z kategorii dróg. Jako punkt wyjścia w ustaleniu, kto ma przymiot strony lub uczestnika w postępowaniu, należałoby przyjąć domniemanie, że droga zostanie urządzona jako droga gminna. Uchylenie tego domniemania zmusiłoby gminę do przedstawienia przekonujących argumentów, że droga winna być zaliczona do kategorii innych niż gmina.

Ostateczna decyzja zatwierdzająca podział jest podstawą wpisu w księdze wieczystej praw odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa do nieruchomości stanowiących działki wydzielone pod nowe drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. Wpisu dokonuje się na wniosek właściwego organu, którym jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego lub starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa. W praktyce można zaobserwować opieszałość wyżej wymienionych organów, które – wbrew art. 35 ust. 1 u.k.w.h. – nie składają wniosku niezwłocznie. Opieszałość taka zagraża pewności obrotu. Nie bardzo można też liczyć, że o zmianie właściciela – stosownie do art. 36 ust. 1 u.k.w.h. – sąd wieczystoksięgowy zostanie zawiadomiony przez organ administracji orzekający o podziale. W tej sytuacji pierwsza wiadomość o podziale dotrze do sądu wieczystoksięgowego wraz z wnioskiem o odłączenie od istniejącej księgi wieczystej działek wydzielonych w wyniku podziału i urządzenie dla nich nowych ksiąg wieczystych. Względ na bezpieczeństwo obrotu wymaga, aby uzyskanie tej wiadomości sąd wieczystoksięgowy potraktował tak samo jak otrzymanie zawiadomienia, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.k.w.h., a następnie dokonał wpisu ostrzeżenia w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości pozostałej po odłączeniu od niej działek wydzielonych w wyniku podziału.

9. Powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, że rozwiązania prawne mające służyć zaprowadzeniu ładu w przestrzeni wiejskiej nie tworzą spójnego systemu. Za zdecydowanie nieudane należy uznać rozwiązanie dotyczące podziału nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne wprowadzone w wyniku nowelizacji u.g.n. dokonanej w 2003 r. Wątpliwości pojawiające się przy wykładni niezbyt fortunnego przepisu art. 93 ust. 2a u.g.n. należy usuwać z korzyścią dla prawa własności. Powyższa analiza wykazała, że jest to możliwe pod warunkiem właściwego stosowania przepisów przez organy administracji publicznej

odpowiedzialne za kształtowanie ładu geodezyjnego, ewidencyjnego i przestrzennego. Nie jest zaś rzeczą notariusza „wchodzenie w rolę” tych organów, a w szczególności kwestionowanie wpisów w ewidencji gruntów i budynków i prowadzenie badań „historycznych” odnoszących się do tych wpisów. Jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisów ustawowych, nie można przyjmować, że część powierzchni ziemi odrębnie oznaczona jako działka ewidencyjna w ewidencji gruntów i budynków objęta jest zakazem dokonywania czynności, które zmieniają dotyczące jej stosunki prawnorzeczowe. Jeśli owo odrębne oznaczenie zakłóca ład geodezyjny, ewidencyjny lub przestrzenny organy administracji publicznej odpowiedzialne za ochronę i kształtowanie tych ładów, dysponują instrumentami z zakresu prawa publicznego umożliwiającymi w drodze odpowiednich postępowań i czynności materialnoteczniczych usunięcie tych zakłóceń z korzyścią dla bezpieczeństwa obrotu i porządku publicznego. Sprzyjać to będzie rozwojowi obszarów wiejskich traktowanemu jako rozwój wielofunkcyjny, a nie tylko obrona za wszelką cenę przestrzeni rolniczej.

Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości

1. Uwagi ogólne

Z pojęciem „pierwszeństwa” w polskim systemie prawnym spotykamy się wielokrotnie, pojęcie to pojawia się w różnych aktach prawnych przy okazji regulacji różnorodnych zagadnień prawnych. O pierwszeństwie jest między innymi mowa w Kodeksie cywilnym w przepisach dotyczących zasady pierwszeństwa ograniczonych praw rzeczowych, w przepisach regulujących przelew wierzytelności, skargę pauliańską czy też prawo pierwokupu, które jest jedną z form pierwszeństwa.

Pojęciem pierwszeństwa posługuje się ustawa o księgach wieczystych i hipotece, ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. W obu przypadkach dla ustalenia zasady pierwszeństwa hipotek, zastawów mówimy również o zasadzie pierwszeństwa w zaspokojeniu wierzytelności w sądowym postępowaniu egzekucyjnym, uregulowanym w Kodeksie postępowania cywilnego czy też w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym uregulowanym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w prawie upadłościowym. Za pomocą pierwszeństwa rozwiązuje się kolizje, do jakich mogłoby dojść w przypadku, gdy kilka praw rzeczowych ograniczonych obciąża jedną nieruchomość czy też rozstrzyga się kolizje powstałe przy zaspakajaniu wierzycieli w postępowaniach egzekucyjnych.¹

Z instytucją pierwszeństwa spotykamy się również w ustawie o gospodarce nieruchomościami, w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w ustawie o portach i przystaniach morskich, w ustawie prawo spółdzielcze czy też w ustawie o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy.

Wskazane wyżej przykładowo regulacje ustawowe, w których pojawia się pojęcie pierwszeństwa obrazują wielość, a zarazem odmiennosć i różnorodność problematyki, dla uregulowania której ustawodawca posłużył się tym samym określeniem, tj. pierwszeństwem. Ta różnorodność problematyki wskazuje, że pojęcie pierwszeństwa nie ma jednolitego charakteru, nie stanowi jednej spójnej konstrukcji, a treść tego pojęcia należy ustalać w każdym konkretnym przypadku.

¹ Szerzej na ten temat zob. Beata Burian, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Kraków 2004, s. 185 i nast.

Przedmiotem niniejszych rozważań będzie pojęcie pierwszeństwa, ale tylko w tym zakresie, w którym pierwszeństwo służy nabyciu nieruchomości, a konkretnie nabyciu prawa własności nieruchomości.

Pierwszeństwo dotyczące nabycia nieruchomości, mimo że wyraźnie wyodrębnione przez ustawodawcę zarówno z punktu widzenia legislacyjnego, jak i celowościowego, nie ma również jednolitego charakteru. Zakres i sposób regulacji pierwszeństwa nabycia nieruchomości powoduje, że należałoby raczej mówić o pierwszeństwach nabycia nieruchomości niż o jednolitej instytucji pierwszeństwa.

Jako podstawowe akty prawne dotyczące regulacji instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości, należy wskazać: nieobowiązującą już ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości² oraz ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³ i ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴. Wskazane wyżej źródła regulacji instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości wskazują na istniejący dualizm tej regulacji. Mamy zatem instytucję pierwszeństwa nabycia nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego i instytucję pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnej stanowiącej własność Skarbu Państwa będącej w Zasobie Własności Rolnej. To rozróżnienie w ramach instytucji pierwszeństwa nie wynika tylko z faktu, że źródłem regulacji tej instytucji są dwa odrębne akty prawne, ale wynika przede wszystkim ze zróżnicowania i odrębności tych regulacji.

Analizując kształtowanie i rozwój instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości w jej chronologicznym ujęciu, można dostrzec kierunek i charakter dokonywanych zmian, a także zjawisko nieformalnego, pośredniego oddziaływania instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na instytucję pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnej Skarbu Państwa będącej w Zasobie Własności Rolnej.

Pierwszeństwo nabycia nieruchomości wprowadzone zostało do ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w wyniku nowelizacji tej ustawy dokonanej ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁵.

Zgodnie z przyjętym wówczas rozwiązaniem, zawartym w art. 23 ust. 3 ustawy, w przypadku przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub nieruchomości stanowiącej własność gminy najemców lub dzierżawców lokali, należało zawiadomić na piśmie o przeznaczeniu lokalu do

2 Tekst jednolity Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 z późn. zm.

3 Tekst jednolity Dz.U. z 2004 r., Nr 208 poz. 2128 z późn. zm.

4 Tekst jednolity Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

5 Tekst jednolity Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127.

sprzedaży oraz o przysługującym im pierwszeństwie nabycia zajmowanego lokalu. Z kolei art. 23 ust. 4 stanowił, że byli właściciele nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa lub ich spadkobiercy mają pierwszeństwo w ich nabyciu, jeżeli zaoferowali cenę równą wartości nieruchomości ustaloną w sposób określony w art. 38. Przepis ust. 3 stosowany był odpowiednio, chyba że adres byłego właściciela nieruchomości nie był znany.

Ta skromna ustawowa regulacja instytucji pierwszeństwa, przy braku wcześniejszych rozwiązań w tej materii, spowodowała, że szereg spornych zagadnień rozstrzyganych było w drodze orzecznictwa, jak również w drodze ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny. Można wręcz powiedzieć, że to dorobek judykatury ukształtował w istotny sposób instytucję pierwszeństwa.

Szczególnie istotną rolę dla określenia ukształtowania i wskazania *ratio legis* tej instytucji miała uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1996 r. (W 19/95⁶) w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Znaczenia uchwały Trybunału Konstytucyjnego nie można ograniczać do brzmienia samej treści dokonanej wykładni, której Trybunał mógł dokonać tylko w granicach wniosku pochodzącego od uprawnionego podmiotu, ale niezwykle istotnym elementem były motywy zawarte w uzasadnieniu.

Dokonana przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia art. 23 ust. 4 ustawy precyzowała zakres przedmiotowy instytucji pierwszeństwa. Wskazywała, że pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, przysługujące jej byłym właścicielom lub ich spadkobiercom, stosuje się do przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, jak i tych nieruchomości, które stały się własnością gmin na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁷, w tym również nieruchomości, o których mowa w art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.⁸ Nadto Trybunał ustalił, że pierwszeństwo, o którym mowa w art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, dotyczy również nieruchomości, które zostały zabudowane lub których części składowe zostały w inny sposób zmienione po przejściu od byłych właścicieli.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu uchwały, rozważając kwestię pierwszeństwa byłych właścicieli i ich spadkobierców, sformułował m.in. pogląd, że instytucja ta jest wyrazem intensywnych przemian systemu społeczno-gospodarczego, a jednym z postulatów tych przemian ustrojowych jest postulat repywatyzacji.

6 Dz.U. Nr 91, poz. 414.

7 Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.

8 Dz.U. Nr 50, poz. 279.

Trybunał wskazuje, że określone w art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami pierwszeństwo byłych właścicieli i ich spadkobierców w nabyciu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste, jest przede wszystkim wynikiem politycznie motywowanej decyzji ustawodawcy, znajduje jednak również uzasadnienie w konstytucyjnych wartościach sprawiedliwości społecznej i poszanowania własności. Z racji tych konstytucyjnych wartości omawiane pierwszeństwo, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego należy traktować jako jedną z istotnych zasad określonego w ustawie o gospodarce gruntami systemu dysponowania nieruchomościami będącymi w gestii publicznej. Zasada pierwszeństwa byłych właścicieli ma nie mniejsze znaczenie niż zasada przetargu. Zasada pierwszeństwa służy ochronie słusznym interesom osób, których dawniej pozbawiono ich praw do nieruchomości; poszanowanie własności wymaga, aby te osoby były brane pod uwagę w pierwszej kolejności jako potencjalni nabywcy w sytuacji w której nieruchomość jest przeznaczona do zbycia. Z kolei zasada przetargu służy ochronie interesu publicznego, jest jedną z gwarancji ekonomicznej racjonalności wyboru nabywcy. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, między obydwoma zasadami istnieje swego rodzaju równowaga; w konsekwencji przy rozstrzyganiu wątpliwości interpretacyjnych dotyczących przypadków niestosowania przetargu ze względu na pierwszeństwo byłych właścicieli nie ma zastosowania reguła *exceptiones non sunt extendendae*. Przez odesłanie w instytucji pierwszeństwa do ustalania wartości nieruchomości według sposobu określonego w art. 38 ustawy, stworzona została podstawa prawna ochrony interesów majątkowych właściciela publicznego w przypadku bezprzetargowego zbywania nieruchomości z powodu skorzystania z prawa pierwszeństwa.⁹

Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego, dotycząca instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości uregulowanej w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, została przyjęta i zaakceptowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97 zajął stanowisko, iż wynikająca z art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. norma o charakterze bezwzględnie obowiązującym oznacza zakaz sprzedaży nieruchomości, z konsekwencjami wynikającymi z art. 58 § 1 kc., jeżeli poprzedni właściciel lub jego spadkobiercy skorzystali z przysługującego im pierwszeństwa do nabycia tej nieruchomości.¹⁰ Również w wyroku z dnia 26 lipca 2000 r., II CKN 1181/00, Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że pierwszeństwo najemcy do nabycia zajmowanego przezeń lokalu, unormowane w art. 21 ust. 7 w zw. z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jest normą

9 Uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.06.1996 w sprawie W 19/95 OTK 1996, nr 3, poz. 25.

10 OSNC 1998 nr 9, poz. 143.

o charakterze bezwzględnie obowiązującym, co oznacza zakaz sprzedaży lokalu, jeżeli pozbawia ona najemcę możliwości skorzystania z przysługującego mu pierwszeństwa, z konsekwencjami wynikającymi z art. 58 § 1 kc.¹¹

Uregulowana w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości, a ukształtowana w znacznej mierze przez judykaturę, stanowiła dla podmiotów uprawnionych z tytułu pierwszeństwa w przypadku naruszenia pierwszeństwa bardzo mocną, bo najdalej sięgającą w skutkach ochronę prawną, jaką była sankcja nieważności umowy.

Z kolei z tak ukształtowaną instytucją pierwszeństwa nabycia nieruchomości łączyły się dla drugiej strony, tj. Skarbu Państwa, gminy w przypadku przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży szczególne obowiązki związane z zawiadomieniem osób uprawnionych. Można również sformułować i taką uwagę, że tak ukształtowana instytucja pierwszeństwa mogła prowadzić do niepewności obrotu nieruchomości, co zawsze jest zjawiskiem niepożądanym.

Stąd też regulacja instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości wynikająca z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przybrała odmienny charakter. Nadto, uregulowane w tej ustawie pierwszeństwo nabycia nieruchomości jest rozwiązaniem, którego treść poddawana była dalszym zmianom w trakcie kolejnych nowelizacji przedmiotowej ustawy. Tak więc kształtowanie treści instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości jest procesem, który nie został zakończony, ale ciągle trwa.

Drugim aktem prawnym, poza ustawą o gospodarce nieruchomościami, w którym pojawia się instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości, jest ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹², w brzmieniu ustalonej ustawą z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.¹³

Te właśnie instytucje pierwszeństwa nabycia nieruchomości uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa będą przedmiotem moich dalszych zainteresowań, a konkretnie pierwszeństwa nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym.

Za wybraniem tych właśnie instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości przemawia z jednej strony fakt, iż mogą dotyczyć względnie dużej liczby przypadków z uwagi na szeroki zakres stosowania aktów prawnych, w których są uregulowane, z drugiej zaś strony można wskazać pewne podobieństwo, pewne cechy wspólne tych grup pierwszeństw.

11 LEX nr 51968.

12 Dz.U. 2004 r., Nr 208, poz. 2128.

13 Dz.U. Nr 49, poz. 484.

Przed wszystkim taką cechą wspólną jest fakt, że pierwszeństwa te dotyczą nabycia nieruchomości o charakterze publicznym, zarówno nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym również nieruchomości rolnych, jak i nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Nie wdając się w szczegóły, generalnie można powiedzieć, że każde z tych pierwszeństw uprzywilejowuje określone w przepisach podmioty w ten sposób, że na wypadek rozporządzania przez właściciela nieruchomości przyznaje im prawo do nabycia w trybie bezprzetargowym własności nieruchomości z pominięciem innych ewentualnych zainteresowanych, a nie upoważnionych z pierwszeństwa.¹⁴

W obu regulacjach ustawowych, dotyczących instytucji pierwszeństwa ustalono hierarchię przyznanych pierwszeństw, która rozstrzyga, kto nabędzie nieruchomość w przypadku, gdy kilka podmiotów uprawnionych z tytułu pierwszeństwa zgłosi zainteresowanie nabyciem nieruchomości.

Co prawda krąg podmiotów uprawnionych z tytułu pierwszeństwa w obu regulacjach ustawowych nie jest tożsamy, tożsamy jest jedna kategoria uprawnionych z tytułu pierwszeństwa, tj. osoba będąca byłym właścicielem zbywanej nieruchomości albo jej spadkobiercy. Czy zatem w przypadku tej kategorii uprawnionych będzie można mówić o jednej tożsamej instytucji pierwszeństwa czy też będą to różne instytucje pierwszeństwa w zależności od ustawowych źródeł jej regulacji.

Wreszcie w obu regulacjach ustawowych dotyczących pierwszeństwa nie przewidziano możliwości domagania się przez uprawnionego z tytułu pierwszeństwa zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, mimo że norma prawna wyznacza właścicielowi tej nieruchomości obowiązek uwzględnienia pierwszeństwa, czyli obowiązek zawarcia umowy przenoszącej własność.¹⁵ Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy istnieje norma prawna wyznaczająca komuś obowiązek określonego zachowania, ale jednocześnie nie przyznano innemu podmiotowi odpowiadającego temu obowiązkowi uprawnienia.¹⁶

2. Zakres podmiotowy instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości

A. W ustawie o gospodarce nieruchomościami

W ustawie o gospodarce nieruchomościami można wyróżnić przede wszystkim dwie kategorie pierwszeństwa tj. pierwszeństwo ustawowe oraz pierwszeństwo o charakterze uznaniowym (natomiast w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa tylko pierwszeństwo ustawowe).

¹⁴ B.Burian, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Kraków 2004, s. 191.

¹⁵ *Ibidem*

¹⁶ *Ibidem*

Aktualnie pierwszeństwo ustawowe w nabyciu nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego przysługuje następującym podmiotom – osobom fizycznym i osobom prawnym:

- 1) którym przysługuje roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie,
- 2) który jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie,
- 3) który jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.

Osoby, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia nieruchomości z tytułu posiadanej roszczenia oraz byli właściciele nieruchomości lub ich spadkobiercy, poczynawszy od nowelizacji ustawy dokonanej ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁷, nie są zawiadamiani pisemnie o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży i przysługującym im pierwszeństwie nabycia nieruchomości. Tę funkcję pełni wywieszenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, zgodnie z art. 35 ustawy i podanie terminu, w ciągu którego osoba uprawniona może złożyć wniosek o skorzystaniu z pierwszeństwa. Termin ten nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu.

Natomiast uprawnionych z tytułu najmu nadal zawiadamia się na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży oraz o przysługującym im pierwszeństwie, pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy k.p.a.

B. W ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Krąg osób, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości z Zasobu został ukształtowany następująco. Są to:

- 1) były właściciel zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r.;
- 2) spółdzielnie produkcji rolnej władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, której użytkowanie ustanowione na rzecz tej spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 z dniem 31 grudnia 1993 r.;
- 3) dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat.

¹⁷ Dz.U. Nr 6, poz. 70.

O przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości, do której nabycia przysługuje pierwszeństwo jednej z wymienionych wyżej osób, Agencja zawiadamia na piśmie tę osobę, podając cenę nieruchomości oraz termin złożenia wniosku o nabycie, z tym że termin nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy k.p.a.

W przypadku sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej, należy jeszcze wskazać na szczególną pozycję najemców domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych (art. 42 ustawy). Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie stanowi wprost, że podmiotom tym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, ale stanowi, że sprzedaż następuje przy zastosowaniu przepisów ustawy z 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania nieruchomości będących własnością przedsiębiorstw państwowych..., która w art. 4 stanowi, że osobie uprawnionej przysługuje pierwszeństwo w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stąd też do kręgu osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa należy jeszcze zaliczyć:

4) najemców domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych.

O przeznaczeniu na sprzedaż nieruchomości określonych w art. 42 Agencja zawiadamia na piśmie najemcę (osobę uprawnioną), którzy w terminie 2 miesięcy może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości.

Dostrzegamy tym samym, że krąg podmiotów uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości w przypadku sprzedaży nieruchomości publicznych nie został jednolicie określony.

Elementem wspólnym w obu regulacjach zakresu podmiotowego instytucji pierwszeństwa są osoby będące byłymi właścicielami zbywanej nieruchomości lub ich spadkobiercy. Dla bliższego określenia kręgu byłych właścicieli zbywanej nieruchomości istotne są okoliczności, w których doszło do utraty przez nich prawa własności. Są to byli właściciele, którzy pozbawieni zostali prawa własności nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. w przypadku sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed 1 stycznia 1992 r. w przypadku sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z kręgu osób będących byłymi właścicielami nieruchomości, uprawnienia z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości pozbawione zostały osoby, które utraciły prawo własności nieruchomości na podstawie enumeratywnie wskazanych aktów prawnych.¹⁸

Należy zaznaczyć, że wskazane przez ustawodawcę przypadki, w których byli właściciele nieruchomości pozbawieni zostali uprawnienia z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości uregulowane zostały w obu ustawach w podobny sposób.

¹⁸ W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami kwestię tę reguluje art. 216, a w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa art. 29 ust. 1a.

To wyłączenie instytucji pierwszeństwa byłych właścicieli nieruchomości w stosunku do wskazanych nieruchomości spowodowane zostało szczególnym charakterem aktów normatywnych będących podstawą przejęcia nieruchomości.

Mówiąc o pierwszeństwie nabycia nieruchomości, jakie przysługuje byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom, należy zwrócić uwagę na okoliczności, w jakich doszło do utraty przez niego prawa własności. Mianowicie pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości skarbowej lub samorządowej przysługujące poprzedniemu właścicielowi zbywanej nieruchomości albo jego spadkobiercom powstaje wówczas, gdy właściciel został pozbawiony prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. Termin „pozbawiony prawa własności nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r.” użyty w miejsce pierwotnego określenia „nieruchomość przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.” wskazuje, iż chodzi o te przypadki, w których utrata prawa własności nieruchomości nastąpiła niejako w sposób władczy, wbrew woli dotychczasowego właściciela. Natomiast w przypadku pierwszeństwa przysługującego byłym właścicielom nieruchomości będących aktualnie w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, z uprawnienia tego mogą skorzystać, gdy nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r. Mimo istniejącej różnicy terminologicznej, jaką posłużył się ustawodawca w obu regulacjach ustawowych, tj. „pozbawienie prawa własności”, „przejęcie nieruchomości” należy opowiedzieć się za poglądem, iż w obu przypadkach chodzi o takie sytuacje, w których były właściciel nieruchomości wbrew swojej woli został pozbawiony prawa własności. Można zatem powiedzieć, że przysługujące byłym właścicielom (lub ich spadkobiercom) nieruchomości pierwszeństwo w nabyciu tej nieruchomości w przypadku jej sprzedaży, z punktu widzenia jego zakresu podmiotowego zostało analogicznie uregulowane bez względu, czy sprzedaż nieruchomości następuje na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, czy też ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Również motywy przyznania byłym właścicielom nieruchomości lub ich spadkobiercom pierwszeństwa w nabyciu przeznaczonej do sprzedaży nieruchomości są w obu przypadkach tożsame.

Poza byłymi właścicielami lub ich spadkobiercami, drugą kategorią podmiotów, którym zarówno na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przysługuje ustawowe pierwszeństwo nabycia, są najemcy lokalu mieszkalnego należącego do zasobu publicznego. Jednak w przypadku pierwszeństwa przysługującego najemcom, krąg podmiotów uprawnionych nie jest tożsamy. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przyznaje ustawowe pierwszeństwo nabycia nie tylko najemcom lokalu mieszkalnego, ale również najemcom domów, najemcom budynków gospodarczych wraz z niezbędnymi gruntami, o ile, oczywiście, wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Natomiast ustawowe

pierwszeństwo najemcy określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami ograniczone jest do najemcy lokalu mieszkalnego, gdy najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Rozszerzenie kręgu osób uprawnionych może ewentualnie nastąpić na podstawie zarządzenia wojewody albo uchwały stosownej rady lub sejmiku w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego¹⁹. Może wówczas być dodatkowo przyznane pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom, ale jest to forma pierwszeństwa uznaniowego, a nie ustawowego.

Tym samym krąg najemców uprawnionych do nabycia nieruchomości z tytułu pierwszeństwa ustawowego został różnie ukształtowany. W przypadku regulacji zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, przedmiot umowy najmu został szerzej ujęty i dotyczy nie tylko lokali mieszkalnych, ale również domów, budynków gospodarczych. Takie ujęcie zakresu przedmiotowego umowy najmu niewątpliwie związane jest z zakresem przedmiotowym ustawy, w tym regulacją dotyczącą gospodarki mieszkaniowej i socjalnej, m.in. po zlikwidowanych państwowych gospodarstwach rolnych.

Natomiast pozostałe podmioty uprawnione z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości zostały w każdej z ustaw odrębnie określone. Wśród tych podmiotów szczególnej uwagi wymagają dzierżawcy nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat.²⁰ Uprawnienie dzierżawców z tytułu pierwszeństwa w przypadku zbywania nieruchomości łączyło się z pozbawieniem ich prawa pierwokupu wynikającego z art. 695 § 2 kc. Jednak redakcja art. 29 ust. 1g ustawy stanowiąca, że w zakresie uregulowanym w ust. 1 nie stosuje się art. 596–602 i art. 695 § 2 kc., mogła budzić wątpliwości, czy wyłączenie prawa pierwokupu w stosunku do dzierżawców ma charakter bezwzględny i dotyczy każdego stanu faktycznego, czy też wyłączenie to ma miejsce w przypadku, gdy są inni uprawnieni z tytułu pierwszeństwa w pierwszej kolejności. Wejście w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²¹, która uregulowała prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcom w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja Nieruchomości Rolnych oraz uchyliła art. 695 § 2 kc., spowodowało, że aktualnie nie można mieć już wątpliwości, iż jedynym uprawnieniem, jakie przysługuje dzierżawcy nieruchomości będącej w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w przypadku jej sprzedaży, jest uprawnienie z tytułu pierwszeństwa do nabycia tej nieruchomości. Takie rozwiązanie niewątpliwie podyktowane

19 Art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

20 Szerzej na ten temat E. Kremer, *Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym – na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Rejent 2000, nr 7–8 s. 92–95.

21 Dz.U. Nr 64, poz. 592, ustawa weszła w życie w dniu 16 lipca 2003 r.

zostało przyznaniem szczególnej pozycji w zakresie uprawnienia z tytułu pierwszeństwa byłym właścicielom nieruchomości i ich spadkobiercom.

Wśród kręgu osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa nabycia zbywanej nieruchomości, jedynie w przypadku najemców lokalu mieszkalnego istnieje obowiązek pisemnego zawiadomienia ich o zamierzonej sprzedaży i przysługującym im pierwszeństwie, pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie w terminie 21 dni od otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy k.p.a.

Natomiast pozostałych uprawnionych z tytułu pierwszeństwa, tj. osoby, którym przysługuje roszczenie o nabycie nieruchomości i byłych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, nie zawiadamia się w formie pisemnej o zamierzonej sprzedaży i przysługującym im pierwszeństwie. W przypadku tych podmiotów funkcję zawiadomienia pełni wywieszenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, z tym że termin do złożenia wniosku o nabycie nieruchomości nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od daty wywieszenia wykazu. To odejście od trybu pisemnego zawiadomienia uprawnionych z tytułu pierwszeństwa wprowadzone zostało ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami²². Rezygnacja przez ustawodawcę z pisemnego trybu zawiadamiania byłych właścicieli nieruchomości o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży i przysługującym im pierwszeństwie nabycia, stanowi dla zbywcy nieruchomości, tj. Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego znaczne ułatwienie i uproszczenie procedury, natomiast dla potencjalnych podmiotów uprawnionych z tytułu pierwszeństwa stanowi pewne zagrożenie i obawę, iż z braku informacji nie skorzystają z uprawnienia, które posiadają.

Natomiast w przypadku osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości będącej w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, gdy podstawą prawną tego uprawnienia jest regulacja zawarta w art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, na Agencji Nieruchomości Rolnych spoczywa obowiązek pisemnego zawiadomienia osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa. W zawiadomieniu podaje się cenę nieruchomości oraz termin złożenia wniosku o nabycie na warunkach podanych w zawiadomieniu, z tym że termin nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia,²³ a w przypadku uprawnionych najemców termin do złożenia pisemnego oświadczenia wynosi dwa miesiące.²⁴ Do doręczania zawiadomień stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.²⁵

22 Dz.U. Nr 6, poz. 70.

23 Art. 29 ust. 1c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2004 r., Nr 208, poz. 2128).

24 Art. 43 ust. 1 ustawy powołanej wyżej.

25 Art. 29 ust. 1e ustawy powołanej wyżej.

A zatem tryb zawiadamiania uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości o przysługującym im uprawnieniu został odmiennie określony w obu ustawach. Jedynie w przypadku pierwszeństwa przysługującego najemcy, obie ustawy przewidują obowiązek pisemnego zawiadomienia uprawnionego o przeznaczeniu do sprzedaży przedmiotu najmu. Tym samym o trybie zawiadomienia uprawnionego z tytułu pierwszeństwa byłego właściciela nieruchomości lub jego spadkobierców decyduje do jakiego zasobu własności publicznej należy nieruchomość przeznaczona do sprzedaży. Jeżeli nieruchomość należy do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, były właściciel zostanie powiadomiony o przysługującym mu pierwszeństwie w formie pisemnej, w pozostałych przypadkach funkcję zawiadomienia pełni sporządzony przez właściwy organ i podany do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Ten zróżnicowany tryb i sposób zawiadamiania osób uprawnionych o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości powstał w wyniku nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonanej ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r.²⁶ i zaniechaniu wprowadzenia analogicznych zmian w zakresie regulacji pierwszeństwa w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Jednak odrębności w zakresie kształtowania sytuacji prawnej osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości nie ograniczają się do sposobu zawiadomienia ich o przysługującym uprawnieniu. Można wręcz sformułować pogląd, że różnice dotyczące sposobu zawiadomienia są konsekwencją dalej idących zmian w sytuacji prawnej osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa. Te dalsze zmiany sytuacji prawnej osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa związane są z problematyką naruszenia przez właściwe organy przepisów o przysługującym im pierwszeństwie. Mianowicie, regulując pierwszeństwo w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawodawca w żadnej formie nie odniósł się do zagadnienia skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie. Natomiast w ustawie o gospodarce nieruchomościami odniósł się do kwestii naruszenia przez właściwy organ przepisów o pierwszeństwie w art. 36. Spowodowało to, że stan prawny dotyczący naruszenia pierwszeństwa nabycia nieruchomości nie został jednolicie określony w obu ustawach, powodując tym samym istotne wątpliwości co do skutków takiego naruszenia.

3. Skutki naruszenia przepisów o pierwszeństwie

Powołany art. 36 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że w przypadku naruszenia przez właściwy organ przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Wprowadzenie

26 Dz.U. Nr 6, poz. 70.

powyższej regulacji spowodowało, że problematyka skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości uzyskała nowy wymiar. Dla wielu przedstawicieli doktryny wprowadzenie powyższej regulacji w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oznaczało odejście od dotychczasowego poglądu w kwestii skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie, ukształtowanego na tle ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Warto przypomnieć, że na tle tej ostatniej ustawy ukształtował się pogląd, że naruszenie przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości powoduje nieważność umowy. Taki pogląd prezentował Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 18 czerwca 1996 r. sygn. W 19/95²⁷, wykładania Trybunału została zaakceptowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 20 stycznia 1998 r. I CKN 368/97²⁸, z dnia 26 lipca 2000 r. II CKN 1181/00²⁹ wypowiedział się za bezwzględnym charakterem przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości, naruszenie których powoduje konsekwencje wynikające z przepisu art. 58 § 1 kc., czyli nieważność umowy.

Wprowadzenie w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami rozwiązania zawartego w przepisie art. 36, który w przypadku naruszenia przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym statuuje odpowiedzialność na zasadach ogólnych Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, stanowi odejście od dotychczasowego poglądu o nieważności umowy zawartej z naruszeniem uprawnienia z tytułu pierwszeństwa. Przepis art. 36 ustawy traktowany jest jako przepis, który przewiduje – w myśl przepisu art. 58 § 1 kc. – inny niż nieważność skutek dla czynności prawnej sprzecznej z ustawą. W świetle tego poglądu, sprzedaż nieruchomości należącej do zasobu Skarbu Państwa lub zasobów jednostek samorządu terytorialnego z pominięciem osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa, nie powoduje nieważności umowy, tylko rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą organu, który naruszył przepisy o pierwszeństwie. W początkowym okresie obowiązywania rozwiązania zawartego w przepisie art. 36 ustawy pojawiały się wątpliwości, czy przepis ten można traktować jako przepis, który przewiduje inny niż nieważność skutek czynności prawnej zawartej z naruszeniem przepisów o pierwszeństwie, a zatem, czy ustanowiona tym przepisem odpowiedzialność ma charakter wyłączny czy też stosowana jest obok innych skutków prawnych. Kwestię tę ostatecznie rozstrzygnął Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt IV CKN 1842/00³⁰ przyjął, że umowa zbycia lokalu mieszkalnego, zawarta z naruszeniem pierwszeństwa określonego w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

27 Uzasadnienie uchwały TK z dnia 18.06.1996 w sprawie W 19/95 OTK 1996, nr 3, poz. 25.

28 OSNC 1998, nr 9, poz. 143.

29 LEX nr 51968.

30 OSNC 2004, nr 5, poz. 84.

ciami, nie jest nieważna. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że powstaje zasadnicze pytanie, jakie skutki rodzi naruszenie przepisów o pierwszeństwie nabycia. Zdaniem Sądu Najwyższego, uregulowanie zawarte w art. 36 ustawy wyłącza w takim przypadku przyjęcie nieważności, a ustanowiona tym przepisem odpowiedzialność odszkodowawcza, jako wyłączna, usuwa także możliwość kwestionowania czynności z powołaniem się na art. 59 kc. Wskazane orzeczenie Sądu Najwyższego przesądza tym samym kwestię skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie, przyjmując, że czynność prawna zawarta z naruszeniem tych przepisów jest ważna, natomiast organ, który naruszył powyższe przepisy ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą.

Rozwiązanie zawarte w przepisie art. 36 ustawy z jednej strony sprzyja pewności obrotu nieruchomościami, z drugiej zaś stanowi wyraźne ograniczenie i zmarginalizowanie uprawnień osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości. O takim ograniczaniu pozycji osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości świadczy również dokonana zmiana w zakresie trybu i sposobu zawiadamiania przez właściwy organ osób uprawnionych o przysługującym im pierwszeństwie. Rezygnacja z pisemnego trybu zawiadamiania osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa, dokonana ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami,³¹ na rzecz wywieszenia wykażu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, który pełni funkcje zawiadomienia powoduje, że w praktyce do niektórych uprawnionych z tytułu pierwszeństwa, a w szczególności byłych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców nie dotrze informacja o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, a tym samym informacja o możliwości skorzystania z pierwszeństwa. Rezygnacja z pisemnego trybu zawiadamiania osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa nie dotyczy najemców lokali mieszkalnych, jeżeli najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Odejście od pisemnego trybu zawiadamiania osób uprawnionych o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży i o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości niewątpliwie ułatwia właściwym organom przeprowadzenie sprzedaży nieruchomości będących w ich zasobie, a także ogranicza potencjalny zakres odpowiedzialności tych organów poprzez wyłączenie sytuacji, jakie mogłyby powstać na skutek braku prawidłowego zawiadomienia osoby uprawnionej o przysługującym jej pierwszeństwie nabycia nieruchomości.

Wskazanie w przepisie art. 36 ustawy, iż naruszenie przez właściwe organy przepisów o pierwszeństwie powoduje, że Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych, oznacza odeślanie do reguł i zasad Kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za czyny niedozwolone.

31 Dz.U. Nr 6, poz. 70.

Powyższe uwagi nie mogą dotyczyć skutków naruszenia pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, regulując instytucję pierwszeństwa (art. 29 ust. 1) nie uregulowała problematyki skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie, nie zawiera również przepisu odpowiadającego treści art. 36 z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Rozważając skutki prawne naruszenia przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, należy z kolei mieć na uwadze, że pierwszeństwo to nie ma charakteru prawa pierwokupu, przepis art. 29 ust. 1g ustawy stanowi bowiem, że nie stosuje się art. 596–602 kc., czyli regulacji dotyczącej pierwokupu. Tym samym skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie można wywodzić z skutków prawnych naruszenia prawa pierwokupu. Również skutki prawne naruszenia pierwszeństwa najemcy domu, lokalu mieszkalnego (art. 42 ustawy) wchodzących w skład Zasobu nie zostały uregulowane w ustawie. Stąd też zagadnienie to można rozważać wyłącznie na tle ogólnych zasad prawa cywilnego.

W świetle tych zasad, skutkiem naruszenia przepisów o pierwszeństwie może być nieważność czynności prawnej (art. 58 kc.) albo bezskuteczność względna umowy (art. 59 kc.), albo odpowiedzialność odszkodowawcza. Kwestia ta nie była przedmiotem szerszego zainteresowania doktryny, a nieliczni wypowiedzający się na ten temat autorzy prezentują różne stanowiska.³² Nadto stanowiska te były prezentowane przed nowelizacją instytucji pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości Zasobu w trybie bezprzetargowym, dokonanej ustawą z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³³, a więc w okresie, gdy byli właściciele nieruchomości lub ich spadkobiercy nie byli uprawnieni z tytułu pierwszeństwa, nie byli również uprawnieni z tytułu pierwszeństwa dzierżawcy nieruchomości, którym przysługiwało wówczas prawo pierwokupu.

Zdaniem M. Czapskiej-Górniewicz³⁴, naruszenie pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym (art. 29 ust. 1 ustawy) daje uprawnionemu podstawę wystąpienia z roszczeniem o zawarcie umowy, którego dochodzić może na drodze sądowej, w tym także odszkodowania za doznaną szkodę. Natomiast zdaniem S. Prutisa³⁵, naruszenie pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym (art. 29 ust. 1 ustawy) powoduje, że dokonana przez Agencję czynność prawna upoważnia uprawnionego do wystąpienia o uznanie umowy za bezskuteczną na podstawie art. 59 kc. Prezentowany był

32 Zob. szerzej E. Kremer, Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym – na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Rejent 2000, nr 7–8, s. 95 i nast.

33 Dz.U. Nr 49, poz. 484.

34 M. Czapska-Górniewicz, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane, Rejent 1994, nr 7–8, s. 84.

35 S. Prutis, Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz, Białystok 1997, s. 99

również pogląd, że naruszenie pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym (art. 29 ust. 1 ustawy) powoduje nieważność czynności prawnej.³⁶

Odnosząc się do skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, należy zaznaczyć, że sformułowanie przepisów jednoznacznie wskazuje, że są to normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Pierwszeństwo to wynika wprost z ustawy i jest wiążące dla Agencji. Ustawodawca wyraźnie stanowi, że sprzedaż nieruchomości w trybie publicznego przetargu następuje wówczas, gdy osoba uprawniona nie skorzysta z pierwszeństwa. Ustawodawca nie przewiduje żadnego przypadku, w którym Agencja mogłaby pominąć osobę uprawnioną z tytułu pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Stąd też, rozważając kwestię skutków prawnych naruszenia powyższych przepisów o pierwszeństwie, należy mieć na uwadze ich charakter. Niewątpliwie naruszenie przepisów o pierwszeństwie przez Agencję może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę doznaną przez osobę uprawnioną, jeżeli spełnione zostaną kodeksowe przesłanki odpowiedzialności, w tym przypadku odpowiedzialności deliktowej. Wydaje się jednak, iż brak jest podstaw prawnych, które pozwalałyby przyjąć, iż wyłącznym skutkiem naruszenia przepisów o pierwszeństwie jest odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w przeciwieństwie do ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie zawiera żadnego przepisu, który ograniczałby skutki naruszenia przepisów o pierwszeństwie tylko do odpowiedzialności odszkodowawczej Agencji. Stąd też, zakładając racjonalność ustawodawcy, przejawiającą się w tym, iż dla ograniczenia skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie wyłącznie do odpowiedzialności odszkodowawczej niezbędny jest stosowny przepis prawny, to konsekwentnie należy przyjąć, że brak takiego przepisu powoduje, że odpowiedzialność odszkodowawcza Agencji Nieruchomości Rolnych nie ma charakteru wyłącznego.

Czy zatem czynność prawna dokonana z naruszeniem przepisów o pierwszeństwie może być dotknięta sankcją bezskuteczności względnej? Z sankcją bezskuteczności względnej czynności prawnej będziemy mieć do czynienia wówczas, gdy zostanie spełniona hipoteza normy prawnej zawartej w art. 59 kc. Mianowicie, uznania umowy zawartej przez Agencję Nieruchomości Rolnych z osobą trzecią za względnie bezskuteczną można by żądać w sytuacji, gdy jej wykonanie czyni niemożliwym zadośćuczynienie roszczeniu osoby trzeciej, jeżeli strony o jej roszczeniu wiedziały, albo jeżeli umowa była nieodpłatna. Zatem, aby sankcja określona w przepisie art. 59 kc. mogła znaleźć zastosowanie, osoba uprawniona musi posiadać roszczenie, którego realizacji przeszkodziło. Czy zatem osoba uprawniona z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa posiada roszczenie? Przepisy ustawy o gospodarce nieru-

chomościami rolnymi Skarbu Państwa określając instytucje pierwszeństwa nabycia nieruchomości nie przewidują wprost możliwości domagania się od Agencji Nieruchomości Rolnych zachowania zgodnego z przyznanym pierwszeństwem, podobnie jak w konstrukcji pierwszeństwa w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Na tym tle pojawiły się różne wypowiedzi przedstawicieli doktryny.

Odnosnie do konstrukcji pierwszeństwa wynikającego z ustawy o gospodarce nieruchomościami, to zdaniem E. Drozda³⁷ pierwszeństwo nie jest roszczeniem, również zdaniem B. Burian³⁸ uprawnieni z tytułu pierwszeństwa nie mają roszczenia, o którym mowa w art. 59 kc.

Natomiast na tle konstrukcji pierwszeństwa uregulowanego w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, dopuszcza się istnienie roszczenia. Mianowicie, zdaniem M. Czapskiej-Górniewicz³⁹, naruszenie pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym (art. 29 ust. 1 ustawy) daje uprawnionemu podstawę wystąpienia z roszczeniem o zawarcie umowy, którego dochodzić może na drodze sądowej. Zdaniem S. Prutisa, naruszenie pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym (art. 29 ust. 1 ustawy) powoduje, że dokonana przez Agencję czynność prawna upoważnia uprawnionego do wystąpienia o uznanie umowy za bezskuteczną na podstawie art. 59 kc.

Jednak możliwość skorzystania przez uprawnionego z tytułu pierwszeństwa do wystąpienia o uznanie umowy za bezskuteczną nie jest jednoznaczna i zasadne są wątpliwości, jakie na tym tle pojawiają się. Przede wszystkim pierwszą i podstawową przesłanką zastosowania normy wynikającej z przepisu art. 59 kc. jest, aby osobie uprawnionej (wierzycielowi) przysługiwało roszczenie wobec dłużnika. Drugą przesłanką zastosowania art. 59 kc. jest zawarcie umowy między dłużnikiem a osobą trzecią, z tym, że chodzi o umowę zawartą po powstaniu roszczenia. Trzecią przesłanką jest wiedza stron umowy o uprzednim roszczeniu wierzyciela wobec dłużnika, wymóg wiedzy jest uchylony, gdy została zawarta umowa nieodpłatna⁴⁰.

Rozważając sytuację prawną osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa z punktu widzenia przedstawionych wyżej przesłanek, należałoby przyjąć, że osobie tej przysługuje roszczenie do Agencji Nieruchomości Rolnej, a nadto, że roszczenie to istnieje już wcześniej, tj. przed zawarciem umowy przez Agencję z osobą trzecią, a z pominięciem osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa. Jednak na tle przyjętej konstrukcji pierwszeństwa nie można przyjąć, iż uprawniony z tytułu pierwszeństwa może żądać od Agencji Nieruchomości Rolnych, aby zachowała się w okre-

36 E. Kremer, *op. cit.*, s. 99.

37 E. Drozd, (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości*, Komentarz, Poznań-Kłuczbork 1994, s. 98.

38 B. Burian, *op. cit.*, s. 226.

39 M. Czapska-Górniewicz, *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane*, Rejent 1994, nr 7–8, s. 84.

40 Z. Radwański (w:) *System prawa prywatnego*, tom II, *Prawo cywilne – część ogólna*, pod red. Z. Radwańskiego, Warszawa 2002, s. 447–450.

ślony sposób i zawarła z nim umowę sprzedaży nieruchomości będącej w Zasobie. Ustawodawca nie przewidział bowiem takich środków prawnych, za pomocą których można by ten cel osiągnąć, tym samym do momentu, gdy Agencja nie zawrze z osobą trzecią umowy sprzedaży nieruchomości, co do której osobie uprawnionej przysługiwało pierwszeństwo jej nabycia, osobie tej nie przysługują żadne prawne środki ochrony. Stąd też możliwość spełnienia przesłanek określonych w art. 59 kc., pozwalających na wystąpienie o uznanie umowy za bezskuteczną przez osobę uprawnioną z tytułu pierwszeństwa, wydaje się nie możliwa.

Rozważając skutki prawne naruszenia przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, należy jeszcze powrócić do problematyki nieważności czynności prawnej. Jak było już wcześniej podnoszone, w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa brak przepisu, który stanowiłby, iż wyłączonej sankcją w przypadku naruszenia przez Agencję Nieruchomości Rolnych przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości jest odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Stąd też zakładając racjonalne działanie ustawodawcy należałoby przyjąć, iż taki skutek, jak nieważność czynności prawnej, nie został wyłączony. Taki pogląd zaprezentował również Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 28 września 2000 r., IV KKN 108/00 sformułował następującą tezę „Sprzedaż lokalu mieszkalnego osobie niebędącej jego najemcą, dokonana na podstawie art. 42 i 43 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, jest nieważna”⁴¹ W uzasadnieniu wyroku Sąd Najwyższy wskazał, że stosownie do art. 58 § 1 kc., czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek. W myśl tej reguły ogólnej skutkiem naruszenia ustawy jest nieważność dokonanej czynności.

Na tle powyższego wyroku nasuwa się następująca uwaga, niepodnoszona przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku. Mianowicie, art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stanowi, że sprzedaż najemcom lokali następuje przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r., Nr 4, poz. 24 i Nr 102, poz. 1118, oraz z 2004 r., Nr 141, poz. 1492). Z kolei ustawa ta w art. 4 stanowi, że w stosunku do mieszkań przeznaczonych przez zbywcę na sprzedaż osobie uprawnionej przysługuje prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. To podwójne odesłanie mogłoby skłaniać do poglądu, iż w przypadku naruszenia pierwszeństwa przysługującego najemcy lokalu mieszkalnego, domu wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej

Skarbu Państwa należy stosować skutki prawne jakie wynikają z naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a nie w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Tym samym orzecznictwo Sądu Najwyższego podkreśliło i dopuściło istnienie różnych skutków prawnych naruszenia instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Co do naruszenia pierwszeństwa nabycia nieruchomości uregulowanego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Sąd Najwyższy przyjął, iż odpowiedzialność odszkodowawcza ma charakter wyłączny, natomiast co do naruszenia pierwszeństwa nabycia nieruchomości uregulowanego w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Sąd Najwyższy dopuszcza stosowanie sankcji nieważności czynności prawnej.

Przedstawione wybrane rozwiązania prawne dotyczące instytucji pierwszeństwa nabycia w trybie bezprzetargowym nieruchomości stanowiącej własność publiczną, a należącą do zasobu Skarbu Państwa lub zasobów jednostek samorządu terytorialnego wskazują, że proces kształtowania tej instytucji nie został zakończony. Regulacja prawna dotycząca pierwszeństwa nabycia nieruchomości wymaga dalszych poszukiwań, albowiem tak podstawowe zagadnienia, jak problematyka skutków prawnych wynikających z naruszenia przepisów o pierwszeństwie, ciągle nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta. Niewątpliwie nie jest pożądanym zjawiskiem, iż pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługujące byłym właścicielom tej nieruchomości lub ich spadkobiercom różnie zostało uregulowane w zależności, czy nieruchomość stanowiąca obecnie własność Skarbu Państwa należy do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa czy też należy do zasobu Skarbu Państwa nie mającego charakteru rolnego. Ponadto rozszerzenie kręgu osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa nabycia nieruchomości, a tym samym rozszerzenie zakresu podmiotowego stosowania tej instytucji wymaga bardziej jednoznacznych, nie kontrowersyjnych rozwiązań. W szczególności pozbawienie dzierżawców nieruchomości rolnych należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa prawa pierwokupu i przyznanie im pierwszeństwa nabycia nieruchomości, przy niejasnym określeniu charakteru tego uprawnienia i skutków wynikających z jego naruszenia, może spowodować mniejsze zainteresowanie zawieraniem umów dzierżawy. Postulując konieczność podjęcia dalszych kroków prawnych nad regulacją instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości, należy mieć również na uwadze zasadę bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami tak, aby ochrona uprawnionego z tytułu pierwszeństwa nie naruszała pewności obrotu nieruchomościami publicznymi.

41 OSNC 2001, nr 3, poz. 40.

Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego

1. Wprowadzenie

W opublikowanym w 1964 r. kc. zamieszczono postanowienia dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi i to zarówno w drodze czynności prawnych *inter vivos*, jak i *mortis causa*¹. Jednakże kc. nie zawierał definicji nieruchomości rolnej. Znalazła się ona natomiast w rozporządzeniu RM z dnia 28.11.1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia ich współwłasności i dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 45, poz. 304). Rozporządzenie to określało także przypadki, w których nieruchomość rolna traciła charakter nieruchomości rolnej. W pierwotnej wersji § 1 rozporządzenia, nieruchomość rolna traciła charakter nieruchomości rolnej, gdy stosownie do przepisów o terenach budowlanych na obszarze wsi albo stosownie do przepisów o planach zagospodarowania przestrzennego, przeznaczona została na inne cele, niezwiązane bezpośrednio z produkcją rolną². Dnia 1.09.1970 r. weszła w życie pierwsza nowela § 1 rozporządzenia³. Zgodnie ze zmienionym przepisem nieruchomość nie była uważana za rolną, jeżeli stosownie do przepisów o planowaniu przestrzennym decyzją właściwego organu prezydium rady narodowej została przeznaczona na cele nie związane bezpośrednio z produkcją rolną. Dnia 31.12.1971 r. weszła w życie kolejna nowela wymienionego rozporządzenia⁴. Zmieniła ona także brzmienie § 1 ust. 2⁵ tego rozporządzenia. Przepis ten stanowił, że nieruchomość rolna traciła swój dotychczasowy charakter w dwóch wypadkach: 1) z dniem ogłoszenia w dzienniku urzędowym wojewódzkiej rady narodowej uchwały prezydium rady narodowej⁶, w której wyniku nastąpi ustalenie granic terenów budownictwa mieszkaniowego i zagrodo-

- 1 Co do zasady kc. wszedł w życie z dniem 1.01.1965 r. Jednakże przepisy dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi weszły w życie z dniem 18.05.1964 r.
- 2 Rozporządzenie nie uważało za nieruchomości rolne terenów rolnych położonych w zwartej zabudowie miasta oraz nieruchomości o obszarze nieprzekraczającym 0,2 ha.
- 3 Dz.U. z 1970 r., Nr 70, poz. 150.
- 4 Dz.U. z 1971 r., Nr 37, poz. 332.
- 5 Paragraf 1 rozp. z 1964 r. został rozbity na dwa ustępy w dniu 1.09.1970 r. (Dz.U. z 1970 r., Nr 18, poz. 150).
- 6 Z dniem 31.03.1981 r. – z chwilą ogłoszenia zarządzenia właściwego terenowego organu administracji państwowej (Dz.U. z 1981 r., Nr 9, poz. 36).

wego, przejmowanych na własność Państwa na podstawie przepisów o terenach budowlanych na obszarze miast i osiedli, jeżeli nieruchomość znalazła się na tych terenach⁷, i 2) gdy decyzją właściwego do spraw planowania przestrzennego organu prezydium powiatowej rady narodowej⁸, wydaną w trybie przepisów o planach realizacyjnych, została przeznaczona na cele niezwiązane bezpośrednio z produkcją rolną⁹. W dniu 30.09.1988 r. wchodzi w życie kolejna nowelizacja rozporządzenia z 1964 r., która zmienia także § 1 ust. 2. Zgodnie ze zmienionym przepisem § 1 ust. 2, nieruchomość rolna traciła swój dotychczasowy charakter, gdy: 1) została objęta ostateczną decyzją terenowego organu administracji państwowej, zatwierdzającą projekt podziału gruntów przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne niebędące budownictwem zagrodowym, wydana w trybie przepisów o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, i 2) została objęta ostateczną decyzją terenowego organu administracji państwowej o ustaleniu lokalizacji inwestycji, wydaną w trybie przepisów o planowaniu przestrzennym, w wypadkach zaś, w których wydanie takiej decyzji nie było przewidziane, 3) została objęta ostateczną decyzją terenowego organu administracji państwowej o zatwierdzeniu planu realizacyjnego zagospodarowania na inne cele niż produkcja rolna, wydaną w trybie przepisów prawa budowlanego.

Formalnie z dniem 24.12.1990 r., czyli z dniem wejścia w życie rozporządzenia RM z dnia 12.12.1990 r. w sprawie warunków dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 89, poz. 519 ze zm.), rozporządzenie z 1964 r. straciło moc¹⁰. Jednakże niecałe trzy miesiące wcześniej, bo z dniem 1.10.1990 r., czyli z dniem wejścia w życie noweli kc. z 1990 r.,¹¹ definicja nieruchomości rolnej została przeniesiona do kc. Zgodnie z art. 46¹ kc., nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Do kc. nie przeniesiono jednak przepisów określających przypadki, w których nieruchomość rolna traci swój rolny charakter.

Przytoczona kodeksowa definicja nieruchomości rolnej nie odwołuje się, przynajmniej wprost, do przeznaczenia nieruchomości ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej w skrócie „mpzp.” lub „pla-

- 7 To jest dodatkowy argument za traktowaniem nieruchomości obecnie przeznaczanych w planach na cele budownictwa mieszkaniowego i zarazem zagrodowego jako nieruchomości przeznaczonych na inne cele niż rolne w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r.
- 8 Z dniem 31.03.1981 r. – z chwilą ogłoszenia zarządzenia właściwego terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego (Dz.U. z 1981 r., Nr 9, poz. 36).
- 9 Ta sama nowela podwyższała normę obszarową z 0,2 ha do 0,5 ha, której przekroczenie obligowało do traktowania nieruchomości jako rolnej. Normę tę podwyższono do 1,00 ha z dniem 1.07.1989 r. (Dz.U. z 1989 r., Nr 23, poz. 122).
- 10 Aczkolwiek można twierdzić, że § 1 rozporządzenia przestał w całości obowiązywać już w dniu 1.10.1990 r., kiedy to weszła w życie nowela kc., w ramach której przeniesiono definicję nieruchomości z rozporządzenia z 1964 r. do kc.
- 11 Ustawa z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

nem"). W związku z tym nasuwa się pytanie, na ile ustalenia planu wpływają na rozumienie pojęcia „nieruchomość rolna”, zdefiniowanego w art. 46¹ kc.

Jak wiadomo, obowiązujące od 1.01.1994 r. ustawy o planowaniu przestrzennym¹² odstąpiły od wcześniej obowiązującej zasady powszechności planowania przestrzennego. W świetle obowiązujących ustaw od 1995 r. tworzenie mpzp. nie jest – co do zasady – obowiązkowe. Dlatego w art. 4 ust. 2 obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowiono, że w przypadku braku mpzp. określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustawa zna dwa rodzaje decyzji ustalającej warunki i zabudowy terenu: a) ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego i b) ustalająca warunki zabudowy, zwanej potocznie w skrócie „wz”. Druga z wymienionych decyzji jest również decyzją przesądającą o lokalizacji inwestycji, tyle że – można by rzec – prywatnej. Żadna z decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (czyli decyzji lokalizacyjnych) nie daje jej adresatowi jakichkolwiek praw do gruntu. W konsekwencji, o wydanie takiej decyzji może ubiegać się osoba nie mająca do gruntu żadnego tytułu prawnego (art. 63 ust. 2 u.p.z.p.). Co więcej, w tym samym czasie w odniesieniu do tej samej nieruchomości mogą być wydane więcej niż jedna decyzja ustalająca warunki zabudowy (art. 63 ust. 1 u.p.z.p.)¹³. Dopiero z chwilą wydania pozwolenia na budowę jednemu z adresatów decyzji o warunkach zabudowy, wygasają pozostałe decyzje ustalające warunki zabudowy (art. 65 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.).

W sytuacji, gdy powszechnym zjawiskiem jest brak obowiązujących planów, nie sposób nie postawić dodatkowego pytania, czy decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (czyli lokalizacyjne) wpływają na kwalifikowanie nieruchomości jako nieruchomości rolnych, zdefiniowanych bez odwoływania się do ich przeznaczenia w mpzp. lub w innym dokumencie, tak jak to ma miejsce w wypadku definicji nieruchomości rolnej, zamieszczonej w art. 46¹ kc.

2. Oddziaływanie mpzp. na kwalifikowanie nieruchomości jako nieruchomości rolnej w rozumieniu kc.

Z definicji nieruchomości rolnej, zamieszczonej w art. 46¹ kc., wynika, że do uznania danej nieruchomości jako rolnej wystarczy sama możliwość wykorzystywania nieruchomości na cele szeroko rozumianej działalności rolniczej¹⁴. Odwołanie

12 Ustawa z dnia 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415), która została zastąpiona obowiązującą do dzisiaj ustawą z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

13 Nie ma przepisu, który mówiłby o wydaniu w tym samym czasie w stosunku do tej samej nieruchomości więcej niż jednej decyzji ustalającej lokalizację celu publicznego. Chyba dlatego, że prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji jest praktycznie zerowe.

14 Zob. E. Gniewek, Obowiązki notariusza w świetle współczesnych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi (w:) Zawieranie i wykonywanie umów. Wybrane zagadnienia, E. Gniewka (red.), Wrocław 2004, s. 32; S. Rudnicki, (w:) Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2004, s. 205; postanowienie SN z dnia 28.01.1998 r.,

się w kodeksowej definicji nieruchomości rolnej do naturalnych właściwości gruntu oznacza, że przeznaczenie określone w planie lub innym dokumencie nie powinno mieć wpływu na kwalifikowanie danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej w rozumieniu kc. Mpzp. jest aktem prawa miejscowego, który określa m.in. przeznaczenie terenu oraz sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm., zwanej dalej w skrócie „u.p.z.p.”). W konsekwencji w art. 6 ust. 1 u.p.z.p. postanowiono, że ustalenia mpzp. kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. W ust. 2 dodano, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do a) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w mpzp. albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich i do b) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych¹⁵. Jednakże **zmiana w mpzp. przeznaczenia nieruchomości nie obliuguje zazwyczaj jej właściciela do dostosowania sposobu zagospodarowania tej nieruchomości** (innymi słowy – sposobu korzystania z nieruchomości) **do przeznaczenia i sposobu zagospodarowania określonego w nowym planie**. Właściciel może nadal wykorzystywać nieruchomość w dotychczasowy sposób, nawet jeśli ów sposób byłby sprzeczny z przeznaczeniem i sposobem zagospodarowania określonym w mpzp., chyba że w planie wyraźnie przewidziano obowiązek zmiany sposobu zagospodarowania (art. 35 u.p.z.p.). W myśl art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p., w planie winno się – w razie zmiany przeznaczenia gruntu – określać sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania. Zazwyczaj w takich wypadkach w planie przyjmuje się, że tymczasowo nieruchomość przeznaczona na inne cele niż dotychczasowe może być wykorzystywana nadal w sposób dotychczasowy¹⁶. W razie braku tego rodzaju postanowień, możliwość wykorzystywania nieruchomości w sposób dotychczasowy wynika, moim zdaniem, wprost z art. 35 u.p.z.p.

Zmiana przeznaczenia nieruchomości i sposobu jej zagospodarowania w planie nie wyłącza zatem – co do zasady – możliwości dalszego wykorzystywania takiej nieruchomości do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Oznacza to, że sama **zmiana przeznaczenia nieruchomości rolnej w mpzp. na cele inne niż rolne nie zmienia w ramach kc. charakteru takiej nieruchomości**. Jest ona nadal nieruchomością rolną w rozumieniu kc. Może być bowiem wciąż wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie.

III CKN 140/98, LEX nr 50652; wyrok z dnia 2.06.2000 r., II CKN 1067/98, OSP 2001, nr 2, poz. 27; wyrok SN z dnia 14.11.2001 r., II CKN 440/01, OSN 2002, nr 7–8, poz. 99.

15 Zob. T. Kurowska, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a prawo własności, (w:) Studia Iuridica Agraria, tom V, Białystok 2005, s. 114 i 115.

16 Zob. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2004, s. 280 i 281.

To, że przeznaczenie określone w mpzp. nie ma wpływu na traktowanie nieruchomości jako rolnej w rozumieniu kc., potwierdzają przepisy regulujące prowadzenie ewidencji gruntów i budynków, a w szczególności rozp. Min. Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29.03. 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454). Zgodnie z pkt 3 ppkt 4 załącznika nr 6 pt. „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych” do wymienionego rozporządzenia do zurbanizowanych terenów niezabudowanych zalicza się grunty niezabudowane, przeznaczone w planach pod zabudowę, wyłączone z produkcji rolnej i leśnej. Postanowienie to dotyczy m.in. gruntów rolnych niezabudowanych, a tym samym gruntów rolnych, których faktyczny sposób użytkowania nie zmienił się, ale zarazem gruntów rolnych, w stosunku do których została wydana decyzja zezwalająca wyłączenie ich z produkcji rolnej, czyli zezwalająca na zmianę sposobu użytkowania. Tak więc sama zamiana przeznaczenia gruntu rolnego w mpzp. nie wystarcza do wyłączenia tego rodzaju gruntów w ewidencji gruntów i budynków z użytków rolnych. Konieczna jest także decyzja o wyłączeniu danej nieruchomości rolnej z produkcji rolnej.

To, że przeznaczenie określone w mpzp. nie powinno mieć wpływu na traktowanie – w ramach kc. – nieruchomości jako rolnej, potwierdza także definicja nieruchomości rolnej zamieszczona w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592, zwanej dalej w skrócie „u.k.u.r.”). Zamieszczona w art. 2 pkt 1 tej ustawy definicja nieruchomości rolnej wyłącza spod działania u.k.u.r. nieruchomości rolne w rozumieniu kc., które są położone na obszarach przeznaczonych w planach na cele inne niż rolne. Innymi słowy, grunty rolne, przeznaczone w planie na inne cele niż rolne, nie są nieruchomościami rolnymi w rozumieniu u.k.u.r., ale są nadal nieruchomościami rolnymi w rozumieniu kc.

Skoro przeznaczenie określone w planie nie ma – w ramach kc. – wpływu na traktowanie nieruchomości jako rolnej, to w konsekwencji nieruchomością rolną w rozumieniu kc. nie będzie także nieruchomość przeznaczona w planie na cele rolne, ale wykorzystywana faktycznie na inne cele niż rolne (np. grunty wykorzystywane na potrzeby działalności przemysłowej, ale przeznaczone do rekultywacji na cele rolne).

3. Oddziaływanie decyzji lokalizacyjnej na kwalifikowanie nieruchomości jako nieruchomości rolnej w rozumieniu kc.

Jak wiadomo, w wypadku braku planu sposób zagospodarowania terenu i zabudowy terenu określa – jak stanowi art. 4 ust. 2 u.p.z.p. – decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Jednakże art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 ze zm.) może sugerować, że rozważanie wpływu decyzji lokalizacyjnych na

traktowanie nieruchomości jako rolnych jest bezprzedmiotowe. Przepis ten stanowi bowiem, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne dokonuje się w mpzp. Byłby to jednak błędny wniosek. Mimo zastrzeżenia, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne dokonuje się w mpzp., na gruntach rolnych i leśnych, nie objętych mpzp., mogą być lokalizowane inwestycje na podstawie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, **ale nie na wszystkich**.

Przesłanki wydania takiej decyzji określa art. 61 u.p.z.p. Wynika z nich, że przedmiotem takiej decyzji mogą być tylko grunty rolne i leśne, w stosunku do których nie zachodzi potrzeba uzyskania zgody właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia (art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. i art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) lub taka zgoda została udzielona w ramach postępowania zakończonego uchwaleniem planu, który utracił już moc na podstawie przepisów przechodnich zamieszczonych w u.p.z.p. (art. 61 u.p.z.p.). Przypadki, w których winna być uzyskana zgoda właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, a więc przypadki, w których zmiana przeznaczenia gruntu rolnego może nastąpić jedynie w planie, określa art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Decyzja lokalizacyjna nie nakazuje zmiany sposobu zagospodarowania danej nieruchomości lub jej części, lecz – podobnie jak mpzp. – określa możliwości zazwyczaj innego sposobu od dotychczasowego zagospodarowania tej nieruchomości lub jej części. „Informacyjny” charakter decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu potwierdzają zwłaszcza przepisy dotyczące decyzji o ustaleniu warunków zabudowy odnoszących się do inwestycji prywatnej. Zezwalają bowiem na wydanie takiej decyzji osobie, która nie ma praw do gruntu, w konsekwencji zezwalają one na wydanie w tym samym czasie w odniesieniu do tego samego gruntu więcej niż jednej decyzji. To, czy dojdzie do zmiany sposobu zagospodarowania, zależy od woli osoby uprawnionej do władania gruntem objętym decyzją ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Oznacza to, że **decyzja lokalizacyjna nie może, podobnie jak mpzp., pozbawiać nieruchomości rolnej w rozumieniu kc. charakteru nieruchomości rolnej**. I tym razem przepis szczególny mógłby łączyć z wydaniem decyzji lokalizacyjnej utratę przez nieruchomości rolną charakteru rolnego. Przykładowo czyni to art. 1 zd. 2 ustawy z dnia 29.07.2005 r. o przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz.U. Nr 175, poz. 1459). Przepis ten wyłącza z pojęcia nieruchomości rolnych w rozumieniu kc. nieruchomości, które w mpzp. lub w decyzji o warunkach zabudowy zostały przeznaczone na cele inne niż rolne¹⁷. Jeżeli chodzi o ewidencję gruntów i bu-

¹⁷ W praktyce występują kontrowersje w sytuacji, gdy utratę charakteru rolnego przez nieruchomości przepis wiąże z przeznaczeniem na cele inne niż rolne, określonym jedynie w planie, np. art. 2 pkt 1 u.k.u.r.

dynków, to żaden z przepisów nie łączy zmiany kwalifikacji użytków w ewidencji ze sposobem zagospodarowania określonym w decyzji lokalizacyjnej.

4. Utrata przez nieruchomości rolną w rozumieniu kc. rolnego charakteru

Z powyższych rozważań wynika, że sama zmiana przeznaczenia gruntu rolnego bez faktycznej zmiany sposobu jej zagospodarowania nie prowadzi do utraty przez nieruchomości rolną w rozumieniu kc. jej charakteru rolnego. Problem z kwalifikowaniem nieruchomości rolnej przeznaczonej w planie na inne cele niż rolne pojawia się dopiero wówczas, gdy z planu wynika obowiązek zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości rolnej, innymi słowy – gdy z planu wynika zakaz prowadzenia na danej nieruchomości rolnej działalności wytwórczej w rolnictwie. Pojawia się w takich przypadkach silna pokusa, by tego rodzaju nieruchomości przestawać traktować z chwilą wejścia w życie planu jako nieruchomości rolne. Nasuwa się bowiem spostrzeżenie, że wówczas przestaje istnieć prawna możliwość wykorzystywania gruntu do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, że odpada w takim razie odpada sens stosowania do tego rodzaju nieruchomości przepisów dotyczących nieruchomości rolnych. Należy zatem przyjąć, że tego rodzaju nieruchomości rolne tracą swój rolny charakter z chwilą wejścia w życie planu.

W sytuacji, gdy zmiana przeznaczenia nieruchomości rolnej na inne cele niż rolne w mpzp. lub w decyzji lokalizacyjnej nie zmienia jej – co do zasady – charakteru, nasuwa się pytanie, kiedy nieruchomości rolna w rozumieniu kc. traci swój charakter nieruchomości rolnej. Jak wiadomo, żaden z przepisów kc. tej kwestii nie rozstrzyga *expressis verbis*, a więc tak jak to czyniło wymienione wyżej rozporządzenie RM z 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych. W konsekwencji należy rozważyć następujące chwile, w których może dochodzić do utraty przez nieruchomości rolną charakteru rolnego:

- wydanie decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej,
- faktyczna zmiana sposobu zagospodarowania nieruchomości rolnej,
- zmiana kwalifikacji użytków w ewidencji gruntów.

Kierując się definicją nieruchomości rolnej, zamieszczoną w art. 46¹ kc., należy przyjąć, że nieruchomości rolna przestaje być nieruchomością rolną z chwilą faktycznego zagospodarowania gruntu uniemożliwiającego jego dalsze wykorzystanie do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Taki wniosek zdaje się potwierdzać definicja wyłączenia gruntu rolnego z produkcji rolniczej, zamieszczona w art. 4 pkt 11 wyżej wymienionej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z tą definicją, przez wyłączenie gruntu rolnego z produkcji rolniczej należy rozumieć stan, w którym rozpoczęto inne niż rolnicze użytkowanie gruntów. Wyłączenie

z produkcji użytków rolnych może – jak stanowi art. 11 ust. 1 wymienionej ustawy – nastąpić po wydaniu decyzji zezwalającej na wyłączenie. Adresat decyzji wcale nie musi jednak doprowadzić do faktycznego wyłączenia gruntu rolnego z produkcji rolniczej. Z chwilą, gdy decyzja o wyłączeniu staje się ostateczna, ma on jedynie takie prawo. Co więcej, art. 12 ust. 2 ustawy nakazuje zwrócić adresatowi decyzji zezwalającej na wyłączenie pobranej od niego opłaty, zwanej należnością¹⁸, jeżeli w okresie dwóch lat zrezygnuje w całości lub w części z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej. Przytoczone uregulowania skłaniają do wniosku, że dopiero faktyczne wyłączenie gruntu rolnego z produkcji rolniczej (tj. zmiana sposobu zagospodarowania gruntu) winno pozbawiać go charakteru rolnego, nawet gdyby zmiana zagospodarowania nastąpiła bez wymaganych zezwoleń na wyłączenie lub innych zezwoleń, np. na budowę. Z tym wnioskiem nie koresponduje jednak wspomniana już wyżej definicja zurbanizowanego terenu niezabudowanego, zamieszczona w pkt 3 ppkt 4 załącznika nr 6 pt. „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych” do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29.03. 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Przypomnę, że zgodnie z tym postanowieniem, do zurbanizowanych terenów niezabudowanych zalicza się grunty niezabudowane, przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę, wyłączone z produkcji rolniczej i leśnej. Patrząc na zurbanizowane tereny niezabudowane przez pryzmat kodeksowej definicji nieruchomości rolnej należałoby przyjąć, że tereny te winny być nadal traktowane jako rolne. Jednakże postanowienia wymienionego załącznika, zezwalające na zmianę w ewidencji gruntów i budynków oznaczenia rodzaju użytków gruntów, wyłączonych z produkcji rolniczej, należy – w moim przekonaniu – traktować jako przepis szczególny, który prowadzi do utraty charakteru rolnego przez grunt rolny, mimo iż nie doszło do faktycznej zmiany sposobu zagospodarowania, czyli może być on nadal wykorzystywany rolniczo. **Do utraty przez nieruchomości rolną charakteru rolnego dochodzi zatem z chwilą, gdy decyzja w sprawie wyłączenia gruntu rolnego z produkcji staje się ostateczna.** Z powyższego stwierdzenia wynika, że do utraty przez nieruchomości rolną charakteru rolnego nie jest konieczny wpis w ewidencji gruntów i budynków zmieniający kwalifikację gruntów z użytków rolnych na zurbanizowane tereny niezabudowane (zob. niżej pkt V).

5. Wpływ ewidencji gruntów i budynków na kwalifikowanie nieruchomości jako rolnych

Przepisy nie określają, w jaki sposób winno się potwierdzać na potrzeby kodeksowej definicji nieruchomości rolnej fakt, że grunt jest wykorzystywany do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, czy też może być wykorzystywany do

18 Zgodnie z definicją należności zamieszczoną w art. 4 pkt 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należnością jest opłata z tytułu trwałego wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej.

tego rodzaju działalności. W szczególności nie wymieniają jakiegokolwiek dokumentu, który miałby ten fakt potwierdzać. Oznacza to, że fakt ten może być potwierdzany w każdy sposób, w tym także w drodze oświadczenia. W tym stanie rzeczy, bardzo pomocne są dane z ewidencji gruntów i budynków, określające m.in. rodzaje użytków. Sięganie do zapisów w ewidencji gruntów i budynków nie może być jednak traktowane jako jedyny i przesądający sposób kwalifikowania nieruchomości jako rolnych. Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków nie zawsze bowiem pokrywają się z rzeczywistym stanem rzeczy.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17.05.1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.) właściciele¹⁹ są zobowiązani zgłaszać właściwemu staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Obowiązek ten nie dotyczy zmian wynikających z decyzji właściwych organów. Kryteria kwalifikowania gruntów jako oznaczonych użytków określa wspomniany już wyżej załącznik nr 6 do rozp. Min. Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Zaliczenie gruntu do oznaczonej kategorii użytku, a także zmiana dotychczasowej kwalifikacji nie następuje w drodze decyzji, lecz jest czynnością materialno-techniczną. Jest to w istocie urzędowe potwierdzenie faktu, że dana nieruchomość odpowiada danemu rodzajowi użytków określonych w wymienionym rozporządzeniu. Obowiązek zgłaszania zmian danych objętych ewidencją gruntów w ciągu 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian, co zazwyczaj i tak następuje o wiele później, niekiedy nawet wiele lat po zmianie, w połączeniu z charakterem prawnym potwierdzenia tych zmian w ewidencji gruntów i budynków oznacza, że stan zagospodarowania nieruchomości z chwili stosowania przepisów odwołujących się do nieruchomości o oznaczonej kategorii wcale nie musi się pokrywać z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków. Innymi słowy, oznacza to, że np. o utracie przez nieruchomość charakteru rolnego nie decyduje zmiana wpisów w ewidencji gruntów i budynków, lecz wcześniejsza faktyczna zmiana sposobu użytkowania, wpływająca na zmianę kwalifikacji użytku. Nasuwa się więc wniosek, że dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków nie mogą przesądzać o uznaniu danej nieruchomości za nieruchomość o oznaczonej kategorii, np. za nieruchomość rolną tak długo, jak długo definicje nie będą odwoływać się do zapisów w ewidencji gruntów i budynków. Dotyczy to także przypadku, w którym rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków zezwala na zmianę oznaczenia rodzaju użytku gruntów rolnych przeznaczonych w planie na inne cele niż rolne i wyłączonych z produkcji. Przestają być one bowiem nieruchomościami rolnymi nie z chwilą dokonania zmiany zapisów w ewidencji gruntów i budynków, lecz z chwilą, gdy decyzja o wyłączeniu staje się ostateczna. Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków mają przesądzać o znaczeniu tylko wówczas, gdy definicja danego rodzaju nieruchomości odwołu-

je się wprost do zapisów w tej ewidencji. Przykładowo art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.), definiując nieruchomości wykorzystywane na cele rolne lub leśne, nakazuje za tego rodzaju nieruchomości traktować „nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne, grunty zadrzewione i zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości użytki kopalne i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu”²⁰.

6. Przeznaczenie części nieruchomości rolnej na inne cele niż rolne

Granice obszarów o odmiennym przeznaczeniu w mpzp. czy o odmiennym sposobie zagospodarowania wcale nie muszą pokrywać się z granicami nieruchomości, a nawet z granicami działek. Nasuwa się wówczas pytanie o to, jak traktować nieruchomość, jeżeli jej część jest przeznaczona w planie na inne cele niż rolne lub jest wykorzystywana także na inny cele niż rolne, a pozostała część jest wykorzystywana rolniczo. Zamieszczana w kc. definicja nieruchomości rolnej nie uwzględnia takich przypadków. Z logicznego punktu widzenia definicja ta nie jest poprawna. Spełnia one bowiem swoją rolę tylko wówczas, gdy cała nieruchomość jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Jednakże w wypadku, gdy przeznaczenie nieruchomości lub jej sposób zagospodarowania nie jest jednorodny dla całej nieruchomości, nie można przyjąć, że nieruchomość taka ulega podziałowi na nieruchomości o odmiennym przeznaczeniu czy sposobie zagospodarowania²¹. **Mimo różnego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania jej poszczególnych części jest to nadal jedna nieruchomość**, nawet gdyby się tak złożyło, że przeznaczenie i sposób zagospodarowania w granicach poszczególnych działek, tworzących tę nieruchomość, byłby odmienny. Nasuwa się wówczas pytanie, jakie kryterium ma przesądzać o ostatecznym charakterze całej nieruchomości. Jedno nie ulega wątpliwości. Każde kryterium będzie dyskusyjne, jeżeli ustawodawca sam nie wskaże takiego kryterium. Dlatego też definicje nieruchomości oznaczonego rodzaju winny takie kryterium zawierać. Przykładowo: definicja nieruchomości rolnej, zamieszczona w kc., winna określać minimalną powierzchnię użytków rolnych objętych daną nieruchomością, przesądającą o traktowaniu całej tej nieruchomości jako rolnej bez względu na obszar innych użytków objętych tą samą nieruchomością. Z logicznego punktu widzenia tak ujęta definicja dotyczyłaby zarówno sytuacji, gdy cała nieruchomość byłaby zakwalifikowana jako użytki rolne, jak i sytuacji, gdy tylko część nieruchomości byłaby użytkami rolnymi. Przy obecnej kodeksowej definicji nieruchomości rolnej nie pozostaje nic innego jak kierować

19 Oraz osoby władające wpisywane w ewidencji gruntów i budynków, założonej na podstawie dekretu z dnia 2.02.1955 r. o ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 6, poz. 32).

20 Ustawa z dnia 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 ze zm.) nawet nie posługuje się pojęciem nieruchomości rolnej, lecz zadawała się odwołaniem do klasyfikacji w ewidencji gruntów i budynków.
21 Por. Z. Truskiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II), Rejent 2003, nr 11, s. 129–130.

się dominującą funkcją nieruchomości. To ona winna przesądzać o zakwalifikowaniu całej nieruchomości do danej kategorii. Kryterium dominującej funkcji należało stosować w każdym przypadku ustalania rodzaju nieruchomości o różnym przeznaczeniu czy sposobie zagospodarowania.

7. Podsumowanie

Reżim prawny obrotu nieruchomości nie jest jednolity. W wielu wypadkach zależy od rodzaju nieruchomości, będącej przedmiotem obrotu, tj. od jej właściwości, przeznaczenia, sposobu użytkowania, sposobu zagospodarowania. To właśnie ze względu na oznaczone cechy nieruchomości obrót nimi poddawany jest szczególnym uregulowaniom. Zwłaszcza nieruchomości rolne były i są poddawane szczególnym regulacjom. O ile potrzeba poddawania określonych kategorii nieruchomości szczególnej regulacji zawsze będzie budzić pewne wątpliwości, o tyle kryteria ustalania nieruchomości podlegających danemu szczególnemu reżimowi nie powinny już takich wątpliwości nasuwać. Winny one być tak skonstruowane, by z zakwalifikowaniem nieruchomości do danej kategorii, a w konsekwencji ze stosowaniem szczególnego reżimu prawnego odnoszącego się do tego rodzaju nieruchomości, nie wiązało się ryzyko prawne wystąpienia negatywnych konsekwencji, zwłaszcza w postaci nieważności umowy czy też orzeczenia. Jak wynika z powyższych rozważań, obecne uregulowania pozostawiają wiele do życzenia pod tym względem. W moim przekonaniu, **należy zadbać o spójność w definiowaniu oznaczonych kategorii nieruchomości**. W tym celu winno się wykorzystać przede wszystkim dane zamieszczane w ewidencji gruntów i budynków²².

Moim zadaniem, przy tworzeniu regulacji szczególnych odnoszących się do danych kategorii nieruchomości winno się przyjąć zasadę, że o zaliczeniu nieruchomości do danego rodzaju nieruchomości winien decydować rodzaj użytków, urzędowo potwierdzony w ewidencji gruntów i budynków. Taka metoda ma cztery podstawowe zalety. Po pierwsze, zakwalifikowanie nieruchomości do danej kategorii nie budziłoby już takich wątpliwości, zwłaszcza gdyby niekiedy ustawodawca korzystał z kryterium minimalnej powierzchni użytków danego rodzaju, wchodzących w skład danej nieruchomości. Po drugie, łatwiej byłoby ustalić, kiedy nieruchomość przestaje należeć do zbioru danego rodzaju nieruchomości. Po trzecie, zachęcałaby ona do szybszego aktualizowania danych zamieszczanych w ewidencji gruntów i budynków. I po czwarte, umożliwiałaby lepsze wykorzystanie pracy zespołu ludzi zatrudnionych przy prowadzeniu ewidencji gruntów i budynków. Gdyby w ramach danego aktu prawnego odwołanie do danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków nie było możliwe ze względu na właściwości szczególnej regulacji, wówczas trzeba byłoby na potrzeby tej regulacji zdefiniować daną kategorię nieruchomości, odwołując się do innego kryterium niż rodzaj użytków.

22 Por. B. Wierzbowski, Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, tom IV, Białystok 2005, s. 111.

Nadto, należałoby nie tylko szerzej wykorzystywać informacje o gruntach zamieszczane w ewidencji gruntów i budynków przy definiowaniu oznaczonych kategorii nieruchomości, a tym samym przy wyznaczeniu zakresu działania danego aktu prawnego, ale należałoby także rozstrzygnąć podstawową kwestię, a mianowicie, która z definicji nieruchomości, kodeksowa czy wieczystoksięgowa winna być uznana za podstawową. Z powodu powszechności ksiąg wieczystych i znaczenia w obrocie pojęcia nieruchomości w rozumieniu ustawy o księgach wieczystych i hipotece winno przyjąć się zasadę, że **dominującym pojęciem jest pojęcie nieruchomości wieczystoksięgowe** – i mając na względzie tę zasadę – winno wyznaczać się (przy tworzeniu przepisów) zakres stosowania regulacji odnoszących się do nieruchomości. Jeżeli na gruncie danego aktu prawnego (czy nawet przepisu) odwołanie do wieczystoksięgowego pojęcia nieruchomości nie było dobrym rozwiązaniem, wówczas na potrzeby tego aktu (przepisu) trzeba było stworzyć szczególną definicję nieruchomości.

Normy obszarowe w obrocie nieruchomościami rolnymi

Od 1 października 1990 r. nastąpiła pełna liberalizacja obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*. Przy czym o ile nie budziła wątpliwości zasadność zniesienia norm ustanawiających górną granicę własności indywidualnej w rolnictwie, to jeśli chodzi o odstąpienie prawodawcy od kontroli, wpływania na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw, to ów stan rzeczy wywoływał już kontrowersje w doktrynie¹. W związku z tak ukształtowanym stanem normatywnym, nie poświęcano zbyt dużej uwagi normom obszarowym *de lege lata*. Wprawdzie pojawił się pogląd o dalszym obowiązywaniu maksymalnych norm obszarowych przewidzianych w dekreście z 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej², jednak nie był on oparty na przekonującej argumentacji; można nawet potraktować go jako nieporozumienie³. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴ wprowadziła elementy reglamentacji w odniesieniu do przenoszenia własności gruntów rolnych. W ramach instytucji prawnych tam uregulowanych, normy obszarowe pełnią bardzo istotną funkcję. Ponieważ na ich tle dochodzi do wielu wątpliwości i rozbieżności w piśmiennictwie oraz praktyce stosowania, uzasadniona jest próba wyjaśnienia i zajęcie stanowiska w niektórych kwestiach wiążących się ze skutkami prawnymi tych jej postanowień, które dotyczą norm obszarowych. Pragnę zaznaczyć, że zakres niniejszego artykułu jest stosunkowo wąski. Zajmuję się jedynie problematyką związaną z niektórymi aspektami przenoszenia własności nieruchomości rolnych⁵, pomijając inne zagadnienia łączące się z przekroczeniem (czy też nieosiągnięciem) pewnych granic obszarowych przez grunty rolne.

Przed rozpoczęciem rozważań mających za przedmiot dogmatyczną analizę obowiązujących przepisów prawnych, warto przybliżyć od strony teoretycznej kon-

1 Zob. S. Prutis, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 2002, s. 98.

2 Dz.U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13, z późn. zm.

3 Zob. W. Chlebowski, Maksymalna norma obszarowa dla prywatnych gospodarstw rolnych w Polsce, Radca Prawny 1995, nr 2, s. 33 i nast.; Z. Bidziński, Czy rzeczywiście istnieje jeszcze maksymalna norma obszarowa? Radca Prawny 1995, nr 6; zob. też uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 16.04.1996 r., W 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 15.

4 Dz.U. Nr 64, poz. 592.

5 Choć niektóre ustalenia czynione choćby na tle definicji gospodarstwa rolnego według art. 55³ kc. mogą mieć szersze znaczenie niż tylko dla umów przenoszących własność nieruchomości.

strukcję normy obszarowej jako takiej. Nazwa „norma” ma kilka znaczeń, na podstawie definicji słownikowej można podać, że w zależności od kontekstu, w jakim jest używana, oznacza: „ustaloną, ogólnie przyjętą zasadę”, „regulę”, „przepis”, „wzór” czy też „ilość”, „miarę”, „granicę ustaloną, obliczoną, przewidzianą jako wymagana lub obowiązująca w jakimś zakresie”⁶. Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania istotna jest przywołana wyżej druga grupa znaczeń.

Mówiąc o normie obszarowej dla potrzeb obrotu cywilnoprawnego, należy, biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy, wyróżnić co najmniej kilka płaszczyzn, w których się ona przejawia:

Po pierwsze: chodzi o sumę powierzchni gruntów będących składnikiem zorganizowanej całości gospodarczej, jakim jest gospodarstwo rolne. Normatywnym przykładem jest tu pojęcie gospodarstwa rodzinnego zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, współokreślane przez dwie normy obszarowe: jednohektarową normę minimalną (skądinąd wspólną dla wszystkich gospodarstw rolnych w rozumieniu ustawy) oraz trzysuhektarową normę maksymalną.

Po drugie: norma obszarowa może określać sumę powierzchni gruntów, do których przysługuje tytuł prawny oznaczonej osobie, abstrahując od ich powiązania z innymi gruntami w ramach zorganizowanej całości gospodarczej. I tak art. 28a ust.1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁷ nie pozwala na sprzedaż nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa osobie, która w wyniku nabycia stałaby się właścicielem użytków rolnych o łącznym obszarze przekraczającym 500 ha. Z kolei art. 6 ust. 1 u.k.u.r. zawiera w definicji rolnika indywidualnego (a więc właściciela lub dzierżawcy użytków rolnych) maksymalną normę 300 ha.

Po trzecie wreszcie: może chodzić o powierzchnię poszczególnych, branych z osobna gruntów rolnych, pomijając ich związki gospodarcze z innymi gruntami, a także łączną powierzchnię nieruchomości będących w czymś władaniu – dalsze rozważania dotyczące tego sposobu ujmowania normy obszarowej na przykładzie niektórych postanowień ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁸ dotyczących reglamentowanego podziału nieruchomości.

Przepisy wyznaczające normę obszarową posługują się sformułowaniami określającymi powierzchnię jednostkami miary – zazwyczaj w hektarach, tak jak podane wyżej przykłady. Powierzchnia gruntu jednak może nie być wyznaczona bezpośrednio powyższą metodą, ale w inny sposób, pośrednio wskazujący jakiś obszar. Nie musi on też mieć bezpośredniego wyrazu w tekście aktu normatywnego, ale może też być z niego wyinterpretowany. Tak postąpił Sąd Najwyższy, który w zna-

6 Słownik języka polskiego, t. II, red. M. Szymczak, Warszawa 1993, s. 389–390.

7 Dz.U. z 2004 r., Nr 208, poz. 2128, z późn. zm.

8 Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.

nym, szeroko komentowanym w piśmiennictwie wyroku z dnia 2.06.2000 r.,⁹ uznał, że „gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbył”. Sformułowanie tego rodzaju jest zwrotem szacunkowym, wymagającym relatywizacji do konkretnego przypadku, uwzględnienia takich kryteriów, jak jakość gleby czy profil produkcji. Rozstrzygnięcie Sądu spotkało się z raczej krytycznym przyjęciem w doktrynie¹⁰. Problematiczne jest również ustalenie, czy w tym wyroku Sąd Najwyższy nadał swoim rozważaniom znaczenie uniwersalne, odnajdując nowe treści w kodeksowych definicjach gospodarstwa rolnego i nieruchomości rolnej¹¹, czy było to rozstrzygnięcie mające znaczenie jedynie na tle rozpoznawanej sprawy¹², dla potrzeb określenia zakresu przepisów o sądowym zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego¹³. W tym miejscu, abstrahując od merytorycznej słuszności zabiegów interpretacyjnych, które doprowadziły skład orzekający do tego konkretnego rozstrzygnięcia, interesuje mnie samo sformułowanie minimalnego wymogu obszarowego dla gospodarstwa rolnego, a zwłaszcza to, czy określenie „obszar nieruchomości pozwalający na prowadzenie działalności przeznaczonej na zbył” można potraktować jako wyrażenie wyznaczające normę obszarową. W pełni uzasadniona jest pozytywna odpowiedź na to pytanie¹⁴.

W świetle powyższych rozważań, normą obszarową jest powierzchnia gruntów wskazana wprost w przepisie prawa (wyrażona *explicite*) czy też ustalona w wyniku zabiegów interpretacyjnych (wyrażona *implicite*). Ta powierzchnia może zostać wyznaczona bezpośrednio przez oznaczenie jej wielkości w jednostkach miary bądź pośrednio – poprzez użycie wyrażen, które dopiero dają mniej lub bardziej precyzyjne podstawy do jej ustalenia. Obszar gruntów, co wynika z wcześniejszych ustaleń, nie musi być z góry ustalony sztywno dla wszystkich przypadków, ale może być ustalany *ad casum* za pomocą kryteriów wskazanych w przepisach prawa. W razie zawarcia wyrażenia określającego normę obszarową w hipotezie normy prawnej, od jej urzeczywistnienia (albo jej braku) uzależnione są aktualizacja albo dezaktualizacja nakazu bądź zakazu zawartego w dyspozycji normy. Daleki byłbym jednak od traktowania powyższej charakterystyki jako pełnej, wyczerpującej definicji normy

9 II CKN 1067/98, OSP 2001, nr 2, poz. 27 z glosą A. Lichorowicza.

10 Tak zwłaszcza A. Lichorowicz w wymienionej wyżej glosie do tego wyroku, również przykładowo: E. Gniewek, Obowiązki notariusza w świetle współczesnych ograniczeń obrotu nieruchomości, (w:) Zawieranie i wykonywanie umów. Wybrane zagadnienia, red. E. Gniewek, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo nr 289, Wrocław 2004, s. 32; E. Klat-Górska, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej. Przykłady ograniczeń, Wrocław 2003, s. 21. Z kolei B. Wierzbowski uważa, że w art. 46¹ kc. chodzi o działalność wytwórczą przynajmniej w części przeznaczoną na zbył; zob. tegoż, Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim, (w:) Studia Iuridica Agra, t. IV, Białystok 2005, s. 100.

11 Tak, jak się wydaje E. Klat-Górska, jw., E. Gniewek, jw.

12 G. Bieniek, Kształtowanie ustroju rolnego, (w:) Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2005, s. 131.

13 Zob. Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, część I, Rejent 2003, nr 9, s. 57.

14 Por. J. Szachulowicz, Obrót nieruchomościami rolnymi według przepisów Kodeksu cywilnego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, Nowe Prawo 1984, nr 11–12, s. 132.

obszarowej – to znaczy podania takiego znaczenia opisowego tego terminu, który „pasowałby” do wszelkich przypadków zastosowania jakiegoś rozwiązania w tekstach aktów normatywnych, z którymi doktryna wiązałaby omawianą nazwę¹⁵. Jest to raczej *quasi*-indukcyjne podsumowanie ustaleń poczynionych na gruncie obowiązującego porządku prawnego w przedmiocie obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*.

Normy obszarowe pełnią szczególną funkcję jako składniki definicji legalnych. Przykładowo art. 2 u.k.u.r. wprowadza jednohektarową normę minimalną w definicji gospodarstwa rolnego, art. 5 trzysiektarową normę maksymalną w definicji gospodarstwa rodzinnego, a art. 6 w definicji rolnika indywidualnego. Przyjmuję, że definicje legalne są przepisami, z których uzyskuje się szczególne normy prawne, nakazujące oznaczonym sformułowaniom przypisywać określone znaczenie¹⁶. Mając na uwadze normatywny charakter zwrotów definicyjnych, dla podmiotu stosującego prawo zakazane jest kwalifikowanie danego przedmiotu jako mieszczącego się w zakresie nazwy zawartej w definiendum, jeśli nie spełnia wskazanych w definiensie wymogów obszarowych. Ze scharakteryzowaną tu rolą definicji legalnych i zawartych w nich norm obszarowych korespondują niektóre uwagi A. Lichorowicza, poczynione na gruncie u.k.u.r. Jak słusznie zauważył, ustawodawca nie zawarł tam zakazów koncentracji gruntów ponad ustalone pułapy obszarowe, formułuje zaś pośrednio wymogi dotyczące skuteczności nabycia nieruchomości rolnych za pomocą definicji legalnych¹⁷. Definicje ustawowe, jak wskazałem powyżej, nakazują jednak jedynie pewne zachowania językowe interpretatorowi tekstu prawnego; u.k.u.r. nie zakazuje nabywania nieruchomości rolnych ponad przewidziane limity powierzchni, a jedynie łączy z ich przekroczeniem prawo pierwokupu bądź prawo nabycia Agencji. Tym sposobem normy obszarowe – jako składnik pojęć „rolnika indywidualnego” i „gospodarstwa rodzinnego” – pełnią podstawową funkcję przesłanki możliwości realizacji uprawnień Agencji.

Nawiązując jeszcze do kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego, należy wspomnieć, że w doktrynie został wyrażony pogląd, iż musi ono obejmować nieruchomości rolne o powierzchni przekraczającej 1 ha, co ma uzasadniać wykładnia genetyczna, historyczna, gramatyczna, systemowa, logiczna i funkcjonalna odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego oraz przepisów wykonawczych¹⁸. Trzeba

15 Nazwa „norma obszarowa” należy także do języka prawnego; zob. np. rozporządzenie Ministrów (w:) Rolnictwa i Reform Rolnych, Ziem Odzyskanych oraz Administracji Publicznej z dnia 22 listopada 1947 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Obrony Narodowej i Skarbu w sprawie norm obszarowych, szacunku, odliczenia od ceny na rzecz osadników wojskowych oraz spłaty należności za gospodarstwa, nadane na podstawie dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska, Dz.U. z 1947 r., Nr 74, poz. 47 z późn. zm. czy też uchylony art. 161 § 2 kc.

16 M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 203; A. Malinowski, Polski język prawny. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2006, s. 157.

17 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, nr 2, s. 410–411.

18 M. Niedosiał, Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. IACa 129/03, OSA 2004, nr 5, s. 83–84.

zauważyć, że jest to wniosek odosobniony, nieznajdujący poparcia w piśmiennictwie. Trudno też z nim polemizować, ponieważ jego Autor nie przedstawił szczegółowej argumentacji prowadzącej do prezentowanego wniosku. Z pewnością bardzo silne podstawy ma twierdzenie, że instrumenty interpretacyjne, na które powołuje się Autor tego poglądu, mogą z powodzeniem służyć uzasadnieniu zgoda innego rozstrzygnięcia. Zamieszczenie w art. 1058 kc., a także w art. 2 pkt 2 u.k.u.r. normy 1 ha nie jest oznaką potwierdzenia zasady ogólnej, że gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ kc. musi obejmować grunty co najmniej o tej powierzchni czy też ją przekraczające. Już intuicyjnie wydaje się dość oczywiste, że przykładowo art. 2 pkt 2 u.k.u.r. zawęża znaczenie definicji kodeksowej – każde gospodarstwo w rozumieniu tego przepisu jest jednocześnie gospodarstwem w rozumieniu art. 55³ kc., ale nie odwrotnie. Teza o ewentualnej równozakresowości tych definicji nie jest możliwa do utrzymania.

Ponieważ ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jest podstawową regulacją zawierającą postanowienia ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi, a skonstruowane tam instrumentarium reglamentacyjne opiera się w znacznym stopniu na zwrotach wyznaczających normy obszarowe, nie może tu zabraknąć szczegółowej analizy niektórych jej postanowień. Wypada zacząć od zreferowania i odniesienia się do przyjętych w doktrynie i orzecznictwie sposobów wykładni przepisów dotyczących prawa pierwokupu, w tym zaprezentowanych na tle przepisów już nie obowiązujących, co będzie rzutowało na uzasadnienie prezentowanych przeze mnie propozycji rozwiązania pewnych kwestii spornych. Wnioski stąd wypływające można zapewne odnieść w pewnej mierze również do interpretacji przepisów wyznaczających prawo nabycia.

Niekwestionowanym założeniem przyświecającym interpretatorowi aktu prawnego, wyrażającego normę przyznającą komuś prawo pierwokupu, jest zakaz jego rozszerzającej wykładni. Sąd Najwyższy wielokrotnie potwierdzał tę zasadę w orzecznictwie. W uchwale z dnia 16 lutego 1996 r.¹⁹ stwierdził, że prawo pierwokupu jest ściśle związane z umową sprzedaży, a jako prawo wyjątkowe nie może być rozszerzone na ewentualność jej darowania osobie trzeciej.

W uchwale z dnia 30 czerwca 1992 r.²⁰ uznał, że przewidziane w art. 166 § 1 kc. prawo pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej stanowi wyłom w ogólnej zasadzie swobody rozporządzania przez współwłaściciela jego udziałem. W związku z tym współwłaściciel, prowadzący gospodarstwo rolne jedynie na działce wydzielonej mu do wyłącznego korzystania, zbywający swój udział w nieruchomości, jest wolny od prawa pierwokupu pozostałych współwłaścicieli. Z wywodów zawartych w uzasadnieniu wyroku wyłania się wniosek (niewyrażony wprost, chyba jednak będący konsekwencją przeprowadzonej tam argumentacji), że Sąd Najwyższy

19 III CZP 10/96, OSNCP 1996, nr 4, poz. 59.

20 III CZP 75/92, OSNCP 1993, nr 1–2, poz. 12.

traktuje okoliczności wyłączające prawo pierwokupu, wymienione w zdaniu drugim tego przepisu, jako powrót do ogólnej zasady swobody rozporządzania udziałem, chociaż określa je równocześnie jako wyjątki od zasady prawa pierwokupu. W związku z tym, jak się wydaje, można pokusić się o postawienie tezy, że nie powinny być one interpretowane restryktywnie jako wyjątki od reguły w myśl premii *exceptiones non sunt extendendae*, ale jako okoliczności będące przejawem zasady swobody w rozporządzaniu udziałem.

Interesująca, również z punktu widzenia ustalenia zasięgu prawa pierwokupu przewidzianego przez u.k.u.r., jest uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 1976 r.,²¹ zgodnie z którą dzierżawcy nie przysługiwało prawo pierwokupu, jeśli przedmiotem sprzedaży było całe gospodarstwo rolne, w którego skład wchodziła dzierżawiona nieruchomość²². Również na gruncie u.k.u.r. ten pogląd znajduje zwolenników powołujących się na zasadę ścisłej interpretacji przepisów dotyczących prawa pierwokupu²³, chociaż pewna część przedstawicieli doktryny odnosi się do niego krytycznie twierdząc, że stracił on swoją aktualność²⁴. Należy przychylić się do poglądu, że w powyższych okolicznościach prawo pierwokupu może przysługiwać dzierżawcy lub Agencji. Na uwagę zasługuje uzasadniający taki wniosek argumentacja przedstawiona przez Z. Truszkiewicza. Autor, analizując treść przepisu art. 1070¹ kc., doszedł do wniosku, że skoro prawo pierwokupu z art. 3 i prawo nabycia z art. 4 u.k.u.r. może zostać wykonane przy przeniesieniu udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne, to tym bardziej powinno mieć zastosowanie w przypadku zbycia nieruchomości jedynie w części obejmującej użytki rolne, oraz że podobnie należałoby podejść do przypadku sprzedaży całego gospodarstwa rolnego.²⁵ W takich okolicznościach wypada uznać, że samo powołanie się na regułę restryktywnej wykładni przepisów o prawie pierwokupu dla odrzucenia powyższych wniosków jest niewystarczające. Dyrektywa ścisłej wykładni ma wprowadzić zastosowanie przy wyjaśnianiu wszystkich zwrotów językowych normy przyznającej prawo pierwokupu, dotyczących zarówno podmiotu uprawnionego, podległego kompetencji, jak i okoliczności, od zaistnienia których zależy możliwość skorzystania z niej, jednak nie można wykluczyć z góry, że jej uchylenie w pewnym zakresie będzie rezultatem decyzji ustawodawcy wyrażonej w jakimś zapisie ustawowym, dającym podstawę dla podjęcia innej decyzji interpretacyjnej niż będącej konsekwencją dyrektywy ścisłej wykładni tych przepisów. Brzmienie art. 1070¹ kc. i uwzględnienie jego relacji do art. 3 i 4 u.k.u.r. pozwala przyjąć, że ustawodaw-

21 III CZP 49/75, OSNCP 1976, nr 4, poz. 74; uchwała została wydana na tle uchylonego art. 695 § 2 kc.

22 Rozstrzygnięcie sądu zyskało akceptację większości doktryny; krytycznie o nim S. Prutis w głosie do tej uchwały, Państwo i Prawo 1977, nr 6, s. 164.

23 J. Górecki, Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, Państwo i Prawo 2003, nr 10, s. 8–9.

24 Tak np. A. Suchoń, Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, Poznań 2006, s. 175–176.

25 Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II), Rejent 2003, nr 11, s. 131–132.

ca wyłączył w powyższym przypadku możliwość powoływania się na nią (tj. zasadę ścisłej wykładni). Uczynił to jednak tylko w odniesieniu do interpretacji dotyczącej ustalenia przedmiotu świadczenia w umowie, która czyni możliwym realizację uprawnienia Agencji bądź dzierżawcy. Natomiast dyrektywa zakazująca wykładni rozszerzającej ma zastosowanie przy ustalaniu innych postanowień przepisów prawa w powyższej materii. W tym miejscu trzeba rozważyć pewne zagadnienie związane z wykładnią przepisów przyznających prawo pierwokupu oraz nabycia dla ANR. Otóż ustawodawca określił bardzo szeroko klasę okoliczności aktualizujących powyższe uprawnienia Agencji – w istocie obejmuje ona niemal wszystkie przypadki przeniesienia własności nieruchomości rolnych, z wyłączeniem wyjątków wymienionych w przepisach. Jednak fakt, że zakresy zastosowania norm przyznających te uprawnienia są tak rozległe, w żadnym wypadku nie może prowadzić do wniosku, że dopuszczalne jest ich dalsze poszerzanie, stosując rozszerzające metody interpretacji, powołując przy tym się na to, że ustawodawca dąży do stworzenia warunków możliwie szerokiego oddziaływania instrumentów reglamentacyjnych Agencji. Takie ujęcie sprawy koliduje zarówno z mającą priorytet zasadą swobody umów, jak i stanowiącą składnik uprawnień właścicielskich możliwością nieskrępowanego rozporządzania swoim prawem.

W orzecznictwie sądowym restryktywnie wyznaczono również wymogi podmiotowe, które ma spełnić uprawniony do prawa pierwokupu. W pierwszym rzędzie rozstrzygnięto, że musi to być aktualny, a nie były dzierżawca²⁶, jak również, że nie przysługuje ono użytkownikowi nieruchomości rolną bez tytułu prawnego²⁷. W uchwale z dnia 19 lipca 1988 r.²⁸ Sąd Najwyższy uznał, że to prawo nie może być zastosowane na rzecz osób, które otrzymały przedmiot dzierżawy do bezpłatnego używania lub w poddzierżawę, nawet w wypadku, gdy nastąpiło to za zgodą wydzierżawiającego, a także w wypadku tzw. beczynszowego użytkowania gruntu rolnego. Z kolei, jeśli chodzi o określenie, kto może wydzierżawić grunt, aby powstało prawo pierwokupu po stronie dzierżawcy, to Sąd Najwyższy uznał, że oprócz właściciela może to być inna osoba mająca uprawnienie rzeczowe do nieruchomości²⁹. Co najmniej tego samego zdania są A. Suchoń³⁰ oraz A. Lichorowicz³¹. Z ich wywodów można wyciągnąć wniosek, że nie wykluczają nawet szerszego kręgu podmiotów, niż uczynił to Sąd Najwyższy. Chociaż będzie to raczej pogląd odosobniony, wyrażę jednak pewną wątpliwość związaną z zaprezentowanym wyżej po-

26 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1975 r., III CZP 67/74, OSNCP 1976, nr 4, poz. 72.

27 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1974 r., III CRN 39/74, Lex nr 7469.

28 III AZP 4/88, OSNCP 1989, nr 2, poz. 22.

29 Zob. uzasadnienie uchwały powołanej w przyp. 28 oraz wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2003 r., I CK 220/2002, OSP 2004, nr 7–8, poz. 101; także już na gruncie u.k.u.r. T. Żyżnowski, Z problematyki ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, (w:) Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego, Warszawa 2005, s. 382–383.

30 Zob. A. Suchoń, op. cit., s. 177.

31 A. Lichorowicz, (w:) System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa, t. VIII, red. J. Pano-wicz– Lipska, Warszawa 2004, s. 210.

dejściem do zagadnienia. Ponieważ prawo pierwokupu ogranicza możliwość rozporządzania własnością, to dopiero biorąc pod uwagę tę część uprawnień do rzeczy należy rozważać, kto może wydzierżawić grunt ze skutkiem w postaci powstania prawa pierwokupu. Wprawdzie np. użytkownik ma skuteczne *erga omnes* uprawnienie do używania rzeczy i pobierania pożytków, to jednak wydzierżawiając grunt ograniczałby tym samym właścicielskie uprawnienie do rozporządzania rzeczą, które jednak nie jemu przysługuje. Być może to w tej perspektywie należy spojrzeć na powyższy problem. Jest, moim zdaniem, problematyczne, czy wniosek przeciwny dostatecznie uzasadnia potrzeba ochrony trwałości gospodarowania na dzierżawionym gruncie.

Kończąc ogólne rozważania dotyczące wykładni przepisów przyznających prawo pierwokupu, należy stwierdzić, że z uwagi na to, że ograniczają swobodę rozporządzania własnością oraz stanowią wyjątek od zasady swobody umów, nie można stosować wykładni rozszerzającej – przepisy dotyczące tego uprawnienia trzeba interpretować ściśle. Wprawdzie w literaturze wspomina się również w tym kontekście nawet o ich ścieśniającej wykładni³², to jednak do ewentualnych prób generalizowania konsekwencji tego wniosku należy podejść z pewną rezerwą. Pierwszy problem pojawia się, jeśli już jako rezultat samej tylko wykładni językowej osiągnęlibyśmy możliwość przyjęcia różnych sposobów rozumienia przepisów o prawie pierwokupu, z których należy wybrać jeden. Wówczas należałoby skłonić się raczej za przyjęciem tego z dostępnych znaczeń, przy którym zakres prawa pierwokupu jest bardziej ograniczony, oczywiście, o ile uzasadnione powody nie przemawiają za innym wyborem. W tym jednak przypadku nie mamy do czynienia z wykładnią zwężającą. Co innego, jeśli przeprowadzone pozajęzykowe zabiegi interpretacyjne zawężają zakres prawa pierwokupu w stosunku do literalnego znaczenia użytych w tekście prawnym sformułowań. Taka wykładnia jest dopuszczalna, w niektórych przypadkach nawet wskazana, jednak dla jej zastosowania nie wystarczy – moim zdaniem – ogólne powołanie się na wyjątkowy charakter przepisów przyznających prawo pierwokupu; konieczne jest jeszcze wskazanie innych wartości uzasadniających przełamanie wyników wykładni językowej i zastosowanie wykładni zwężającej w danych okolicznościach³³. Na polu omawianej materii stosowanie wykładni zwężającej jest z pewnością generalnie bardziej uzasadnione niż w ramach innych instytucji prawnych, nietraktowanych jako rozwiązania wyjątkowe. Jednak bez wątplenia nie można przyjmować jej jako reguły.

Zasadniczym problemem, nasuwającym się przy analizie postanowień u.k.u.r. dotyczących norm obszarowych, jest to, jakie grunty bierze się pod uwagę, określając maksymalną normę obszarową, której przekroczenie powoduje powstanie prawa

32 Zob. np. S. Rudnicki, Prawo odkupu, pierwokupu i pierwszeństwo nabycia, (w:) Prawo obrotu nieruchomościami, Warszawa 2001, s. 533.

33 Por. M. Zieliński, op. cit., s. 227–233.

pierwokupu bądź nabycia ANR. Przeważająca większość przedstawicieli doktryny przyjmuje, że zarówno ustalając obszar gospodarstwa rodzinnego, jak i powierzchnię gruntów należących do rolnika indywidualnego, istotne są dwa tytuły prawne: własność i dzierżawa³⁴. Pojawił się jednak także pogląd, że o ile przy definiowaniu rolnika indywidualnego istotnie bierze się pod uwagę jedynie te dwa tytuły prawne, to biorąc pod uwagę treść art. 5 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r., ustalając pułap obszarowy gospodarstwa rodzinnego należy, obok własności i dzierżawy, uwzględnić również grunty używane na każdej innej podstawie prawnej, takiej jak np. najem czy użyczenie³⁵. Wynika to, zdaniem Autorów referowanego poglądu, z różnicy w brzmieniu między art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy. To stanowisko może jednak wywoływać pewne wątpliwości. Ustalając znaczenie poszczególnych zwrotów tworzących treść norm prawnych, nie powinno się dokonywać tego biorąc pod uwagę brzmienie pojedynczych przepisów, pomijając ich ewentualne związki z pozostałymi jednostkami redakcyjnymi tekstu prawnego. Rzeczywiście, nietrudno zauważyć, że o ile art. 6 ust. 1 wymienia dwa tytuły prawne: własność i dzierżawę, zaś art. 5 ust. 1 pkt 2 mówi jedynie o powierzchni 300 ha nie wymieniając wprost, które grunty, posiadane na podstawie jakiego tytułu, są w tym przypadku prawnie relewantne. *Lege non distinguente* można by więc dojść do wniosku, że chodzi o jakiegokolwiek tytuł prawny, być może nawet o grunty posiadane bez tytułu prawnego, o czym jednak nie wspominają wymienieni Autorzy. Są jednak, moim zdaniem, przekonujące argumenty przemawiające za odrzuceniem powyższego stanowiska.

Trzeba mieć na uwadze, że wyciąganie konsekwencji wynikających jedynie z literalnego brzmienia poszczególnych przepisów, abstrahując od ich związków z pozostałymi, może w tym przypadku prowadzić do dość zaskakujących wniosków. Idąc tym tokiem rozumowania, skoro w art. 5 ust. 2 zawarto nakaz uwzględniania przy ustalaniu powierzchni gospodarstwa rodzinnego jedynie powierzchni gruntów odpowiadającej udziałowi we współwłasności gruntów będących we współwłasności³⁶ oraz, na podstawie ust. 3 tego artykułu, powyższą metodę należy zastosować odpowiednio uwzględniając powierzchnię użytków rolnych współposiadanych na podstawie umowy dzierżawy, to brak jest wyraźnej wskazówki ustawodawcy, jak należy postąpić przy obliczaniu powierzchni gruntów współposiadanych na podstawie innych tytułów prawnych. Skonfrontowanie art. 5 ust. 2, art. 5 ust. 3 z art. 5 ust. 1 pkt 2 skłania do przyjęcia tezy, że również w ust. 1 pkt 2 tego artykułu chodzi jedynie o tytuły prawne, którymi są własność i dzierżawa. W ten sposób osiągnięliby-

34 Zob. przykładowo: G. Bieniek, *op. cit.*, s. 133, E. Klat-Górska, *op. cit.*, s. 19–20, R. Szytyk, Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego, Rejent 2003, nr 5, s. 24–25, także Stanowisko KRN uzgodnione z ANR w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, www.anr.gov.pl, pkt 5 uzgodnień z dnia 11 lipca 2003 r.

35 P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego, (w:) Studia Iuridica Agraria, t. V, Białystok 2005, s. 39.

36 W przypadku współwłasności łącznej – łączną powierzchnię nieruchomości.

śmy sytuację, w której powyższe przepisy uzupełniałyby się, nie pozostawiając żadnych przypadków poza sferą uregulowania. Gdyby zaś przyjąć, że postanowienia art. 5 ust. 2 stosuje się również do ustalania powierzchni gruntów współposiadanych na podstawie innych tytułów, można by narazić się na zarzut naruszenia dyrektywy ścisłej wykładni przepisów o pierwokupie.

Uważam ponadto, że krytykowany pogląd koliduje z wartościami preferowanymi przez prawodawcę, którym dał wyraz stawiając ponad uprawnieniem Agencji prawo pierwokupu dzierżawcy. Zaliczając do gruntów gospodarstwa rodzinnego również te używane na podstawie innych tytułów niż własność i dzierżawa, zwiększylibyśmy ilość gospodarstw rolnych potencjalnie tracących przymiot gospodarstwa rodzinnego. Co za tym idzie, rolnicy prowadzący niektóre z nich (zauważmy, że kwalifikujące się jako gospodarstwa rodzinne na gruncie bronionego przeze mnie poglądu), nie mogliby skorzystać z prawa pierwokupu w razie sprzedaży dzierżawionych przez nich nieruchomości (nie spełnialiby warunku z art. 3 ust. 1 pkt 2 *in principio*). Natomiast poszerzeniu uległby jednocześnie zakres dokonywanych czynności prawnych podlegających kontroli Agencji – w tym kosztem uprawnień dzierżawców właśnie. Ponieważ w sumie doszłoby do zwiększenia katalogu okoliczności umożliwiających ingerencję Agencji w obrót cywilnoprawny³⁷ – wolno wyciągnąć wniosek, że dokonuje się tego wbrew przesłankom przemawiającym za restryktywnym podejściem do omawianych instytucji, w tym argumentom funkcjonalnym uzasadniającym odmienne rozstrzygnięcie interpretacyjne.

Z problematyką norm obszarowych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego ma również związek, moim zdaniem, udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy prawo pierwokupu przewidziane w art. 3 przysługiwać może osobie używającej nieruchomości rolną na podstawie umowy z art. 708 kc. Gdyby odpowiedzieć na nie twierdząco, to należałoby, jak sądzę, uwzględniać powierzchnię gruntów używanych beczynszowo przy ustalaniu normy 300 ha zawartej w definicji gospodarstwa rodzinnego. Art. 3 ust. 1 pkt 2 stanowi, że nabywana nieruchomość ma wchodzić w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. Stosując tę przesłankę do rolnika używającego beczynszowo grunt, należałoby stwierdzić, że sam ustawodawca podjął decyzję, że tytuł prawny do gruntu, z którym wiąże się prawo pierwokupu, nie może nie być brany pod uwagę przy ustalaniu powierzchni gospodarstwa. W konsekwencji, mając na uwadze jego brzmienie, tytuł prawny w postaci używania beczynszowego byłby istotny z punktu widzenia zakresu gruntów tworzących gospodarstwo rodzinne i powinien być uwzględniany przy ustalaniu górnego pułapu jego powierzchni.

Za uznaniem że ustawowe prawo pierwokupu przysługuje osobie używającej nieruchomości rolną na podstawie umowy, o której mowa w art. 708 kc., jeszcze na

37 Ponieważ zżegnieniu uległaby klasa przypadków, w których następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, o którym mowa a art. 3 ust. 7 oraz art. 4 ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.

gruncie art. 695 § 2 kc., opowiedział się A. Lichorowicz, który uznał, że skoro ustawodawca sam przesądził, że do używania beczynszowego nieruchomości stosuje się odpowiednio przepisy działu dotyczącego dzierżawy, to nie ma też podstaw, aby wykluczyć powstanie po stronie biorącego nieruchomość rolną do korzystania i pobierania pożytków na zasadach z art. 708 kc. ustawowego prawa pierwokupu, o którym mowa właśnie w art. 695 § 2 kc.³⁸ Również na tle nowego stanu prawnego wynikającego z u.k.u.r. Autor uznał, że te same powody, które przemawiają za stabilizacją dzierżawców gruntów rolnych, przemawiają również za stabilizacją pozycji używających grunt beczynszowo, więc przysługuje im pierwokup z art. 3 ustawy.³⁹ W dawnym stanie prawnym prawa pierwokupu używającemu nieruchomości beczynszowo nie odmawiali, jak się wydaje, Z. Radwański i J. Panowicz-Lipska⁴⁰. Odmienne stanowisko zajął natomiast Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przywoływanej już uchwały z dnia 19 lipca 1988 r.⁴¹

Moim zdaniem, nie ma podstaw dla uznania, że prawo pierwokupu z art. 3 ust. 1 u.k.u.r. przysługuje rolnikowi w warunkach art. 708 kc. Przed wejściem w życie u.k.u.r., kiedy przepis określający przesłanki powstania prawa pierwokupu umieszczony był w dziale Kodeksu cywilnego zawierającym regulację umowy dzierżawy, możliwe było argumentowanie, że znajduje on zastosowanie względem umów używania beczynszowego na mocy odesłania zawartego w art. 708 kc. Obecnie taka ewentualność nie jest już aktualna. Art. 708 stanowi, że do używania beczynszowego stosuje się odpowiednio „przepisy działu niniejszego”, a więc działu II, tytułu XVII, książki trzeciej Kodeksu cywilnego. Odesłanie tam zawarte jest jasne pod względem językowym. Możemy rozważać jedynie przepisy tam zamieszczone, a poprzez odesłanie z art. 694 kc., również przepisy o najmie. Wyjście poza niebudzący w tym przypadku wątpliwości wynik wykładni językowej nie jest wskazane, ponieważ rozszerzająca wykładnia przepisów odsyłających może wywoływać sprzeciw⁴². Z kolei z uwagi na to, że art. 3 u.k.u.r. bez wątpienia przyznaje pierwokup dzierżawcy i jest tu jasny pod względem językowym, nie zostawia pola na żadne domysły interpretacyjne w ustalaniu zakresu podmiotów uprawnionych. Przyznanie prawa pierwokupu używającemu nieruchomości na podstawie umowy z art. 708 kc. jest wynikiem przełamania dyrektywy zakazującej rozszerzającej wykładni tych przepisów.

Kolejny problem wart rozważenia wyłania się na tle ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) w odniesieniu do podziału gruntów rolnych. Co do za-

38 A. Lichorowicz, (w:) Prawo rolne, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003, s. 165.

39 Tenże, (w:) System prawa prywatnego..., s. 222.

40 Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, Zobowiązania – część szczegółowa, Warszawa 2001, s. 109; Autorzy nie wymienili w każdym razie wśród przepisów nieznajdujących zastosowania do używania beczynszowego art. 695 § 2 kc.

41 Zob. przypis 27.

42 Por. też M. Hauser, Odpowiednie stosowanie przepisów prawa. Uwagi porządkujące, Acta Universitatis Vratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji, 65, Wrocław 2005, s. 162–164.

sady ich podział nie podlega reglamentacji, jednak zgodnie z art. 93 ust. 2a u.g.n., podział nieruchomości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu wykorzystywanych na cele rolne i leśne⁴³ powodujący wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, jest dopuszczalny jedynie w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami i wymaga wydania decyzji podziałowej. Oczywiście mówimy o podziale geodezyjnym, jednakże zagadnienie zasługuje na uwagę ze względu na jego znaczenie dla umów przenoszących własność nieruchomości⁴⁴. Nie ulega przecież wątpliwości, że celem przepisów u.g.n. jest zapobieganie powstawaniu nowych nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. Można by więc mówić o minimalnej normie obszarowej nieruchomości rolnych, których powstanie nie wymaga dokonania reglamentowanego podziału nieruchomości.

Przy analizie postanowień u.k.u.r. powstało pytanie o to, jakie skutki wywołuje przeniesienie własności działki gruntu mniejszej niż 0,3 ha, powstałej w wyniku reglamentowanego podziału uregulowanego w u.g.n. w kontekście regulacji prawa pierwokupu bądź nabycia Agencji. W literaturze wyrażono opinię, że należy rozważyć tezę o dopuszczalności dokonywania podziału nieruchomości rolnych na działki gruntu mniejsze niż 0,3 ha jedynie w celu powiększenia nieruchomości sąsiedniej, wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego po powiększeniu nie przekraczającym 300 ha⁴⁵. W konsekwencji należałoby przyjąć, że umowa zawarta z osobą niespełniającą warunków przewidzianych dla rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne, byłaby nieważna na podstawie art. 58 kc. Nie ma jednak dostatecznych podstaw skłaniających do podzielenia tego stanowiska. Postanowienia u.k.u.r. nie przewidują przecież innych konsekwencji związanych z niespełnieniem warunków wymaganych od gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego niż powstanie prawa pierwokupu bądź nabycia Agencji, a nieważność czynności prawnej art. 9 łączy tylko z czynnościami dokonanymi niezgodnie z przepisami tej ustawy, w szczególności nierespektującymi uprawnień dzierżawcy lub Agencji. Także od strony językowej przepisy u.g.n. reglamentujące podział nieruchomości w żaden sposób nie nawiązują do terminologii u.k.u.r., co mogłoby dawać jakieś wskazówki, skłaniające do zaakceptowania powyższego poglądu. Prezentowany wariant głą-

43 Czyli, zgodnie z art. 92 ust. 2 u.g.n., wykazanych w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne, grunty zadrzewione albo zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne i drogi, jeśli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Na temat relacji między pojęciami „nieruchomość rolna” a „użytkami rolnymi” oraz roli planu zagospodarowania przestrzennego zob. uwagi B. Wierzbowskiego, *op. cit.*, s. 98–99. Zob. także Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności... (część I), s. 61–62.

44 W literaturze użyto określenia, że działka powstała w wyniku podziału jest co najmniej nieruchomością *in spe*; tak B. Wierzbowski, Kształtowanie ustroju rolnego. Aspekty przestrzenne, (w:) Studia Iuridica Agraria, t. V, Białystok 2005, s. 246, przyp. 23.

45 M. Wolanin, Geodezyjny podział nieruchomości po nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, cz. I – przedmiotowy zakres przepisów podziałowych, Nieruchomości 2004, nr 5, s. 9.

boko wkracza w uprawnienia właścicielskie nie mając ku temu wystarczająco silnych podstaw.

Doktryna nie jest nawet jednomyślna w ocenie skuteczności zbycia takich działek w innym celu niż przewidziany w u.g.n. (a więc nie na powiększenie nieruchomości sąsiedniej). Z jednej strony twierdzi się, że naruszenie przez właściciela nieruchomości dzielonej ustawowego celu podziału przy dokonaniu zbycia działki gruntu podlega ocenie na podstawie art. 58 kc., a na notariuszu ciąży obowiązek badania, czy byt prawny wydzielonej działki w ramach dotychczasowej nieruchomości nie jest zależny od rozporządzenia nią na powiększenie nieruchomości sąsiedniej⁴⁶. Z drugiej strony należy odnotować głosy, że ponieważ prawodawca nie zawarł wyraźnego zakazu przenoszenia własności działek powstałych w wyniku podziału z art. 93 ust. 2a u.g.n., to mogą one być przeniesione na rzecz osoby niebędącej właścicielem nieruchomości sąsiedniej⁴⁷. Nie powinno natomiast ulegać wątpliwości, że czynność prawna zmierzająca do przeniesienia własności nieruchomości bez dokonania podziału geodezyjnego wymagającego wydania decyzji podziałowej będzie nieważna⁴⁸. Żaden z powyższych poglądów nie daje jednak jakichkolwiek przesłanek dla uzasadnienia tezy, że własność takiego gruntu można przenieść jedynie na rzecz rolnika prowadzącego gospodarstwo rodzinne.

Moim zdaniem, jedynym możliwym do zaakceptowania rozwiązaniem jest przyjęcie, że Agencji nie przysługuje ani prawo pierwokupu, ani prawo nabycia w stosunku do gruntu, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n. Wniosek ten opieram na porównaniu określonych w art. 1 u.k.u.r. celów, którym mają służyć prawo pierwokupu i nabycia oraz oznaczonego przez ustawodawcę celu podziału gruntów rolnych na działki mniejsze niż 0,3 ha.

Art. 1 u.k.u.r. jest bardzo przydatny, zwłaszcza w ustalaniu zakresu zastosowania norm przyznających prawo pierwokupu i prawo nabycia Agencji, jako bezpośredni wyraz aprobowanych stanów rzeczy, które zgodnie z wolą ustawodawcy powinny być osiągane poprzez korzystanie z instrumentów przewidzianych w tym akcie prawnym. Aby unaocznic rolę, jaką ten przepis może spełniać w interpretacji przepisów ustawy, w tym zasięgu uprawnień Agencji, posłużę się pewnym przykładem. Otóż w literaturze dostrzeżono, że w przypadku zawarcia przez dwóch rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne umowy zamiany gruntów rolnych o różnej powierzchni, jeden z nich nie spełnia wymogu powiększenia gospodarstwa rodzinnego, więc Agencji powinno wówczas przysługiwać prawo nabycia⁴⁹. Ów wniosek, zasadny na tle literalnego brzmienia przepisów ustawy, jest w sposób oczywisty niezgodny z celem wyznaczonym w art. 1. pkt 1 u.k.u.r., czyli popra-

46 *Ibidem*

47 Tak B. Wierzbowski, *Kształtowanie ustroju rolnego...*, s. 246.

48 Zob. B. Swaczyna, *Umowne zniesienie współwłasności nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 96–98.

49 A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, przyp. 36, s. 419, P. Czechowski, P. Wiczorkiewicz, *Problem ingerencji prawnej...*, s. 43.

wą struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Jeśli instrumenty reglamentacyjne Agencji powinny być wykorzystywane dla poprawy struktury gospodarstw, to nie mogą służyć ich pogorszeniu. A z takim skutkiem mielibyśmy do czynienia, gdyby Agencja korzystała wówczas z prawa nabycia. Mając w rękach silny argument celowościowy oparty na brzmieniu programowego przepisu art. 1 u.k.u.r., można by, jak sądzę, w drodze wykładni zwężającej zacieśnić zakres zastosowania normy przyznającej prawo nabycia o wspomniane przypadki. Jednak zdaję sobie sprawę, że mój wniosek jest mocno dyskusyjny.

Jak starałem się wykazać, wyznaczone w art. 1 u.k.u.r. cele tej ustawy pełnią ważną rolę dla czynności interpretacyjnych, zmierzających do dookreślenia klasy przypadków, w których Agencja może realizować swoje uprawnienia. Trzeba tu wspomnieć o zasadniczych różnicach między celami tam określonymi a celem, któremu ma służyć podział, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n. Cele wyrażone wprost przez prawodawcę w u.k.u.r. wskazują pewne oceniane dodatkowo stany rzeczy, cel w art. 92 ust. 2a u.g.n. jest indyferentny aksjologicznie – jest to po prostu rezultat, który ma być osiągnięty poprzez czynność zbycia działki gruntu, bez wdawania się w jego ocenę. Oczywiście, u podstaw celu z art. 93 ust. 2a u.g.n. leży założenie, które może być oceniane dodatkowo – racjonalizacja rozłogu gruntów⁵⁰, nie ma ono jednak bezpośredniego wyrazu w tekście ustawy. Realizację celów u.k.u.r. można oceniać nie tylko w kontekście poszczególnych przypadków realizowania uprawnień Agencji, ale przede wszystkim globalnie, jako całościowy rezultat sumy działań Agencji z wykorzystaniem przewidzianych w u.k.u.r. narzędzi reglamentacyjnych. Cel reglamentowanego podziału gruntów konkretyzuje się w każdym przypadku z osobna. W ogóle zresztą obrót działkami gruntu o tak niewielkiej powierzchni jest nieistotny z punktu widzenia realizacji celów z art. 1 u.k.u.r., co jednak samo w sobie nie jest argumentem decydującym⁵¹. Wszystko to jednak sprawia, że ze względu na wskazane różnice w celach, którym ma służyć wykonywanie prawa pierwokupu i nabycia przez ANR oraz reglamentowany podział gruntów, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n., należy uznać, że umowy przenoszące własność gruntów wydzielonych w wyniku reglamentowanego, celowego podziału nieruchomości, są wyłączone spod kontroli Agencji wykonywanej poprzez realizację prawa pierwokupu oraz nabycia.

50 Tak B. Wierzbowski, *Kształtowanie ustroju rolnego...*, s. 246.

51 Prezes ANR zdecydował o niewykonywaniu uprawnień wynikających z u.k.u.r. w stosunku do nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 1 ha; oczywiście ta decyzja nie ma wpływu na powstanie skutków określonych w art. 9 ust. 1 ustawy, które wiążą się przykładowo z zawarciem bezwarunkowej umowy sprzedaży gruntu o powierzchni mniejszej niż 1 ha, zakładając, że uprawnionemu podmiotowi przysługuje prawo pierwokupu.

Agencja Nieruchomości Rolnych – przyszłe kierunki przekształceń państwowej własności rolniczej

1. Zagadnienia wprowadzające

Polskie zmiany ustrojowe lat 90-tych nie ominęły obszarów wiejskich, w tym i tych pozostających w gestii państwa. Przytoczenie choćby skrótowo ewolucji własności rolniczej Skarbu Państwa znacznie przekraczałoby ramy niniejszego opracowania, jednak w perspektywie dzisiejszego ustroju rolnego pozostają niezmiennie zarówno rozwiązania prawne i organizacyjne funkcjonujące w PRL, jak i cały szereg nierzadko pionierskich koncepcji wdrożonych w życie w latach powrotu do gospodarki wolnorynkowej.

Trudno jest dzisiaj zrozumieć problemy restrukturyzacji polskiego rolnictwa w Polsce bez analizy struktur państwowych w latach Polski Ludowej¹ oraz nowych potrzeb dyktowanych współczesną sytuacją geopolityczną Polski.

W niniejszym opracowaniu uwaga skupiona została na wybranej i charakterystycznej dla przemian ustrojowych strukturze organizacyjnej polskiego rolnictwa, jaką jest Agencja Nieruchomości Rolnych (w skr. ANR). W zamierzeniu autorów będzie próba odpowiedzi na pewne zasadnicze pytania, otwierająca szerszą dyskusję: czy instytucja ta spełniła pokładane w niej oczekiwania i czy wytrzymała próbę czasu, a także jakie mogą być perspektywy jej funkcjonowania w kontekście rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

2. Problematyka genezy i pozycji Agencji Nieruchomości Rolnych w systemie administracji publicznej

Mówiąc o zmianach modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, już na samym wstępie należy jasno podkreślić, iż nauka prawa rolnego była w stosunku do tych zmian krytycznie nastawiona i wskazywała na liczne błędy w samej koncepcji przeobrażeń. Przykładowo, Stanisław Prutis już w 2000 r. pi-

¹ Szerzej na ten temat zobacz P. Czechowski, M. Możdżeń–Marcinkowski, Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. II, Białystok 2000, s. 34 i n. oraz podana tam literatura.

sał o nieadekwatności przyjętych rozwiązań modelowych w stosunku do postawionych zadań².

Funkcjonująca obecnie w obrocie prywatno- i publicznoprawnym Agencja Nieruchomości Rolnych jest następczynią Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa powołanej do życia ustawą z 19 października 1991 r o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³. Już ponad 14-letnia działalność Agencji pokazuje, że sposób w jaki realizuje ona politykę rolną kraju, jest ściśle związany z bieżącymi nurtami polityki. Innymi słowy, Agencja w ramach zadań ustawowych realizuje to, co w danych okolicznościach jest stosunkowo możliwe do zrealizowania albo to, co bezpośrednio lub pośrednio narzucone jest w drodze służbowej przez organy władzy wykonawczej. W pierwszych latach działalności Agencja w większym stopniu pełniła rzeczywistą rolę instytucji prywatyzującej rolny majątek skarbowy. Jednak szereg uwarunkowań ekonomicznych w kraju (np. okres recesji w koniunkturze rolniczej w drugiej połowie lat 90-tych, a także nie do końca zdefiniowana jej autonomia prawna), spowodowały wyhamowanie tempa prywatyzacji mienia. Opisywane powyżej procesy ekonomiczne i polityczne wpłynęły niewątpliwie na stagnację procesu trwałego rozdysponowania mienia z Zasobu Własności Rolnej⁴.

2.1. Wpływ statusu prawnego Agencji Nieruchomości Rolnych na jej funkcjonalność

W analizie Agencji Nieruchomości Rolnych jako jednostki wykonującej własność Skarbu Państwa, nie sposób pominąć aspektu ustrojowego, a więc umiejscowienia jej w systemie administracji publicznej. Wiedza ta, jak się okazuje, jest niezmiennie istotna dla ustalenia funkcjonalności i autonomiczności tej agencji, co bezpośrednio wpływa na efektywność ANR w realizacji nałożonych nań celów przez ustawodawcę.

Jak się okazuje, liczne w literaturze próby ustalenia charakteru prawnego rozmaitych agencji, w tym Agencji Nieruchomości Rolnych, napotykają na problemy. Dzieje się tak głównie z tego powodu, że problematyka działalności rozmaitych agencji państwowych dotyka w dużej mierze złożonego i skomplikowanego zagadnienia podmiotowości prawnej państwa na gruncie prawa publicznego i prywatnego. Agencje zajmują szczególne miejsce w płaszczyźnie analitycznej zarówno form

² Z kilku publikacji tego autora poświęconych przekształceniom rolnictwa państwowego, przykładowo zob. S. Prutis, Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. I, Białystok 2000, s. 47–65. Szersze przedstawienie poglądów doktryny zob. (w:) M. Możdżeń–Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych, Kraków 2003, s. 183 i n.

³ Dz.U. z 2001 r., Nr 57, poz. 603 ze zm.

⁴ Oprócz wpływu polityki kolejnych ekip rządzących na bieżącą realizację celów Agencji nastąpił opisywany w literaturze samostanny mechanizm realizowania przez AWRSP jedynie podstawowych funkcji właścicielskich, zgodnie z normą art. 5 ustawy. Jak potwierdzają statystyki obecne jak i z lat ubiegłych, działania Agencji skupiają się przede wszystkim na „prywatyzacji zarządzania”, głównie w drodze oddawania gruntów Zasobu w dzierżawę, zob. szerzej M. Możdżeń–Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych, Kraków 2003, s. 153.

reprezentacji państwa w obrocie cywilnoprawnym, jak i kompozycji ustroju administracji publicznej.

W obliczu dokonywanych zmian ustrojowych lat 90-tych przeobrażeniom musiała ulec również koncepcja zarządzania mieniem państwowym. Ustawodawca wyraźnie zdawał sobie z tego sprawę, przynajmniej w początkowym okresie. W kodeksie cywilnym w art. 44¹ zamieszczono dyrektywę, zgodnie z którą uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych powinny zostać określone w odrębnych od kodeksu cywilnego przepisach, w szczególności w aktach normatywnych regulujących ustroj tych państwowych osób prawnych. Właśnie tzw. ustawy „ustrojowe”, obok kodeksu cywilnego, stanowią podstawę do oceny form prawnych i sposobów zarządzania państwową własnością w obecnym ustawodawstwie. Takimi „ustrojowymi” aktami są ustawy powołujące do życia poszczególne agencje państwowe⁵. Choć na przestrzeni kilkunastu lat zmienił się obraz i struktura dużej liczby agencji, to w przypadku ANR zasadniczo nie zmieniono ani kształtu prawnego ani zakresu zadań i funkcji (poza kilkoma dodatkowymi kompetencjami). Niezależnie więc od dużej dozy krytycyzmu jaki panuje wokół tej instytucji, okazuje się, z obiektywnego punktu widzenia, że – jak do tej pory – wytrzymuje ona próbę czasu⁶.

Geneza rozmaitych agencji, w tym ANR, nie jest do końca jasna. Ich pojawienie się w strukturze administracji publicznej jest różnie tłumaczone w literaturze. Również statusy prawne agencji państwowych nie są porównywalne. Mamy bowiem do czynienia zarówno z agencjami – zakładami budżetowymi, agencjami państwowymi jednostkami organizacyjnymi z osobowością prawną, a także agencjami – państwowymi osobami prawnymi, są też agencje o statusie spółek prawa handlowego⁷. Poza rozważaniami należy także pozostawić agencje regionalne i inne formy prywatnej działalności gospodarczej, używające w nazwie słowo „agencja”. Próbuąc odtworzyć mechanizm decyzyjny elit politycznych z lat 90-tych⁸, w wyniku którego pojawiły się agencyjne formy administracji, warto przytoczyć stanowisko Rady Legislacyjnej prezentowane na początku lat 90-tych. W opinii tego organu powołanie agencji w systemie gospodarczym opartym na mechanizmach rynkowych było intencjonalnym zabiegiem, zgodnie z którym podmiot własności państwowej miał

5 Należy pamiętać, iż niektóre agencje zostały erygowane za pomocą innych niż ustawy aktów prawnych, np. aktami notarialnymi.

6 Ostatnie deklaracje rządowe zapowiadały likwidację ANR i przekształcenie jej w państwowy bank ziemi, ale i ten pomysł zdaje się na obecnym etapie być odłożony *ad acta*.

7 Dla zobrazowania przykładowo można podać ważniejsze agencje w ujęciu chronologicznym (niektóre już funkcjonują pod innymi nazwami): do tzw. agend rządowych zaliczyć należało: Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Agencję Rezerw Materiałowych, Agencję Prywatyzacji, Techniki i Technologii. Do państwowych jednostek organizacyjnych: Państwową Agencję Atomistyki, Agencję Rynku Rolnego, Państwową Agencję Radiokomunikacji. Wyróżnia się również agencje będące spółkami akcyjnymi, m.in.: Państwową Agencją Informacyjną, Agencją Rozwoju Przemysłu, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Polska Agencja Prasowa SA.

8 Szerzej na ten temat zob. M. Możdżeń–Marcinkowski, Agencyjna administracja publiczna – zarys problemu, (w:) Studia prawnicze. Rozprawy, materiały, pod red. M. Nowaka, Kraków 2005, s. 50–60.

być wolny od możliwości władczego wkraczania przez organy państwowe w zakres jego uprawnień właścicielskich. Wymagało to wyraźnego oddzielenia obydwu sfer działalności państwa, tj. *dominium i imperium*⁹. Początkowo zamysł obejmował wprowadzenie kompleksowej ustawy o Skarbie Państwa, do uchwalenia której jednak nie doszło. W zamian ustawodawca utworzył rozmaite agencje rządowe, które miały przejąć na siebie ciężar realizowania państwowej polityki restrukturyzacyjnej oraz kwestię reprezentacji Skarbu Państwa. Warto podkreślić, że już wówczas tak przyjęty kierunek restrukturyzacji zarządzania mieniem państwowym podlegał krytyce¹⁰.

Prawdopodobnie właśnie we wspomnianych uwarunkowaniach, a także niewątpliwie w recypowaniu idei niektórych rozwiązań zagranicznych (choćby niemieckiego urzędu Treuhand Anstalt, reformującego gospodarkę zjednoczonych Niemiec) tkwi geneza powstania pierwszych agencji państwowych, w tym i Agencji Nieruchomości Rolnych.

Powracając do pytania postawionego na wstępie niniejszego paragrafu o wpływ statusu prawnego ANR na jej funkcjonalność wypada w pierwszej kolejności skoncentrować się na jej bycie prawnym. Należy na wstępie zaznaczyć, iż w literaturze nie odnajdziemy jednolitego pojęcia prawnego agencji. Zastrzec należy również, iż sama instytucja agencji ma niewiele wspólnego z cywilistyczną instytucją umowy agencyjnej¹¹. Przegląd literatury administratywistycznej pod kątem odnalezienia statusu agencji i jej miejsca w systemie administracji publicznej, również nie napawa optymizmem. Przykładowo J. Jagielski określa agencje jako jednostki, które mogą mieć różny charakter prawny. Mogą to być organy administracyjne państwa, osoby prawne, państwowe jednostki organizacyjne, spółki, które zostały utworzone do wykonywania wydzielonych zadań administracji publicznej, często o gospodarczej i finansowej naturze, leżących w obszarze zainteresowania rządu¹². M. Guziński i T. Kocowski pośrednio określają agencje jako państwowe osoby prawne, którym na podstawie odrębnych ustaw przysługują prawa majątkowe do składników mienia państwowego i które co do zasady nie wymagają uzyskania zgody na dokonywanie czynności prawnej w zakresie rozporządzania tymi składnikami¹³. H. Izdebski i M. Klesza określają agencje jako specjalnie utworzone w celu prywatyzacji gospodar-

9 Biuletyn Rady Legislacyjnej 1990, nr 22, s. 135, za M. Bednarek: Przemiany..., s. 126. Zob. też C. Żuławska, Co to jest prawo gospodarcze, RPEiS 1993, nr 1.

10 Stanowisko dotyczące kompleksowego rozwiązania kwestii reprezentacji Państwa poprzez stworzenie w pierwotnej ustawie o Skarbie Państwa prezentowała M. Bednarek, Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Warszawa 1994, s. 127 i 128; zob. też C. Kosikowski, W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa, PiP 1992, nr 12, s. 6 i n.

11 Szersze rozważania na ten temat przeprowadził A. Bieranowski, Konstrukcja prawna AWRSP a stosunek powiernictwa, Rejent 1998, nr 7–8, s. 132–134.

12 J. Jagielski, Nietypowe jednostki organizacyjne administracji centralnej, (w:) M. Wierzbowski (red.) Prawo administracyjne, Warszawa 2002, s. 197 i 198.

13 M. Guziński, T. Kocowski, Regulacja prawna gospodarowania mieniem publicznym, (w:) J. Boć (red.) Prawo administracyjne, Wrocław 2004, s. 295 i n.

czego mienia państwowego szczególnie agendy państwowe¹⁴. E. Ochendowski określił te podmioty jako pewną grupę państwowych jednostek organizacyjnych noszących nazwę agencji¹⁵. W podobnym tonie wypowiada się K. Pawłowicz określając je jako nową liczną grupę nietypowych podmiotów realizującą zadania gospodarczo-administracyjne państwa, jako podmioty o różnym statusie prawnym, wykonujące różne zadania, których wspólną cechą jest to, iż nazwane są w przepisach agencjami¹⁶. Autorka podkreśla również eklektyczność, tj. mieszany administracyjno-cywilno-finansowy charakter tych form organizacyjnych¹⁷. Z kolei R. Michalska-Badziak zakwalifikowała agencje do działu tzw. „innych podmiotów administracyjnych”, tj. nowe podmioty powoływane do wykonywania administracji publicznej, które są wyrazem akceptacji rozwiązań zagranicznych, w szczególności amerykańskiego modelu administracji¹⁸. Szerokie rozważania teoretyczne przeprowadził J. Niczyporuk¹⁹. Za B. Popowską²⁰ przeprowadza poszerzoną analizę węższej grupy tzw. agencji rządowych. Autorzy dokonują swoistej kategoryzacji agencji rządowych na agencje – centralne organy administracji państwowej, agencje – państwowe osoby prawne czy w końcu jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Same zaś agencje definiują jako nowe państwowe formy organizowania dziedzin gospodarki, które charakteryzują się pewnymi wspólnymi cechami (są powoływane przez organy państwa w celu realizacji zadań państwa oraz są powiązane organizacyjnie i funkcjonalnie z naczelnymi bądź centralnymi organami administracji państwowej).

Jak widać, pojęcie agencji w literaturze jest niejednolite, chociaż wszystkie ujęcia w zasadzie są do siebie zbliżone. Nie można jednoznacznie zdefiniować poszczególnej agencji w oparciu tylko o sam status prawny tych jednostek. Jak pokazano, te statusy mogą być różne. Nieco dokładniejszym kryterium, choć nie wystarczającym, mogłyby być zadania, które wykonują te podmioty. Stosując to kryterium wyróżniłbym tu tzw. agencje „operacyjne” oraz agencje „typu majątkowego”. Wśród agencji typu majątkowego zaś wydzielona winna być podkategoria tzw. agencji „powierniczych”. Podział powyższy opiera się na podstawie kryterium rodzaju i wartości majątku, będącego w dyspozycji poszczególnej agencji. Oczywiście, wszystkie wyszczególnione podług powyższych kryteriów agencje są podmiotami wyposażonymi przez państwo w niezbędny majątek administracyjny, ale szczególna gru-

pa agencji „typu powierniczego” wyróżnia się tym, iż dysponuje zasobami majątku skarbowego o znacznej wartości²¹.

Odnosząc ww. poglądy do statusu prawnego ANR należy stwierdzić, że pomimo licznych prób w doktrynie i orzecznictwie instytucja ta nadal pozostaje – z punktu widzenia definicji legalnych – jednostką atypową. Dokładniej rzecz ujmując, jest to jednostka organizacyjna niebędąca ani bezpośrednio w strukturze organizacyjnej rządu, ani też jako państwowa osoba prawna nieposiadająca statusu jednostki zdecentralizowanej²².

Niesprecyzowany przez ustawodawcę na samym początku powołania ANR jej status prawny powoduje, w naszej opinii, w przeciągu całego okresu jej działalności równoległe stan braku pełnej samodzielności tej agencji w realizacji zadań ustawowych, oraz stan braku możliwości pełnego sterowania jej poczynaniami przez administrację rządową. Takie ukształtowanie charakteru prawnego ANR okazuje się, obok wielu innych determinantów, dużym spowolnieniem dla skuteczności realizacji celu zasadniczego, jakim miała być restrukturyzacja i prywatyzacja państwowe- go sektora.

Nieco lepiej przedstawia się status prawny pozostałych agencji rolnych, tzw. „operacyjnych”, tj. Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Po wstąpieniu bowiem Polski w struktury Unii Europejskiej, agencje te uzyskały status notyfikowanych agend przewidzianych w prawie unijnym. Ich istnienie nie podlega na obecnym etapie większym dyskusjom.

3. Kierunki rozwoju ANR w perspektywie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce

Na obecnym etapie należałoby zastanowić się raz jeszcze, w którym kierunku powinna rozwijać się Agencja Nieruchomości Rolnych. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta bo dotyczy polityki rolnej państwa.

Powierzchnia użytków rolnych pozostająca w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym gospodaruje ANR, wciąż oscyluje wokół 20% wszystkich użytków rolnych w Polsce; są to liczby niemałe, choć niewpływające bezpośrednio na prywatną produkcję rolną.

Niewątpliwie zmiany w funkcjonowaniu ANR powinny nastąpić. Przytaczane w niniejszym opracowaniu wybrane jedynie poglądy nauki prawa na liczne dysfunkcyjne aspekty działalności tej jednostki są znane i powinny być uwzględnione przez ustawodawcę.

14 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 115.

15 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2002, s. 272.

16 K. Pawłowicz, *Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarczej*, (w:) *Prawo Gospodarcze – zagadnienia administracyjnoprawne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 1996, s. 89.

17 *Ibidem*, s. 139.

18 R. Michalska-Badziak, *Inne podmioty administrujące – agencje, przedsiębiorstwa, fundacje, organizacje społeczne*, (w:) *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, ss. 202–203.

19 J. Niczyporuk, *Agencje rządowe*, (w:) J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne ustrojowe – podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 162–168.

20 B. Popowska, *Agencje – nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, (w:) *Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 208 in.

21 Patrz. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 160 i n., gdzie autor dokonał akceptowanego po dzień dzisiejszy w doktrynie klasyfikacji rzeczy publicznych na majątek skarbowy, administracyjny i dobra ogólne.

22 Zdecentralizowanej, tj. rozumianej jako względnie samodzielnej (niezależnej od władzy wykonawczej) instytucji, podlegającej jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu.

W naszej opinii rozwiązania systemowe w przypadku ANR, mając na uwadze cel jej powołania, mogą iść w **dwóch alternatywnych kierunkach**. Zastrzec na wstępie należy, że podział ten ściśle uzależniony będzie od zdecydowania, jaką konkretnie funkcję ANR ma w przyszłości pełnić. Należy też wyraźnie podkreślić, że alternatywne kierunki rozwoju, które opisujemy poniżej, muszą mieć charakter **rozłączny** i nie da się ich pogodzić w ramach działania jednej instytucji. W obydwóch projektowanych kierunkach zmian potrzebne też będą znaczne zmiany legislacyjne.

Przechodząc do meritum, Agencja powinna pełnić albo funkcję **zarządcy rolnym majątkiem skarbowym** albo funkcję **zupełnie zmienionej agendy**, biorącej czynnie udział we wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, podobnej w swojej istocie do niektórych rozwiązań francuskich SAFER-ów.

Pierwszy kierunek rozwoju, zbliżający się w swym kształcie do hiszpańskiego Instytutu Reformy Rolnej i Rozwoju Rolnictwa (IRYDA)²³, zakłada utrzymanie funkcjonowania Agencji z pewnymi drobnymi, lecz koniecznymi korektami i zasadniczy odwrót od pierwotnej koncepcji Agencji jako instytucji o charakterze tymczasowym, stworzonej do restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego zasobu rolnego. Operacja ta polegałaby na utrzymaniu Agencji na pozycji wyłącznie zarządcy mienia skarbowego i zahamowaniu procesu prywatyzacji Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W zamian państwo uzyskiwałoby stałe, coroczne, znaczne wpływy do budżetu, głównie z dzierżawionego mienia. Przy takim pojmowaniu zadań Agencji w regulacji ustawowej dotyczącej gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa należałoby wprowadzić liczne zmiany, z których najważniejsze musiałyby dotyczyć:

- 1) możliwości trwałego rozdysponowania mienia Zasobu jedynie w przypadku uzyskania znaczącej ceny,
- 2) intensyfikacji dzierżaw z Zasobu, tj. działań pomagającym rolnikom w podejmowaniu dzierżaw z Zasobu i utrzymywaniu tych dzierżaw,
- 3) skupieniu uwagi na jak najlepszym zarządzaniu mieniem Zasobu w celu optymalizacji zysku,
- 4) położenia nacisku na podnoszenie kwalifikacji pracowników Agencji pod kątem zarządzania nieruchomościami,
- 5) zmiany statusu Agencji na jednostkę budżetową z osobowością prawną i rezygnacja z niejasnych sformułowań ustawowych dotyczących więzi o charakterze powierniczym,

²³ Pamiętać należy że IRYDA jest *de iure* jednym z departamentów ministerstwa rolnictwa, zob. szerzej E. Tomkiewicz, Prawno-instytucjonalne zagadnienia ewolucji wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem strukturalnych aspektów przekształceń własnościowych w państwowym sektorze rolnictwa, Białą Księga, Polska – Unia Europejska, Nr 20, Wyd. URM.

- 6) wzmocnienie środków nadzoru dyrektywnego ministra skarbu lub ministra rolnictwa i rozwoju wsi oraz wzmocnienie publicznych praw podmiotowych kontrahentów Agencji,
- 7) jasna procedura redystrybucji dochodów uzyskanych z Zasobu przewidziana w planach finansowych Zasobu i Agencji,
- 8) Położenie nacisku na rozwój funkcji naukowych w ramach państwowych zakładów hodowli zwierząt i roślin, czyli tzw. zakładów doświadczalnych, powiązanych z utrzymaniem hodowli zachowawczej, które powinny nadawać ton i modernizować metody produkcji rolnej oraz skupienie jeszcze większej uwagi na programach stypendialnych i wyrównywaniu szans młodzieży wiejskiej.

Ponadto powinno się pozostawić Agencji Nieruchomości Rolnych ustawowe prawo pierwokupu i zakupu na wolnym rynku w celu przeciwdziałania głównie transakcjom spekulacyjnym. Jednak niezbędne są tu zmiany w obrębie samego prawa pierwokupu i procedury jego realizowania, które powinno mieć kształt postępowania administracyjnego, podobnie jak we francuskim SAFER²⁴. Agencja powinna ustalać dla każdego województwa obszary pozostające w szczególnym zainteresowaniu państwa, dotyczące obrotu prywatnoprawnego. Dla przejrzystości całej procedury pierwokupu każdorazowa transakcja powinna mieć charakter postępowania jawnego, a nie gabinetowego.

W proponowanym rozwiązaniu Agencja jako agencja rządowa pozostawałaby trwałą, a nie tymczasową instytucją w systemie administracji publicznej. Koncepcja ta otwiera również dyskusję nad ustrojem wewnętrznym Agencji, liczbą oddziałów, sposobami współpracy z wojewódzką terenową administracją rządową i administracją samorządową. Taka koncepcja Agencji zasadniczo odbiegałaby od pierwotnych zamierzeń ustawodawcy, pozycjonując ją jako instytucję tymczasową, powołaną do prywatyzacji rolnego majątku państwowego.

Drugi kierunek rozwoju Agencji Nieruchomości Rolnych zakładałby zgoła odmienną koncepcję, a mianowicie zdecydowaną realizację przez Agencję pierwotnych zamierzeń ustawodawcy polegających na maksymalnej prywatyzacji mienia Zasobu poprzez trwałe jego rozdysponowanie. Wymagałoby to jasnej i nie przekraczalnej perspektywy czasowej, do której Agencja powinna trwale mienie rozdysponować. Przykładowo mógłby to być rok 2020. Termin ten powinien być ujęty w narodowym programie rozwoju obszarów wiejskich (na lata 2013–2020). Majątek nierozdysponowany przechodziłby na własność samorządów terytorialnych lub innych publicznych osób prawnych wskazanych w ustawie lub w uzasadnionych przypadkach pozostawał własnością Skarbu Państwa.

²⁴ Na temat procedury pierwokupu we Francji zob. L. Verdun, Stowarzyszenie Zagospodarowania Ziemi i Urządzenia Obszarów Wiejskich (SAFER), (w:) Zagospodarowanie ziemi we Francji, materiały pokonferencyjne, Warszawa 1999, s. 138 i n.; tamże S. Prutis, SAFER a polityka strukturalna polskim rolnictwie, s. 155 i n.

W całym tym okresie tzw. „przyspieszonej prywatyzacji” potrzebne byłyby jednak zmiany funkcjonowania ANR na wzór rozwiązań brytyjskich agencji wykonawczych. Chodziłoby tu głównie o wprowadzenie w życie anglosaskiej, nowej w naszym systemie koncepcji samodzielności Agencji²⁵, zmiany w ustawodawstwie, aby Agencja mogła optymalnie prowadzić swoją misję. Przykładowo, powinno się położyć nacisk przede wszystkim na:

- 1) program osadnictwa młodych rolników, który obecnie realizowany jest w śladowych ilościach. Agencja powinna aktywnie i skutecznie pomagać w uzyskaniu lub gwarantowaniu środków finansowych dla młodych rolników w ramach programu osadnictwa,
- 2) intensyfikację i popularyzację instytucji zamiany gruntów prywatnych na grunty Zasobu,
- 3) potrzebę lepszego i szerokiego wykorzystania gruntów Zasobu na cele scaleniowe struktury agrarnej,
- 4) potrzebę intensyfikacji nieodpłatnego wykorzystania gruntów Zasobu na cele rozbudowy infrastruktury publicznej, przede wszystkim inwestycji społecznych, takich jak: budowa dróg, terenów rekreacyjnych itp.

Taki kierunek zmian nie musi oznaczać końca funkcjonowania Agencji po proponowanym roku 2020. Termin ten jednak bezwzględnie powinien zakończyć problem prywatyzacji mienia skarbowego i pozwolić ukierunkować działania Agencji już tylko na mechanizmach wspierania rozwoju obszarów wiejskich na wzorce działań francuskich SAFER²⁶.

Do takich mechanizmów należałoby zaliczyć przede wszystkim:

- wspieranie akcji osiedlania się młodych rolników,
- poprawę produktywności rolnictwa i leśnictwa poprzez poprawę struktury gospodarstw,
- intensyfikację zagospodarowania terenu poprzez tworzenie miejsc pracy na wsi, podtrzymywanie dzierżaw, podtrzymywanie funkcjonowania gospodarstw w terenach trudnych,
- wspieranie projektów wspierających ochronę środowiska,
- regulację rynku ziemi poprzez walkę z nadmierną fluktuacją jej ceny,

25 W systemie brytyjskim istnieje dość duża swoboda, jaką szefowie agencji mają w rozwiązywaniu poszczególnych problemów. Organy agencji mają dość dużą swobodę w decydowaniu, w zależności od bieżącej potrzeby, w doborze środków finansowych i personelu (ang. tailor – made structures and systems). W administracji agencyjnej istnieje dewiza „get the job done” (z ang. zadanie ma być wykonane). Duża swoboda działania powiązana jest z odpowiedzialnością organu kierowniczego agencji za podejmowane decyzje bieżące (tzw. operational decisions). Również urzędnicy operacyjni, ci bezpośrednio stykający się z odbiorcami usługi publicznej, działają w ramach dużej dyskrecjonalnej swobody (ang. empowerment of frontline staff, szerzej zob. M. Możdżeń-Marcinkowski, Współczesne formy administracji publicznej na przykładzie brytyjskich agencji wykonawczych, (w:) Biurokracja, pod red. J. Łukaszczyka, Krynica 2006, s. 425 i n.

26 Por. L. Verdun, *op. cit.*, s. 131 i n.

- intensywne stosowanie prawa pierwokupu i zakupów w celach poprawy struktury obszarowej i osiedlania młodych rolników. Agencja nie powinna jednak przetrzymywać tej ziemi przez okres dłuższy niż 5 do 10 lat.

Korzystając z wybranych, najlepszych doświadczeń systemu francuskiego należy pamiętać, że SAFER jako formy stowarzyszeniowe są ściśle związane z historią Francji, jej gospodarką i szeroko rozpropagowaną kulturą zrzeszania się w tym kraju. Nie jest możliwe automatyczne przeniesienie tych rozwiązań na nasz grunt i nie jest to w naszej opinii konieczne. Korzystając ze wspomnianych, dobrych rozwiązań francuskich, można w sposób efektywny wyposażyć w nie zreformowaną Agencję Nieruchomości Rolnych.

4. Podsumowanie

Nakreślone wyżej kierunki rozwoju Agencji Nieruchomości Rolnych w perspektywie przekształceń państwowej własności rolniczej są, oczywiście, pewną propozycją zmian oraz wstępem do dyskusji na ten temat. W naszej opinii dyskusja ta jest niezbędna z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich oraz wspierania rodzimej produkcji i zmiany generacji w rolnictwie.

Agencja oraz dotychczasowa filozofia gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa wytrzymała, w obecnym kształcie, próbę czasu. Jednak w większym stopniu podyktowane to było nie tym, że rozwiązania obecne są optymalnymi rozwiązaniami systemowymi, akceptowanymi przez kolejne rządy w Polsce. Wynikało to z braku lepszej koncepcji i wystarczającej determinacji jakiegokolwiek rządu do przeprowadzenia gruntownych zmian.

Pozostawienie Agencji w obecnym kształcie i całej koncepcji gospodarowania rolnym majątkiem skarbowym bez wprowadzenia szybkich i zasadniczych zmian, ocenione być musi jako niekorzystne dla polskiej i unijnej gospodarki rolnej.

Wydaje się zatem konieczne, ze strony ustawodawcy, przygotowanie określonych decyzji kierunkowych, politycznych, prawnych i gospodarczych, dotyczących pozycji prawnej Agencji jako instytucji biorącej czynny udział we wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniając zaprezentowane wyżej problemy.

Wydaje się, że z dwóch prezentowanych w niniejszym opracowaniu kierunków zmian strukturalnych Agencji Nieruchomości Rolnych oraz zagospodarowania państwowej własności rolniczej, kierunek drugi zmierzający do rozwiązań francuskich powinien być brany pod uwagę w pierwszej kolejności.

Analizowane kryterium na pierwszy rzut oka nie powinno budzić większych wątpliwości. W polskich warunkach pułap 300 hektarów, które mogą być własnością lub przedmiotem dzierżawy rolnika indywidualnego, wydaje się być dosyć liberalny. Można się jednak pokusić i tutaj o wskazanie kilku słabych punktów przyjętych rozwiązań. Przede wszystkim należy pamiętać, że jest to „druga” norma obszarowa, komplementarna z zawartą w definicji gospodarstwa rodzinnego, nakazującą traktować jako rodzinne tylko te gospodarstwa, w których łączna powierzchnia jest nie mniejsza niż 1 hektar i nie większa niż 300 hektarów. Analiza tych przepisów prowadzi z kolei do wniosku, że status rolnika indywidualnego dostępny jest również dla osoby prowadzącej gospodarstwo rolne, zorganizowane na gruntach rolnych o powierzchni niewiele tylko przekraczającej jeden hektar, a to już budzi uzasadnione wątpliwości co do racjonalności przyjętych rozwiązań, których głównym celem jest przecież poprawa struktury, również obszarowej, polskich gospodarstw rolnych. Poza tym takie sztywne, formalne wyznaczanie maksymalnych norm obszarowych wydaje się coraz bardziej anachroniczne. W ustawodawstwie agrarnym państw europejskich należy ono do rzadkości, zastępowane przede wszystkim kryterium dochodowości, ujmowanym dwójako: z jednej strony chodzi o to, żeby gospodarstwo prowadzone przez rolnika zapewniało mu odpowiedni dochód, z drugiej natomiast, żeby odpowiednia część dochodu rolnika pochodziła z prowadzonej przez niego działalności rolniczej. Jest to zresztą trend inspirowany w dużej mierze dorobkiem prawa wspólnotowego. Do kryterium dochodowości, a nie jakichkolwiek formalnych wymogów obszarowych, w przedmiocie wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych odwoływało się do niedawna obowiązujące rozporządzenie Rady nr 1257/99 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF)³.

Poza tymi bardzo ogólnymi rozważaniami, warto także zwrócić uwagę na kilka szczegółowych usterek tego kryterium. Oczywiście, jak w przypadku każdego wymogu ściśle formalnego, prowadzi on niejednokrotnie do nieracjonalnych konsekwencji, jak np. taka, że nabycie przez rolnika indywidualnego chociażby jednego ara użytków rolnych ponad ściśle wyznaczony pułap prowadzi automatycznie do utraty przez niego statusu rolnika indywidualnego i związanych z tym przywilejów, jakie by one nie były. Wątpliwości może budzić również sposób udowadniania przez rolnika, w sytuacji gdy nabywa nieruchomości rolną lub korzysta z prawa pierwokupu, że nie jest właścicielem lub dzierżawcą więcej niż 300 ha użytków rolnych, opierający się na samym oświadczeniu zainteresowanego. Można by zadać

³ Aktualnie obowiązujące Rozporządzenie Rady nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) rezygnuje już jednak z warunku wykazywania dochodowości gospodarstwa rolnego jako kryterium umożliwiającego skorzystanie ze wspólnotowego wsparcia modernizacyjnego. Przedmiotowy akt prawny formułuje przesłanki tego wsparcia znacznie liberalniej, wymagając od rolników zamierzających przeprowadzić w swoim gospodarstwie materialne lub niematerialne inwestycje, by inwestycje te poprawiały ogólne wyniki gospodarstwa rolnego oraz spełniały normy wspólnotowe mające zastosowanie do danej inwestycji.

pytanie, dlaczego w tym względzie ustawodawca nie wymaga żadnych urzędowych poświadczeń, gdy taki wymóg istnieje chociażby w sytuacji, gdy rolnik udowodnić chce samą powierzchnię gospodarstwa rodzinnego. Oczywiście, samo zapewnienie w treści umowy, że spełnia się tę przesłankę, na pewno ułatwia również samemu notariuszowi jej przygotowanie, ale nie daje nawet cienia pewności, że tak jest w istocie.

2. Pod drugie: rolnik indywidualny powinien prowadzić osobiście gospodarstwo rolne, co z kolei oznacza, że podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Tę okoliczność rolnik udowadnia przedkładając do aktu notarialnego swoje oświadczenie, poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Siłą rzeczy oświadczenie to powinno mieć formę pisemną i stanowić stosowny załącznik do umowy, zgodnie z treścią art. 7 ust. 6 u.k.u.r.

Sposób sformułowania samego kryterium budzi kilka wątpliwości, na które szybko zwrócono uwagę w doktrynie⁴. Warto zwrócić uwagę na kilka podstawowych wątpliwości:

- wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rozumiany jest zgodnie z wolą ustawodawcy jako podejmowanie przez rolnika wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie. Ta okoliczność prowadzi z kolei do usprawiedliwionego wniosku, że bez jakiegokolwiek znaczenia pozostaje fakt, czy dana osoba rzeczywiście pracuje w danym gospodarstwie, bezpośrednio prowadząc działalność rolniczą. Wystarczy tylko, że podejmuje wszelkie decyzje dotyczące tej działalności, przekazując swoje polecenie np. za pośrednictwem środków bezpośrednio porozumiewania się na odległość, których wachlarz nieustannie powiększa się. Nietrudno zatem wyobrazić sobie takiego „rolnika indywidualnego”, który, całkowicie zgodnie z wymogami ustawowymi – przebywając na stałe w centrum dużego miasta przesyła rezultaty swoich „decyzji” osobom pracującym w jego gospodarstwie telefonicznie lub *via* Internet. Taka wizja, oczywiście w polskich warunkach nieco może jeszcze futurystyczna, nie była chyba zamierzonym celem ustawodawcy,
- kolejnym redakcyjnym *vitium* kryterium „osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego” jest podkreślenie, że osoba prowadząca to gospodarstwo powinna podejmować „wszelkie” decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej. Przecież niezwykle rzadko w praktyce zdarza się, że osoba prowadząca gospodarstwo robi to całkowicie sama, nie korzystając z pomocy osób trzecich albo przynajmniej małżonka, którym oddaje w samodzielny

⁴ Zob. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, KPP 2004, z. 2, s. 393 i n.

„zarząd” przynajmniej fragment prowadzonej działalności. A właśnie chyba taki „idealny” obraz polskiego rolnictwa miał na uwadze ustawodawca tak a nie inaczej redagując brzmienie przedmiotowego kryterium. To sformułowanie teoretycznie zdaje się *a priori* wykluczać jakiegokolwiek podział pracy i zadań w prowadzonej działalności, będący przecież nieodłącznym elementem nowoczesnego gospodarowania. Co więcej, pozostaje w sprzeczności z ustrojową zasadą rodzinnego modelu gospodarstwa rolnego, przekreślając możliwość wpływu domowników rolnika, najczęściej członków jego rodziny, na podejmowane przez niego decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej. Oczywiście, można, jak to zresztą czyni doktryna⁵, ratować istniejący stan rzeczy poprzez interpretowanie „wszelkich” decyzji jako decyzji „podstawowych”, co jest efektem podziału decyzji podejmowanych w ramach prowadzonej działalności rolniczej na decyzje „podstawowe” i „wykonawcze”. Jednakże postępując zgodnie z zasadami wykładni literalnej, należałoby rolnika indywidualnego postrzegać jako samotnego kawalera luba pannę, dokonującego wszelkich prac w gospodarstwie samodzielnie, bez jakiegokolwiek pomocy osób z zewnątrz, bo ta okoliczność mogłaby już rodzić uzasadnione wątpliwości co do ich możliwego wpływu na proces decyzyjny w tym gospodarstwie.

3. Po trzecie: rolnik indywidualny musi posiadać również kwalifikacje rolnicze – rozumiane jako wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe (tzw. kwalifikacje teoretyczne) albo też osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego lub praca w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat (tzw. kwalifikacje praktyczne).

Ustawa precyzuje, w jaki sposób należy dokumentować spełnienie wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych. W przypadku kwalifikacji teoretycznych, dowodem potwierdzającym ich posiadanie, jest świadectwo lub dyplom ukończenia szkoły z uzyskanym tytułem zawodowym albo dyplom uzyskania tytułu zawodowego lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe, w przypadku zaś kwalifikacji praktycznych – oświadczenie poświadczone przez wójta lub świadectwo pracy. Należy również pamiętać, że oprócz wyżej wymienionych dokumentów krajowych, jako dowód posiadanych kwalifikacji może również posłużyć odpowiedni dokument wydany przez właściwe organy lub instytucje państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Tyle ustawodawca. Jeśli zaś chodzi o interpretację tak określonych przesłanek, to z całą pewnością powiedzieć można, że sposób redakcji kryterium kwalifikacji rolniczych zarówno praktycznych jak i teoretycznych należy do najbardziej kontrowersyjnych i dyskutowanych, a także krytykowanych, przepisów całej ustawy.

5 A. Majewski, Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych, (w:) Studia Iuridica Agraria, t. V, Białystok 2005, s. 185 i n.

Odnosnie kwalifikacji „teoretycznych” podniesiono, i jest to dziś pogląd niemal jednogłośnie przyjmowany, że literalne rozumienie przepisów ustawy prowadzi do przyjęcia wniosku, że aby się na nie powołać, wystarczy posiadać jakiejkolwiek wykształcenie średnie lub wyższe, niekoniecznie związane z działalnością rolniczą. W takiej sytuacji osoba stawająca przed notariuszem i okazująca świadectwo maturale ukończenia liceum ogólnokształcącego albo dyplom ukończenia studiów, np. na wydziale prawa i administracji, już może zasadnie twierdzić, że posiada kwalifikacje rolnicze. Dokumenty te bądź ich odpisy powinny następnie stanowić załącznik do sporządzanej przez notariusza umowy.

Oczywiście, można zgodzić się ze stwierdzeniem, że w ten sposób promuje się niejako osoby wykształcone, zdolne prowadzić swą działalność zgodnie ze zmieniającymi się zapotrzebowaniami rynku i korzystające w szerszym zakresie ze zdobytych nowoczesnej techniki, bardziej otwarte na stale zmieniające się warunki gospodarcze.

Z drugiej jednak strony, łatwość z jaką można wykazywać posiadanie przez siebie teoretycznych kwalifikacji rolniczych, przewyższa znacznie osławione, znane z przeszłości, kursy pieczarkarskie, a nie takie było chyba zamierzenie ustawodawcy, oczywiście, przy założeniu jego racjonalności. Pojawiają się tu również pewne wątpliwości, czy nie mamy do czynienia z naruszeniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, a mianowicie poprzez dyskryminację ze względu na cenzus wykształcenia. Można by spytać, co uzasadnia aż takie uprzywilejowanie osób z wykształceniem średnim lub wyższym w porównaniu z ludźmi po zasadniczej szkole zawodowej, szkole zasadniczej lub innej szkole równorzędnej (art. 11a ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty Dz.U. Nr 65, poz. 385), którzy muszą już mieć wykształcenie *stricte* rolnicze? Odnosnie natomiast ustalania zakresu rolniczego wykształcenia zawodowego, należy każdorazowo odwołać się do stosownych przepisów rozporządzenia ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 18 lutego 2002 r. w sprawie kwalifikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz.U. nr 63, poz. 571).

Kontrowersji nie brak również w przypadku tzw. kwalifikacji praktycznych. Co do przesłanki osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 5 lat, to dotyczą go przedstawione wyżej uwagi odnoszące się do ogólnego wymogu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez rolnika indywidualnego. Natomiast jeśli chodzi o drugi człon alternatywy, tj. przynajmniej pięcioletnią pracę w gospodarstwie, to należy zwrócić uwagę na brak precyzji przyjętych sformułowań. Przede wszystkim nie do końca wiadomo co znaczy sam termin „praca”. Dopiero dzięki przepisom odnoszącym się do weryfikacji faktu świadczenia pracy w gospodarstwie rolnym, dowiadujemy się, że chodzi tu o stosunek pracy podlegający kodeksowi pracy (bowiem wtedy pracodawca wystawia świadectwo pracy) lub też o pracę świadczoną przez rolnika bez jakiegokolwiek tytułu (wtedy rolnik taki składa pisemne oświadczenie, które powinno zostać poświadczone przez wój-

ta). Dalsze wątpliwości budzi określenie charakteru tejże pracy. Przepis nie mówi o pracy bezpośrednio przy produkcji rolnej, jak to miało miejsce np. w rozporządzeniu RM z 12 grudnia 1990 roku w sprawie warunków dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych⁶, tylko ogólnie o pracy w gospodarstwie rolnym. Taka redakcja może prowadzić do uzasadnionego wniosku, że chodzi tu o pracę w jakimkolwiek charakterze, np. księgowej lub kierowcy, pozbawionej jakiegokolwiek związku z pracą bezpośrednio przy produkcji rolnej. Podobnie w przeciwieństwie do wyżej cytowanego rozporządzenia, brak tu określenia „stała praca”. Zatem, czy można dopuścić tu wnioskowanie, że dla spełnienia tego kryterium wystarczy praca sezonowa, byleby świadczona przez okres co najmniej 5 lat? Taka konkluzja wydaje się zbyt daleko idąca. Raczej należałoby opowiedzieć się za ujmowaniem owego pięcioletniego okresu jako okresu stałego zatrudnienia, oczywiście z ewentualnymi przerwami powstałymi z przyczyn niezależnych od pracującego, ale jest to tylko jedna z kilku możliwych dróg interpretacji.

W każdym razie, na co warto jeszcze na koniec zwrócić uwagę, ustawodawca nie odwołuje się w tak skonstruowanym kryterium do roli, jaką owa praca w gospodarstwie rolnym powinna odgrywać w życiu zawodowym rolnika indywidualnego. Bez znaczenia zatem pozostaje okoliczność, czy stanowi ona dla niego podstawowe źródło dochodu oraz czy poświęca on jej przynajmniej większość swojego ogólnego czasu pracy, a są to przecież kryteria, jak już wspomniano, o dużej tradycji zarówno w ustawodawstwie wewnętrznym państw europejskich, jak i ustawodawstwie rolnym Wspólnot Europejskich. Wystarczy przypomnieć chociażby tylko tzw. dyrektywę modernizacyjną z 1972 roku.

Konkludując, w świetle obowiązujących przepisów, nie stoi na przeszkodzie aby osoba pracująca w gospodarstwie rolnym świadczyła tam pracę w wymiarze minimalnym, *gros* swoich dochodów czerpiąc z działalności o zupełnie odmiennym charakterze (np. szeroko pojętej działalności gospodarczej) i tej właśnie pozarolniczej działalności poświęcając przeważającą część swojego czasu pracy.

4. Po czwarte wreszcie: rolnik indywidualny powinien zamieszkiwać w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa. Dowodem potwierdzającym fakt zamieszkania jest zaś, zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 4 u.k.u.r., dokument określający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Zaś dokumentem takim, zgodnie z art. 37 ustawy z 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych jest (Dz.U. 2001 r., Nr 87, poz. 960 z późn. zm.) jest, oczywiście, dowód osobisty, w którym zamieszcza się adres miejsca zameldowania na pobyt stały. W razie jego braku, np. zagubienia, osoba powołująca się na tę przesłankę powinna przedstawić stosowne zaświadczenie zawierające peł-

6 Dz.U. Nr 89, poz. 519.

ny odpis przetworzonych danych dotyczących tej osoby, wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta) jako organ prowadzący zbiory meldunkowe, zbiór PESEL oraz ewidencję wydanych i utraconych dowodów osobistych, zgodnie z postanowieniem art. 44g cyt. ustawy.

Nieco inaczej ma się sytuacja w przypadku cudzoziemców, którzy również mogą zameldować się na pobyt stały na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. W takim przypadku fakt ich zameldowania się na pobyt stały ustalany jest na podstawie karty pobytu wydawanej cudzoziemcowi, który uzyskał zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenie na osiedlenie się, status uchodźcy lub zgodę na pobyt tolerowany. W karcie tej określony jest bowiem między innymi adres zameldowania na pobyt stały, oczywiście, jeśli cudzoziemiec zadośćuczynił obowiązki meldunkowemu (art. 26 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych w zw. z art. 72 i 76 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach Dz.U. Nr 128, poz. 1175) Natomiast w przypadku obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, fakt zameldowania na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej wynika z karty pobytu obywatela Unii Europejskiej, zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W tym miejscu należy również pamiętać, że fakt zameldowania na pobyt stały nie można ustalać na podstawie paszportu, który takich danych po prostu nie zawiera. Ta sytuacja nie ulega również zmianie w przypadku niedawno wprowadzonych paszportów biometrycznych, które także nie obejmują takich informacji.

Analiza tak zredagowanego kryterium zamieszkania w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa prowadzi do wniosku, że osoba, która nie jest nigdzie zameldowana na pobyt stały, rozumiany jako zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania, w żadnym wypadku nie może uzyskać prawnego statusu rolnika indywidualnego. Nic zatem dziwnego, że mogą się tu pojawić pewne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnie zagwarantowaną swobodą wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1 konstytucji). Oczywiście, zachowując w tym miejscu niezbędny obiektywizm, należy również wspomnieć, że wymogi o podobnej treści pojawiają się także w porządkach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej, czego sztandarowym przykładem może być ustawodawstwo rolne Danii, gdzie jednym z warunków nabycia nieruchomości rolnej, której obszar przekracza 30 hektarów, jest osiedlenie się na obszarze państwa duńskiego nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od nabycia nieruchomości. Pytanie jednak, czy nasze rodzime rozwiązanie, wymagając od rolnika indywidualnego, by zameldował się na pobyt stały w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład jego gospodarstwa, niezależnie od wielkości tegoż gospodarstwa, nie idzie nieco zbyt daleko. Rzeczywiście, z pewną emfazą można

powiedzieć, że mamy tu do czynienia z czymś na kształt późnorzymskiej *glebae adscriptio*, co chyba nie do końca odpowiada współczesnym realiom.

Niniejsze rozważania rozpoczęliśmy, antycznym wzorem, niejako *in medias res*. Powyższe omówienie kryteriów służących do wyodrębnienia instytucji rolnika indywidualnego byłoby jednakże niepełne bez wskazania szczególnego statusu tegoż rolnika indywidualnego, tzn. przywilejów bądź ewentualnie ciężarów, jakie z tym statusem są związane. Należy zawsze pamiętać, że przeprowadzenie analizy, dokonanie oceny i sformułowanie wniosków *de lege ferenda* odnośnie konkretnej instytucji, poprzedzone powinno być pytaniem – czemu ta instytucja tak naprawdę ma służyć. Odpowiedź na powyższe pytanie w przypadku rolnika indywidualnego może wydać się zaskakująca. Instytucja ta, sama w sobie, w oderwaniu od innych pojęć absolutnie niczemu nie służy!

Jak słusznie wskazano w doktrynie, ustawa nie wiąże z tym pojęciem żadnych skutków prawnych⁷. Pewne znaczenie uzyskuje definicja rolnika indywidualnego, tak szczegółowo przeanalizowana powyżej, dopiero w zestawieniu z pojęciem gospodarstwa rodzinnego, którego stanowi nieodłączną całość. Prześledźmy zatem te przepisy zarówno w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, jak i na gruncie innych aktów prawnych, które kierowane są bezpośrednio do gospodarstw rodzinnych, pośrednio zaś do rolników indywidualnych:

- rolnikowi indywidualnemu, będącemu dzierżawcą sprzedawanej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż ANR nieruchomości rolnej, przysługuje ustawowe prawo pierwokupu tej nieruchomości, jeżeli ta nieruchomość wchodzi w skład jego gospodarstwa rodzinnego, zaś umowę dzierżawy zawarto w formie pisemnej z datą pewną i była ona wykonywana co najmniej przez trzy lata (art. 3 ust. 1 ustawy),
- w przypadku umowy przeniesienia własności nieruchomości rolnej, gdy nabywa ją rolnik indywidualny na powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 hektarów, to taka transakcja nie jest ograniczona prawem pierwokupu lub nabycia Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 3 ust. 7 oraz art. 4 ust. 4 pkt 1 ustawy),
- rolnik indywidualny może korzystać z preferencyjnych dopłat do oprocentowania kredytów bankowych na zakup nieruchomości rolnych, które utworzą gospodarstwo rodzinne albo wejdą w skład takiego gospodarstwa (art. 3 ust. 2a ustawy z 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Dz.U. Nr 1, poz. 2 z późn. zm.).

Jak widać wyliczenie to nie jest imponujące, a przecież stanowi wyłącznie teoretyczną egzemplifikację uprawnień przysługujących rolnikowi indywidualnemu

⁷ A. Majewski, Problematyka kwalifikacji..., *op. cit.*, s. 132.

w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zastosowanie tej instytucji w praktyce generuje dalsze, uzasadnione wątpliwości.

W początkowym okresie obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zdawało się, że wymienione regulacje odnoszące się do instytucji gospodarstwa rodzinnego, a co za tym idzie do rolnika indywidualnego, pozostaną w praktyce normami niemal całkowicie martwymi. Przyczyn takiego stanu rzeczy można się było dopatrywać się przede wszystkim w błędach konstrukcyjnych samej definicji rolnika indywidualnego i gospodarstwa rodzinnego zarazem, zmuszających – jak się zdawało – zainteresowane osoby do przedstawienia szeregu szczegółowych dowodów na spełnianie bardzo drobiazgowo, ale zarazem nieściśle, określonych kryteriów. Z tego też względu można było spodziewać się, że bezwarunkowe umowy sprzedaży nieruchomości rolnych lub też inne umowy przenoszące własność takich nieruchomości, nieograniczone prawem nabycia Agencji Nieruchomości Rolnych, sporządzane w ten sposób tylko z tego powodu, że prowadzą do powiększenia gospodarstwa rodzinnego, będą należały do zupełnej rzadkości. Wiele przemawiało za tym, że notariusze sporządzający umowę zbycia nieruchomości rolnej, w celu oszczędzenia swoim klientom wydatków i wędrowek po urzędach, a sobie również nieco pracy, będą im po prostu doradzali złożenie oświadczenia, że nie są rolnikami indywidualnymi i nie prowadzą gospodarstwa rodzinnego, a tym samym będą sporządzali umowy w „zwykłym” trybie, tzn. ograniczone prawem nabycia lub pierwokupu ANR, nawet w sytuacjach, gdy nabywcy byłiby w stanie wykazać, że spełniają wszystkie kryteria dla uzyskania statusu rolnika indywidualnego.

Upowszechnienie się zaprezentowanej praktyki uprawdopodobniał dodatkowo niezmienny fakt niekorzystania przez ANR z przysługujących jej uprawnień (jak się podaje, Agencja skorzystała z prawa pierwokupu lub nabycia przy około 0,08% umów, w przypadku których przysługiwały jej te uprawnienia)⁸.

Z całą pewnością, gdyby taka sytuacja miała miejsce, byłaby patologiczną, uciążliwą również dla klientów kancelarii notarialnych, którzy np. w przypadku umowy sprzedaży nieruchomości rolnej zmuszeni byłiby dwukrotnie stawiać się u notariusza, po raz pierwszy, by zawrzeć umowę warunkową, a po odpowiedzi ANR – umowę przeniesienia własności⁹. Konsekwencje zaniedbania przez notariusza obowiązku ustalenia, że w konkretnej sytuacji nabywcą nieruchomości rolnej jest rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne, mogłyby okazać

⁸ Dane za: A. Majewski, Problematyka kwalifikacji..., *op. cit.*, s. 139.

⁹ Wspomniana sytuacja rodziłaby również w pewnym zakresie pytanie co do prawidłowego wykonywania przez notariuszy – działających jako osoby zaufania publicznego – swoich obowiązków, przede wszystkim tych określonych przepisami art. 80 § 2 i 3 Prawa o notariacie, zgodnie z którymi notariusz przy dokonywaniu czynności notarialnych obowiązany jest czuwać nad należytym zabezpieczeniem praw i słusznym interesom stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne, jak również udzielać stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej. W skrajnych przypadkach takie postępowanie notariusza mogłoby nawet determinować jego odpowiedzialność cywilnoprawną na zasadach określonych przepisem art. 49 Prawa o notariacie, oczywiście przy założeniu, że spełnione będą pozostałe przesłanki tej odpowiedzialności, a więc szkoda oraz związek przyczynowy pomiędzy szkodą a zachowaniem notariusza.

się jeszcze poważniejsze, jeśli przeanalizujemy je pod kątem nieszczęśliwie sformułowanego przepisu art. 9 ustawy, stwierdzającego między innymi, że czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważna. Jeżeli przyjmie-
my zatem stanowisko, że notariusz sporządzający np. warunkową umowę sprzedaży nieruchomości rolnej, w sytuacji gdy umowa ta powinna być bezwarunkowa, bo-
wiem w wyniku nabycia tej nieruchomości następuje powiększenie gospodarstwa
rodzinnego, prowadzonego przez rolnika indywidualnego, postępuje w sposób nie-
zgodny z przepisami ustawy, to trzeba by konsekwentnie stwierdzić, że taka umowa
będzie bezwzględnie nieważna. W takiej sytuacji zapewne pierwszą osobą, wobec
której kierowałyby się roszczenia odszkodowawcze stron, byłby właśnie notariusz,
który sporządził taką umowę. Co więcej, nie brak byłoby dla takich roszczeń uza-
sadnionych podstaw¹⁰.

Dziś, z perspektywy kilku lat obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju
rolnego, można stwierdzić, że praktyka poszła jednak w inną stronę. Umowy naby-
cia nieruchomości rolnych, w wyniku których dochodzi do powiększenia gospodar-
stwa rodzinnego, a zatem nieograniczone prawem nabycia lub pierwokupu ANR,
nie należą wcale do rzadkości. Zapewne jest to w jakimś stopniu efektem przyjętych
przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) rozwiązań, polegających na po-
świadczeniu oświadczeń składanych przez rolników indywidualnych prowadzących
gospodarstwa rodzinne w jednym dokumencie. Rolnik nie musi się zatem ubiegać
o urzędowe poświadczenia, oddzielnie dla każdego ze swych oświadczeń (np. co do
osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, co do powierzchni tegoż gospodar-
stwa lub posiadanych przez rolnika kwalifikacji „praktycznych”), nie przedkłada
zatem do aktu, jak się obawiano „plików załączników”, ale otrzymuje stosowne po-
świadczenie zawarte w jednym dokumencie. Z drugiej strony jednakże ta aktualna
sytuacja również nie zasługuje na aprobatę. Dzieje się tak przede wszystkim z tego
względu, że nie istnieje jednolity, ustawowy wzorzec tego „poświadczenia” o zasię-
gu ogólnokrajowym. Zatem w zakresie formy przeróżnych „zaświadczeń” lub „po-
świadczeń” wójtowie poszczególnych gmin mają w zasadzie pełną swobodę. Zdarza
się więc, że przed notariuszem strona, powołując się na swój status rolnika indy-
widualnego, przedkłada „zaświadczenie” stwierdzające np. że prowadzi gospodar-
stwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, fakt zupełnie irrelevantny
w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Co więcej, zróżnicowana termi-
nologia, jaką posługują się te różnorodne dokumenty, może wywoływać wątpliwo-

10 Taka okoliczność, na całe szczęście, była i jest mało prawdopodobna, wobec wspomnianej, niemalże całkowitej
rezygnacji ANR z przysługujących jej na podstawie ustawy uprawnień, bowiem umowa, nawet mimo swojego wa-
runkowego charakteru, ostatecznie doszłaby do skutku i żadna z jej stron nie byłaby poszkodowana. Co jednak
w sytuacji, gdyby ANR, oczywiście hipotetycznie, skorzystała z przysługującego jej prawa pierwokupu w przy-
padku sprzedaży nieruchomości rolnej, a notariusz w tej akurat konkretnej sprawie zaniedbał ustalenia, że naby-
wca spełnia jednak przesłanki określone definicją rolnika indywidualnego i prowadzi gospodarstwo rodzinne.
Przecież w sytuacji, gdy nabywca taki dokonał określonych, nawet nieformalnych wydatków związanych z taką
transakcją, umożliwiających mu udowodnienie wystąpienia po swojej stronie szkody, odpowiedzialność cywilno-
prawna notariusza byłaby jak najbardziej uzasadniona.

ści, czy należy je traktować jako zaświadczenia w rozumieniu przepisu art. 217 ko-
deksu postępowania administracyjnego, co chyba jednak stanowi jedyne racjonalne
rozwiązanie. Poza tym, co również wymaga podkreślenia, kwestia uzyskania takie-
go zaświadczenia stała się w praktyce czystą formalnością. Otrzymuje je praktycznie
każdy, kto jest właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o powierzchni
powyżej 1 ha, a nie przekraczających 300 ha użytków rolnych. Ciężko sobie prze-
cież wyobrazić, że wójt rzeczywiście będzie dochodził, czy dana osoba podejmuje
wszelkie decyzje produkcyjne w gospodarstwie o takim obszarze. Jeśli zatem osoba
dysponująca takim zaświadczeniem posiada jeszcze np. jakiekolwiek wykształcenie
średnie i odpowiedni adres zameldowania, wszelkie kryteria konieczne do uzyska-
nia statusu rolnika indywidualnego zostają spełnione. Wypada jednak zadać pytanie,
jaki ma to związek z właściwym kształtowaniem ustroju rolnego.

Natomiast jednoznacznie negatywne skutki przyniosło sprzężenie instytucji rol-
nika indywidualnego i gospodarstwa rodzinnego z inną niezwykle ważną instytucją
agrarną, tj. pierwokupem dzierżawcy. Mimo niewątpliwej korekty rozwiązań
prawnych odnoszących się do formy i czasokresu samej umowy dzierżawy, zakres
podmiotów, którym przysługuje prawo pierwokupu dzierżawionych nieruchomości
rolnych na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego uległ zna-
czącemu zawężeniu w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym na tle uchyl-
onego przepisu art. 695 § 2 kodeksu cywilnego.

Przytoczone powyżej argumenty świadczą o bardzo ograniczonym praktycz-
nym zastosowaniu instytucji rolnika indywidualnego, jak również o problemach, ja-
kie zastosowanie tej instytucji wywołuje w praktyce. Paradoksalnie, ta sama insty-
tucja, sprzężona z pojęciem gospodarstwa rodzinnego, formalnie i deklaratoryjnie
stanowi podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Czy jest zatem jakieś wyjście z tej nieco kuriozalnej sytuacji? Z całą pewnoś-
cią tak, choć nie może się tu obejść bez interwencji ustawodawcy. W tym miejscu
pozwolę sobie przedstawić wariant możliwych zmian, dotyczących instytucji rol-
nika indywidualnego.

Przed wszystkim należy sobie zadać pytanie, czy różnicowanie sytuacji praw-
nej osób fizycznych prowadzących gospodarstwa rolne, wyodrębnianie ze względu
na określone kryteria szczególnej grupy „rolników indywidualnych”, których sta-
tus odbiega od pozycji prawnej innych osób prowadzących działalność rolniczą, nie
pozostaje w sprzeczności z ustawą zasadniczą, a przede wszystkim konstytucyjnie
gwarantowaną zasadą równości i wolności gospodarczej. Z całą pewnością jest to
kwestia kontrowersyjna, tylko częściowo wyjaśniona orzeczeniem Trybunału Kon-
stytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku, uchylającym szczególnie porządek dzie-
dziczenia gospodarstw rolnych, w którym Trybunał wskazał, że sytuacja prawna
pewnych podmiotów czy grup podmiotów może być różnicowana i ograniczana,
jeśli jest to niezbędne dla realizacji innej wartości konstytucyjnej, a równocześnie

mieści się w granicach ustanowionych przez art. 31 ust. 3 konstytucji (ochrona bezpieczeństwa lub porządku prawnego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób) i nie narusza istoty prawa własności¹¹.

Jeśli zatem przyjmujemy, że tworzenie szczególnej kategorii rolników indywidualnych przyczynia się np. do poprawy szeroko rozumianych struktur rolnych, poprzez uprzywilejowanie grupy podmiotów, posiadających odpowiednie kwalifikacje do prowadzenia działalności rolniczej i intensywnie powiązanych ze środowiskiem wiejskim, dojdziemy do wniosku, że takie zabiegi są nie tylko konstytucyjnie legitymowane, ale wręcz uzasadnione, oczywiście tylko w przypadku, jeśli nie naruszają wartości wymienionych w art. 31. ust. 3 konstytucji. Przedmiotowe stanowisko zdaje się również popierać analiza regulacji wspólnotowych, zgodnie z którymi unijna pomoc inwestycyjna kierowana jest do podmiotów spełniających szczególne kryteria, jak np. młodzi rolnicy lub do gospodarstw prowadzonych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (jak to miało miejsce w art. 5 cytowanego rozporządzenia Rady z 17 maja 1999 roku nr 1257/99). Należy jednak pamiętać, że do obrony jest również stanowisko „liberalne”, negujące jakąkolwiek możliwość tworzenia uprzywilejowanej grupy rolników indywidualnych, zgodnie z którym zresztą przeprowadzone zostały reformy prawa rolnego początku lat dziewięćdziesiątych.

Obojętnie jednak, który z tych dwóch poglądów wybierzemy, nie możemy jednak pominąć faktu, że instytucja rolnika indywidualnego w naszym systemie prawnym już istnieje. Istnieje, ale nie funkcjonuje zgodnie z oczekiwaniami. Aby zatem zaczęła funkcjonować zgodnie z tymi oczekiwaniami, potrzebne jest jej „ożywienie”. Jak sądzę, proces „ożywiania” powinien iść dwukierunkowo. Po pierwsze, należałoby rozszerzyć zakres zastosowania instytucji rolnika indywidualnego, sprawić, by z uzyskaniem tego statusu połączone były rzeczywiste uprawnienia i przywileje. Drugi kierunek zmian dotyczyłby kwestii konstrukcyjnych, modyfikacji samej, aktualnie bardzo niedoskonałej, definicji rolnika indywidualnego.

Jeśli chodzi o pierwsze z wyżej wymienionych zagadnień, to do rozważenia pozostałaby, jak sądzę, kwestia „uwolnienia” rolnika indywidualnego od jego nierozrwalnych aktualnie związków z instytucją gospodarstwa rodzinnego. Nie znaczy to, oczywiście, że obecny stan jest nie do zaakceptowania, ale zakres zastosowania instytucji rolnika indywidualnego powinien być daleko szerszy. Dobrym przykładem jest tu ustawodawstwo włoskie, gdzie instytucja producenta bezpośredniego (*coltivatore diretto*) – rolnika spełniającego szczególne kryteria, świadczące o jego ścisłym związku z pracą na roli – jest podobnie jak u nas elementem większej całości, to jest rodzinnego przedsiębiorstwa rolnego (*l'impresa familiare coltivatrice*), ale ma też być zupełnie autonomiczny, z powodzeniem funkcjonując na płaszczyźnie innych regulacji prawnych, nie wyłączając prawa podatkowego i ubezpieczeń

11 Za: A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, op. cit., s. 434.

społecznych. Abstrahując od tak ogólnych uregulowań, można wskazać niezwykle szeroki wachlarz regulacji, w których instytucja rolnika indywidualnego z powodzeniem mogłaby znaleźć zastosowanie. Oczywiście, całościowe omówienie niniejszego problemu przekraczałoby ramy niniejszego opracowania. Jednak i teraz można pokusić się o podanie kilku przykładów praktycznego wykorzystania prawnego pojęcia „rolnika indywidualnego”:

- przede wszystkim wzorem ustawodawstw wielu państw europejskich (np. Włoch, Szwajcarii), należałoby szerzej wykorzystywać w stosunkach wiejskich prawo pierwokupu w różnych jego postaciach i konfiguracjach, na czele, oczywiście, ze skorygowanym prawem pierwokupu dzierżawcy. Podobnie należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem do systemu prawa rolnego tzw. „sąsiedzkiego prawa pierwokupu” (np. Włochy) oraz „rodzinnego prawa pierwokupu” (np. Szwajcaria, Włochy). W państwach, w których takie formy pierwokupu funkcjonują, przyczyniają się skutecznie do poprawy lokalnych struktur agrarnych. Z reguły możliwość skorzystania z nich zastrzeżona jest dla podmiotów odpowiednio kwalifikowanych, szczególnie powiązanych z gospodarką wiejską i realnie prowadzących działalność rolniczą. W naszych warunkach mogłoby być to właśnie „rolnicy indywidualni”,
- osobom posiadającym status rolnika indywidualnego mogłyby być przyznane szczególne przywileje w trakcie postępowania spadkowego, dotyczącego odziedziczonych gospodarstw rolnych, jeśli nie na etapie otwarcia spadku, to na etapie jego działu, być może wzorem francuskiej instytucji *attribution preferentielle*,
- nabywanie przez rolników indywidualnych nieruchomości rolnych w celu utworzenia lub powiększenia już posiadanych gospodarstw rolnych powinno korzystać ze wsparcia finansowego. Możliwości w zakresie kształtowania tego wsparcia są praktycznie nieograniczone: zwolnienia podatkowe, obniżone taksy notarialne, system preferencyjnego kredytowania takich transakcji, dopłaty do oprocentowania zaciągniętych w tym celu pożyczek to tylko przykładowe udogodnienia, z jakich w omawianym zakresie mógłby korzystać rolnik indywidualny. Oczywiście, przykładów preferencyjnego traktowania osób nabywających nieruchomości rolne można by się z powodzeniem doszukiwać w obowiązujących przepisach prawnych. Być może jednak taki system wsparcia powinno się w większym stopniu powiązać ze szczególnymi wymogami, które spełniałaby osoba posiadająca status rolnika indywidualnego,
- osobom posiadającym status rolnika indywidualnego w przyjętym w niniejszym opracowaniu rozumieniu, powinno być w szczególności ułatwione prowadzenie działalności rolniczej w rozmaitych formach zbiorowego

gospodarowania, zgodnie z aktualną i zrozumiałą tendencją wspierania kooperacji w rolnictwie, jako środka optymalizacji produkcji, przetwarzania i komercjalizacji produktów rolnych. Mam tu na myśli przede wszystkim rozwijające się na przykład we Francji lub Włoszech spółki rolne, których brak w naszym kraju jest bardzo odczuwalny.

Jednakże poszerzenie aktualnie znikomego zakresu zastosowania instytucji rolnika indywidualnego powinno być tylko jednym z kierunków ewentualnych prób „ożywienia” tego pojęcia. Zmiany wymaga również konstrukcja samej definicji rolnika indywidualnego, zawarta w art. 6 ustawy, która – jak stwierdzono powyżej – pełna jest luk i nieścisłości, a momentami zdaje się operować zupełnie błędnymi kryteriami. Chciałbym zatem w tym miejscu, posiłkując się w dużym stopniu propozycjami przedstawicieli polskiej doktryny¹² wskazać te elementy konstrukcyjne, innymi słowy – wymienić takie kryteria, które w moim przekonaniu mogłyby w lepszym stopniu posłużyć do sformułowania prawidłowej definicji „rolnika indywidualnego”.

Jako istotne *novum*, w porównaniu do aktualnych rozwiązań, proponowałbym wykorzystanie kryterium dochodowości oraz kryterium czasu pracy angażowanego przez rolnika w prowadzenie gospodarstwa rolnego. Wydaje mi się, że te dwa kryteria znacznie lepiej niż np. wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa lub wymóg zamieszkania przez rolnika w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład jego gospodarstwa, „wiążą” tegoż rolnika z jego gospodarstwem i prowadzoną przezeń działalnością, zapewniając rzeczywiście „zawodowy” charakter tej działalności. Kryteria te spotykają się również z dużym uznaniem w ustawodawstwach wewnętrznych, znaczących pod względem produkcji rolnej państw europejskich, takich jak Włochy (tzw. zawodowy przedsiębiorca rolny – i.a.p.) czy Hiszpania (osoby prowadzące tzw. gospodarstwa priorytetowe). Mają one również pewną tradycję w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Wystarczy tu przypomnieć chociażby dyrektywę Rady nr 159 z 17 kwietnia 1972 roku – tzw. „modernizacyjną”¹³ i kryteria użyte dla indywidualizacji osób prowadzących tzw. gospodarstwa rozwojowe, a tym samym zasługujących na wsparcie ze strony Wspólnot Europejskich. Odwołanie się zatem do tych dwóch kryteriów pociągałoby za sobą konieczność uznania za rolnika indywidualnego osoby, która na działalność rolniczą poświęca co najmniej większość swojego czasu pracy i osiąga z tej działalności większość swojego całłościowego dochodu.

Kolejnym kryterium, które – jak uważam – mogłoby odegrać istotną rolę przy prawidłowym ukształtowaniu instytucji rolnika indywidualnego w prawie polskim, jest z całą pewnością kryterium kwalifikacji rolniczych. Powyżej starałem się wy-

kazać, że aktualna redakcja tych kwalifikacji na gruncie przepisu art. 6 ust. 3 ustawy jest wysoce niedoskonała, pozostawiając nazbyt dużo wątpliwości interpretacyjnych, a czasem po prostu luk. Sądzę jednak, że i w naszym systemie prawnym znajdują się regulacje, które mogłyby stać się w analizowanym zakresie punktem wyjścia dla prób właściwego sformułowania kryterium kwalifikacji rolniczych. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie jest bowiem jedynym aktem normatywnym posługującym się tym pojęciem. Kwalifikacje rolnicze na własny użytek definiują np.: rozporządzenie RM z dnia 12 grudnia 1990 roku w sprawie warunków dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych, ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 roku o rentach strukturalnych¹⁴ czy wreszcie rozporządzenie RM z 30 kwietnia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich¹⁵.

Według mnie, w sposób najbardziej precyzyjny i bezpośredni, pozostawiając tym samym najmniej wątpliwości, pojęcie kwalifikacji rolniczych zdefiniowane zostało we wciąż formalnie obowiązującej ustawie o rentach strukturalnych w rolnictwie. Jest to jednak definicja nader restryktywna, w szczególności bardzo surowy wydaje się sposób określenia tzw. kwalifikacji „teoretycznych”, rozumianych jako uzyskanie zasadniczego, średniego albo wyższego wykształcenia rolniczego lub ekonomicznego o specjalności przydatnej do prowadzenia działalności rolniczej. Jednakże właśnie kwalifikacje „teoretyczne” mają w dzisiejszej rzeczywistości gospodarczej, dla której charakterystyczna jest konieczność posiadania specjalistycznych wiadomości z danego zakresu wiedzy oraz umiejętność nadążania za wciąż zaskakującymi nowinkami technicznymi, absolutnie priorytetowe znaczenie, wobec czego takie precyzyjne, a zarazem restryktywne ich ujęcie uważam za najbardziej odpowiadające współczesnym potrzebom. Jeśli natomiast chodzi o tzw. kwalifikacje „praktyczne”, to pięcioletni okres prowadzenia działalności rolniczej określony w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o rentach strukturalnych, stanowiący przesłankę do formalnego ich uzyskania, również wydaje mi się w pełni uzasadniony.

Na zakończenie tych rozważań jeszcze jedna uwaga. Chcąc poprawnie zredagować kryterium kwalifikacji rolniczych, nie powinno się, jak sądzę, pomijać dorobku ustawodawcy i orzecznictwa wspólnotowego, związanych ze definiowaniem tychże kwalifikacji, przede wszystkim na gruncie do niedawna obowiązującego przepisu art. 5 rozporządzenia nr 1257/99.

Wyżej opisane przeze mnie kryteria dochodowości, czasu pracy oraz posiadanych kwalifikacji, wyczerpywałyby, zdaniem moim, nową definicję rolnika indywidualnego. Analiza tych kryteriów nasuwa jednak pewne spostrzeżenie nieco ogólniejszej natury. Poprawna redakcja tych kryteriów niemożliwa jest bowiem bez precyzyjnego zdefiniowania pojęcia działalności rolniczej. W jaki sposób przecież

12 Zob. E. Kremer, Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, Kraków 2004, s. 353 i n.

13 Dz.U. WE L 96 z 23.04.1972 r.

14 Dz.U. Nr 52, poz. 539.

15 Dz.U. Nr 114, poz. 1191.

wymagać od rolnika indywidualnego, by np. poświęcał na działalność rolniczą przeważającą część swojego ogólnego czasu pracy, jeśli nie do końca wiadomo, czym ta działalność rolnicza w rzeczywistości jest.

Niestety, w prawie polskim brak jest ogólnego, nowoczesnego określenia działalności rolniczej¹⁶. Luka ta z całą pewnością nie jest wypełniana przez liczne, mniej lub bardziej udane definicje działalności rolniczej, występujące w różnorodnych aktach prawnych, które znajdują zastosowanie wyłącznie na ich gruncie. Waleru ogólnego obowiązywania nie można przypisać również – hołdującej archaicznym, ziemiocentrycznym zasadom – definicji działalności rolniczej, zawartej w przepisie art. 46¹ kodeksu cywilnego, gdzie pojęcie to nieszczęśliwie powiązane zostało z pojęciem nieruchomości rolnej. Niewątpliwie zachodzi zatem również potrzeba wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa jednordonnej, ogólnej i nowoczesnej definicji działalności rolniczej, która powinna być ściśle powiązana z będącą przedmiotem niniejszego opracowania instytucją rolnika indywidualnego. Jednakże treść takiej przyszłej definicji znowuż stanowi materiał na odrębne opracowanie monograficzne i nie chciałbym poświęcać jej tu więcej miejsca.

Podsumowując zaś powyższe szczegółowe wywody dotyczące samych konstrukcyjnych zagadnień pojęcia rolnika indywidualnego, pozwolę sobie w tym miejscu na sformułowanie syntetycznej jego definicji, która według mnie najlepiej odpowiadałaby szeroko rozumianym wymogom prawidłowego kształtowania ustroju rolnego. Zatem za „rolnika indywidualnego” powinno uważać się osobę fizyczną, która:

- prowadzi *działalność rolniczą* w swoim gospodarstwie samodzielnie lub z członkami swojej rodziny, poświęcając tej działalności ponad 50% swojego czasu pracy i uzyskując z niej ponad 50% ogólnego dochodu.
- uzyskała zasadnicze, średnie albo wyższe wykształcenie rolnicze lub ekonomiczne o specjalności przydatnej do prowadzenia *działalności rolniczej* lub prowadzi *działalność rolniczą* od co najmniej 5 lat.

Jednocześnie obowiązek sprawdzania tych kryteriów w konkretnej sytuacji nie powinien spoczywać, jak to ma miejsce aktualnie, na barkach notariuszy, którzy nie mają po prostu dostatecznych możliwości technicznych do przeprowadzania stosownych zabiegów weryfikacyjnych, opierając się przede wszystkim na dokumentach przedkładanych im przez strony. Oczywiście, obecny stan rzeczy może wydawać się pożądany z punktu widzenia organów administracji państwowej, bo oszczędza im czasu i wydatków, ale nie przynosi on, ponieważ nie może przynieść, satysfakcjonujących efektów. Zdając sobie sprawę z konieczności poniesienia poważnych kosztów, być może należałoby zatem pomyśleć o stworzeniu szczegółowego reje-

16 R. Budzinowski, Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. III, Białystok 2002, s. 102.

stru spełniających wyżej wymienione kryteria „rolników indywidualnych”, jak to ma miejsce w niektórych państwach europejskich, np. we Włoszech. Ułatwiłoby to ogromnie pracę również notariuszom, którzy sporządzaliby umowę, przy której jedną ze stron byłby właśnie rolnik indywidualny, na podstawie okazanego przez niego zaświadczenia lub wypisu z takiego rejestru.

Żeby jednak takie wydatki miały jakikolwiek sens, rolnicy indywidualni, wyspecjalizowana grupa zawodowa prowadząca działalność rolniczą powinni posiadać, jak była o tym mowa powyżej, odpowiednio szeroki status, umożliwiający im korzystanie z szeregu uprawnień i przywilejów. W przeciwnym razie pojęcie rolnika indywidualnego pozostanie, tak jak to ma miejsce obecnie, instytucją generującą więcej problemów niż korzyści.

Na zakończenie chciałbym jeszcze wspomnieć o jednej kwestii. Od jakiegoś czasu w doktrynie polskiej wspomina się o potrzebie uchwalenia „kierunkowej” ustawy dla polskiego rolnictwa, na wzór francuskiej *loi d'orientation agricole*¹⁷. Gdyby ten postulat miał być kiedyś zrealizowany, wśród odpowiednich regulacji takiego aktu normatywnego powinna też znaleźć się, jak sądzę, odpowiednio zdefiniowana instytucja rolnika indywidualnego, o szczegółowo określonym, szerokim statusie, również jako potencjalnego przedsiębiorcy. Tylko takie zmiany mogłyby doprowadzić do „ożywienia” tej aktualnie nieprawidłowo funkcjonującej instytucji, w sytuacji gdy polski ustawodawca zdecydował się już na wprowadzenie jej do rodzimego systemu prawa.

17 R. Budzinowski, Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane), *RPEiS* 2002, z. 3, s. 119.

Część IV REGULACJA PRAWNA DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ

1. Zagadnienie

Pracownicy rolni, którzy w ramach gospodarstwa rolnego wykonują prace w zakresie produkcji rolnej, są podlegli podatkowi dochodowemu. Podatek dochodowy jest opłacany przez rolników, którzy uzyskują dochody z działalności rolnej. Podatek dochodowy jest opłacany przez rolników, którzy uzyskują dochody z działalności rolnej.

Podatek dochodowy od osób fizycznych ma charakter podatkowy. Wyłącza on z zakresu podatkowego dochody z działalności rolnej. Podatek dochodowy jest opłacany przez rolników, którzy uzyskują dochody z działalności rolnej. Podatek dochodowy jest opłacany przez rolników, którzy uzyskują dochody z działalności rolnej.

W podatku dochodowym od osób fizycznych nie przewidziano specjalnych ulg. Co więcej, brak jest również ulg charakterystycznych dla działalności rolniczej. Zważając na charakter działalności rolniczej, należy wskazać, że działalność rolnicza ma charakter działalności gospodarczej.

- 1. Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) - art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. nr 14, poz. 1153).
- 2. Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) - art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. nr 14, poz. 1153).
- 3. Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) - art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. nr 14, poz. 1153).
- 4. Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) - art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. nr 14, poz. 1153).

- podatek dochodowy od osób fizycznych w zakresie działalności rolnej jest opłacany przez rolników, którzy uzyskują dochody z działalności rolnej.
- podatek dochodowy od osób fizycznych w zakresie działalności rolnej jest opłacany przez rolników, którzy uzyskują dochody z działalności rolnej.

Podatek dochodowy od osób fizycznych w zakresie działalności rolnej jest opłacany przez rolników, którzy uzyskują dochody z działalności rolnej. Podatek dochodowy od osób fizycznych w zakresie działalności rolnej jest opłacany przez rolników, którzy uzyskują dochody z działalności rolnej.

1. Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) - art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. nr 14, poz. 1153).

Podatek dochodowy w działalności rolniczej

1. Zagadnienia wstępne

Tematem niniejszego artykułu jest przedstawienie problemu opodatkowania działalności rolniczej podatkami dochodowymi w Polsce¹. Poza zakresem głównych rozważań pozostają problemy związane z opodatkowaniem działów specjalnych produkcji rolnej. Jest to odrębny, szeroki temat, który tutaj zostanie tylko zasygnalizowany.

Podatek dochodowy od osób fizycznych² ma bardzo szeroki zakres. Obejmuje wszelkie przychody osób fizycznych, poza zwolnionymi przez ustawodawcę. Wyjątkami od powszechności opodatkowania są m. in. dochody z rolnictwa, dochody z tytułu spadków i darowizn oraz z czynności niemogących być przedmiotem skutecznej prawnie umowy³. Podobnie szeroko określony jest przedmiot podatku dochodowego od osób prawnych⁴. Wszelkie dochody, rozumiane jako nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania, obciążone są podatkiem. Podstawa opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych określona jest podobnie⁵. Jest nią dochód rozumiany jako nadwyżka przychodów nad kosztem ich uzyskania.

W podatku dochodowym od osób fizycznych na przestrzeni lat ustawodawca konsekwentnie zawęża zakres ulg. Co więcej, brak jest zwolnień o charakterze podmiotowym. Zwolnienia o charakterze przedmiotowym mają różny charakter, związany ze szczególnym charakterem określonych przychodów – odszkodowania, ekwiwalenty; ze względami społecznymi – świadczenia rodzinne.

1 Artykuł dotyczy stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2007 r.

2 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity Dz.U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176 z późn. zm.

3 Art. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

4 Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jednolity Dz.U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654 z późn. zm.

5 Na temat różnic terminologicznych między użytym w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych sformułowaniem *podstawa obliczania podatku* a występującym w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych pojęciem „podstawa opodatkowania”, patrz R. Mastalski, *Prawo podatkowe II. Część szczegółowa*, Warszawa 1996, s. 114–115.

Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych zawiera zwolnienia o charakterze podmiotowym. Zwolnienia te dotyczą między innymi Skarbu Państwa, Narodowego Banku Polskiego, jak również Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego, Agencji Nieruchomości Rolnych⁶.

2. Wyłączenie z opodatkowania działalności rolniczej

Z opodatkowania podatkami dochodowymi wyłączone są dochody z rolnictwa. Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych jednakowo regulują kwestie opodatkowania działalności rolniczej, wyłączając ją z objęcia podatkami dochodowymi. Działalność rolnicza jest określona szeroko jako *działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej:*

- 1) miesiąc – w przypadku roślin,
- 2) 16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi i kaczek,
- 3) 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego,
- 4) 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt – licząc od dnia nabycia⁷.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 obu ustaw, zasadniczo do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej, nie stosuje się przepisów tychże ustaw. Definicja przytoczona powyżej nie jest pozbawiona niekonsekwencji i winna być bardziej precyzyjna, jednak praktyka jej stosowania nie budzi wątpliwości. Zauważyć jednak należy, iż ustawodawca nieprecyzyjnie posługuje się pojęciami *hodowli* i *chowu*. Są to pojęcia o zupełnie innym zakresie pojęciowym. *Hodowla* jest zespołem działań podejmowanych w optymalnych dla zwierząt lub roślin warunkach skierowanych na otrzymanie bardziej wartościowych odmian lub ras – jeżeli chodzi o biznesowy zakres tego pojęcia oraz na otrzymanie w warunkach doświadczalnych organizmów o nowych lub zmodyfikowanych właściwościach. Jest to więc działanie skierowane na udoskonalenie populacji genetycznej zwierząt lub roślin. Natomiast *chów* jest to zespół działań skierowanych

6 Art. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

7 Art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i podobnie art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

na wykorzystanie istniejących właściwości zwierząt, aby uzyskać od nich określone produkty – mięso, jaja, mleko. W zakres tego pojęcia wchodzi utrzymanie, pielęgnowanie zwierząt, ich wyżywienie i rozród. Hodowla skierowana jest więc na udoskonalanie genetyczne zwierząt, zaś chów na maksymalne wykorzystanie ich istniejących cech. W definicji to rozróżnienie nie jest precyzyjnie użyte – brak jest na przykład chowu ryb – mamy do czynienia tylko z hodowlą ryb. Wynika to być może z pewnej tradycji językowej – mówimy z reguły *hodowla ryb*, a nie *chów ryb* jednak nie jest to sformułowanie poprawne. W ustawie o podatku od towarów i usług ustawodawca posługuje się już innym sformułowaniem – *produkcja zwierzęca typu przemysłowego lub fermowego oraz chów i hodowla ryb i innych organizmów żyjących w wodzie*⁸. Definicja z ustaw o podatku dochodowym zawiera też luki – na przykład niewątpliwie działalnością rolniczą będzie chów raków, zaś raków w definicji ustawowej nie ma. Organy skarbowe interpretują przepisy w tym zakresie – opierając się na Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług – w ten sposób, iż zaliczają raki do ryb⁹ co może z punktu widzenia klasyfikacji organizmów żywych nie jest prawidłowe, ale biorąc pod uwagę cel zwolnienia – w pełni właściwe.

Ustawodawca określa zwolnienie ze względu na przedmiot działalności, nie wiąże zwolnienia z jakimkolwiek warunkiem, na przykład z posiadaniem gospodarstwa rolnego, z prowadzeniem produkcji rolnej w ramach gospodarstwa rolnego. Wszelka działalność określona szeroką definicją jako rolnicza jest wyłączona spod przepisów ustawy. Wyjątkiem są określone w ust. 3 art. 2 obu ustaw działy specjalne produkcji rolnej, które, mimo iż ich prowadzenie jest działalnością rolniczą, podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym.

Wyliczenie szczególnych rodzajów działalności podlegających zwolnieniu – produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych itd. – jest wyliczeniem przykładowym, wyliczeniem podającym rodzaje produkcji, które mogą budzić wątpliwości, jeżeli chodzi o ich zakwalifikowanie do działalności rolniczej, zaś tu jednoznacznie do takiej działalności są zaliczone.

W przypadku gdy jakieś produkty rolne (rośliny, zwierzęta) są kupowane przez rolnika, następnie zaś po pewnym czasie odsprzedawane, może powstać wątpliwość co do kwalifikacji tego rodzaju działalności. Aby rozgraniczyć działalność rolniczą od działalności handlowej, ustawa przewiduje wyznaczenie okresów przetrzymywa-

8 Art. 2 pkt 15 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. Nr 54, poz. 535, z późn. zm.

9 Por. wyjaśnienie Izby Skarbowej w Gdańsku BI/005-0852/03 – <http://www.is.gdansk.pl> – Działalność w zakresie hodowli, chowu i odłowu raków według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług została sklasyfikowana pod numerem 05.00.21-00.11 – raki żywe. Jest to sekcja B Produkty rybactwa, Dział 05 – Ryby i inne produkty rybactwa i rybactwa – i dalej działalność w zakresie hodowli, chowu i odłowu raków, nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

nia zakupionych roślin lub zwierząt, które muszą zostać zachowane, aby przetrzymywanie to można było uznać za działalność rolniczą w rozumieniu ustawy. I tak, obie ustawy o podatku dochodowym w taki sam sposób normują okresy przetrzymywania zakupionych roślin i zwierząt. Okresy te to: miesiąc w przypadku roślin, 16 dni w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi lub kaczek, 6 tygodni w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego, 2 miesiące w przypadku pozostałych zwierząt. Terminy liczy się od dnia nabycia. W przypadku niezachowania okresów wskazanych w przepisach ustaw podatkowych, działalność osób zakupujących, później sprzedających rośliny i zwierzęta nie zostanie uznana za działalność rolniczą. Zostanie więc uznana za działalność podlegającą opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych lub od osób fizycznych. Działalność taka opodatkowana jest na normalnych zasadach, jak każda działalność gospodarcza. Na tle powyższych terminów pojawiły się problemy związane z postępem genetycznym w rolnictwie i coraz szybszym wzrostem i przybieraniem na wadze zwierząt¹⁰. Na przykład brojlery kurze, zakupione przez rolnika, mogą osiągnąć wagę ubojową poniżej 6 tygodni od daty zakupu. Jeżeli przed upływem tego terminu zostaną sprzedane do uboju mamy wówczas do czynienia z działalnością, która nie jest działalnością rolniczą. Uznać należy, iż w przypadku naruszenia określonych w ustawach o podatkach dochodowych terminów przetrzymywania zwierząt, nie mamy do czynienia z działalnością rolniczą, ale z działalnością gospodarczą opodatkowaną na normalnych zasadach. W takiej sytuacji rolnik sprzedający zakupiony drób rzeźny zbyt wcześnie naraża się na zasadniczą zmianę formy opodatkowania. Natomiast chów drobiu w ilościach przekraczających 100 sztuk – jest to dział specjalny produkcji rolnej¹¹.

Ustawy podatkowe z opodatkowania podatkiem dochodowym wyłączają również przychody z gospodarki leśnej w rozumieniu ustawy o lasach¹². W przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych to wyłączenie obejmuje również przychody z gospodarki leśnej w rozumieniu ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia.

10 Por. pismo Izby Skarbowej w Olsztynie, Ośrodek Zamiejscowy w Elblągu, Nr PM/E-4117-1/3/06 z dnia 10.04.2006 r., www.mofnet.gov.pl.

11 Zgodnie z art. 2 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, art. 10 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, działy specjalne podlegają opodatkowaniu podatkami dochodowymi podobnie jak pozarolnicza działalność gospodarcza. W przypadku osób fizycznych mają one wybór formy opodatkowania – na zasadach ogólnych lub wybierając stosowanie norm szacunkowych przychodów z działów specjalnych natomiast w przypadku osób prawnych opodatkowanie odbywa się tak jak w przypadku działalności pozarolniczej na podstawie ksiąg rachunkowych. Szerzej np. M. Zapiec-Laskowska, L. Kleczkowski, *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych z działów specjalnych produkcji rolnej*, Monitor Podatkowy 2000 r., nr 1; por. też A. Konopka, W. Sech, J. Dziuba, *Podatek dochodowy od dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej*, Warszawa 1992. Por. też wyjaśnienia Urzędu Skarbowego w Kartuzach z dn. 05.12.2005, sygn. DF/415-51/05/AJ, na stronie www.sip.mf.gov.pl.

12 Art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach¹³, gospodarką leśną jest działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Natomiast ustawa o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia została uchylona, więc przepis powyższy nie ma znaczenia prawnego i powinien być z ustawy usunięty¹⁴.

3. Zwolnienia w podatku dochodowym

Produkcja roślin i zwierząt oraz sprzedaż produktów rolnych wytworzonych w gospodarstwie jest działalnością rolniczą¹⁵. Wątpliwości co do uznania danej działalności za działalność rolniczą lub pozarolniczą w rozumieniu ustaw o podatkach dochodowych pojawić się mogą przy działalności polegającej na przetwarzaniu produktów wytwarzanych w gospodarstwach rolnych. Pojawia się pytanie, kiedy przetworzenie produktów rolnych jest jeszcze działalnością rolniczą, kiedy natomiast staje się działalnością podlegającą opodatkowaniu¹⁶. Z pewnością sprzedaż siana zebranego i wysuszonego przez rolnika czy też kapusty zebranej i zakiszonej przez rolnika nie będzie budziła wątpliwości co do uznania za działalność rolniczą, ale już na przykład konfekcjonowanie produktów rolnych czy sprzedaż zwierząt w klatkach budzi poważne wątpliwości co do klasyfikacji tego rodzaju działalności¹⁷. Wątpliwości te w dużej części wyeliminowane są dzięki zwolnieniu określonych źródeł dochodów z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Niektóre rodzaje działalności związane z rolnictwem są więc objęte podatkiem dochodowym, ale z niego zwolnione. Z podatku dochodowego od osób fizycznych zwolnione są dochody¹⁸ ze sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy lub hodowli, niestanowiących działów specjalnych produkcji rolnej, przerobionych sposobem przemysłowym, jeżeli przerób polega na kiszeniu produktów roślinnych lub przetwórstwie mleka albo uboju zwierząt rzeźnych i obróbce

13 Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, z późn. zm.

14 Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia. (Dz.U. Nr 73, poz. 764) z późn. zm., uchylona z dniem 15.01.2004 ustawą z dnia 28.11.2003 o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. Nr 229, poz. 2273).

15 R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 110, zalicza sprzedaż produktów wytworzonych w danym gospodarstwie do czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej.

16 R. Budzinowski, *op. cit.*, s. 110 i n. na tle ustawy o działalności gospodarczej wyróżnia czynności związane z przygotowaniem produktów do sprzedaży – np. porcjowanie, „zwykłe” prace związane z rolnictwem, np. młócenie zboża, tradycyjne czynności przetwórcze wykonywane w gospodarstwie rolnym, dotyczące wytworzonych w nim produktów, np. mleka na twaróg, owoców na susz.

17 Por. wyjaśnienie Urzędu Skarbowego Łódź – Widzew, sygn. IX-005/282/Z/K/06, również wyjaśnienie urzędu Skarbowego w Wieruszowie, US-I/415-3/03 (www.sip.mf.gov.pl).

18 Art. 21 ust. 1 pkt 71 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

poubojowej tych zwierząt, w tym również na rozbiórce, podziale i klasyfikacji mięsa. Zwolnione są również dochody, mogące stanowić dodatkowe źródło utrzymania rolników, ze sprzedaży surowców roślin zielarskich i ziół dziko rosnących leśnych, sklasyfikowanych w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) w grupie o symbolu 01.11.91-00, jagód, owoców leśnych (PKWiU 01.13.23-00) i grzybów (PKWiU 01.12.13-00.43) – ze zbioru dokonywanego osobiście albo z udziałem członków najbliższej rodziny¹⁹.

Natomiast w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych brak jest tego rodzaju wyłączeń. Należy więc uznać, iż tego rodzaju działalność, jeżeli jest prowadzona przez osoby prawne, nie jest uważana za działalność rolniczą i podlega opodatkowaniu²⁰.

Ustawodawca zwalnia z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych również inne kategorie przychodów związanych z działalnością rolniczą. Są to:

- dotacje z budżetu państwa otrzymane na dofinansowanie przedsięwzięć realizowanych w ramach Specjalnego Przedakcesyjnego Programu na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SAPARD);
- dotacje, subwencje, dopłaty i inne nieodpłatne świadczenia lub świadczenia częściowo odpłatne, otrzymane na cele związane z działalnością rolniczą z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, od agencji rządowych lub ze środków pochodzących od rządów państw obcych, organizacji międzynarodowych lub międzynarodowych instytucji finansowych;
- zasiłki chorobowe wypłacone na podstawie odrębnych przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin, w części odpowiadającej udziałowi dochodu z tytułu działalności rolniczej, z wyjątkiem polegającej na prowadzeniu działów specjalnych produkcji rolnej, w dochodzie podzielnym spółdzielni;
- wynagrodzenia otrzymywane przez członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych z tytułu użytkowania przez spółdzielnie wniesionych wkładów gruntowych;
- dochody uzyskane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, oso-

¹⁹ Art. 21 ust. 1 pkt 72 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

²⁰ Jest to jedno z szeregu rozwiązań, czyniących działalność rolniczą w formie spółki kapitałowej dużo mniej korzystną.

bom przebywającym na wypoczynku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5²¹.

W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych katalog zwolnień jest trochę inny. Do zwolnień zalicza się przychody uzyskane w ramach programu SAPARD jak również dopłaty bezpośrednie stosowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Do tego katalogu dochodzą zwolnienia związane z przeznaczeniem dochodów z działalności pozarolniczej, oraz zwolnienie dochodów z działalności pozarolniczej i z działów specjalnych produkcji rolnej przeznaczonych na wynagrodzenia za pracę członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i innych spółdzielni zajmujących się produkcją rolną, a także ich domowników – jeżeli wynagrodzenia te są związane z działalnością rolniczą²².

4. Zwolnienia dochodu z działalności pozarolniczej, jeżeli przeznaczony zostanie na działalność rolniczą

Artykuł 17 ust. 1 pkt 4e ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych przewiduje możliwość zwolnienia od podatku dochodu z działalności pozarolniczej, w tym z działów specjalnych produkcji rolnej – w części przeznaczonej na działalność rolniczą, o której mowa w art. 2 ust. 2, jeżeli w roku poprzedzającym rok podatkowy, a w razie rozpoczęcia działalności – w pierwszym podatkowym roku tej działalności udział przychodów z działalności rolniczej, ustalonych zgodnie z art. 12–14, powiększonych o wartość zużytych do przetwórstwa rolnego i spożywcze- go surowców i materiałów pochodzących z własnej produkcji roślinnej i zwierzęcej, stanowił co najmniej 60% przychodów osiągniętych ze wszystkich rodzajów działalności²³.

Aby skorzystać z omawianej możliwości zwolnienia dochodów podatników, należy udokumentować poniesienie wydatków na działalność rolniczą. Podatnicy zobowiązani są prowadzić ewidencję stosownie do zasad prowadzenia rachunkowości, w sposób zapewniający ustalenie wysokości dochodu (straty), podstawy opodatkowania i należnego podatku.

²¹ Art. 21 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

²² Art. 17 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

²³ Nie dotyczy to sytuacji, gdy: 1. dochody uzyskane są z działalności polegającej na wytwarzaniu wyrobów przemysłu elektronicznego, paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,5% oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali lub dochodów uzyskanych z handlu tymi wyrobami; zwolnieniem objęte są jednak dochody jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych, w rozumieniu odrębnych przepisów, uzyskane z działalności polegającej na wytwarzaniu wyrobów przemysłu elektronicznego; 2. dochody uzyskane są z działalności polegającej na oddaniu środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych do odpłatnego użytkowania na warunkach określonych w art. 17a–17k; 3. dochody, bez względu na czas ich osiągnięcia, wydatkowane są na inne cele niż wymienione w tych przepisach. Art. 21 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W przypadku gdy trudno rozdzielić ponoszone koszty na część przypadającą na działalność rolniczą – niepodlegającą opodatkowaniu podatkiem dochodowym i pozarolniczą – opodatkowaną podatkiem dochodowym, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, koszty ponoszone przez podatników dzieli się na poszczególne źródła w takim stosunku, w jakim pozostają przychody z tych źródeł w ogólnej kwocie przychodów. Koszty poniesione przez podatnika powinny mieć odbicie w prowadzonej przez niego rachunkowości – w rachunkach, fakturach, dowodach wewnętrznych.

Zwolnienie z podatku dochodowego dochodu uzyskanego z działalności pozarolniczej, w przypadku gdy dochód z tej działalności zostanie przeznaczony w roku podatkowym na działalność rolniczą, możliwe jest tylko wtedy, gdy udział przychodów z działalności rolniczej powiększonych o wartość zużytych do przetwórstwa rolnego i spożywczego surowców i materiałów pochodzących z własnej produkcji roślinnej i zwierzęcej, stanowi co najmniej 60% przychodu osiągniętego w roku podatkowym ze wszystkich rodzajów działalności.

Zwolnione z podatku dochodowego są również dochody z działalności pozarolniczej i z działów specjalnych produkcji rolnej przeznaczone na wynagrodzenia za pracę członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i innych spółdzielni zajmujących się produkcją rolną, a także ich domowników – jeżeli wynagrodzenia te są związane z wymienioną działalnością. Tego rodzaju rozwiązania należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. W przypadku spółdzielni likwidują podwójne opodatkowanie: raz – zysku spółdzielni, drugi raz – wynagrodzenia członków spółdzielni. Jednak pewnym mankamentem jest nieobjęcie tego rodzaju zwolnieniem wypłat na rzecz udziałowców spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, zajmujących się działalnością rolniczą. W przypadku takich spółek, nadal utrzymuje się niezrozumiały podział na dochody spółki nieobjęte opodatkowaniem z uwagi na to, iż są to dochody z działalności rolniczej i dochody z tytułu pracy w takiej spółce oraz z tytułu dywidendy – objęte opodatkowaniem podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Ustawodawca konsekwentnie – przy założeniu zwolnienia działalności rolniczej z podatków dochodowych – powinien wprowadzić zwolnienie wszelkich dochodów z takiej działalności.

Poza tym w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych brak jest analogicznych przepisów wprowadzających zwolnienie dochodu uzyskanego z działalności pozarolniczej, w przypadku gdy dochód z tej działalności zostanie przeznaczony w roku podatkowym na działalność rolniczą. Brak jest uzasadnienia dla takiej nierówności podmiotów. W powyższym przypadku w wyraźnie korzystniejszej sytuacji są podmioty gospodarcze podlegające podatkowi dochodowemu od osób prawnych. Być może ustawodawca kierował się problemami związanymi z obliczeniem procentu przychodu przeznaczonego na działalność rolniczą w przypadku osób fizycznych. Ale w przypadku prowadzenia np. księgi przychodów i roz-

chodów, a tym bardziej pełnej księgowości, jest możliwe obliczenie wysokości przychodów z działalności pozarolniczej wydatkowanych na działalność rolniczą. Osoby fizyczne przeznaczające dochody z działalności gospodarczej na prowadzone przez siebie gospodarstwo rolne, powinny korzystać z takiego samego zwolnienia tych dochodów z opodatkowania jak osoby prawne.

5. Opodatkowanie działów specjalnych produkcji rolnej

Problem opodatkowania działów specjalnych produkcji rolnej to oddzielny temat wymagający obszerniejszego potraktowania. W tym miejscu należy wspomnieć, iż jest to rodzaj działalności rolniczej objęty opodatkowaniem podatkami dochodowymi. Jest to działalność rolnicza, która ze względu na swoją specyfikę nie została zwolniona z opodatkowania. Działami specjalnymi produkcji rolnej są: uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzywni, uprawy roślin „in vitro”, fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym²⁴. Natomiast nie stanowią działów specjalnych produkcji rolnej uprawy, hodowla i chów zwierząt w rozmiarach nieprzekraczających wielkości określonych w załącznikach do obu ustaw. Tak więc w zależności od wielkości danego rodzaju działalności, jest ona objęta opodatkowaniem lub nie. Na przykład rolnik, który chowa 90 sztuk drobiu nie będzie podatnikiem podatku dochodowego, natomiast stanie się nim przy przekroczeniu 100 sztuk drobiu.

Przychody z działów specjalnych produkcji rolnej podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych według norm szacunkowych dochodu rocznego, określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów²⁵. Podatnik będący osobą fizyczną może również wybrać opodatkowanie faktycznie uzyskanego dochodu. W przypadku osób prawnych stosujemy reguły takie jak przy innego rodzaju przychodach, czyli opodatkowanie rzeczywistego wyniku finansowego.

6. Zryczałtowane formy opodatkowania przychodów związanych z działalnością rolniczą

Niektóre źródła przychodu związane z działalnością rolniczą są opodatkowane w formie ryczałtu od przychodów²⁶. Osoby fizyczne osiągające przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej mogą opłacać zryczałtowany podatek dochodo-

24 Art. 2 ust. 3 zarówno ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak i ustawy o podatku od osób prawnych.

25 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 września 2006 r. w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej (Dz.U. Nr 181, poz. 1329).

26 Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. Nr 144, poz. 930 z późn. zm.).

wy w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych bądź karty podatkowej. Podstawowe stawki ryczałtu to 20%, 17%, 8,5%, 5,5% i 3,0%. Stawką 3% opodatkowane są przychody z działalności rybaków morskich i zalewowych w zakresie sprzedaży ryb i innych surowców pochodzących z własnych połowów, z wyjątkiem sprzedaży konserw oraz przerw z ryb i innych surowców z połowów,

Opodatkowaniu w formie karty podatkowej podlegają przychody ze sprzedaży piasku, żwiru, kamieni, glinki, torfu i innych minerałów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Działalność ta jest opodatkowana określoną kwotą w zależności od liczby mieszkańców w miejscowościach, w których są one wykonywane. W ten sposób opodatkowane są usługi polegające na przewozie mleka do punktów skupu, zrywce i wywózce drewna z lasu do punktów przeładunkowych oraz sprzedaż piasku, żwiru, kamieni, glinki, torfu i innych minerałów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego

7. Opodatkowanie przychodów z dzierżawy

Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych, za przychody uważane są przychody z dzierżawy, poddzierżawy działów specjalnych produkcji rolnej oraz gospodarstwa rolnego lub jego składników na cele nierolnicze albo na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej²⁷. W związku z powyższym uznać należy, iż dochody z dzierżawy gospodarstwa rolnego lub jego składników nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, chyba że gospodarstwo rolne lub jego składniki przeznaczone będą na cele nierolnicze lub na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej. Dochody z dzierżawy działów specjalnych produkcji rolnej podlegają opodatkowaniu bezwarunkowo.

Zgodnie z art. 2 ust. 4 obu ustaw, ilekroć w ustawie jest mowa o gospodarstwie rolnym, oznacza to gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym²⁸. Przypomnieć należy, iż według przepisów ustawy o podatku rolnym, za gospodarstwo rolne uważa się *obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, 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 prawnej*²⁹.

Przepis ten rodzi poważne konsekwencje, jeżeli chodzi o opodatkowanie dzierżawy. Zgodnie z przytoczoną wyżej definicją, składniki gospodarstwa rolnego to

27 Art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

28 Zgodnie z ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jednolity Dz.U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 z późn. zm.

29 Art. 1 i 2 ustawy o podatku rolnym.

wyłącznie grunty. Natomiast umowa dzierżawy gospodarstwa rolnego – konstrukcja cywilistyczna – obejmowała będzie z reguły też inne składniki gospodarstwa. Przypomnijmy też, iż zgodnie z definicją z kodeksu cywilnego, gospodarstwo rolne – art. 55(3) to *grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*.

W związku z tym zwolnienie z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych dzierżawy gospodarstwa rolnego obejmowało będzie wyłącznie grunty. Jeżeli np. w skład gospodarstwa wchodzi budynek, maszyny itd., to dzierżawa tych składników nie będzie zwolniona z opodatkowania. Ustawodawca użył do określenia zakresu przedmiotowego umowy definicji z ustawy podatkowej, natomiast zdecydowanie właściwsze byłoby odwołanie się do cywilistycznej konstrukcji gospodarstwa rolnego. Dzierżawa gospodarstwa rolnego grozi więc konsekwencjami podatkowymi związanymi z uznaniem, że na przykład część czynszu dzierżawnego należna jest za budynki i maszyny i ta część nie podlega zwolnieniu z opodatkowania.

Brak odpowiednika przepisu zwalniającego dochody z dzierżawy z opodatkowania w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych powoduje, że dochody takie uzyskiwane przez osoby prawne będą opodatkowane.

8. Przychody ze sprzedaży gospodarstw rolnych

Zgodnie 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i z art. 21 ust. 1 pkt 28 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, wolne od podatku dochodowego są przychody z tytułu sprzedaży całości lub części nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Zwolnienie nie dotyczy przychodu uzyskanego ze sprzedaży gruntów, które w związku z tą sprzedażą utraciły charakter rolny lub leśny.

Tak jak przy dzierżawie, mamy do czynienia z zastosowaniem definicji gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym do konstrukcji cywilistycznej – umowy sprzedaży. I tak jak przy dzierżawie rodzi to szereg niekorzystnych, zwiększających opodatkowanie, skutków dla rolników. Zastosowanie definicji z ustawy o podatku rolnym to ciekawy zabieg ustawodawcy, mający na celu zwiększenie dochodów budżetowych.

Odwołanie to zawęziło stosowanie zwolnienia wyłącznie do składników gospodarstwa rolnego zawartych w definicji z ustawy o podatku rolnym, czyli wyłącznie do gruntów, które spełniają określone tam warunki. Ze zwolnienia wyłączono wszelkie składniki gospodarstwa rolnego – zgodnie z definicją cywilistyczną – oprócz gruntów. Wyłączono więc budynki, inwentarz żywy i martwy, prawa zwią-

zane z gospodarstwem itd. Zwolnieniu nie podlegają więc często najwartościowsze często składniki gospodarstwa – budynki, maszyny itd. W przypadku nabycia gospodarstwa rolnego, zwolnienie obejmuje jedynie jeden, często niewiele wart w stosunku do pozostałych składników – grunty. Oczywiście, rozwiązanie to jest korzystne z punktu widzenia maksymalizacji dochodów budżetu państwa, jednak jeżeli zamiarem ustawodawcy byłoby na przykład wspieranie zmian własnościowych w rolnictwie, to z pewnością regulacja nie ułatwia tego. Niezrozumiałe jest też – przy odwoływaniu się do cywilistycznej konstrukcji sprzedaży – odwoływanie się nie do definicji stworzonej dla potrzeb obrotu – definicji z kodeksu cywilnego, a do definicji, której zasadniczym celem jest określenie przedmiotu opodatkowania w podatku rolnym

Konsekwencje takiego rozwiązania są też zaskakujące z innej strony. Zwolnienie zależy nie od powierzchni gruntu sprzedawanego, ale od powierzchni gruntu będącego własnością (będącego w posiadaniu) sprzedającego. W sytuacji gdy rolnik sprzedaje grunt o powierzchni 0,9 ha przeliczeniowego, nie będąc właścicielem innych gruntów, to sprzedaż taka będzie podlegała opodatkowaniu, gdyż grunt nie będzie spełniał warunku 1 ha rzeczywistego lub przeliczeniowego, aby móc ten grunt uznać za gospodarstwo rolne. Natomiast jeżeli rolnik będzie sprzedawał tę samą działkę o powierzchni 0,9 ha³⁰, będąc właścicielem jeszcze jednej działki o powierzchni 0,2 ha, to grunty będące jego własnością będą gruntami gospodarstwa rolnego i w tym przypadku sprzedawał on będzie składnik gospodarstwa rolnego, a taka sprzedaż jest zwolniona z opodatkowania. Tego rodzaju rozwiązanie ustawowe z pewnością nie zasługuje na aprobatę.

Wnioski

Rozwiązania dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych są, jeżeli chodzi o działalność rolniczą, w dużej części zbieżne. Z zakresu obu podatków wyłączona została typowa produkcja rolna. Jednocześnie objęte opodatkowaniem są działy specjalne produkcji rolnej. Wyłączenie skonstruowane jest w sposób jasny i klarowny. Jednak na styku działalności produkcyjnej i przetwórstwa w rolnictwie pojawiają się wątpliwości co do kwalifikacji danego rodzaju działalności jako rolniczej.

Ponieważ przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, rolnicy nie składają rocznych zeznań podatkowych, nie są obowiązani wpłacać zaliczek itd. Jednocześnie nie korzystają z ulg i zwolnień przewidzianych przez ustawę.

30 Przyjmijmy uproszczone założenie, że hektar rzeczywisty równa się hektarowi przeliczeniowemu. Należy zauważyć, iż przekroczenie zarówno rzeczywistej powierzchni, jak i przeliczeniowej powyżej 1 ha pozwala na uznanie danego gruntu za składnik gospodarstwa rolnego.

Rolnik ma niewielkie możliwości uwzględniania kosztów działalności przy obciążeniach podatkowych. Jediną instytucją w tym zakresie jest mało elastyczna, zawężona przedmiotowo i co do wysokości, ulga inwestycyjna w podatku rolnym. Brak jest mechanizmów pozwalających na kształtowanie wysokości obciążeń podatkowych w zależności od określonych zdarzeń. Opodatkowanie rolnictwa nie zna pojęcia kosztów uzyskania przychodów, nie ma możliwości amortyzacji itd. Oczywiście łączy się to również z brakiem obowiązku prowadzenia ewidencji dla celów podatkowych.

Mechanizm obosiecznego działania nieopodatkowania rolnictwa podatkiem dochodowym widać najlepiej na przykładzie kredytów. Rolnik, biorąc kredyty, nie może odsetek od tych kredytów wpisywać w koszty działalności. W ten sposób koszty kredytu w przypadku osoby fizycznej są wyższe od kosztów kredytu zaciągniętego przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą o 19, 30 lub 40%, gdyż osoba prowadząca działalność gospodarczą zalicza odsetki w koszty, pomniejszając w ten sposób dochód do opodatkowania. W przypadku osób prawnych, koszt kredytu maleje o stawkę podatku dochodowego od osób prawnych. Rolnik, biorąc kredyt na normalnych, komercyjnych warunkach, płaci więc o wiele wyższe odsetki niż podmiot gospodarczy opodatkowany na normalnych zasadach³¹.

Na wyłączenie rolnictwa z systemu opodatkowania podatkiem dochodowym należy patrzeć w kontekście funkcjonowania całości systemu opodatkowania rolnictwa. Podatek dochodowy jest stosunkowo sprawiedliwym sposobem rozłożenia ciężaru utrzymania państwa na podatników. Jednocześnie podatek rolny nie jest obciążeniem wysokim, choć jego wysokość może być porównywalna z wysokością podatku zryczałtowanego.

Zwolnienie działalności rolniczej z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych jest skonstruowane konsekwentnie i w sposób niebudzący większych wątpliwości interpretacyjnych. Jednak konstrukcja zwolnienia powoduje, iż rolnicy, chcąc założyć spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkę akcyjną, mimo zwolnienia spółki z podatku dochodowego, muszą liczyć się z tym, iż zostaną obciążeni podatkiem od dochodów uzyskiwanych ze spółki. W ten sposób, w obecnym stanie prawnym, znacznie ogranicza się, a nawet uniemożliwia rozwój działalności rolniczej w formie spółek prawa handlowego³². Również opodatkowanie działów specjalnych produkcji rolnej wyraźnie preferuje osoby fizyczne, które mają wybór: czy rozliczać się z podatku za pomocą norm szacunko-

31 Oczywiście pod warunkiem, że podmiot gospodarczy ma dochód, który może zmniejszyć poprzez uwzględnienie w kosztach działalności odsetek, zaś rolnik ma możliwości uzyskania kredytu preferencyjnego m. in. dzięki działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

32 Oczywiście, opodatkowanie dochodów to nie jedyny argument, który przemawia przeciwko prowadzeniu działalności rolniczej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej. Jest to również konieczność prowadzenia pełnej księgowości, sformalizowanie działania spółki, szczególnie w przypadku spółki akcyjnej. Jednak mimo to, spółki zajmujące się działalnością rolniczą pojawiają się coraz częściej w polskiej rzeczywistości gospodarczej.

wych dochodu czy według rzeczywistych dochodów? Osoby prawne nie mają możliwości stosowania norm szacunkowych dochodu.

Odrębną kwestią jest wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie. Nie musi to oznaczać rewolucji w opodatkowaniu rolnictwa w Polsce, gdyż w większości krajów Unii Europejskiej działalność rolnicza poprzez różne mechanizmy jest zwolniona z opodatkowania³³. Uznać jednak należy, iż wprowadzenie podatku dochodowego jest w rolnictwie polskim w dłuższym okresie czasu koniecznością, m. in. ze względu na postulat jednolitości systemu podatkowego i na istniejące archaiczne rozwiązania (podatek rolny).

Kooperacja w rolnictwie na tle ogólnego pojęcia kooperacji

1. Wstęp

Rolnictwo jest tą dziedziną gospodarki narodowej, która przy zaangażowaniu pracy znacznej, w porównaniu z państwami Europy Zachodniej, części społeczeństwa, przynosi – biorąc pod uwagę inne gałęzie gospodarki narodowej – stosunkowo niewielkie dochody. Nie poddając analizie powodów takiego stanu rzeczy, warto zastanowić się nad możliwymi sposobami zmiany *status quo* w polskim rolnictwie. Jednym z możliwych wyjść, owocujących wzrostem dochodów producentów rolnych, jest pomoc władz publicznych przejawiająca się w subwencjach, dopłatach bezpośrednich lub ulgach podatkowych. Mimo że skuteczna, metoda ta może być oceniana krytycznie, a to ze względu na łamanie zasad rządzących gospodarką rynkową i sprzeczność z postanowieniami Światowej Organizacji Handlu. Postulowane byłoby użycie innych środków, które oparte są na zasadach wolnego rynku i nie angażują przy tym środków państwa, ewentualnie angażują je w taki sposób, że państwo postrzegane jest jako równoprawny uczestnik wolnego rynku, jego działalność przejawia się tylko w sferze *dominium*. Założenia te spełnia instytucja kooperacji przy produkcji rolnej. Instytucja ta, ciesząca się popularnością poza granicami naszego kraju, mogłaby znaleźć szerokie zastosowanie także w odniesieniu do polskiego rolnictwa, choć w chwili obecnej nie poświęca się jej zbyt wiele uwagi. Celem artykułu jest próba wypracowania definicji kooperacji w rolnictwie poprzez sięgnięcie do dorobku głównie nauki ekonomii, ale także i nauki prawa¹. Stanowi to punkt wyjścia do dalszych badań nad kooperacją w rolnictwie, zastanowienia się nad rozwiązaniami prawnymi w tym zakresie oraz nad możliwością przeszczepienia na rodzimy grunt pewnych rozwiązań odnośnie kooperacji w rolnictwie już istniejących i sprawdzających się w praktyce w państwach Europy Zachodniej.

Podejmując się zadania opisanego zjawiska kooperacji od strony prawnej, już na samym początku pracy badacz natknie się na poważne trudności. Współ-

33 Por. m.in. N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Warszawa 1996, s. 38 i n.; H. Litwińczuk, *Dyrektywy podatkowe Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1995, s. 8 i n.

1 Gałęziami prawa, które w szczególności odnoszą się do kwestii kooperacji, są prawo gospodarcze i prawo spółdzielcze. Na tych przede wszystkim gałęziach należy się skupić próbując budować definicję kooperacji.

czesne opracowania ściśle prawnicze na temat kooperacji są stosunkowo nieliczne², podobnie przedstawia się stan orzecznictwa. Brak jest aktów normatywnych regulujących kompleksowo tę kwestię³.

Rodzi się pytanie – skąd taki stan rzeczy? Wśród jego przyczyn można między innymi wyróżnić stosunkową „świeżość” tematu. Widoczne jest to w szczególności przy próbie opisywania form kooperacji, których katalog nie jest zamknięty i stale się powiększa. Istotne w odniesieniu do naszego kraju może być także spostrzeżenie, że do niedawna kooperację wiązano w pewnym stopniu z cechami panującego ówczesnie systemu politycznego, a co za tym idzie – uważano, że kwestia kooperacji należy do przeszłości⁴. Ponadto, spotykane jest podejście przywiązujące, wydawałoby się, małe znaczenie do omawianej tematyki, przynajmniej w określonych dziedzinach życia, gdzie mogłaby znaleźć zastosowanie. Poglądy takie z biegiem czasu ulegają bądź zapewne weryfikacji na rzecz przydatności kooperacji, czego przykładem jest popularność instytucji w wielu państwach członkowskich Wspólnot Europejskich.

2. Podstawowe znaczenie pojęcia kooperacji

Pojęcie kooperacji nie jest wytworem jurysprudencki. Źródła pojęcia należy doszukiwać się nie w nauce prawa, ale w naukach prakseologicznych i ekonomicznych. Zanim jednak podejmie się próbę znalezienia wyczerpującej odpowiedzi na pytanie, jak jest rozumiana kooperacja w ramach wymienionych nauk, warto poświęcić nieco miejsca na zapoznanie się ze słownikowym znaczeniem tego pojęcia. Zabieg taki może być przydatny przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, język powszechnie używany powinien być językiem podstawowym dla przedstawicieli nauki. To nim powinni oni przede wszystkim posługiwać się w swoich badaniach, na nim powinni bazować. Ucieczka w tworzenie metajęzyka, zrozumiałego tylko wąskiemu gronu specjalistów z danej dziedziny winna być stosowana w ostateczności, wówczas gdy ramy języka powszechnie stosowanego okazują się zbyt wąskie dla budowania nowych pojęć i konstrukcji znaczeniowych⁵. Na gruncie pra-

wa to stanowisko znajduje silny argument w postaci dyrektywy odwoływania się, w razie niejasności lub wieloznaczności norm prawnych, do wykładni językowej, opierającej się przecież na potocznym rozumieniu pojęć⁶.

Drugi powód takiego podejścia wiąże się ze spostrzeżeniem, że samo pojęcie kooperacji nie doczekało się wypracowania ogólnej definicji, która zadowoliliby przynajmniej większą grupę badaczy. Definicja taka nie istnieje nie tylko na gruncie rodziny nauk humanistycznych, ale także w granicach poszczególnych nauk. Wielość definicji, niekiedy w znacznym stopniu różniących się od siebie, powoduje, że odwołanie się do niej jako podstawowego, pierwotnego znaczenia pojęcia jest uprawnione – nie dopuści się przez to do pomieszania pewnych pojęć, a zarazem do budowania definicji, które przez swój stopień skomplikowania w praktyce okażą się nieprzydatne⁷.

Przytaczając jednak definicję słownikową nie sposób się na niej zatrzymać. Jej wadą jest to, że odwołuje się do pojęć synonimicznych, nie mówiąc zbyt wiele o cechach zjawiska, nie wgłębiając się w temat. Należy więc definicję słownikową potraktować jako dopiero punkt wyjścia w drodze ku wyjaśnieniu, czym jest kooperacja.

Przejdźmy zatem do przedstawienia kooperacji w słownikowym jej znaczeniu. Otóż kooperacja to „*forma pracy polegająca na uczestniczeniu wielu osób lub przedsiębiorstw w tym samym procesie produkcji lub w różnych, ale związanych ze sobą procesach produkcyjnych, współpraca, współdziałanie*”⁸. Jest to „*wspólne wytwarzanie lub wykonywanie czegoś przez grupę osób, przedsiębiorstw itp., współpraca przedsiębiorstw powiązanych ze sobą technologicznie, prowadzona w celu wykonania określonego zadania lub produktu finalnego*”⁹. Kooperacja dotyczy nie tylko osób czy przedsiębiorstw: „*Pozytywne współżycie dwóch różnych gatunków, wspólnie czerpiących korzyści ze swej obecności, bez ich całkowitego od siebie uzależnienia*”¹⁰.

Na podstawie tychże definicji można pokusić się już w tym miejscu o doszukiwanie się ich elementów charakterystycznych, co też wskaże w ogólnym zarysie ce-

2 Odnośnie kooperacji w rolnictwie patrz: J. Nadler, Rolnicza własność zespólna, (w:) Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska: Profesorowi Wiktorowi Pawlakowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin 14 grudnia 2004 r., red. Roman Budzinowski, Poznań 2004, s. 149 i n., gdzie autor, nie przytaczając samej definicji kooperacji przedstawia propozycję stworzenia nowej umowy nazwanej – umowy o utworzenie i prowadzenie kooperacyjnego gospodarstwa rolnego.

3 Stosunkowo liczne polskie regulacje prawne odnoszące się do kwestii kooperacji (w tym i w rolnictwie) pojawiły się na przełomie lat 70-tych i 80-tych. Tworzone były jednak w zupełnie innych niż obecnie realiach gospodarczych i służyły głównie popieraniu sektora państwowego w takich dziedzinach, jak przemysł czy rolnictwo. Z tego względu regulacje te mają obecnie walor jedynie historyczny i zostaną w niniejszym artykule pominięte. Odnośnie definicji kooperacji produkcyjnej w rolnictwie zawartej w aktach normatywnych z tego okresu zob. A. Lichorowicz: Umowa międzysektorowej kooperacji produkcyjnej w rolnictwie, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1979, s. 6–20.

4 Por. Allan Levite, Capitalism and Cooperation, The Freeman 1997/10. Por. także art. 15 pkt 2 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Tekst jednolity: Dz.U. 1976 r., Nr 7 poz. 36).

5 Autor jest świadomy tego, że język potoczny już dawno stał się niewystarczający w większości dziedzin nauki do opisywania nowych, skomplikowanych zjawisk. Mimo to, opisane podejście „pierwotne” musi być brane pod uwa-

gę w przypadku zainteresowania nową, względnie świeżą tematyką, która nie doczekała się jeszcze zbyt wielu opracowań w nowej sytuacji gospodarczej po 1989 roku, zaś takie podstawowe kwestie, jak zdefiniowanie pojęć, wciąż pozostają nieuregulowane.

6 Sam ustawodawca wydaje się brać pod uwagę omawiany postulat. Stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. 2002 r., Nr 100 poz. 908) Zasady techniki prawodawczej w § 8 ust. 1 stanowią: „W ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu”.

7 Język nauki według niektórych autorów jest jedynie „podjęciem” języka potocznego (por. T. Gizbert-Studnicki, Język prawny a język prawniczy, Zeszyty Naukowe UJ Pr. Prawn. 1972, z. 55, str. 223) albo jego fragmentem (por. J. Woleński, Język prawny w świetle współczesnych metod analizy semantycznej, Zeszyty Naukowe UJ Pr. Prawn. 1967, z. 31, s. 144). Wobec tego przytoczenie definicji z języka potocznego będzie wręcz koniecznością.

8 Słownik języka polskiego, Warszawa 2005.

9 Irena Kamińska-Szmaj, Słownik wyrazów obcych, Wrocław 2005.

10 Ibidem

chy, jakimi prawdopodobnie kooperacja będzie się odznaczać w ramach nauk humanistycznych. Jest to współdziałanie, współpraca (źródłosłowem kooperacji jest łacińskie „*cooperatio*” – współpraca, od „*cooperare*” – współpracować) – wspólna praca, a więc pewna aktywność, aktywność obu lub więcej podmiotów kooperujących. Jeżeli brak jest tej aktywności, jeżeli niektórzy kooperanci poprzestają na biernej postawie, to nie można mówić o kooperacji. Po drugie, istnieje element „wspólności” przejawiający się w tym, że określone podmioty wykonują pewną czynność wspólnie lub nawet osobno, ale przy tym „osobnym” działaniu mają wspólne interesy czy cele. Brak tu miejsca na działania przeciwstawne. Ta „wspólność” to więc łącząca wszystkie podmioty kooperujące. Czymś przeciwstawnym do kooperowania będzie więc konkurowanie ze sobą. Idąc dalej można przyjąć, że podmioty współpracujące nie występują wobec siebie w stosunkach nadrzędności i podporządkowania; wspólnie – znaczy tyle, że zachowana jest pewna równorzędność oznaczająca, że nie tylko się „bierze”, ale także „daje” coś od siebie, obok praw wszystkie strony mają także obowiązki w stosunku do pozostałych. Pośrednio wiąże się z tym cecha taka jak brak całkowitego uzależnienia kooperantów od siebie, niezależność podmiotowa. Równość podmiotów wykluczona byłaby, rzecz jasna, wtedy gdyby nastąpiło uzależnienie się.

Znaczenie słownikowe pojęcia kooperacji zdaje się nie wzbudzać większych wątpliwości co do jego zakresu. Jasno określone elementy, logiczne ich powiązanie w całość – to wszystko przemawiałoby za tym, by w podsumowaniu poprzestać na przyjęciu definicji właśnie wypracowanej. Jednakże zatrzymanie się w tym miejscu miałyby znaczne konsekwencje negatywne – uniemożliwiłoby sięgnięcie do dorobku nauk, nie tylko prawnych, w tej dziedzinie. Jeżeli bowiem pewne rozwiązania stanowiące przykładowo o przydatności współpracy i możliwych jej form, kwestii odpowiedzialności współpracujących etc. były tworzone w oparciu o definicje odmienne, to należy je przynajmniej skonfrontować z podanymi definicjami słownikowymi. Co też nastąpi w dalszej części artykułu.

3. Kooperacja a nauki humanistyczne

Omawianie zjawiska kooperacji w naukach humanistycznych należy rozpocząć od podania jego znaczenia w nauce prakseologii¹¹. Przez sam fakt, że prakseologia, zwana też teorią sprawnego działania, zainteresowała się tą tematyką, można dojść do wniosku, że kooperacja właśnie sprawne działanie ma zapewniać. A przynajmniej niektóre jej odmiany, gdyż na gruncie prakseologii wyróżniane są dwa typy kooperacji: kooperacja negatywna i pozytywna. Dla tej pierwszej równoznacznym pojęciem byłaby konkurencja. Kooperacja negatywna przejawiałaby się w uniemożliwianiu drugiej stronie realizacji celu, do którego dąży. Przeciwnieństwem jest

11 Na gruncie polskiej nauki tematyką tą zajmował się T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław – Warszawa – Kraków 2000, s. 61 i n.

kooperacja pozytywna, w której strony wzajemnie pomagają sobie w osiągnięciu wspólnych lub podobnych celów. Podstawowym tematem rozważań w artykule będzie kooperacja zwana przez prakseologów pozytywną. Przedstawiciele nauki prakseologii rozumieją (pozytywną) kooperację szeroko – jako synonim współdziałania, a więc bazują na definicji słownikowej.

Przed przystąpieniem do próby znalezienia definicji kooperacji w innych naukach humanistycznych – ekonomii i prawie – należy poczynić kilka wstępnych uwag. Przede wszystkim, jak to już powyżej zaznaczono, samo opisywanie zjawiska kooperacji od początku zainteresowania się nim było bardziej domeną ekonomistów aniżeli prawników. Rzutuje to na definicje przytaczane przez jurysprudencję przy okazji zajęcia się tematem – bazują one w większym lub mniejszym stopniu na definicjach ekonomistów i są do nich nieraz bardzo zbliżone. Taki stan rzeczy A. Szumański trafnie ujął, stwierdzając, że nie należy traktować kooperacji raz jako zjawiska ekonomicznego, a raz jako prawnego. Elementy właściwe dla obu nauk w kooperacji przeplatają się. Z jednej strony, próbując opisać istotę kooperacji ekonomiści sięgają po taką instytucję prawną, jaką jest umowa. Z drugiej strony, prawnicy nie będą uciekać od stosowania w tym zakresie pojęć z zakresu ekonomii (zysk czy redukcja kosztów działalności jako cel kooperacji)¹². Trafnie autor uważa, że nie można traktować kooperacji jako zjawiska prawniczego, będącego czymś odmiennym od zjawiska ekonomicznego. Kooperacja będąca przedmiotem badań prawników jest tą samą kooperacją, którą opisują przedstawiciele nauk ekonomicznych. Zmienia się tylko punkt widzenia i zależnie od nauki, jaką się reprezentuje, inne cechy kooperacji będą budzić zainteresowanie. Trudno nie dostrzec dysproporcji pomiędzy „zapożyczeniami” z obu nauk stosowanymi przy opisywaniu kooperacji. Istota kooperacji wyrażana jest mimo wszystko językiem ekonomii, który to język bywa zaadaptowany do potrzeb nauki prawa. To, że w definicji kooperacji spotykamy pojęcia bliskie prawnikowi, nie będzie samo przez się decydować o jej istocie. Kooperacja jest zjawiskiem przede wszystkim ekonomicznym, mimo że do jej zdefiniowania używa się pojęcia tak ważnego w nauce prawa, jakim jest umowa. Poza tym, jak zauważa autor, inaczej by wyglądało podejście prawników do tego zagadnienia, jeśli bazowałoby na definicji przytoczonej przez ustawodawcę, a definicja taka zasadniczo nie istnieje¹³.

12 A. Szumański, *Pojęcie i charakter prawny umowy kooperacji przemysłowej w międzynarodowym obrocie gospodarczym*, Zeszyty Naukowe UJ Pr. Prawn. 1991, s. 37–38.

13 Słowa Autora w tym zakresie, pomimo że wypowiedziane przeszło 15 lat temu, nadal zachowują aktualność. Co prawda, porozumienia kooperacyjne są przedmiotem zainteresowania prawa antymonopolowego (por. art. 81 TWE), ale wydaje się, że biorąc pod uwagę jasno określone cele regulacji prawnych w tej gałęzi prawa (ochrona konkurencji) oraz sam fakt, że są to regulacje prawa publicznego, należy z dużą ostrożnością podejść do przyjmowania definicji kooperacji (głównie wypracowanych przez orzecznictwo ETS) z tej dziedziny. W przypadku kooperacji autonomia gałęzi prawa, omawiane dziedziny są pod wieloma względami zupełnie przeciwstawne, powinna być zachowana. Namiastkę regulacji prawnej może jedynie stanowić Przewodnik sporządzania międzynarodowych kontraktów kooperacji przemysłowej wydany przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ, polskie tłumaczenie – J. Poczuł, *Przewodnik sporządzania międzynarodowych kontraktów kooperacji przemysłowej*, Warszawa 1982.

Druga uwaga ma charakter metodologiczny. Otóż, jeżeli chciałoby się znaleźć już w nauce prawa rozważania, koncepcje odnoszące się do kooperacji, to w ogromnej mierze w tym zakresie monopol wydaje się mieć prawo gospodarcze ze swoim pojęciem kooperacji przemysłowej czy gospodarczej. W porównaniu z tą gałęzią prawa zainteresowanie omawianą tematyką w innych gałęziach ma charakter, jeżeli już nie incydentalny, to w każdym razie ograniczony. Powód takiego stanu rzeczy wiąże się, skrótowo rzecz ujmując, z dynamicznie następującymi zmianami w życiu gospodarczym, w ramach obrotu profesjonalnego, a co za tym idzie – z żywo postępującym (i szybszym niż w innych gałęziach prawa) rozwojem instytucji prawnych odnoszących się do takiego obrotu. W związku z tym należy w tym miejscu przyjąć pewne założenie, które następnie doczeka się argumentów na jego potwierdzenie. Chodzi o przyjęcie, że tak zwana kooperacja gospodarcza czy przemysłowa jest pojęciem bliskim znaczeniowo ogólnemu pojęciu kooperacji. Posiada ona cechy kooperacji w podstawowym znaczeniu, a obok nich także cechy charakterystyczne, powodujące, że jest obiektem zainteresowania właśnie prawa gospodarczego. Wskazanie poniżej obu „grup” tych cech będzie miało dwojakie znaczenie. Ułatwi ono zrozumienie, czym jest kooperacja według prawa, a ponadto przygotuje grunt pod szukanie odpowiedzi na pytanie, czy dorobek praktyki w ramach prawa gospodarczego jest przydatny już w kooperacji dotyczącej ściśle rolnictwa.

Wielu autorów zajmujących się prawem gospodarczym opisuje kooperację gospodarczą czy przemysłową w ten sposób, że omawia oddzielnie poszczególne człony tego pojęcia. Takie podejście jest przydatne przy budowaniu definicji kooperacji na potrzeby tejże pracy, gdyż – jak się okazuje – przy definiowaniu członu „kooperacja” nie następuje nadanie mu treści charakterystycznej tylko i wyłącznie dla obrotu profesjonalnego¹⁴. Dzięki temu możliwe będzie bazowanie na definicjach z zakresu prawa gospodarczego. Po raz kolejny trzeba jednak podkreślić, że nazywanie tych definicji prawniczymi to pewien skrót myślowy, gdyż mają one charakter ekonomiczny i są stworzone w większej mierze przez ekonomistów.

To ostatnie stwierdzenie powoduje, że oddzielne opisywanie definicji ekonomicznych i prawnych (których wyróżnikiem na dobrą sprawę jest jedynie „przynależność” autora do danej nauki) w tym miejscu zdaje się być nie tylko niepotrzebne, ale i niemożliwe. Dopiero przy skupieniu się na formach prawnych kooperacji będzie można posłużyć się pojęciami i konstrukcjami prawnymi, które oddawać będą cechy kooperacji opisane dotychczas językiem ekonomii.

14 Sama kwestia, czy kooperacja w rolnictwie może być uważana za obrót profesjonalny wiąże się z zagadnieniem dotyczącym statusu producenta rolnego i jego gospodarstwa w porównaniu z przedsiębiorcą i jego przedsiębiorstwem.

4. Kooperacja w systemie pojęć

Ze stwierdzenia, że nauka ekonomii nie wypracowała spójnego pojęcia kooperacji wypływa ważka konsekwencja w postaci braku uszeregowania (przynajmniej takiego, które by znalazło akceptację wśród większości przedstawicieli nauki) pojęć kooperacji i innych, jej bliskich. Daje to asumpt do podjęcia próby zbadania istoty kooperacji poprzez zestawienie jej z instytucjami pod różnymi względami do niej zbliżonymi. Pojęciami takimi są: specjalizacja, integracja, koncentracja i wreszcie – koordynacja. Wszystkim tym pojęciom, a ściślej mówiąc – ich definicjom można zarzucić te same wady, co pojęciu kooperacji. Stan literatury w tym względzie, wielość pojęć, różne odmienne, a niekiedy i przeciwstawne propozycje odnoszące się do wzajemnego stosunku tychże pojęć – to wszystko świadczy o tym, że najwidoczniej nie pokuszono się jeszcze o syntetyczne zbadanie materii odnoszącej się w ogólności do współpracy podmiotów. W tym miejscu należy skorzystać z dorobku nauk ekonomicznych i podjąć próbę klasyfikacji wyżej wymienionych pojęć. Dzięki temu być może okaże się, że kooperacja w „konfrontacji” z pojęciami jej bliżskimi będzie łatwiejsza do zrozumienia.

Punktem wyjścia niech będzie przedstawienie koncepcji przyjmowanej przez większość ekonomistów, a dotyczącej przeobrażeń związanych z postępowaniem w gospodarce¹⁵. Efektem wdrażania nowych technologii w tej dziedzinie aktywności ludzkiej jest ciągle odbywający się podział pracy¹⁶. Nowe technologie oznaczają bowiem bardziej skomplikowany sposób produkcji. Okazuje się, że podmioty dotychczasowo obejmujące swym działaniem wszystkie etapy produkcji, aby w należyty sposób ją prowadzić w nowych warunkach, spowodowanych postępowaniem i wszystkimi jego konsekwencjami, muszą się skupić na niektórych tylko, wybranych etapach. Zespolecie wszystkich etapów w jednym ręku przekracza bowiem możliwości jednego podmiotu. Logiczną konsekwencją jest specjalizacja – podział kompetencji i zadań pomiędzy poszczególne podmioty. Uczestnik procesu produkcji pełni w tym procesie określoną funkcję – stale wykonuje pewną, wymagającą odrębnego wdrożenia czynność¹⁷. W miejsce jednego dotychczas podmiotu produkującego określone dobro, wstępuje więc ich większa ilość. Na tym etapie pojawia się kooperacja – wyspecjalizowane podmioty siłą rzeczy muszą współpracować ze sobą, by produkt końcowy możliwy był do osiągnięcia. Lecz na tym nie koniec. By ta kooperacja była skuteczna, musi być koordynowana na poszczególnych etapach produkcji – wszystkie podmioty kooperujące muszą znać swoje miejsce w procesie produkcji jako całości i odpowiadające mu obowiązki. Ostatecznie powstaje układ, który umożliwia efektywną produkcję przy użyciu nowoczesnych technologii. Jednocześnie taki układ sprzyja rozwojowi sił wytwórczych, a co za tym idzie – podziałowi

15 Por. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 2003, s. 237.

16 Odośnie zjawiska podziału pracy w rolnictwie por. J. Nadler, *op. cit.*, s. 155 i n.

17 T. Kotarbiński, *op. cit.*, s. 66.

pracy i kolejnym opisanym już etapom. Ten skrótowo przedstawiony proces pozwala zdać sobie sprawę ze znaczenia procesów kooperacyjnych w gospodarce. Jednocześnie pozwala sobie uzmysłwić, gdzie i kiedy kooperacja będzie miała zastosowanie.

Z powyższego wynika, że kooperacja jest następstwem specjalizacji. Ekonomisci definiują specjalizację jako proces polegający na skupianiu się na określonym etapie produkcji w miejsce wcześniejszego obejmowania jej całości, na angażowaniu sił wytwórczych na określonym odcinku działalności, w sytuacji gdy wcześniej owa działalność mogła być podejmowana w całości przez określony podmiot. Względy opłacalności, ograniczonych środków własnych i wymogów nowych technologii decydują o tym, że podmioty wolą skupić się na wybranym odcinku produkcji aniżeli podejmować się produkcji całościowej, znacznie bardziej ryzykownej.

Wzajemny stosunek obu pojęć różnie jest ujmowany w literaturze ekonomii. Z jednej strony część autorów opisuje go jako sprzężenie zwrotne – nie ma kooperacji bez specjalizacji i odwrotnie¹⁸. Czy aby na pewno? Do przyjęcia jest istnienie układu, w którym podmioty kooperują ze sobą, pomimo tego że określenie ich jako uczestników procesu specjalizacji trudne byłoby do zaakceptowania. Mowa tu o takich sytuacjach, w których cały proces produkcyjny skupiony jest w ramach działalności jednej jednostki, która w pewnym momencie występuje z propozycją współpracy do bliźniaczej (czyli prowadzącej taką samą lub zbliżoną działalność) jednostki. Może to prowadzić do specjalizacji (nawet byłoby to logiczną konsekwencją takiego porozumienia), ale nie musi, jak ma to miejsce w przypadku jednego z rodzajów form kooperacji – tzw. porozumień o wspólne działanie¹⁹. Trudno też doszukiwać się elementów specjalizacji (jako następstwa kooperacji) w odniesieniu do układu kooperacyjnego, w którym uczestniczą jednostki, które dotychczasowe „typowe” istniejące między nimi więzi umowne o nietrwałym, krótkookresowym charakterze zastępują trwalszymi powiązaniami kooperacyjnymi. Specjalizacja nie musi być w tym przypadku następstwem wejścia w układ kooperacji, gdyż kooperanci już w momencie zdecydowania się na współpracę posiadali pewien określony stopień specjalizacji, który w nowych warunkach może nie ulec żadnym zmianom. Owszem, kooperacja może być następstwem specjalizacji (i odwrotnie), ale nie oznacza to, że będzie następstwem nieuniknionym.

Prezentowane są też poglądy sprowadzające się do tego, że kooperacja jest jedynie odmianą specjalizacji, a nie jej ekonomicznym uzupełnieniem. Specjalizacja miałaby odnosić się do wyrobów finalnych, zaś kooperacja do szczegółowego podziału zadań prowadzącego do powstania tych wyrobów²⁰. Według innego jeszcze

18 H. Kutzner, Rachunek ekonomiczny koncentracji i specjalizacji kooperacji produkcji, Warszawa 1977, s. 7–9; J. Poczubut, Umowy kooperacji przemysłowej z firmami kapitalistycznymi, Warszawa 1986, s. 20.
19 Por. S. Włodyka (red.), Prawo umów w obrocie gospodarczym, Warszawa 2001, s. 553 i n.
20 A. Wasilkowski, Socjalistyczna integracja gospodarcza – zarys problematyki prawnej, Warszawa 1974, s. 173.

stanowiska pojęcie specjalizacji wiąże się z obrotem towarowym, zaś kooperacja związana jest z organizacją i optymalizacją produkcji²¹. Oba te poglądy zasadzają się na stwierdzeniu, że specjalizacja nie jest pojęciem konkurencyjnym wobec kooperacji, tylko dotyczy tego samego zjawiska obserwowanego na różnych etapach lub z różnych punktów widzenia.

Wreszcie należałoby zaprezentować pogląd, według którego specjalizacja jest czymś zupełnie różnym od kooperacji. Mianowicie jej przedmiotem jest wytwarzanie oznaczonych wyrobów, asortymentowo ograniczonych, a ilościowo skoncentrowanych. W przeciwieństwie do niej, kooperacja to zjawisko polegające na łączeniu w całość podzielonego procesu produkcji, a więc staje się pojęciem przeciwstawnym specjalizacji, która przecież proces produkcji dzieli²².

Na podobne problemy, jakie nastęrcza porównanie kooperacji ze specjalizacją, badacz w nieunikniony sposób natknę się próbując ją zestawić z integracją. Punktem wyjścia niech będzie znaczenie słownikowe pojęcia integracji. Jest to mianowicie „proces tworzenia się całości z jakichś części, zespaland się elementów w całość; scalanie się, scalenie czegoś”, „proces gospodarczy sprowadzający się do scalania przedsiębiorstw oraz części i działów gospodarki”²³. Immanentną cechą procesów integracyjnych wydaje się być łączenie mniejszych części w całość. Nie chodzi tu tylko o łączenie się jednostek organizacyjnych w trwałe związki, ale ponadto wszelkie procesy, których efektem jest trwałe współdziałanie tych jednostek²⁴. W oczach prakseologów integracja to „scalanie czynności składowych w całości jak najprzystatniejsze do celów, synteza działań oraz utrzymywanie tak utworzonych całości”²⁵. Przekładając tę definicję na język ekonomistów można stwierdzić, że procesami integracyjnymi będą „różne formy trwałego, strukturalnego zgrupowania jednostek gospodarczych w związkach gospodarczych”²⁶.

Zbadaniem relacji pomiędzy pojęciami integracji i kooperacji zainteresowali się nieliczni autorzy. Prezentowane w tym względzie stanowiska diametralnie różnią się od siebie. Jedno z nich²⁷ zakłada, że kooperacja (produkcyjna) jest formą integracji produkcji. Inne – odmiennie – że to integracja jest formą daleko zaawansowanej kooperacji²⁸. Część autorów uważa, że relacja między kooperacją i integracją jest taka, jak między środkiem a celem – kooperacja jest jednym ze stadiów, któ-

21 E. Tabaczyński, (w:) L. Ciamaga, E. Tabaczyński: Kooperacja na tle współpracy Wschód – Zachód, Przegląd Handlu Zagranicznego 1973, z. 3, z. 3, s. 38.
22 J. Ladańska, Pojęcie i formy międzynarodowej kooperacji przemysłowej, Ekonomista 1975, nr 4, s. 800–801.
23 Słownik języka polskiego, Warszawa 2005.
24 B. Zdziennicki, Problemy organizacyjno-prawne umów o organizację produkcji i zbyt artykułów rolnych (w świetle reformy gospodarczej), Studia Prawnicze 1987, z. 4, s. 66.
25 T. Kotarbiński, op. cit., s. 68.
26 H. Mreła, Integracja organizacyjna przemysłu, Warszawa 1978, s. 22.
27 Z. Jurczyk, Modele funkcjonowania układu kooperacji, Przegląd Prawa i Administracji 1987, z. 10, s. 240; H. Mreła, op. cit., s. 11, 20, 94–95; B. Zdziennicki, Formy prawne integracji pionowej w rolnictwie polskim, Państwo i Prawo 1977, z. 11, s. 81.
28 L. Kostórkiewicz, Prawne formy kooperacji państwowych gospodarstw rolnych z indywidualnie gospodarującymi rolnikami, Wrocław 1983, s. 14.

re mają prowadzić do integracji²⁹. Takie różniące się znacznie od siebie stanowiska nie świadczą bynajmniej o istniejących sporach w doktrynie i bardzo różniących się od siebie zapatrywaniach na omawianą materię. Są raczej wynikiem tego, o czym już wspomniano – niewypracowania powszechnie przyjętych definicji. Poglądy poszczególnych autorów są raczej prezentowane na potrzeby konkretnych badań i nie dąży się w tym aspekcie do nadania definicjom cechy uniwersalności.

Według H. Mreły, integracja polega na zespoleniu działań realizowanych przez współdziałające jednostki, aby osiągnąć wspólny cel. Integracja to nie tylko forma łączenia się jednostek w trwałe związki, ale także wszelkie procesy trwałego ich współdziałania³⁰. Przy takim założeniu kooperacja, obok koncentracji i koordynacji, to jedna z form integracji, która różni się od innych stosunkowo najmniejszym stopniem nasilenia procesów integracyjnych. Integracja miałaby być pojęciem zbiorczym, obejmującym wszelkie przejawy współpracy.

Z kolei L. Kostórkiewicz³¹ prezentuje pogląd, wedle którego pojęcie integracji (pionowej – gdyż ten rodzaj integracji był obiektem zainteresowania autora³²) wchodzi w zakres kooperacji (pionowej). Efektem integracji jest połączenie co najmniej dwóch kolejnych faz wytwarzania danego produktu albo w ramach utworzonej jednostki, albo w wyniku powiązania faz więzami kontraktowymi. To, co pozwalałoby na wyróżnienie integracji z szerszego pojęcia kooperacji to cecha szczególna w postaci tworzenia „centralnego ośrodka jednoci ekonomicznej i organizacyjnej”. Ośrodek koordynujący jest tu wyznacznikiem integracji, a nie – jak w przypadku wyżej prezentowanego poglądu – wyznacznikiem tylko jednego z jej rodzajów. Wkrótce okaże się, że cecha ta jest postrzegana jako charakterystyczna dla koncentracji. Co wnosi nowego ten pogląd to stwierdzenie, że centralne sterowanie nie jest cechą przypisywaną (przynajmniej bez żadnych zastrzeżeń) kooperacji.

Jeżeli niektórzy autorzy prezentują pogląd, że obok kooperacji formą integracji jest także koncentracja, to logicznym następstwem byłoby stwierdzenie, że oba pojęcia: kooperacja i koncentracja znaczeniowo się nie pokrywają. Koncentracja jest rozumiana jako zjawisko polegające na skupianiu i scalaniu czynników produkcji, w celu poprawy efektywności w zakresie wykorzystania dostępnych środków pracy i technologii. Do tej definicji należałoby dodać cechę wyróżniającą w stosunku do kooperacji, jaką jest inny sposób podejmowania decyzji w układzie skoncentrowanym. Mianowicie, w odróżnieniu od kooperacji, gdzie następuje koordynacja działań i decyzji między uczestnikami, przy koncentracji mamy do czynienia z two-

29 H. Mreła, *op. cit.*, s. 22.

30 H. Mreła, *op. cit.*, s. 25. Por. także: E. Samborska-Boć, Układy powiązań w kooperacji przemysłowej, Wrocław 1982, str. 8, która wymienia dwa typy integracji: kooperacyjną i koncentracyjną, z których ten pierwszy jest formą słabszą integracji.

31 *Op. cit.*, s. 15.

32 Podział na integrację (kooperację) pionową i poziomą wiąże się z kwestią, czy we współpracy uczestniczą podmioty, których działanie obejmuje te same lub też różne etapy produkcji.

zeniem „centralnego ośrodka sterowania”. Co za tym idzie – w przypadku koncentracji uczestnicy mają mniejszą swobodę działania³³. Część autorów prezentuje stanowisko, wedle którego przy szerokim ujęciu koncentracji jako każdej postaci trwałej współpracy, to kooperacja będzie jej najsłabszą formą³⁴.

Koordynacja z kolei jest rozumiana jako proces polegający na zapewnieniu współdziałania gospodarczego określonych jednostek gospodarczych³⁵, na uzgodnieniu działań części jakiejś większej całości³⁶. Jest on nierozdzielnie związany z kooperacją i nie może być rozpatrywany jako alternatywa dla niej. Jak już wskazano, następstwem specjalizacji jest kooperacja, a co za tym idzie – także i koordynacja jako kolejny etap rozwoju. Koordynację można ująć jako cechę prawidłowo funkcjonującej kooperacji. Koordynacja przyczynia się do realizacji celu, jakim jest uzgodnienie działań wewnątrz układu kooperacji.

Na zakończenie i by utrzymać przejrzystość dalszych wywodów, autor proponuje przyjąć następujący system pojęć. Znaczeniowo najszersze jest pojęcie integracji. Będzie ono traktowane jako pojęcie zbiorcze, oznaczające ogół procesów prowadzących do scalenia, połączenia sił wielu podmiotów w realizacji tożsamy lub zbliżonych celów. Integrowanie może sięgać dalej lub bliżej i ze względu na ten aspekt można dokonać podziału form integracji. W skrajnym przypadku owo połączenie sił jest tak daleko idące, że będzie można mówić o utworzeniu nowego bytu organizacyjnego, którego efektem będzie utrata samodzielnej pozycji uczestników integracji czy to pod względem prawnym, czy ekonomicznym. Ten typ integracji można określić mianem koncentracji.

Kooperacja z kolei będzie drugą formą integracji, która rozpatrywana *a contrario* w stosunku do koncentracji zapewniać będzie współdziałanie, ale nie kosztem likwidacji istniejącej odrębności podmiotów. Będzie ona cechować się, oczywiście, także innymi przymiotami, ale o nich dalej.

Co do pojęcia specjalizacji, to relację z kooperacją należałoby widzieć jak relację przyczyna (a raczej jedna z możliwych przyczyn) – skutek. Specjalizacja powoduje, że procesy produkcyjne muszą być podejmowane w ramach współpracy pomiędzy różnymi podmiotami. Następuje więc integracja, a jedną z jej możliwych form będzie kooperacja.

Z kolei koordynacja jawi się jedynie jako nieodłączna cecha kooperacji, której brak jest w koncentracji. Koordynacja zakłada współpracę podmiotów na płasz-

33 Przytoczona definicja koncentracji odnosi się do tzw. koncentracji strukturalnej, która jest uważana za właściwą formę koncentracji. Obok niej, niektórzy autorzy wyróżniają koncentrację funkcjonalną, w której, w odróżnieniu od strukturalnej, uczestniczące w niej podmioty zachowują niezależność prawną i organizacyjną. Koncentracja w takim znaczeniu byłaby synonimem kooperacji. Por. S. Włodyka, Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna, t. 1, Warszawa 1981, s. 215.

34 Por. A. Szumański, *op. cit.*, s. 23 i przytoczoną tam literaturę.

35 S. Włodyka, Umowa o kooperację gospodarczą w międzynarodowym obrocie gospodarczym. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Stefana Grzybowskiego, Zeszyty Naukowe UJ 1985, t. 771, s. 92–93.

36 I. Weiss, Koordynacja gospodarcza, studium prawne, Kraków 1977, s. 24–25.

czyżnie podejmowania decyzji o kierunku rozwoju i działania. Przy koncentracji taka współpraca jest zbyteczna i nawet niemożliwa, gdyż ewentualni współpracujący utracili przecież możliwość samodzielnego działania i swobodnego podejmowania decyzji na rzecz utworzonego nowego bytu.

Podane definicje pojęć przynajmniej w ograniczonym stopniu przybliżają do odpowiedzi na pytanie, czym kooperacja jest, a czym nie? Autor przedstawił przyjętą przez siebie klasyfikację pojęć, nie rosząc sobie pretensji przedstawienia klasyfikacji uniwersalnej. Należy raczej patrzeć na nią przez pryzmat celu artykułu. Klasyfikacja ta ukazuje całe bogactwo tematyki współpracy między różnymi podmiotami. Unaocznia, że kooperacja jest jedną z możliwych dróg, która w pewnych warunkach sprawdzi się, a w innych już nie.

5. Definicje pozytywne kooperacji

Poznaliśmy już miejsce kooperacji w systemie pojęć. Nie sposób jednak na tym poprzestać. Nie powtarzając argumentów o trudnościach pojęciowych w tej materii, należy mieć na uwadze to, że jak dotychczas znaleźliśmy głównie definicję „negatywną” kooperacji – czym ona nie jest. Można w tej chwili przejść do prezentowanych ujęć pozytywnych. Takie „uniwersalne” definicje zasadniczo sprowadzają się do jednego, a mianowicie do wymienienia cech charakterystycznych zjawiska kooperacji. W tym zakresie punktem wyjścia niech będzie definicja zaproponowana przez A. Szumańskiego³⁷, dotycząca wprowadzenia międzynarodowej kooperacji przemysłowej, ale także i w tej pracy przydatnej. Jak zauważył sam autor, kooperacja jest zjawiskiem obiektywnym i sama okoliczność, że ma miejsce pomiędzy podmiotami należącymi do jednego czy też do różnych krajów, przy samej definicji nie ma większego znaczenia³⁸. Można pójść dalej i zaryzykować stwierdzenie, że to samo można odnieść do określenia „przemysłowa”, które określa jedynie zakres przedmiotowy pewnego rodzaju kooperacji, ale samo przez się nie decyduje o cechach kooperacji. Autor pod pojęciem (międzynarodowej) kooperacji (przemysłowej) rozumie współdziałanie dwóch lub więcej przedsiębiorstw (pochodzących z różnych państw, w szeroko rozumianym procesie produkcji), polegające na synchronizacji ich własnej działalności gospodarczej oraz na wzajemnej wymianie świadczeń.

Autor buduje definicję międzynarodowej kooperacji przemysłowej poprzez scharakteryzowanie samej kooperacji, a następnie omówienie pozostałych członów pojęcia (międzynarodowy i przemysłowy charakter kooperacji). W tym miejscu najbardziej interesuje nas pojęcie kooperacji w oderwaniu od jej międzynarodowego, jak i przemysłowego charakteru. Przy omawianiu kooperacji należy omówić pokrótce dwa elementy składowe zaliczające się do cech kooperacji. Pierwszym elementem

jest synchronizacja działań. Pod tym pojęciem kryje się powiązanie niezależnych od siebie jednostek wspólnym celem, powstanie pewnej wspólnoty pracy i interesów, funkcjonalnej współzależności procesów produkcyjnych podejmowanych przez kooperantów. Synchronizacja działań to nic innego jak koordynacja uczestników zjawiska kooperacji.

Element drugi to wzajemne świadczenia, czyli świadczenie usług przez wszystkich kooperantów, przy czym usługi te nakierowane są jedynie na realizację potrzeb określonego podmiotu – kooperanta³⁹, można by powiedzieć – nie są „anonimowe”, z samego założenia mają określonego odbiorcę⁴⁰. Ekonomisci tę cechę kooperacji ujmują pod pojęciem adresowości świadczeń. Należy wyjaśnić wzajemny stosunek obu wymienionych elementów. Autor przyjmuje, że oba elementy są równorzędne, czyli żaden z nich nie pełni jedynie funkcji akcesoryjnej w stosunku do drugiego. Wynika to z samego nastawienia kooperantów, którzy w praktyce traktują element synchronizacji jako równie istotny, co wymianę świadczeń. Skoro kooperacja jest czymś pojęciowo odmiennym od „jednorazowych” stosunków umownych, to trwałość, którą zakłada synchronizacja, jest elementem koniecznym.

Podana definicja kooperacji ma tę zaletę, że w sposób bardzo syntetyczny opisuje istotę pojęcia, próbując znaleźć znak równości pomiędzy innymi definicjami. Żeby dokładniej to zrozumieć, trzeba te inne uniwersalne definicje przytoczyć. I tak, według J. Poczobuta, kooperacja to „*forma kompleksowej współpracy dwóch lub więcej wzajemnie niezależnych pod względem prawnym i ekonomicznym podmiotów gospodarczych (...) oparta na umowie cywilnoprawnej, która polega na organizacji procesu produkcji (ewentualnie również jego przygotowaniu oraz zbyciu) dóbr finalnych w oparciu o komplementarność działań tych podmiotów przejawiającą się w sferze obrotu w postaci dostaw i usług o charakterze adresowym. Pożądane, lecz niekonieczne jest, aby tak pojmowana kooperacja wykazywała się trwałością i długookresowością oraz kompensatą wartości świadczeń kooperacyjnych poszczególnych stron*”⁴¹.

F. Kulpa opisuje kooperację jako „*tworzenie względnie trwałych związków w płaszczyźnie produkcyjno-handlowej, naukowo-badawczej i technicznej między przedsiębiorstwami (...) w oparciu o podział pracy i zasady wzajemnych korzyści*”⁴².

Według E. Tabaczyńskiego, kooperacja przemysłowa to „*takie działanie dwu lub więcej podmiotów gospodarczych, które polega na trwałym zsynchronizowa-*

37 Op. cit., s. 48

38 Por. także S. Włodyka, Strategiczne umowy przedsiębiorców, Warszawa 2000, s. 193.

39 Tzn. wszystkie świadczenia mają nie potencjalnego, ale już określonego z góry adresata.

40 W przeciwieństwie do usług świadczonych w ramach „zwykłych”, niekooperacyjnych stosunków umownych, gdzie adresatem świadczeń jest klient „potencjalny”, bliżej nieokreślony w tym rozumieniu, że nie posiada wspólnych ze świadczeniobiorcą celów.

41 J. Poczobut, op. cit., s. 27.

42 F. Kulpa, Kooperacja przemysłowa między Polską a rozwiniętymi krajami Europy Zachodniej, Ekonomista 1972, nr 5, s. 927–928.

niu ich procesów produkcyjnych i/lub zbytu towarów oraz usług i uzyskaniu układu komplementarnego, optymalnego z punktu widzenia wyników ekonomicznych podejmujących ją podmiotów”⁴³.

Powstanie wspólnoty pracy i interesów w oparciu o umownie uzgodniony podział czynności procesu wytwórczego oraz długotrwałe systematycznie wzajemne dostawy i świadczenia to kooperacja w rozumieniu J. Anusza⁴⁴.

Definicja S. Włodyki: „Szczególny rodzaj współpracy między przedsiębiorstwami w zakresie ich działalności gospodarczej wyrażającej się w tym, że jest ona czynna, trwała, komplementarna, kompleksowa oraz prowadzi do powstania specyficznej wspólnoty interesów”⁴⁵.

Przez wszystkie przytoczone definicje przetaczają się takie pojęcia, jak: trwałość, kompleksowość, komplementarność, adresowość, wspólnota interesów, odrębność gospodarcza etc. Większość z nich można ująć w ramach synchronizacji świadczeń. Przykładowo, jeżeli chodzi o trwałość, to fakt, że kooperacja nie jest przedsięwzięciem jednorazowym wynika już sam z siebie z synchronizacji, bo w przeciwnym razie synchronizacja pozbawiona byłaby rozsądnego uzasadnienia. Jeżeli już podejmowany jest trud synchronizacji działań stron, to zakłada się, że stosunek istniejący między nimi będzie względnie trwały, przeciwny stosunkowi „jednorazowemu”⁴⁶. Podobnie i komplementarność jest związana z synchronizacją świadczeń, a mianowicie jest jej przesłanką – bez komplementarności nie ma potrzeby ani możliwości synchronizacji. Tylko podmioty, które w określonych warunkach uzupełniają wzajemnie swoje działania, potrzebują synchronizacji tych działań. Synchronizacja w warunkach, gdzie komplementarność świadczeń nie występuje, pozbawiona byłaby swojej najważniejszej przesłanki, wynikającej ze specjalizacji. Odrębność ekonomiczna jest przesłanką *sine qua non* synchronizacji, przynajmniej w przyjętym znaczeniu. Już była o tym mowa przy okazji koncentracji – uzależnienie wyklucza synchronizację, gdyż w takim układzie zastępuje ją system poleceń. Wspólnota interesów z kolei musi istnieć, jeżeli już następuje synchronizacja – trudno wyobrazić sobie synchronizację świadczeń podmiotów, które mają odrębne cele. Potencjalni kooperanci decydują się na współpracę, widząc w niej łatwiejszą drogę do osiągnięcia zamierzonych celów, łatwiejszą aniżeli samotne zmaganie się z konkurencją. Jeżeli kooperację rozumie się jako coś przeciwnego konkurencji, to istnienie wspólnoty interesów wydaje się być stanem naturalnym.

43 J. Tabaczyński, *op. cit.*, s. 16.

44 J. Anusz, *Kooperacja przemysłowa Wschód – Zachód, Przegląd Handlu Zagranicznego* 1971, str. 137.

45 S. Włodyka, *Spór o pojęcie kooperacji gospodarczej i umowy kooperacyjnej*, Państwo i Prawo 1986, z. 3, s. 35.

46 Por. także definicję kooperacji przytaczaną w wymienionym w przyp. 13 Przewodniku sporządzania międzynarodowych kontraktów kooperacji przemysłowej wydanym pod auspicjami Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ: „Przez kontrakty kooperacji rozumie się operacje wykraczające poza bezpośrednią sprzedaż lub kupno dóbr i usług i które przewidują powstanie między stronami należącymi do różnych krajów trwałej wspólnoty interesów, zapewniającej uzyskanie wzajemnych korzyści”.

Kompleksowość współpracy oznacza, że kooperanci nie poprzestają na jednorodnych świadczeniach, nie ograniczają się do jednego tylko „poziomu” czy też „zakresu” współpracy. Kooperacja będzie odznaczać się różnorodnością działań i zaniechań kooperantów⁴⁷. W przypadku kooperacji w ramach jednego procesu produkcyjnego, z określonym produktem finalnym, rzeczywiście kompleksowość występuje, współdziałanie musi być kompleksowe, by osiągnąć ten produkt. W innym przypadku, gdy kooperują podmioty, których działalność jest zbliżona lub wręcz zbieżna, cecha taka jak kompleksowość nie będzie wyznacznikiem kooperacji. Wszak nie można w takim przypadku wyodrębnić jakiegoś zamkniętego katalogu świadczeń wzajemnych czy też na rzecz osób trzecich, który oznaczałby, że współdziałanie nabiera cech kompleksowego. Gdy celem kooperacji jest podwyższenie poziomu produkcji czy też podniesienie jakości wyrobów, nie ma na dobrą sprawę produktu finalnego, *ergo* – nie ma drogi do wytworzenia tego produktu, na której niezbędna stawałaby się współpraca kompleksowa.

6. Spółdzielczość a kooperacja

Ażeby kwestia definicji kooperacji w niniejszym artykule była ujęta w sposób możliwie wyczerpujący, pozostaje do rozważenia jeszcze jeden jej aspekt. Mianowicie dotyczy on wzajemnego stosunku pojęć kooperacji i spółdzielczości. Wszystkie dotychczas przytoczone definicje nie odwoływały się w żaden sposób do regulacji prawa spółdzielczego, a mówiąc ogólniej – do spółdzielczości. A przecież, jeżeli by poprzestać na słownikowym znaczeniu pojęć, to w konsekwencji należałoby przyjąć, że kooperacja jest synonimem spółdzielczości. Na gruncie języka polskiego źródłosłowem pojęcia „spółdzielczość” jest właśnie rzeczownik „kooperowanie”. Archaiczną formą wyrazu „spółdzielnia” jest z kolei „kooperatywa”⁴⁸. Poświęcenie uwagi wyłącznie definicjom językowym nie jest jednakże, jak już wspomniano, rozwiązaniem satysfakcjonującym badacza. Poniżej rozważona zostanie kwestia, czy do zaniechania wszelkich dyskusji na temat samego pojęcia kooperacji wystarczające byłoby skorzystanie z dorobku nauk humanistycznych z zakresu spółdzielczości. Wskazywane do tej pory definicje, nienawiązujące w żaden sposób do zagadnienia spółdzielczości, sugerowałyby odpowiedź negatywną na tak sformułowane pytanie. Należałoby jednak pokusić się o szersze uzasadnienie takiego stanowiska.

Prawidłowe podejście przy badaniu zjawiska spółdzielczości wymaga przytoczenia jego cech i następnie skonfrontowania ich z dotychczas wywiedzionymi cechami kooperacji. Zdefiniowanie zaś zjawiska spółdzielczości jest w porównaniu z wyjaśnianiem pojęcia kooperacji o tyle łatwiejszym zadaniem, że istota spółdziel-

47 S. Włodyka (red.), *Prawo umów w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2001, s. 526.

48 Takie zbliżenie pojęciowe utrzymuje się po dziś dzień w innych językach. Przykładowo, w języku angielskim jednostka organizacyjna posiadająca cechy polskiej spółdzielni jest zwana „cooperative”. Podobnie, na gruncie prawa francuskiego „la coopérative” to spółdzielnia.

czości została określona już w połowie XIX wieku i zasadniczy jej zręb pozostaje bez zmian, ciesząc się przy tym akceptacją nie tylko wśród teoretyków, ale i praktyków. Prawodawca wydaje się prezentować podobne stanowisko.

Punktem wyjścia niech będzie przytoczenie zasad spółdzielczości, które pomimo sędziwego wieku co do istoty, nie uległy większym zmianom. Zasady te zostały wypracowane przez twórców organizacji, która dla następnych pokoleń stała się spółdzielnią wzorcową. Mowa tu o założonym w 1844 roku Roczdeliskim Stowarzyszeniu Sprawiedliwych Pionierów. Zasady spółdzielczości, zwane także zasadami roczdeliskimi, mają obecnie następującą treść:

- 1) dobrowolne członkostwo,
- 2) demokratyczny system zarządzania,
- 3) ograniczone oprocentowanie wkładów członkowskich,
- 4) podział ewentualnych nadwyżek na rozwój spółdzielni, środki wspólnego użytku oraz między członków na podstawie ich decyzji i proporcjonalnie do ich transakcji ze spółdzielnią,
- 5) gromadzenie środków na szkolenia i oświatę,
- 6) współpraca spółdzielni w skali lokalnej, krajowej i międzynarodowej,
- 7) dbałość o miejscową społeczność i otoczenie⁴⁹.

Zasady te zostały zaakceptowane przez polskiego ustawodawcę (a przynajmniej nie zostały przez niego zanegowane – przez pozostawienie znacznej części materii do regulacji w statutach spółdzielni). Pomimo, że owe zasady są głównie nośnikiem idei związanych z ruchem spółdzielczym, to niektóre z nich mogą być pomocne przy rozpatrywaniu spółdzielni jako formy kooperacji. Opierając się na nich można zarazem podać definicję spółdzielni – podmiotu, poprzez który możliwa jest realizacja tychże zasad. Spółdzielnia będzie jednostką organizacyjną o niestałej ilości członków, członkostwo w której nabywa się na zasadzie dobrowolności. Nie są więc tworzone sztuczne bariery dla napływu nowych członków. Głównym celem istnienia spółdzielni jest przysparzanie jej członkom korzyści, które nie sprowadzają się jedynie do korzyści ekonomicznych, ale obejmują także korzyści w zakresie edukacji czy kultury. Spółdzielnię tworzy nie kapitał, ale członkowie i to w ich rękach zawsze spoczywa kontrola działań spółdzielni, sprawowana na demokratycznych zasadach, gwarantujących równość członków.

Pierwszym zagadnieniem, jakie należałoby poruszyć przy omawianiu stosunku pojęć kooperacji i spółdzielczości, jest kwestia czynnego udziału podmiotów w kooperacji. Jest to kwestia zasadnicza także z punktu widzenia innych prawnych form organizacyjnych możliwych do zastosowania w ramach kooperacji. Nasuwa się mianowicie pytanie, czy samo utworzenie odrębnej od podmiotów kooperujących jed-

nostki organizacyjnej oznacza już czynny ich udział w procesie kooperacji, czynny w tym znaczeniu, że nieobejmujący jedynie etapu podejmowania decyzji, ale także w skład którego wchodzi czynności faktyczne? Czynny udział to udział już nie tylko kapitałowy, ale także angażowanie własnych sił wytwórczych, pracy, organizacji, ziemi. Patrząc z tej perspektywy na jednostkę organizacyjną, jaką jest spółdzielnia, odpowiedź na pytanie, czy jej członkowie biorą czynny udział w jej funkcjonowaniu, nie może być jednoznaczna. Bazą majątkową, na której opiera się działalność spółdzielni, jest kapitał pochodzący z wkładów na udziały członków. Jest rzeczą oczywistą, że spółdzielnie wymagające od swoich członków jedynie udziału kapitałowego istnieją, a wręcz stanowią przeważającą grupę wśród form spółdzielni (*vide* spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, spółdzielnie mieszkaniowe)⁵⁰. Obok nich istnieje także grupa, której istotą jest właśnie praca członków, przy czym ich zaangażowanie finansowe z założenia pozostaje kwestią drugoplanową (spółdzielnie pracy, socjalne, inwalidów). Pomiędzy tymi dwiema grupami funkcjonują spółdzielnie, gdzie oba te czynniki – kapitał i praca, wydają się być, w sposób mniej lub bardziej widoczny, wyśrodkowane. Na gruncie prawa polskiego przykładem niech będą spółdzielnie produkcji rolnej, gdzie wkład w postaci gospodarstwa występuje obok (fakultatywnych) wkładów pieniężnych, a praca członka musi być także traktowana jako czynnik produkcji przekazywany przez członków w celu realizacji wspólnego przedsięwzięcia⁵¹.

Przykładowo: w przeciwieństwie do spółek kapitałowych, zysk wypracowany przez spółdzielnię może być w decydującym stopniu uzależniony od aktywności jej członków. W spółdzielniach pracy członkowie, obok wynagrodzenia, otrzymują część udziału w zyskach proporcjonalnie do „wkładu pracy”. Zyski te są zależne między innymi od ich zaangażowania w pracę dla spółdzielni. Spółdzielnie produkcji rolnej, w postaci charakterystycznej dla państw zachodnich, osiągają nadwyżkę bilansową (czyli zasadniczo – zysk) poprzez proces, na początku którego znajdują się transakcje nawiązywane z własnymi członkami (zasada zależności wysokości udziału w ostatecznym zysku spółdzielni od wartości transakcji z nią zawieranych). Przynajmniej więc teoretycznie (nie biorąc pod uwagę takich czynników jak popyt czy administracyjne ograniczenia w produkcji) spółdzielnia, sprzedająca przykładowo przetworcom większą ilość płodów rolnych dostarczonych przez jej członków, wypracowuje większy zysk. *Ergo* – im wydajniejsza praca członka, im większa jego aktywność w stosunkach ze spółdzielnią, tym większe dla niego korzyści; pracując, wytwarzając produkty, czynnie uczestniczy w działalności spółdzielni. Słowem podsumowania, w spółdzielniach o charakterze produkcyjnym, gdzie obowiązuje zasada rozliczania się według pierwotnych reguł roczdeliskich – zależnie od ob-

50 Wystarczy wspomnieć, że spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe mogą pochwalić się liczbą członków wynoszącą niemal 1,5 miliona, zaś samych placówek SKOK jest ponad 1,5 tys. Źródło: www.skok.pl.

51 Por. art. 155 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Tekst jednolity: Dz.U. 2003 r., Nr 188 poz. 1848).

49 Zasady spółdzielczości w brzmieniu ustalonym przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczości. Źródło: www.ica.coop.

rotu ze spółdzielnią, czynny udział kooperanta, jakim jest członek spółdzielni, będzie z pewnością faktem. Kapitał okazuje się nie być jedynym łącznikiem pomiędzy członkami, a zarazem ich celem – w spółdzielni chodzi o połączenie sił tak osobistych, jak i gospodarczych członków⁵².

Skoro przynajmniej część spółdzielni spełnia wymóg czynnego udziału członków w jej działaniach, to należałoby postawić kolejne pytanie, tym razem o to, czy pomiędzy członkami takich spółdzielni istnieje synchronizacja działań. Jak już wcześniej zauważono, samo pojęcie synchronizacji działań jest bogate treściowo. Jedną z przesłanek jej istnienia jest zachowanie niezależności podmiotów, których działania podlegają synchronizacji. Czy w spółdzielni brak jest centralnego ośrodka koordynacyjnego, który „narzucałby” swoją wolę członkom? Czy zarząd spółdzielni nie pełni właśnie takiej roli? Czy relacja spółdzielnia – członek staje się istotą działalności tej jednostki organizacyjnej, a co za tym idzie – czy nie mamy tu do czynienia z pewnym rodzajem koncentracji i utratą przynajmniej w jakimś stopniu samodzielności w działaniu członków spółdzielni? Spółdzielnia jako twór z założenia na wskroś demokratyczny powinna być organizacją, w której członkostwo nie oznacza utraty samodzielności. Wystarczy przytoczyć jedną z zasad roczdelskich mówiących o wolnym członkostwie, czyli o swobodzie wyboru pomiędzy pozostaniem w organizacji a odejściem z niej. Wystarczy także powołać się na aspekt historyczny – wspomnieć, że spółdzielnia powstała jako przeciwwaga dla współpracy z podmiotem silniejszym ekonomicznie, która w dłuższym okresie czasu powoduje zależność i brak wpływu na kierunek zaangażowania własnych czynników produkcji⁵³. Można stąd wysnuć wniosek, że zasadniczo z samej istoty ruchu spółdzielczego powinna wynikać przesłanka niezależności członków, zarówno od siebie nawzajem, jak i od samej spółdzielni.

Możliwe byłoby wysunięcie tezy, że jeżeli niezależność wynika jedynie z możliwości wstąpienia lub wystąpienia z organizacji, to spółdzielnia na dobrą sprawę nie różniłaby się od kodeksowych typów spółek kapitałowych, w przypadku których ustawodawca też przecież umożliwia udziałowcom czy akcjonariuszom na różnych zasadach i w różnych okolicznościach wystąpienie ze spółki. Dochodzimy w tym momencie do istoty istnienia samej spółdzielni. Tym, co będzie ją odróżniać od spółek kapitałowych jest cel – prowadzenie działalności gospodarczej, która z założenia ma nie przysparzać wcale zysku samej spółdzielni, a wyłącznie jej członkom. Z tej cechy można wysnuć ogólniejszą myśl – spółki kapitałowe żyją własnym życiem dzięki posiadanemu kapitałowi, dostarczonemu przez udziałowców lub akcjonariuszy. Z kolei spółdzielnia żyje dzięki jednostkom ją tworzącym. Spółdzielnia bez (przynajmniej kilku) członków jest martwa, spółka kapitałowa zaś istnieje na-

52 Por. E. Taylor, *O istocie współdzielczości*, Lwów 1916, s. 25.

53 „Spółdzielczość dąży do uwolnienia człowieka z pęt zależności gospodarczej, do podniesienia jego wartości i godności osobistej i do wszechstronnego rozwinięcia jego sił twórczych” – J. Chmielewski, *Podręcznik Spółdzielczości*, Warszawa 1937, s. 42.

wet przy znikomym stanie liczebnym udziałowców (wynoszącym nawet 1). Wynikałoby z tego, że to spółdzielnia jest uzależniona od swoich członków – ważny jest w niej nie tyle kapitał, co członkostwo. Skoro tak jest, to taka „silna” pozycja członków, w połączeniu z demokratyczną zasadą rządów w spółdzielni, gwarantowałaby im niezależność. Niezależność w tym znaczeniu, że niemożliwe jest prawne uzależnienie członka od tworzonego podmiotu, zachowana jest kontrola i brak jest możliwości „wyzwolenia się” podmiotu z władzy wszystkich członków. Zaangażowanie ponadto innych, poza kapitałem, sił wytwórczych (praca, ziemia) wzmacnia jeszcze bardziej znaczenie podmiotów uczestniczących, a wzmocnienie to jest widoczne w szczególności w możliwości samodzielnego decydowania o losach wkładu pracy czy ziemi. Losy kapitału mogą się toczyć w oderwaniu od człowieka. Nie jest tak w przypadku osobistej pracy czy własności, które są niejako „naznaczone” tym, że od kogoś pochodzą lub do kogoś przynależą.

Przy założeniu, że do przyjęcia jest rozumienie niezależności podmiotów w przytoczony powyżej sposób, kolejną kwestią jest występowanie koordynacji działań kooperantów. Te działania będą koordynowane właśnie przez stworzony podmiot – spółdzielnię. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że potrzeba takiej koordynacji pcha właśnie grupę osób do powołania do życia spółdzielni; „na poziomie” spółdzielni taka koordynacja, powodująca lepsze wykorzystanie dostępnych środków, jest ułatwiona. Jednocześnie nie występują obawy, że ośrodek koordynujący przeistoczy się w podmiot koncentrujący, skoro, jak wyżej zauważono, spółdzielnia jest uzależniona od członków.

Czy świadczenia członków w ramach spółdzielni mają z góry określonego, zindywidualizowanego odbiorcę? Czy cechą taką, jak otwartość na nowych członków, można pogodzić z brakiem anonimowości świadczeń obu stron? I czy w ogóle można mówić o „adresowości” w przypadku, gdy z trudem można zaakceptować założenie, że członek spółdzielni świadczy na rzecz innego członka? Jeszcze raz trzeba odwołać się do rozumienia opisywanej w tym miejscu cechy kooperacji. Jeżeli pod tym pojęciem rozumiemy coś przeciwstawnego do „anonimowości” świadczeń, to można stwierdzić, że owe świadczenia przestają być anonimowe poprzez odpowiednie sformułowania zawarte w statutach spółdzielni. Nie jest bowiem tak, że otwartość na nowych członków oznacza zupełną dowolność w cechach, jakimi mieliby się wyróżniać członkowie spółdzielni. Stawia się im wymogi, które powinni spełnić. Wymogi te nie mogą mieć charakteru dyskryminującego, a mają służyć realizacji celów spółdzielni. Czy nie można stwierdzić, że potencjalny członek, próbując spełnić te wstępne wymogi, przygotowuje się już do świadczenia na rzecz nie dowolnego, ale ściśle określonego, statutu, odbiorcy? Odnosi się to, rzecz jasna, tylko do określonego rodzaju spółdzielni, ale faktem jest, że takie spółdzielnie i takie postanowienia statutowe istnieją. Adresatem jednakowoż będzie zawsze spółdzielnia. Można doszukiwać się „pośredniego” zindywidualizowania świadczeń w sytuacji, gdy są realizowane „poprzez” spółdzielnię i dzięki temu umożliwiona jest reali-

zacja innych świadczeń przez odrębne podmioty. Jednakże w świetle przytoczonych już definicji kooperacji taka koncepcja wydaje się być nie do utrzymania.

Trwały charakter stosunków łączących członków w ramach spółdzielni (stosunków pośrednio pomiędzy samymi kooperantami – z wykorzystaniem spółdzielni jako podmiotu koordynującego) nie wymaga szerszego opisu. Spółdzielnia z samego założenia jest tworzona jako jednostka, która ma skupiać podmioty myślące o trwałej współpracy. Zresztą, ponadto z istoty członkostwa, bycia członkiem wynika, że nie ma tu miejsca na „jednorazowe” tylko zaangażowanie się w działalność spółdzielni.

Słowem podsumowania tego wątku, stawianie znaku równości pomiędzy kooperacją w rozumieniu podanym powyżej i spółdzielczością, bez postawienia przy tym jakichkolwiek zastrzeżeń, byłoby posunięciem niewłaściwym. Należy mieć na uwadze, że znaczna część działających obecnie spółdzielni nie spełnia podstawowych założeń, którymi miałyby się odznaczać kooperacja (czynny charakter), a inne spełnia tylko przy przyjęciu pewnych koncepcji, które mogą wydawać się kontrowersyjne (wzajemność świadczeń, ich zindywidualizowanie). Autor stoi na stanowisku, że jednak i w ramach spółdzielczości występują elementy kooperacji, oczywiście nie we wszystkich jej odmianach i oczywiście przy jednoczesnym poczynieniu pewnych zastrzeżeń odnośnie stosunków panujących wewnątrz spółdzielni. Nie można nie brać pod uwagę tego, że ruch spółdzielczy od samego początku był nastawiony na łączenie sił (słabych ekonomicznie) podmiotów w celu zaspokajania ich potrzeb życiowych, czyli że podstawy tego ruchu są w pewnym stopniu zbieżne z tymi związanymi z kooperacją. W ramach spółdzielni następuje współpraca jej członków, a także i podział ryzyka; członków łączy wspólnota działań na rzecz spółdzielni. Spółdzielczość nie oznacza kooperacji, ale tkwią w niej elementy kooperacji, będące jednocześnie elementami istotnymi dla spółdzielczości. Przez wzgląd na ten fakt kooperacja w ramach spółdzielczości wymagać będzie przeprowadzenia głębszych badań w przyszłości, które, z racji objętości artykułu, nie mogą być w tym miejscu podjęte. Autor pisze „w ramach”, bo taki jest wzajemny stosunek pojęć – kooperacja jawi się jako jeden ze sposobów realizowania zasad spółdzielczości. Jeden z wielu, przy czym nie jest on ani gorszym, ani lepszym. Pewność pod tym względem można mieć odnośnie stwierdzenia, że kooperacja „typu spółdzielczego” jest do zaakceptowania.

7. Próba wypracowania definicji kooperacji w rolnictwie

Przy podsumowaniu dotychczasowych rozważań, obowiązkiem autora będzie ostateczne udzielenie odpowiedzi na postawione na początku rozdziału pytanie, jak należałoby rozumieć kooperację w takiej dziedzinie gospodarki, jaką jest rolnictwo. Należy jeszcze raz podkreślić, że wypracowana przez autora definicja będzie definicją nie pretendującą do miana uniwersalnej. Ma służyć z góry określonymu ce-

lowi – podjęciu dalszych badań nad możliwością zastosowania różnych rozwiązań prawnych związanych ściśle z kooperacją, wypracowanych głównie przez praktykę, a które znalazłyby zastosowanie w odniesieniu współpracy w dziedzinie rolnictwa. Ten cel determinuje rozumienie kooperacji w niniejszym artykule.

Dotychczas przytoczone poglądy nauki w temacie pojęcia kooperacji posłużyły wyodrębnieniu cech charakterystycznych zjawiska. Cechy w ten sposób zaprezentowane można odnieść i do kooperacji w dziedzinie rolnictwa. Jednakże ze względu na specyfikę rolnictwa, nie należałoby poprzestać na wskazanym już katalogu cech, ale warto omówić tę tematykę szerzej.

Można wyjść z założenia, że kooperacja to proces, którego efektem jest powstanie szczególnego rodzaju więzi pomiędzy kooperantami. Wiąż ta ma charakter zarówno ekonomiczny, jak i prawny. Z ekonomicznego punktu widzenia kooperacja to proces, w którym tworzy się wspólnota 1) pracy, 2) celu.

Wspólnota pracy oznacza, że tym, co wiąże kooperantów, jest podejmowanie przedsięwzięć, w które wszystkie strony angażują własne środki, nie tylko kapitałowe, ale także materialne czy organizacyjne (siła robocza). Praca oznacza aktywność, co przesądza o wyłączeniu z pojęcia kooperacji wyłącznie kapitałowego uczestnictwa w przedsięwzięciu⁵⁴. Powodem takiego wyłączenia jest stwierdzenie, że ujęcie w ramach kooperacji także i kooperanta wyłącznie kapitałowego, zaangażowanie wyłącznie kapitału uniemożliwiłoby nadanie pojęciu kooperacji jakiegoś szczególnego charakteru – kooperacja stałaby się zbiorczym pojęciem, które opisując wszelkie formy współdziałania (bo do tego sprowadzałoby się ujęcie w tym pojęciu uczestnictwa jedynie kapitałem) zarazem niczemu by nie służyło. Trzeba wziąć także pod uwagę fakt, że już w dziedzinie gospodarki, której ma dotyczyć artykuł – w rolnictwie – kooperantami z pewnością będą, przynajmniej po jednej stronie, ale także – co ważniejsze – nieraz i po obu, producenci rolni, którzy do zaoferowania mają głównie siły wytwórcze w postaci ziemi, organizacji i pracy. Kapitał wydaje się nie być (bo z przyczyn ekonomicznych być nie może) pierwszoplanowym z angażowanych środków. Przy konstruowaniu definicji kooperacji nie powinno się zapać o specyficznych cechach kooperantów.

Przede wszystkim kooperacja będzie współpracą o czynnym charakterze, gdzie obok procesów decyzyjnych mają miejsce także i procesy faktycznie związane z wykorzystywaniem należących do kooperantów czynników produkcji. Kooperowanie nie będzie oznaczało biernego uczestnictwa, musi oznaczać czynne działanie.

W tym miejscu wypada opisać kolejną cechę kooperacji w rolnictwie, jaką jest jej produkcyjny charakter. Z racji tego, że kooperantami w omawianym zakresie, przynajmniej po jednej stronie, mają być producenci rolni, to oczywiste jest, że kooperacja będzie dotyczyć tego, co jest ich głównym zajęciem. Kooperacja w rolni-

54 Por. J. Nadler, *op. cit.*, s. 160 i 161.

ctwie będzie miała produkcyjny charakter⁵⁵. Kwestią drugorzędną wydaje się być z kolei, które etapy rolniczego procesu wytwórczego będą objęte kooperacją. Ważne jest tu jednak zastrzeżenie, że istotą kooperacji w rolnictwie jest produkcja, może zaś występować albo samodzielnie, albo w powiązaniu z innymi przedsięwzięciami, które towarzyszą produkcji (marketing, transport etc.)⁵⁶

Wspólnota celu oznacza, że przedsięwzięcie, jakiego podejmują się kooperanci, ma w efekcie przynieść im określone wymierne korzyści, przy czym korzyści te, przynajmniej w jakimś zakresie, są dla nich wspólne. Innymi słowy, cele stawiane sobie przez kooperantów w pewnym stopniu można sprowadzić „do wspólnego mianownika”. Będzie istniała taka sfera ich interesów, gdzie sukces jednej strony będzie zarówno oznaczał pozytywne konsekwencje dla innych. W nauce prakseologii taki układ kooperacji nazwany jest układem organicznym⁵⁷ i od nieorganicznego będzie się odróżniał właśnie istnieniem celu, wspólnego celu, do którego dążą kooperanci.

W ich zbiorczym ujęciu realizowane przez kooperantów cele nie mogą być przeciwstawne. Wspólnota celu nie oznacza jednakże, że cele te mają być jednakowe. Podmioty decydują się na współpracę, gdy może ona przynieść zysk im – poszczególnym kooperantom. Wymagana jest jedynie zbieżność celów w jakimś zakresie. Przykładowo: producent rolny i przetwórcza – obaj liczą na dobre efekty produkcji rolnej i kooperując w zakresie produkcji mają na względzie ten sam cel, gdyż wiedzą, że od powodzenia na rynku ich produktu ostatecznego uzależniony jest ich zysk. Oczywiście, istnieją więc cele całkiem odmienne, chociażby w momencie określania wielkości dostaw i partycypacji w zyskach oraz rozkładu ryzyka. Jednakże nie przekreśla to istnienia także sfery, w której kooperujący „stoją po tej samej stronie”, gdy wzajemne ich działania nie są im obojętne, a lepsze prosperowanie jednego z nich oznacza jednocześnie wynik dodatni dla innych.

Ch. Gide⁵⁸, odnosząc się co prawda do spółdzielni, ale trafnie także w stosunku do wszelkich form kooperacji, stwierdził, że „*gdy kooperacja staje się tylko interesem, jest ona zawsze złym interesem*”. Chodzi tu oczywiście o interes jednostkowy, nie wspólny kilku podmiotom, a często przeciwstawny. Stwierdzenie to dobrze oddaje istotę kooperacji – ma ona rację bytu tam, gdzie więcej niż jeden podmiot ma wspólny do zrealizowania cel i widzi w realizacji tego celu wspólny interes.

Obok wspólnoty pracy i celu, jako cecha kooperacji powinna być wymieniona samodzielność kooperantów⁵⁹. Należy ją rozumieć jako coś przeciwstawnego sytu-

55 Kooperacja przemysłowa może przybierać postać kooperacji produkcyjnej, jak i pozaprodukcyjnej (np. prace badawcze). Por. w tym względzie A. Szumański, *op. cit.*, s. 39–42, J. Poczuł, *op. cit.*, s. 21.

56 Jeżeli przyjmie się podział kooperacji na przedprodukcyjną, produkcyjną i poprodukcyjną, to kooperacja w rolnictwie będzie kooperacją produkcyjną, z tym że nic nie stoi na przeszkodzie, by także i inne etapy, poza produkcją, były objęte kooperacją, o ile etap produkcji jest już nią objęty.

57 T. Kotarbiński, *op. cit.*, s. 158.

58 Ch. Gide, *Zasady ekonomii społecznej*, Warszawa 1914, s. 322.

59 Była to zresztą także cecha charakterystyczna kooperacji produkcyjnej w rolnictwie popieranej przez władze państwowe w latach 70-tych i 80-tych XX wieku. Warto jest to podkreślić z tego powodu, że stronami (między-

acji, w której brak jest wpływu podmiotów angażujących siły wytwórcze na rozwój współpracy. Nie jest wykluczona kooperacja w postaci tworzenia organizacyjnie wyodrębnionej jednostki, o ile kooperanci zachowują decydujący wpływ na jej działanie, a celem jednostki jest przede wszystkim koordynacja działań założycieli. Jako wyróżnik autor proponuje posłużyć się oceną, co dla nowo utworzonego podmiotu stanowi uzasadnienie działania. Jak długo na pierwszym miejscu znajdować się będzie wspólny interes założycieli, a nie wyłącznie zysk wypracowany przez ten podmiot, tak długo mielibyśmy do czynienia z kooperacją. W momencie „odseparowania”, „usamodzielnienia się” kwestii kapitału od kwestii członkostwa, znika jedna z cech kooperacji. Samodzielność kooperantów jest najlepiej zagwarantowana w warunkach zależności (w ekonomicznym rozumieniu tego pojęcia) od nich wszelkich form powoływanych przez nich do życia.

Oczywistą konsekwencją cechy takiej, jak samodzielność podmiotów, jest podstawa prawna współpracy – umowa cywilnoprawna. W ramach stosunków cywilnoprawnych, powstających poprzez zawarcie umowy, wszystkie strony kooperacji układają współpracę według własnych potrzeb i możliwości, nie będąc przy tym związanymi jakimikolwiek (poza ustawowymi granicami) wytycznymi co do treści owej współpracy.

Nie wydaje się być z kolei, wbrew prezentowanym opiniom, cechą konieczną wzajemność świadczeń kooperantów w ramach układu kooperacji. Motywem działania kooperantów w niektórych typach kooperacji nie jest z samego założenia oczekiwanie na świadczenie ze strony pozostałych podmiotów. Jeżeli zakładana jest jednostka organizacyjna odrębna od kooperantów, której istotą jest ułatwianie kooperowania, przez nią realizować ma się owa wspólnota celu, to i efektem jej działania będą świadczenia na rzecz podmiotów ją tworzących. Ale nie może być tu mowy o świadczeniach wzajemnych pomiędzy kooperantami. Wzajemne świadczenia cechują tylko określoną grupę form kooperacji.

Z kolei należy się zgodzić, że cechą obowiązkowo występującą jest trwałość kooperacji, w znaczeniu przeciwieństwa jednorazowości. Opisywanie jednorazowych transakcji mija się z celem pracy – ukazaniem rozwiązań, które w razie ich zastosowania będą miały widoczny pozytywny wpływ na położenie podmiotów kooperujących. Autor stoi na stanowisku, że długotrwały i pewny rozwój można osiągnąć jedynie na drodze współpracy cechującej się trwałością.

Tak więc pod pojęciem kooperacji autor rozumie taki układ, w którym podmioty kooperujące ze względu na zbieżne, przynajmniej częściowo, cele wchodzą w trwałe stosunki umowne, których przedmiotem jest przede wszystkim produkcja rolna oraz w ramach których zobowiązują się do czynnego współdziałania w ich realizacji, zachowując przy tym swoją odrębność i niezależność względem innych.

sektorowych) umów kooperacyjnych były także, obok rolników indywidualnych, jednostki gospodarki uspołecznionej, a pomimo to równość stron była zasadniczo zachowana. Por. A. Lichorowicz, *op. cit.*, s. 13.

System kontroli i certyfikacji produktów rolnictwa ekologicznego – problemy prawne

1. Stworzenie idealnego instrumentu prawnego ochrony jakości produktów rolnych, skutecznego w każdym miejscu i w każdych warunkach, jest tym trudniejsze, im bardziej są one zróżnicowane ze względu na sposób czy klimat, w którym zostały wytworzone, a także kulturę danego społeczeństwa, z której produkt się wywodzi. Wprowadzanie wspólnych państwom członkowskim reguł-standardów jako norm prawnych o charakterze technicznym dotyczących wytwarzania produktów rolnych metodą ekologiczną, pozwala wzmocnić ochronę jakości tych produktów, jednakże nie oznacza to doskonałości tego systemu. Mimo bowiem wspólnego standardu wytwarzania i kontroli procesu produkcji, w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w szczególności w Polsce, system kontroli w rolnictwie ekologicznym nie jest w pełni sprawny, aby zagwarantować konsumentom naturalną jakość produktów. W materiałach, w których wspólnotowa regulacja prawna dopuszcza możliwość zaostreżenia wymagań w zakresie produkcji przez państwa członkowskie, chociażby w przypadku produkcji zwierzęcej, „wolność legislacyjna” państw członkowskich w tym zakresie nie ma charakteru bezwzględnej. Państwa członkowskie zobowiązane są respektować zasadę swobody przepływu towarów ustanowioną w Traktacie Rzymskim, co w efekcie przyczynia się do słabszej ochrony szczególnej jakości tych produktów na rzecz wolności dostępu do rynku produktów spełniających minimalne wymagania przewidziane wspólnotową regulacją prawną.

Do harmonizacji standardów produkcji metodą ekologiczną zmierza się na arenie międzynarodowych relacji pomiędzy Wspólnotą a innymi państwami Światowej Organizacji Handlu. Światowa Organizacja Handlu we wspólnotowych normach technicznych dotyczących produkcji metodą ekologiczną, dostrzega zagrożenie dla liberalizacji światowego handlu. Ponieważ normy techniczne dyskretnie inkorporują bariery „nie-taryfowe” w obrocie prawnym, stanowią przedmiot zwalczania ze strony Światowej Organizacji Handlu, co uwzględniają porozumienia zawarte przez Wspólnotę w związku z podpisaniem Traktatu z Marrakeszu 14.07.1994 r.¹ Zwal-

1 Obrót międzynarodowy produktami rolnymi uregulowany został także w porozumieniu Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) Technical Barrier to Trade Agreement (TBT) załączonych do Traktatu z Marrakeszu z dnia 15.04.1994 r.

czaniu ograniczeń w handlu międzynarodowym produktami rolnictwa ekologicznego służy zasada ekwiwalentności, do której państwa – strony porozumień odwołują się w swych regulacjach prawnych. W ten sposób niweluje się poziom różnic pomiędzy unijnymi standardami produkcji a standardami wypracowanymi przez inne państwa kontraktujące z krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

Normy o charakterze technicznym, tzw. „reguły-standard” wprowadzone rozporządzeniem Rady EWG 2092/91² (w odniesieniu do obrotu produktami rolnictwa ekologicznego pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi rozporządzeniem Komisji nr 94/92³ oraz rozporządzeniem Komisji WE nr 1788/2001⁴) mają charakter strategiczny, gdyż dotyczą sposobu wytwarzania tych produktów, ich znakowania i wprowadzania do obrotu. Jakość produktu rolnictwa ekologicznego nie jest więc jakością rezultatu, lecz jakością związaną z metodą produkcji. Gwarancje jakości tych produktów zależą zatem od skuteczności systemu kontroli i certyfikacji.

Problem zapewnienia jakości produktów rolnictwa ekologicznego wykracza jednak daleko poza granice Unii Europejskiej. Prawne kryteria dostępu do europejskiego rynku produktów rolnictwa ekologicznego pochodzących z krajów trzecich, oparte na zasadzie ekwiwalentności systemów produkcji i kontroli tych produktów z państw trzecich w stosunku do wspólnotowego systemu kontroli, jawią się jako instrument zwiększający skuteczność wspólnotowych norm poza obszarem ich obowiązywania. Jednocześnie dopuszczalność uznawania systemów kontroli i certyfikacji produktów, które nie są identyczne ze wspólnotowym standardem uzasadniona naturą zasady ekwiwalentności, znacznie tę skuteczność osłabia.

Podjęcie tematu dotyczącego problematyki prawnej skuteczności systemu kontroli i certyfikacji produktów rolnictwa ekologicznego uzasadniają przede wszystkim względy ochrony konsumentów oraz względy ekonomiczne. Wskazać bowiem należy, w odniesieniu do pierwszego argumentu, że wspólna polityka rolna uwzględnia konieczność dostosowania produkcji do potrzeb rynku (wzrastającego zapotrzebowania na produkty rolnictwa ekologicznego) i dostarczania produktów wysokiej jakości, jednakże przekonanie konsumentów o jakości produktów rolnictwa ekologicznego, a tym samym o ich naturalnym pochodzeniu, jest wciąż nieugruntowane. System kontroli i certyfikacji produktów rolnictwa ekologicznego jest decydujący dla odróżnienia tych produktów od produktów rolnictwa konwencjonalnego przez

2 Rozporządzenie Rady EWG 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych Dz.Urz. WE L 198, z dnia 22.7.1991 r., s. 1. Podstawowe reguły produkcji zawarte zostały w załączniku I do ww. rozporządzenia.

3 Rozporządzenie Komisji EWG 94/92 z dnia 14 stycznia 1992 r. ustanawiające szczegółowe zasady wprowadzenia w życie uzgodnień dotyczących przywozu z państw trzecich przewidzianych w rozporządzeniu Rady nr 2092/91 w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, Dz.Urz. WE L 011, 17.01.1992, s. 14.

4 Rozporządzenie Komisji WE 1788/2001 z dnia 7 września 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania przepisów dotyczących świadectwa kontroli w odniesieniu do przywozu z państw trzecich na podstawie art. 11 rozporządzenia Rady EWG nr 2092/91 w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, Dz.Urz. WE L 243, 13.09.2001 r.

konsumentów. Od poddania procesu wytwarzania produktów rolnictwa ekologicznego kontroli zależna bowiem jest możliwość znakowania tych produktów znakiem zgodności ze wspólnotowym systemem produkcji.

W zakresie względów ekonomicznych, sprawny i spójny system kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym bezpośrednio determinuje popyt na produkty rolnictwa ekologicznego oraz przekłada się na dochody producentów rolnych. Udział sektora rolnictwa ekologicznego rośnie w większości państw członkowskich. Regulacja prawna dotycząca produkcji ekologicznej spełnia istotną rolę zagwarantowaniu uczciwej konkurencji i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów ekologicznych. Interesy ekonomiczne Wspólnoty ważą się także w obrocie produktami rolnictwa ekologicznego z państwami trzecimi. Przykładowo, 84% produktów rolnictwa ekologicznego z Argentyny jest importowanych do Unii Europejskiej, 13% do USA, 3% do innych państw⁵. Konieczne jest zatem zagwarantowanie producentom unijnym warunków dla prawidłowych relacji gospodarczych z producentami państw trzecich, importującymi produkty rolnictwa ekologicznego na unijny rynek.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy w świetle obowiązującej regulacji prawnej dotyczącej produkcji metodą ekologiczną, kontroli procesu wytwarzania produktów rolnictwa ekologicznego, certyfikacji i obrotu tymi produktami z państwami trzecimi, system ten jest na tyle skuteczny, aby zapewnić jakość tych produktów.

2. Ujednolicenie unijnych standardów dotyczących produkcji metodą ekologiczną poprzedził proces harmonizacji ustawodawstwa, która odegrała ważną rolę w obrocie produktami rolnymi. Wspomnieć wypada słynne orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, znanego pod nazwą *Cassis de Dijon* (C-120/78)⁶, w efekcie którego po raz pierwszy została potwierdzona przez ETS reguła ekwiwalentności pomiędzy regulacjami narodowymi państw członkowskich, umożliwiającą swobodny przepływ towarów. Według reguły „wzajemnego uznania”, żadne państwo członkowskie nie może oprzeć się wprowadzeniu na rynek towarów, które znajdują się w obrocie w państwie, w którym zostały wyprodukowane według obowiązujących norm oraz pod warunkiem, że nie zaistnieją wyjątki określone w art. 30 Traktatu Rzymskiego (teraz art. 28 Traktatu), tj. ze względu na ochronę zdrowia publicznego, ochronę konsumentów, skuteczności kontroli podatkowej, rzetelności transakcji handlowych.

W orzeczeniu dotyczącym niemieckiego piwa (w przedmiocie stosowania niemieckiej „ustawy o czystości” do piwa importowanego z innych państw członkow-

5 Zob. P. Borghi, Impact of WTO rules on CAP and national legislation, Rivista di Diritto Agrario 2005, nr 2, s. 314.
6 ECR, s. 649.

skich), wydanym na skutek interwencji Komisji Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec – orzeczenie z dnia 12 marca 1987 r. (C-178/84)⁷, Europejski Trybunał Sprawiedliwości przyjął, iż nie wystarczy powołanie się na brak konieczności stosowania dodatków (na co powoływał się rząd niemiecki, broniąc procedury produkcji i składu niemieckiego piwa), jeżeli piwo produkowane jest ze składników dopuszczonych w Republice Federalnej Niemiec, by wykluczyć, iż stosowanie składników może wynikać z potrzeb technologicznych. Tak rozumiane pojęcie potrzeb technologicznych prowadzi do faworyzowania krajowych metod produkcji oraz stanowi ukrytą barierę w obrocie handlowym pomiędzy państwami członkowskimi. W tej sprawie Europejski Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do stanowiska zajętego m.in. w sprawie *Cassis de Dijon* (C-120/78) podkreślając, iż „w braku wspólnotowych przepisów dotyczących wprowadzania do obrotu odnośnych produktów, przeszkody w swobodnym przepływie wewnątrz Wspólnoty wynikające z różnic w ustawodawstwie krajowym należy dopuścić, o ile przepisy te, mające zastosowanie bez rozróżnienia do produktów krajowych i importowanych, można uznać za uzasadnione jako niezbędne w celu spełnienia bezwzględnych wymogów dotyczących między innymi ochrony konsumentów. Przepisy takie muszą być również proporcjonalne do zamierzonego celu. Państwo członkowskie, w sytuacji wyboru między różnymi metodami osiągnięcia tego samego celu, winno wybrać metodę w najmniejszym stopniu ograniczającą swobodę wymiany handlowej”⁸.

Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zmierzały do ugruntowania drogi podążającej ku przyspieszeniu „unifikacji” europejskiego rynku⁹, a przede wszystkim urzeczywistnieniu zasady swobody przepływu towarów. W Białej Księdze z 1985 r., wśród perspektyw rozwoju wspólnej polityki rolnej, zasada wzajemnego uznania regulacji narodowych została umiejscowiona niejako obok harmonizacji regulacji państw członkowskich. Orzecznictwo Trybunału zdawało się uwzględniać potrzeby wynikające z ekonomicznych interesów Wspólnoty ponad ochronę konsumentów (czy zdrowia publicznego), zaś do wyjątków określonych w Traktacie umożliwiających odstępstwa od swobody wspólnotowego handlu, Trybunał odnosił się z ostrożnością.

Produkty rolnictwa ekologicznego wyprodukowane zgodnie z rozporządzeniem wspólnotowym 2092/91 zarówno na obszarze Wspólnoty, jak i importowane z krajów trzecich, mogą być przedmiotem swobodnego obrotu na terenie Unii Europejskiej zgodnie z zasadą jednolitego rynku ustanowionego Traktatem Rzymskim. Państwa członkowskie nie mogą zatem, ze względu na metodę produkcji, etykieto-

7 ECR 1987, s. 1227.

8 Por. Także orzeczenia ETS w sprawie Gilli z dnia 26.06.1980 r. C-788/79, ECR 1980, s. 2071. Orzeczenie to dotyczyło regulacji włoskiej, która zastrzegala nazwę „ocet” jedynie dla produktów pochodzących z fermentacji „winnej”; orzeczenie z dnia 15.10.1985 r. C-281/83, ECR 1985, s. 2503.

9 Zob. A. Jannarelli, Dal principio del mutuo riconoscimento (sentenza Cassis de Dijon) alla tutela della qualità, (w:) Il sistema agroalimentare e la qualità dei prodotti. Profili tecnici, economici e giuridici, pod red. E. Rook-Basile, Milano 1992, s. 131.

wanie lub opis metody, zakazywać lub ograniczać wprowadzania na rynek produktów określonych w art. 1 rozporządzenia 2092/91, które spełniają wymagania wspomnianego rozporządzenia. Jednakże, jak wskazuje art. 12 rozporządzenia 2092/91, państwa członkowskie w zakresie produkcji zwierzęcej mogą stosować zastrzone zasady w odniesieniu do zwierząt i produktów zwierzęcych otrzymanych na ich terytorium pod warunkiem, że zasady te są zgodne z przepisami prawa Wspólnoty i nie zakazują lub ograniczają wprowadzania na rynek innych zwierząt gospodarskich lub produktów zwierzęcych spełniających wymagania rozporządzenia 2092/91. Zważywszy, że normy zawarte w Załączniku I części B do rozporządzenia 2092/91 dotyczące produkcji zwierzęcej mają charakter techniczny, możliwość ustanowienia surowszych, ponad wyznaczone wspólnotową regulacją, reguł produkcji zwierzęcej metodą ekologiczną przez państwa członkowskie, pozwala na zwiększoną ochronę jakości narodowych produktów rolnictwa ekologicznego, jednakże nie może ograniczać zasady swobodnego przepływu towarów we Wspólnocie. Biorąc pod uwagę znaczenie normy technicznej wyjaśnione przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, wskazać należy, że normy o charakterze technicznym, oprócz specyficznej techniki, dotyczą także metod i procesów produkcyjnych oraz zawierają wszystkie te reguły, które wpływają w sposób bezpośredni na komercjalizację produktów¹⁰.

Regulacja wspólnotowego rozporządzenia 2092/91 koresponduje z przyjętymi na mocy porozumień zawartych w roku 1994 pomiędzy członkami Światowej Organizacji Handlu, tj. SPS oraz TBT. Porozumienie „sanitarne” i „fitosanitarne” odwołuje się do zasady ekwiwalentności norm sanitarnych i fitosanitarnych państw w art. 4. Państwa – strony muszą więc akceptować jako „ekwiwalentne” normy sanitarne i fitosanitarne innych państw – stron porozumienia, nawet jeśli normy te są odmienne. Podobnie porozumienie TBT narzuca państwom – stronom tego porozumienia obowiązek nie ustanawiania norm technicznych, które mogą generować przeszkody w obrocie międzynarodowym, a w przypadku istnienia takich norm, uznawania ich za „ekwiwalentne” do regulacji danego państwa. Biorąc pod uwagę regulację rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady WE w sprawie higieny żywności nr 852/2004¹¹ oraz przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 178/2002¹² wskazać należy, iż wystarczy, aby produkty importowane do Wspólnoty z państw trzecich były wytworzone według norm „ekwiwalentnych” regulacji wspólnotowej lub zgodnie z wymaganiami rozporządzenia 178/2002. Za pośrednictwem zasady ekwiwalentności realizowana jest nieunikniona na światowym rynku produktów rolnych harmonizacja regulacji prawnych państw trzecich ze wspólnotowym standardem. Konieczność harmonizacji standardów w rolnictwie

10 Orzeczenie ETS w połączonych sprawach z dnia 11.5.1999 – C-425/97, C-426/97 i 427/97, ECR 1999; zob. A. Germanò, *Il commercio internazionale dei prodotti alimentari tra regole tecniche, norme giuridiche e stati sovrani: il caso dei prodotti biologici*, Rivista di Diritto Agrario 2005, s. 272 i n.

11 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 852/2004 z dnia 29.04.2004 r.

12 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 178/2002 z dnia 28.01.2002 r., Dz.U.E L 31, 1.2.2002, s. 1.

ekologicznym na poziomie międzynarodowym, zważywszy na poziom importu w przypadku niektórych krajów trzecich¹³, nie pozostawia wątpliwości, jednak dostrzec należy w niej środek ograniczający skuteczność prawnych gwarancji jakości produktów rolnictwa ekologicznego.

W obrocie produktami rolnictwa ekologicznego z państwami trzecimi, aktualnie obowiązujące rozporządzenie Rady EWG 2092/91 zawiera listę sześciu państw trzecich, których regulacja prawna w zakresie upraw, certyfikacji oraz wprowadzania do obrotu produktów rolnictwa ekologicznego została uznana za ekwiwalentną¹⁴ z regulacją wspólnotowego rozporządzenia 2092/91. Jednak większość importowanych produktów rolnictwa ekologicznego, jak wskazuje uzasadnienie Komisji do projektu nowego rozporządzenia dotyczącego produkcji metodą ekologiczną¹⁵, jest przywożonych na unijny rynek na podstawie pozwolenia na przywóz wydawanego przez właściwe organy państw członkowskich, których procedury wystawiania nie są jednolite, co jest następstwem zróżnicowanej interpretacji przepisów prawnych dotyczących kontroli. Co więcej, kontrola sprawowana przez właściwe organy państw członkowskich importowanych produktów rolnictwa ekologicznego ograniczona jest jedynie do weryfikacji dokumentów, nie jest bowiem przeprowadzana kontrola „na miejscu”.

3. Na polskim rynku produktów rolnictwa ekologicznego, producenci posługują się oznaczeniami upoważnionych jednostek certyfikujących. Ponieważ jednostki te stosują różne oznaczenia produktów rolnictwa ekologicznego, w obrocie funkcjonuje kilka oznaczeń produktów rolnictwa ekologicznego. Sytuacja ta powoduje dezorientację wśród konsumentów i zaburza ich zdolność do identyfikacji produktu jako „ekologicznego”. Pamiętać bowiem należy, iż polski rynek produktów rolnictwa ekologicznego, pomimo iż znajduje się w fazie dynamicznego rozwoju, wciąż potrzebuje „bodźców” ułatwiających zbyt. Potrzeba niejako „wspomagania” tego rynku uzasadniona jest problemami z dystrybucją produktów rolnictwa ekologicznego. Rozdrobnienie oferty rynkowej tych produktów prowadzi do zaburzeń prawidłowości podaży. Wśród „producentów ekologicznych” nie popularyzuje się jednoczenia w grupy producenckie w celach zwiększenia zysków i ograniczenia kosztów produkcji. Producenci ekologiczni mają trudności w wytwarzaniu jednolitych pod względem jakościowym i odmianowym produktów rolnictwa ekologicznego, które mogliby sprzedawać w grupie. Zaznaczyć bowiem należy, iż tworzenie

13 Zob. P. Borghi, *Impact of WTO rules on CAP...*, s. 314.

14 Termin „równoważność” zastosowany w polskiej wersji językowej rozporządzenia 2092/91, będący tłumaczeniem angielskiego terminu „equivalence” użytego w art. 11 rozporządzenia 2092/91, sugeruje „równość”, co prowadzi do wątpliwości merytorycznych w przedmiocie ustalania relacji pomiędzy regulacją prawną państw trzecich a regulacją wspólnotową w zakresie produkcji metodą ekologiczną, która to relacja ma decydujące znaczenie w imporcie produktów rolnictwa ekologicznego z państw trzecich. W projekcie nowego rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej wskazane zostało, że „równoważne” w opisie różnych systemów i środków oznacza, że umożliwiają one osiągnięcie takich samych celów i przestrzeganie takich samych zasad – ergo nie oznacza to, że do osiągnięcia tych celów zmierza się przy zastosowaniu środków, które są identyczne.

15 Komisja podkreśla, że 70 % produktów importuje się na podstawie pozwolenia na przywóz, www.europa.eu.int.

grup producenckich dla produktów rolnictwa ekologicznego blokuje m.in. właśnie wysokie zróżnicowanie produkcji ekologicznej w porównaniu z produkcją w gospodarstwach konwencjonalnych.

Pomimo założeń przyjętych w dokumencie Komisji określającym strategię rozwoju rolnictwa ekologicznego, tzn. w Europejskim Planie Działania na rzecz żywności ekologicznej oraz rolnictwa ekologicznego z dnia 10 czerwca 2004 r.¹⁶ określającym koncepcję regulacji prawnej i kierunki zmian tej regulacji, według której konieczne jest m.in. podążanie w kierunku dalszego ograniczania zasięgu prywatnych logo i znaków zgodności, kwestia ta nadal pozostaje nie rozwiązana. Projekt rozporządzenia zmieniający ww. rozporządzenie przedłożony Radzie przez Komisję dnia 21 grudnia 2005 r. oraz projekt rozporządzenia uchylającego rozporządzenie nr 2092/91¹⁷, utrzymuje nadal stan, w którym logo UE rolnictwa ekologicznego pozostaje nieobowiązkowe¹⁸. Nieobowiązkowy charakter wspólnotowego logo dla produktów rolnictwa ekologicznego uzasadnia się niechęcią do nadmiernego ingerowania w wolność gospodarczą. Projekt nowego rozporządzenia dotyczącego produktów rolnictwa ekologicznego zakłada jednak wprowadzenie obowiązku znakowania produktów napisem „UE-Ekologiczne” dla produktów produkowanych we Wspólnocie. W preambule projektu nowego rozporządzenia wskazane zostało, że „należy wprowadzić obowiązek umieszczania na wszystkich produktach ekologicznych wytworzonych we Wspólnocie prostego, standaryzowanego napisu, przynajmniej w przypadku, gdy nie widnieje na nich wspólnotowe logo produkcji ekologicznej”, zaś stosowanie takiego napisu powinno być możliwe, ale nie obowiązkowe, w przypadku produktów ekologicznych przywożonych z państw trzecich.

Nie sposób przy tej okazji nie odnieść kilku uwag do projektowanych zmian art. 11 rozporządzenia 2092/91, które nastąpią z dniem 1 stycznia 2007 r. Produkt przywieziony z państwa trzeciego oznakowany jako ekologiczny, będzie mógł być wprowadzony na rynek Wspólnoty, jeżeli po pierwsze, będzie zgodny z regułami produkcji określonymi w rozporządzeniu zmieniającym rozporządzenie 2092/91. Po drugie, produkt taki będzie mógł być wprowadzony na rynek Wspólnoty, jeżeli został wyprodukowany zgodnie z normami dotyczącymi produkcji, które są ekwiwalentne (w tłumaczeniu projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie 2092/91 użyty został termin „równoważne”) z normami stosowanymi do produkcji ekologicznej we Wspólnocie lub zgodnie z międzynarodowymi normami okre-

16 SEC (2004) 739.

17 COM (2005) 671.

18 Poświadczeniem ekologicznego sposobu wytworzenia produktów rolnych, a także rekompensatą poniesionych przez rolników wysokich kosztów produkcji jest oznaczenie produktu etykietą właściwą tym produktom na mocy rozporządzenia 2092/91. Ustanowione rozporządzeniem Komisji WE nr 331/2000 logo wspólnotowe rolnictwa ekologicznego jest „wskazówką” zgodności procesu produkcji z modelem tej produkcji ustanowionym w rozporządzeniu 2092/91, świadczy o kontrolowanym sposobie wytworzenia tego produktu.

ślonymi w wytycznych Kodeksu żywnościowego¹⁹ oraz jeżeli producent podlega mechanizmom kontroli, które są ekwiwalentne ze wspólnotowym systemem kontroli lub które są zgodne z wytycznymi Kodeksu żywnościowego. W preambule do projektu rozporządzenia, zmieniającego rozporządzenie 2092/91, zostało wskazane, iż wprowadzenie na rynek Wspólnoty oznakowanych jako ekologiczne, przywożonych produktów ekologicznych powinno być dozwolone pod warunkiem, że zostały one wyprodukowane zgodnie z zasadami produkcji i podlegały takim mechanizmom kontroli, które są zgodne lub ekwiwalentne z prawodawstwem wspólnotowym.

4. W regulacji rozporządzenia 2092/92 prawne gwarancje jakości produktów rolnictwa ekologicznego sprowadzone zostały głównie do weryfikacji – kontroli metody produkcji ekologicznej. Państwa członkowskie, na mocy regulacji rozporządzenia nr 2092/91 – art. 9, tworzą system kontroli wykonywany przez jeden lub więcej organów kontroli i (lub) zatwierdzonych podmiotów prywatnych. W Polsce zastosowany został mieszany system kontroli oparty na sprawowaniu jej przez Państwo oraz podmioty prywatne. Właściwość podmiotów uprawnionych do sprawowania kontroli wyznaczają przepisy ustawy o rolnictwie ekologicznym z dnia 20 kwietnia 2004 r.²⁰ Według art. 3 tej ustawy, organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym są Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno – Spożywczych oraz jednostki certyfikujące akredytowane w Polskim Centrum Akredytacji i upoważnione przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Konfrontacja przepisów polskiej ustawy o rolnictwie ekologicznym z przepisami rozporządzenia 2092/91 pozwala na stwierdzenie nieprawidłowości terminologicznych. W szczególności, sama nazwa ustawy – „o rolnictwie ekologicznym” nie oddaje rzeczywistego przedmiotu regulacji, którego materią są *de facto* „zadania i właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie rolnictwa ekologicznego określonym w rozporządzeniu Rady 2092/91/EWG” (...), a nie rolnictwo ekologiczne. Jak wskazuje fragment cytowanego art. 1 tej ustawy, rolnictwo ekologiczne określone zostało w ww. wspólnotowym rozporządzeniu dotyczącym produkcji metodą ekologiczną (2092/91).

Rozporządzenie 2092/91 w przepisach ustanawiających „ramy” kontroli – w art. 9 oraz w Załączniku III do rozporządzenia posługuje się w zakresie wyznaczenia podmiotu uprawnionego do kontroli wyrażeniem „prywatnej jednostki kontrolującej”. Tymczasem w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym, ustawodawca krajowy posłużył się wyrażeniem „jednostki certyfikującej”, a także

19 Dnia 4 czerwca 1999 r. Komisja Codex Alimentarius FAO przyjęła „wytyczne w przedmiocie produkcji, przetwarzania, etykietowania i wprowadzania do obrotu produktów pochodzących z rolnictwa ekologicznego: „Guidelines for the Production, Processing, Marketing and Labelling of Organically Produced Foods”, www.codexalimentarius.net

20 Dz.U. z 2004 r., Nr 93, poz. 898.

terminem „certyfikacji”, nie wyjaśniając ich znaczeń. Wyrażenie „jednostka certyfikująca” zostało wyjaśnione w poprzednio obowiązującej ustawie o rolnictwie ekologicznym z dnia 16 marca 2001 r.²¹ Według art. 2 pkt 5 tej ustawy, jednostka certyfikująca oznaczała „jednostkę organizacyjną, akredytowaną w krajowej jednostce akredytującej w zakresie prowadzenia certyfikacji zgodności w rolnictwie ekologicznym zgodnie z wymogami normy PN-EN 45011 („Wymagania ogólne dotyczące działania jednostek prowadzących systemy certyfikacji wyrobów”). W kwestii znaczenia wyrażenia „jednostki certyfikującej” na gruncie obowiązującej regulacji prawnej, odwołać się należy do regulacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. nr 882/2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt²², które w art. 2 pkt 12 definiuje znaczenie wyrażenia „urzędowej certyfikacji” wskazując, iż oznacza ono „procedurę, za pomocą której właściwy organ lub organ kontrolny upoważniony do takiego działania, przekazuje w formie pisemnej, elektronicznej lub równoważnej zapewnienie dotyczące zgodności”.

O ile pojęcie kontroli i nadzoru jest wyjaśniane przez naukę prawa administracyjnego, o tyle znaczeniu pojęcia certyfikacji nie poświęca się w literaturze uwagi. Wskazując, iż podstawą prawną działania jednostek certyfikujących jest decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w której minister upoważnia jednostkę certyfikującą do przeprowadzania kontroli, wydawania i cofania certyfikatów w rolnictwie ekologicznym w określonym zakresie, nadając jej numer identyfikacyjny zamieszczany na produktach pochodzących z gospodarstwa podlegającego tej jednostce, można ogólnie rzecz ujmując uznać, iż przez „certyfikację” rozumieć należy „wydawanie i cofanie certyfikatów” przez jednostkę certyfikującą, zaś jednostką certyfikującą jest podmiot upoważniony decyzją ministra do przeprowadzania kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym.

W nauce prawa administracyjnego kontrola stanowi kategorię prakseologiczną. Oznacza ona „badanie istniejącego stanu rzeczy i porównanie go z pożądanym”²³. W sensie administracyjno-prawnym kontrola oznacza działania, które nie mają charakteru władczego, lecz oparte są na swoistej obserwacji określonych zjawisk, analizie źródeł i sposobów ich przejawiania się oraz komunikacji spostrzeżeń podmiotom kontrolowanym. Kontrola ma charakter złożony z różnych czynności, w literaturze wskazuje się „łańcuch” działań od czynności, tj. badanie istniejącego stanu rzeczy, zestawienie stanu faktycznego (inaczej mówiąc „zastanego” przez podmiot kontrolujący) ze stanem określonym przez wzorzec, w przypadku zaś rozbieżności, ustaleniu ich przyczyn, do działań polegających na formułowaniu zaleceń koniecznych do

usunięcia rozbieżności”²⁴. Kontrola służy zatem jedynie sprawdzeniu stanu faktycznego w celu stwierdzenia pewnych prawidłowości lub nieprawidłowości w efekcie zestawienia wzorca ze stanem faktycznym.

Odwołując się do znaczenia pojęcia kontroli w rozporządzeniu nr 882/2004, wskazać należy, iż według art. 2 pkt 1 tego rozporządzenia, jej znaczenie jest zbieżne z przyjmowanym w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. „Kontrola urzędowa” według tego rozporządzenia oznacza bowiem „każdą formę kontroli, którą właściwy organ lub Wspólnota wykonuje do celów sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu”. Ustawodawca wspólnotowy nie przyznaje jako takich uprawnień nadzorczych organom kontroli. Z preambuły rozporządzenia nr 882/2004 wynika jednak, iż kontrole urzędowe służyć mają egzekwowaniu prawa paszowego i żywnościowego, stąd ustanowione zostały na poziomie wspólnotowym zharmonizowane ramy ogólnych zasad dotyczących organizowania kontroli. W odniesieniu zaś do rolnictwa ekologicznego rozporządzenie 882/2004 wskazuje, iż wobec szczególnego charakteru tej regulacji w zakresie kontroli, regulacja rozporządzenia w tym względzie powinna być na tyle „elastyczna”, aby uwzględniała specyfikę tej dziedziny. Wydaje się zatem, że regulacja rozporządzenia 882/2004 ma jedynie charakter uzupełniający w relacji do regulacji rozporządzenia 2092/91 w przedmiocie kontroli, ustanawiając podstawy do jej sprawowania przez organy kontroli. Sprawowanie nadzoru w rolnictwie ekologicznym jest zatem nadal objęte regulacją krajową, uszczegóławiającą postanowienia rozporządzenia 2092/91.

Według art. 3 ustawy o rolnictwie ekologicznym, nadzór nad jednostkami certyfikującymi sprawuje Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, która przyjmuje zgłoszenia producentów działających w rolnictwie ekologicznym, a także upoważnia producentów do przywozu produktów rolnictwa ekologicznego z krajów trzecich niewymienionych na liście Komisji Europejskiej i kontroluje produkty z krajów trzecich. Instrumenty władczego działania należą zatem do tej Inspekcji. Nadzór jest bowiem kontrolą wzbogaconą o element władztwa administracyjnego, pozwalającego na wyprowadzanie konsekwencji z dostrzeżonych uchybień w działaniu danego podmiotu. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w ramach nadzoru prewencyjnego nad producentami przyjmuje zgłoszenia producentów podejmujących produkcję metodą ekologiczną, a w ramach nadzoru represyjnego służy jej zarówno uprawnienia wobec producentów, jak i samych jednostek certyfikujących²⁵.

21 Dz.U. z 2001 r., Nr 38, poz. 452 ze zm. – ustawa utraciła moc z dniem 1.05.2004 r.

22 Dz.Urz. UE L 04 165, s. 1.

23 Tak, np. M. Zirk-Sadowski, Kontrola administracji publicznej (w:) Administracja Publiczna, pod redakcją R. Hausnera, Warszawa 2005, s. 259 i n.

24 Por. J. Zimmerman, Prawo administracyjne, Kraków 2005, s. 165 i n.

25 Poza uprawnieniami wskazanymi w ustawie o rolnictwie ekologicznym, Głównemu Inspektorowi IJHARS przysługują kompetencje przyznane ustawą z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-pożywczych, Dz.U. z 2005 r., Nr 187, poz. 1577 ze zm., której przepisy stosuje się odpowiednio do przepisów ustawy o rolnictwie ekologicznym. Ponadto, Głównemu Inspektorowi służą także wszelkie uprawnienia wynikające z przepisów ww. rozporządzenia WE nr 882/2004.

Za M. Szewczykiem²⁶ wskazać należy, iż nadzór w ujęciu materialno-prawnym, tzn. ze względu na fakt obowiązywania norm materialnego prawa administracyjnego stanowi „zespół stosunków prawnych, nawiązywanych w ramach relacji, w które uwikłana jest administracja”. Po pierwsze, pod pojęciem nadzoru rozumieć można zespół relacji prawnych, które administracja jest upoważniona nawiązywać z podmiotami, które nie posiadają statusu podmiotów administracji. Po drugie, są to stosunki prawne, w ramach których administracja zasadniczo nawiązuje „dla odsuwania zagrożeń dla normalnego toku życia zbiorowego, przeciwdziałania ich wystąpieniu oraz usuwania skutków tych zagrożeń”. Po trzecie, relacje nawiązywane przez administrację mogą podlegać nawiązaniu, modyfikacji i ustaniu nie tylko w zakresie proceduralnym określonym regulacją kodeksu postępowania administracyjnego, lecz także poza tymi przepisami. Chodzi tu przede wszystkim o upoważnienia administracji do podejmowania czynności kontrolnych oraz innych, niż decyzje aktów administracyjnych²⁷. Inne znaczenia nadzoru, poza wyżej określonym, wspomniany Autor kwalifikuje jako „nadzór weryfikacyjny” lub „nadzór dyrektywny”²⁸.

Wydaje się, że rozumienie nadzoru przez ustawodawcę wspólnotowego nie jest tożsame z jego ujęciem w doktrynie polskiego prawa administracyjnego – według rozporządzenia 882/2004 oznacza ono jedynie „ważną obserwację jednego lub więcej przedsiębiorstwa paszowego lub żywnościowego, podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo paszowe lub żywnościowe lub ich działalności”. Nadzór, według brzmienia przywołanej definicji rozporządzenia 882/2004, nie prowadzi natomiast do władczej ingerencji. Nie rozstrzygając, wydaje się, iż kwestia ta powinna być rozważana przy uwzględnieniu dotychczas wypracowanej przez naukę prawa administracyjnego teorii w zakresie nadzoru, zważywszy, że przepisy wspólnotowe wyznaczają jedynie ogólne ramy w odniesieniu do kontroli urzędowych, zaś konkretne kompetencje przyznają w tym względzie dopiero przepisy ustaw krajowych.

Ponadto, według rozporządzenia 2092/91, „prywatna jednostka kontrolna” podlega „zatwierdzeniu”, zaś ustawa o rolnictwie ekologicznym przewiduje „upoważnienie jednostki certyfikującej”. Jednostka ta uzyskuje upoważnienie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w formie decyzji administracyjnej na podstawie złożonego wniosku, do którego załączyć powinna, zgodnie z rozporządzeniem 2092/91 – art. 9 ust. 5, opis standardowej procedury kontroli działań, które zamierza podejmować, opis sankcji, jakie zamierza stosować, deklarację kwalifikacji personelu sprawującego kontrolę, a także deklarację „obiektywności”.

26 M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 45 i n.; por. J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, s. 164.

27 *Ibidem*, s. 44.

28 Mimo iż powyższe tezy sformułowane zostały na gruncie zdezaktualizowanego w większości obecnie stanu prawnego, to w zakresie dotyczącym tematyki niniejszego artykułu zachowują swoją wartość merytoryczną.

Mając na uwadze przepisy rozporządzenia 2092/91 – ogólne warunki uzyskania „zatwierdzenia”, wskazać należy, iż poza tymi ramowymi wskazówkami, ustawodawca nie określił jednolitych standardów w zakresie wymagań dotyczących wszystkich podmiotów ubiegających się o „zatwierdzenie” predyspozycji do sprawowania kontroli w rolnictwie ekologicznym. Nie uczynił tego również ustawodawca krajowy.

Na zasadach określonych rozporządzeniem 2092/91 oraz ustawą o rolnictwie ekologicznym, upoważnienie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do przeprowadzania kontroli i certyfikacji uzyskało w Polsce siedem podmiotów. Jednostki te wypracowały własne standardy kontroli i certyfikacji gospodarstw rolnych. Podobna sytuacja ma miejsce w wielu krajach członkowskich – brak bowiem jakiegoś wspólnego i transparentnego dla wszystkich krajów członkowskich standardu proceduralnego kontroli i nadzoru dla jednostek (poza ogólnymi ramami określonymi regulacją rozporządzenia 2092/91). Perspektywą korzystnych zmian w tym zakresie może okazać się regulacja Rozporządzenia nr 882/2004, które weszło w życie 1 stycznia 2006 r. Rozporządzenie to ustanowiło obowiązek państw członkowskich uwzględniania wszystkich rodzajów produkcji i działań objętych tym aktem prawnym w swoich wieloletnich krajowych planach kontroli. Sporządzenie wieloletniego planu kontroli przez państwa członkowskie, zgodnie z art. 42 rozporządzenia 882/2004, powinno zostać wykonane najpóźniej do dnia 1 stycznia 2007 r.²⁹ Zintegrowany plan kontroli jest sporządzany przy uwzględnieniu wytycznych Komisji w tym względzie, w szczególności w zakresie określonym przez art. 41 rozporządzenia nr 882/2004.

Do regulacji rozporządzenia 882/2004 w zakresie kontroli odsyłają założenia objęte wnioskiem Komisji stanowiącym projekt nowego rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej i etykietowania produktów ekologicznych³⁰, które podkreślają podejście oparte na ryzyku. Podejście to ma przyczynić się do „odciążenia administracji” sprawującej kontrolę w ten sposób, że kontrola przez nią sprawowana ukierunkowana zostanie na obszary, w których to ryzyko jest największe.

5. Podsumowując, wypada sformułować kilka uwag końcowych dotyczących systemu kontroli i certyfikacji produktów rolnictwa ekologicznego. Podjęte w niniejszym artykule rozważania pozwalają na stwierdzenie niedoskonałości regulacji prawnej w przedmiocie kontroli i certyfikacji produktów rolnictwa ekologicznego. Po pierwsze, wskazane z punktu wymogu spójności i komplementarności regulacji prawnej w zakresie kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym wydaje się dostosowanie terminologii ustawowej, tj. ustawy o rolnictwie ekologicznym do regulacji wspólnotowej, w szczególności do rozporządzenia nr 2092/91 oraz rozporządzenia nr 882/2004. Po drugie, system kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym w Polsce wymaga wprowadzenia koordynacji kontroli sprawowanej przez

29 Z wyjątkiem art. 27 i 28, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2007 r.

30 Dokument z dnia 21.12.2005 r., COM (2005)671, 2005/0278 (CNS), www.europa.eu.int

upoważnione do kontroli i certyfikacji podmioty, począwszy od stworzenia wspólnych jednolitych planów kontroli, a skończywszy na określeniu przejrzystych kryteriów oceny przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi predyspozycji do uzyskiwania uprawnień przez jednostki kontrolne (ich „zatwierdzania”).

Wydaje się, że utrzymywanie sytuacji, w której na unijnym rynku funkcjonuje wiele zróżnicowanych oznaczeń – logo produktów rolnictwa ekologicznego, nie jest pożądane ze względu na potrzebę ochrony konsumentów przed wprowadzaniem w błąd. Sytuacja ta, mimo iż wstrzymana została ingerencja w wolność gospodarczą (co zostało podniesione w Europejskim Planie Działania), paradoksalnie nie służy interesom samych producentów unijnych. Ma to szczególne znaczenie w kontekście projektowanych zmian rozporządzenia 2092/91 w dziedzinie przywozu produktów rolnictwa ekologicznego z krajów trzecich, które wejdą w życie od 1 stycznia 2007 r. Bez wątpienia bowiem, wraz momentem obowiązywania nowych rozwiązań prawnych w zakresie obrotu z państwami trzecimi produktami rolnictwa ekologicznego, nastąpi postęp w zakresie liberalizacji handlu produktami rolnymi odpowiadający zobowiązaniom przyjętym przez Wspólnotę na mocy Traktatu z Marrakeszu. Nowe rozwiązania prawne budzą jednak nie tylko obawy o zapewnienie równości pomiędzy producentami unijnymi, którzy są zobowiązani do przestrzegania surowych wymogów unijnego prawa a producentami z państw trzecich, którzy będą mogli wprowadzać na rynek europejski produkty rolnictwa ekologicznego wytworzone według mniej rygorystycznych zasad, lecz przede wszystkim obawy o jakość wprowadzanych produktów. Czy zatem nie byłoby właściwe wprowadzenie obowiązku stosowania unijnego logo unijnego, odróżniającego produkty rolnictwa ekologicznego wytworzone we Wspólnocie od produktów wprowadzonych na rynek na podstawie zasady elastyczności? Należy wszakże zauważyć, że możliwość stosowania napisu na etykiecie produktu „UE-ekologiczne” w odniesieniu do produktów importowanych „zatrze” różnice pomiędzy produktami unijnymi a produktami importowanymi. Oczywiście, nie chodzi o to, aby produkty importowane poddawać jakiegokolwiek dyskryminacji rynkowej, lecz jedynie o to, że taka możliwość wydaje się przedwczesna, to znaczy niewłaściwa ze względu na mankamenty systemów kontroli i certyfikacji oraz zasad przywozu na unijny rynek. Wydaje się bowiem, że dopuszczenie możliwości oznaczania produktów importowanych napisem „UE-ekologiczne” poprzedzone powinno być usprawnieniem systemu gwarancji jakości tych produktów importowanych w taki sposób, aby rzeczywiście był on odpowiednikiem wspólnotowego systemu.

Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu rolników

W okresie ostatnich 15 lat funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników¹ niejednokrotnie formowane były postulaty przeprowadzenia reform. W praktyce uwidoczniły się bowiem liczne mankamenty ustawy ubezpieczeniowej, wskazujące na konieczność dokonania zmian. Kolejno przeprowadzane nowelizacje nie rozwiązały wszystkich problemów. Potrzeba reformy systemu ubezpieczeń rolniczych nie budzi dziś wątpliwości. Podstawową trudnością jest jednak wprowadzenie takich rozwiązań, które zapewnią właściwą ochronę osób ubezpieczonych. Zmiany te powinny objąć wszystkie rodzaje rolniczych ubezpieczeń społecznych, nie wyłączając ubezpieczenia wypadkowego.

Celem niniejszego artykułu jest próba określenia zakresu podmiotowego ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie. Rozważania w pierwszej części niniejszego opracowania dotyczą problemów związanych z podleganiem ubezpieczeniu rolnika i domownika. Następnie przedstawione zostały trudności wynikające z możliwości pozostawiania rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w KRUS.

1. Podmiotami rolniczego ubezpieczenia wypadkowego są: rolnik, małżonek rolnika i domownik. Ubezpieczeniu można podlegać z ustawy lub na wniosek (art. 7 ustawy ubezpieczeniowej). Obowiązkowe podleganie ubezpieczeniu, w tym wypadkowemu, prawodawca uzależnił od spełnienia łącznie dwóch przesłanek: osoba fizyczna musi być rolnikiem, a jej gospodarstwo rolne obejmować powinno obszar użytków rolnych powyżej 1 ha lub dział specjalny.

Pojęcie „rolnik” przeszło w prawie polskim pewną ewolucję. Pomijając poprzednio obowiązujące akty prawne, warto przytoczyć obecnie obowiązującą definicję² z art. 6 pkt 1 ustawy. Rolnikiem jest pełnoletnia osoba fizyczna, zamieszkująca i prowadząca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek

1 Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 1998 r., Nr 7 poz. 25 z późn. zm.), powoływana dalej jako ustawa ubezpieczeniowa.

2 Zmiana wprowadzona ustawą z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw Dz.U. 2004, Nr 91, poz. 873, powoływana dalej jako ustawa nowelizacyjna z 2.04.2004.

nek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osoba, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia. Rolnik musi zatem osobiście i na własny rachunek prowadzić działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym jako właściciel lub posiadacz gruntów.

Ubezpieczeniu wypadkowemu podlega także małżonek rolnika, który pracuje w jego gospodarstwie rolnym lub w gospodarstwie domowym bezpośrednio z nim związanym. W stosunku do współmałżonka rolnika stosuje się te same przepisy dotyczące ubezpieczenia i świadczeń co do rolnika, chyba że nie pracuje on w gospodarstwie rolnym ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem³.

Warto zwrócić uwagę na poszczególne elementy składające się na pojęcie rolnika. Po pierwsze: jest nim osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, jako warunek niezbędny dla skuteczności podejmowanych przez nią decyzji. Nie używa się natomiast tego terminu dla oznaczenia osób prawnych. Po drugie: rolnik to osoba, która prowadzi działalność rolniczą osobiście i na własny rachunek. Po trzecie: rolnikiem może być tylko osoba, która prowadzi działalność rolniczą jako posiadacz gospodarstwa rolnego. Nie jest zatem istotny tytuł własności nieruchomości, lecz to, aby prowadzona działalność miała związek z gospodarstwem⁴.

Pojęcie działalności rolniczej zawiera art. 6 pkt 3 ustawy, w myśl którego jest nią działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z poglądem R. Budzinowskiego, w prawie polskim pojęcie działalności rolniczej jest ujmowane zbyt wąsko, gdyż nie obejmuje czynności mieszczących się w fazie poprodukcyjnej. Funkcjonowanie rolnictwa w ramach gospodarki rynkowej wymusza jednak szersze ujmowanie tego pojęcia przez objęcie jego zakresem także działalności zmierzającej do obróbki i sprzedaży wytworzonych produktów⁵.

Problemy związane z ustaleniem statusu osoby fizycznej jako rolnika mogą pojawić się przy interpretacji zamieszczonego w art. 6 ustawy ubezpieczeniowej wyrażenia „osobiście prowadzi działalność rolniczą”. Biorąc pod uwagę tylko i wyłącznie wykładnię językową można wywnioskować, że ustawodawca wymaga, aby rolnik sam prowadził działalność. Czy oznacza to, że ma on faktycznie wykonywać czynności związane z funkcjonowaniem gospodarstwa? Chodzi tu, oczywiście, o własnoręczne wykonywanie czynności związanych z uprawą i hodowlą zwierząt.

3 Zob. art. 5 ustawy ubezpieczeniowej.

4 Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 125 i n.

5 Tak R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, (w:) R. Budzinowski (red.), *Prawo i administracja*, t. II, Piła 2003, s. 167.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie⁶ z 1994 roku, „prowadzenie gospodarstwa rolnego to wykonywanie czynności zarządzających dla osiągnięcia określonego celu w zakresie produkcji rolniczej, dla którego to konieczne – na ogół – jest fizyczne wykonywanie pracy. Sam fakt bycia współwłaścicielem bądź posiadaczem gospodarstwa rolnego nie jest równoznaczny z prowadzeniem działalności rolniczej, bez zaistnienia wyżej opisanych przesłanek”. Sąd Apelacyjny uznał zatem, że prowadzenie gospodarstwa to wykonywanie czynności zarządzających i że na ogół łączy się ono z wykonywaniem pracy fizycznej. Można zatem wywnioskować, że dopuścił on sytuację, w których prowadzenie gospodarstwa może odbywać się bez udziału osobistej, fizycznej pracy rolnika. W dalszej części orzeczenia sąd jednak podkreślił, że „...fakt posiadania gospodarstwa nie jest równoznaczny z prowadzeniem działalności rolniczej”⁷.

Do czasu wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁸ wyrażenie „osobiście prowadzi działalność rolniczą” mogło zatem budzić wątpliwości. Warto wskazać, że zgodnie z art. 6 ust. 2 wymienionej powyżej ustawy, „osobiście prowadzi” znaczy podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Artykuł 6 definiuje więc pojęcie osobistego prowadzenia działalności rolniczej. Zwrot ten należy zatem, zgodnie z obowiązującymi przepisami, rozumieć szerzej. W takim ujęciu tego wyrażenia rolnik nie musi sam wykonywać czynności rolniczych, np. prowadzenie ciągnika, lecz może jedynie zlecać takie czynności innym osobom. Dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁹, jest oświadczenie prowadzącego to gospodarstwo, poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Można więc przyjąć hipotetyczną sytuację, w której rolnik nie będzie w ogóle wykonywał pracy rolniczej związanej z prowadzeniem gospodarstwa, a wydając jedynie istotne decyzje, będzie osobiście prowadził działalność rolniczą. Czy zatem słuszne jest objęcie takiego rolnika ubezpieczeniem od wypadku przy pracy rolniczej?

Z definicji wypadku przy pracy rolniczej z art. 11 jasno wynika, że czynność, przy której rolnik uległ wypadkowi, musi być związana z prowadzoną przez niego działalnością rolniczą. Ustawodawca za wypadek przy pracy rolniczej nakazał traktować zdarzenie nagle wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo pozostających w związku z wykonywaniem tych czynności. W porównaniu do poprzed-

6 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 24 maja 1994 r., III AUr 162/94, OSAiSN 1994, nr 7–8 poz. 60.

7 Uzasadnienie do wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 24 maja 1994 r., III AUr 162/94 OSAiSN 1994, nr 7–8, poz. 60.

8 Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592).

9 Zob. art. 7 ust. 1 ustawy z o kształtowaniu ustroju rolnego.

niej regulacji¹⁰, rozszerzony został zakres ochrony ubezpieczeniowej na zdarzenia wypadkowe, które powstały przy wykonywaniu przez rolnika czynności związanych nie tylko z pracą rolniczą, lecz z działalnością rolniczą. Na gruncie obowiązującej regulacji należy więc mówić o związku wykonywanej przez rolnika czynności z prowadzoną działalnością rolniczą. Praca rolnicza jest konieczna do prowadzenia działalności rolniczej i jest z nią związana. W obecnym brzmieniu definicji pojęcie wypadku przy pracy rolniczej obejmuje jednak wszystkie te czynności, które nie są pracą rolniczą, a są związane z prowadzoną działalnością rolniczą, co nie wydaje się być słuszne. Trafniejsza w zabiegach ustawodawcy, wobec dokonanej zmiany definicji, byłaby jednoczesna zmiana definiensa na wypadek przy pracy w działalności rolniczej. W obecnym bowiem kształcie przepisu pracę rolniczą *de facto* należałoby utożsamiać z działalnością rolniczą, co nie wydaje się być trafne¹¹.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przy kwalifikacji zdarzenia wypadkowego każdorazowo ustala, czy zachodzi związek pomiędzy wykonywaną przez rolnika czynnością z prowadzoną przez niego działalnością rolniczą. Nie istnieje zatem niebezpieczeństwo nadmiernego rozszerzenia ochrony ubezpieczeniowej na takiego rolnika, który wydaje tylko decyzje w sprawie prowadzenia gospodarstwa. Charakter wykonywanych przez niego czynności będzie bowiem różnił się od pracy przeciętnego rolnika.

Kolejnym problemem są nadużycia, do których może łatwo dochodzić na mocy obowiązujących przepisów. Chodzi tutaj o kwestię ubezpieczeń fikcyjnych rolników w KRUS. Warto zastanowić się, czy osoba fizyczna wydierżawiająca przykładowo tylko i wyłącznie grunt rolny o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego i niepodlegająca innemu ubezpieczeniu, podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników w tym wypadkowemu z ustawy? Należy także zadać sobie pytanie: czy słuszne jest ubezpieczanie rolników posiadających mniejsze gospodarstwa na wniosek?

Według artykułu 6 ustawy ubezpieczeniowej, przesłanką konieczną, by uznać osobę za rolnika jest to, by prowadziła ona osobiście i na własny rachunek działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym. Zgodnie z powyższymi rozważaniami, osoba taka nie musi sama wykonywać czynności rolniczych. Może je np. zlecać innym osobom. Nie musi zatem posiadać maszyn rolniczych i budynków gospodarczych, a trudno wymagać od niej tego zaplecza do prowadzenia działalności na 1 ha przeliczeniowym. Osoba ta jednak powinna posiadać gospodarstwo rolne. Ustawa ubezpieczeniowa przez pojęcie gospodarstwa rolnego nakazuje rozumieć każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej¹².

10 Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników przed nowelizacją z 2 maja 2004 roku.

11 D. Puślecki, Z rozważań nad pojęciem wypadku przy pracy rolniczej, Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska, pod red. R. Budziszewskiego, Poznań 2004, s. 211.

12 Art. 6 ust. 4 ustawy ubezpieczeniowej.

Obowiązująca kodeksowa definicja gospodarstwa rolnego¹³ nie wyznacza minimalnej jego powierzchni. Wśród kryteriów gospodarstwa rolnego nie wymienia także jego obszaru, w związku z czym gospodarstwem rolnym jest również gospodarstwo o obszarze poniżej 1 ha.

W wyroku z 2 czerwca 2000 r. Sąd Najwyższy uznał, że gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbył¹⁴. Minimum powierzchniowe wprowadza natomiast ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁵ w art. 2 pkt 2 stanowiąc, że gospodarstwo rolne musi mieć nie mniej niż 1 ha użytków rolnych z tym zastrzeżeniem, że przez użytki rolne rozumie się: grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami¹⁶. Zgodnie jednak z art. 6 ustawy ubezpieczeniowej, mogą istnieć gospodarstwa mniejsze, których ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie zalicza do kategorii gospodarstw rolnych.

Należy podkreślić, że definicja gospodarstwa rolnego zawarta w art. 55³ ma znaczenie w dziedzinie stosunków cywilnoprawnych, natomiast nie obowiązuje w dziedzinie administracyjnej (publicznoprawnej), gdzie przepisy szczególne zawierają własne definicje gospodarstwa rolnego, jak np. art. 2 ust. 1 ustawy o podatku rolnym¹⁷. Najbliższą art. 55³ definicję gospodarstwa rolnego zawiera jednak art. 6 pkt 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, według którego gospodarstwem rolnym jest każde gospodarstwo służące do prowadzenia działalności rolniczej. W związku z powyższym należy podkreślić, że na mocy aktualnie obowiązujących przepisów ubezpieczeniu społecznemu rolników może podlegać z ustawy lub na wniosek posiadacz gospodarstwa niezależnie od tego, jaki obszar użytków rolnych wchodzi w jego skład.

Kolejnym problemem jest to, czy gospodarstwem rolnym może być tylko i wyłącznie grunt rolny o powierzchni przekraczającej 1 ha przeliczeniowy lub nawet mniejszy? Rolnicy posiadający bowiem gospodarstwa o powierzchni poniżej 1 ha przeliczeniowego, mogą być objęci ubezpieczeniem na wniosek. Z ekonomicznego punktu widzenia trudno wyobrazić sobie takie gospodarstwo sprawnie funkcjonujące; z prawnego wystarczy, gdy spełnione zostaną warunki przewidziane w ustawie.

Z drugiej strony, można na 1 ha użytków rolnych prowadzić działalność rolniczą i uzyskać nawet dość wysokie dochody. Rolnik może wynajmować zgodnie z zapotrzebowaniem danej uprawy maszyny rolnicze, a nawet skorzystać z czyichś usług. Można prowadzić działalność rolniczą, wydierżawiając 1 ha przeliczeniowy, nie posiadając maszyn, budynków gospodarczych i prowadzić przykładowo na tym

13 Art. 55³ kodeksu cywilnego.

14 Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, OSP 2001, nr 2, poz. 27.

15 Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592).

16 Art. 2 pkt 5 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

17 Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jedn.: Dz.U. z 1993 r., Nr 94, poz. 431.

gruncie jakąś uprawę. Przy spełnieniu pozostałych przesłanek z ustawy rolnik ten będzie obowiązkowo podlegał ubezpieczeniu w KRUS. Inaczej będzie, gdy osoba taka będzie wszakże posiadaczem gospodarstwa, ale fikcyjnego, wyłącznie dla celów ubezpieczeniowych.

Warto zaznaczyć, że zgodnie z definicją nieruchomości rolnej z art. 46¹ kc., na posiadanym przez rolnika gruncie rolnym nie musi być prowadzona działalność wytwórcza, wystarczy, by spełniał on warunki do prowadzenia takiej działalności w przyszłości. KRUS nie ma ustawowego obowiązku sprawdzenia, czy rolnik faktycznie prowadzi działalność rolniczą. Przy obowiązkowym ubezpieczeniu rolnik zobowiązany jest spełniać wymagane prawem przesłanki, przedłożyć akt notarialny, umowę dzierżawy i rejestrację w ewidencji gruntów oraz zaświadczenie z Urzędu Gminy, stwierdzające wielkość gospodarstwa rolnego w hektarach fizycznych i przeliczeniowych. Czynności sprawdzających, dotyczących prowadzonej działalności, KRUS dokonuje dopiero w przypadku nieterminowości płacenia przez ubezpieczonego składek.

Mogą zatem zdarzyć się sytuacje, w których fikcyjny rolnik będzie podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników, w tym wypadkowemu. W związku z obecnie występującymi trudnościami na rynku pracy, możliwość takich nadużyć jest wysoce prawdopodobna. Nałożenie na KRUS ustawowego obowiązku weryfikowania, czy faktycznie prowadzi on działalność rolniczą nie rozwiązuje wszystkich przedstawionych powyżej kwestii. Niejednokrotnie trudno będzie udowodnić ten fakt, ze względu na „utrzymywanie gruntu w gotowości” do prowadzenia działalności rolniczej. Załącznikiem problemów jest więc zbyt ogólnie sformułowana definicja gospodarstwa rolnego w ustawie ubezpieczeniowej i mnogość definicji występujących w innych aktach prawnych. Konieczność nowelizacji tego pojęcia jest więc uzasadniona.

W indywidualnych gospodarstwach rolnych bardzo często, oprócz prowadzącego to gospodarstwo, pracują również członkowie rodziny. Dopiero ustawa z 1982 r.¹⁸ wprowadziła „domowników” jako osoby objęte obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym. Zgodnie z art. 6 ust. 2 obecnej ustawy ubezpieczeniowej, domownik to osoba bliska rolnikowi, która ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy. Domownikiem może być więc także osoba nie spokrewniona z rolnikiem, np. konkubina. Warto zauważyć, że wymienione powyżej przesłanki winny być spełnione łącznie, choć nie wynika to na pierwszy rzut oka z przepisu, ze względu na brak zastosowania łączników i, lub, albo.

18 Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz.206 z późn. zm.).

O objęciu ubezpieczeniem domownika, oprócz wymaganego wieku, decyduje fakt zamieszkiwania na terenie gospodarstwa lub w bliskim jego sąsiedztwie oraz stała praca w gospodarstwie, bez względu na to, czy ta praca stanowi główne źródło utrzymania domownika, czy też nie. Obowiązkowym ubezpieczeniem może być objęty domownik, który nie podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu lub nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty albo nie ma ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Warto zaznaczyć, że ustawa nie precyzuje faktu zamieszkiwania domownika w gospodarstwie lub w bliskim jego sąsiedztwie. Przepisy nie określają terminu „zamieszkuje”. Należy zatem zastanowić się, czy chodzi o zameldowanie na pobyt stały czy wystarczy tylko czasowy. Przepis nie konkretyzuje tej przesłanki jednoznacznie. Pod pojęciem „zamieszkuje” można zatem rozumieć także zameldowanie na pobyt czasowy, gdyż ustawodawca nie określił wprost, że wymaga pobytu stałego. Można zatem ubezpieczyć na wniosek domownika zameldowanego w gospodarstwie na pobyt czasowy powyżej dwóch miesięcy i z dniem złożenia wniosku będzie on podlegał ubezpieczeniu wypadkowemu. Niedookreślone jest także użyte w tym przepisie wyrażenie „w bliskim sąsiedztwie”. Jednak w praktyce przyjętej przez oddziały regionalne KRUS¹⁹ bliskie sąsiedztwo to zamieszkiwanie w odległości do 8 km od gospodarstwa.

Ustalenie statusu domownika budzi niekiedy poważne trudności. Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie „sam fakt zamieszkiwania wspólnie z rodzicami w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia nie daje podstaw dla przypisania takiej osobie statusu domownika. Niewystarczające byłoby także ustalenie, że pomaga on w gospodarstwie rolnym dorywczo, np. w przypadku dwuzawodowca. Stała praca w gospodarstwie rolnym wymaga pewnego psychicznego nastawienia, polegającego na wiązaniu się w pewnym okresie czasu z gospodarstwem rolnym i nieposuszaniu stałego zatrudnienia poza nim”²⁰.

Trudności w określeniu statusu domownika wynikają przede wszystkim z kwestii ustalenia, czy pracuje on stale w gospodarstwie rolnym. Według Słownika języka polskiego²¹ słowo „stale” oznacza niezmiennie, jednakowo, nieustannie, zawsze, ciągle, przez cały czas, zaś „pracuje”, tzn. spełnia jakieś czynności dla swojej lub czyjejś korzyści, w tym wypadku bez stosunku pracy, w sensie umowy o pracę.

Warto zadać sobie jednak pytanie, czy wystarczające byłoby ustalenie, że domownik pomaga w gospodarstwie rolnym, np. w okresie nasilenia prac polowych. Czy taką pracę można uznać za stałą? Wydaje się, że zgodnie ze słownikową definicją „stale”, w rozumieniu „zawsze”, można by uznać status takiej osoby za domow-

19 Np. Oddział Regionalny KRUS w Rawiczu.

20 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 28 czerwca 1994 r., III AUr 206/94, OSAiSN 1994, nr 7-8, poz. 62.

21 Słownik języka polskiego, Warszawa 1981.

nika, gdy corocznie w okresie nasilenia prac polowych pomaga rolnikowi. Stała praca w gospodarstwie wymaga bowiem psychicznego nastawienia, polegającego na wiązaniu się w pewnym okresie czasu z gospodarstwem rolnym, zgodnie z cytowanym powyżej orzeczeniem²².

Ustalenie jednak, czy domownik stale pracuje wynikać może również z charakteru prowadzonej działalności rolniczej. Uprawa roślin nie wymaga od rolnika przeciętnej stałej pracy w rozumieniu ciągle, przez cały czas. Określenie zatem, czy osoba bliska rolnikowi posiada status domownika z ustawy, oceniana winna być indywidualnie biorąc pod uwagę charakter działalności wytwórczej, a nie tylko na podstawie oświadczenia rolnika, składanego do KRUS.

W tym miejscu należy podkreślić, że ustawa nowelizacyjna z 2004 r. ograniczyła krąg osób, którym może przysługiwać jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. O to świadczenie może ubiegać się wyłącznie ubezpieczony rolnik, małżonek lub domownik bądź członkowie rodziny ubezpieczonego, który zmarł wskutek wypadku przy pracy rolniczej.

Zmiany wprowadzone do ustawy ubezpieczeniowej odebrały zatem prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej osobom najbliższym ubezpieczonemu rolnikowi, które same nie są ubezpieczone w KRUS, a które uległy wypadkowi pomagając mu w pracach związanych z prowadzeniem działalności rolniczej. Ustawodawca pozostawił im jednak możliwość ubezpieczenia wypadkowego na wniosek. Ubezpieczeniem takim można objąć innego rolnika lub domownika, jeżeli działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania, a także osobę, która będąc rolnikiem przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Ubezpieczeniem na wniosek nie można jednak objąć emerytów i rencistów, którzy mają orzeczoną niezdolność do samodzielnej egzystencji.

Jednorazowego odszkodowania nie otrzymają natomiast dzieci, które uległy wypadkowi, pomagając rodzicom w prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Ustawodawca nie przewidział bowiem w ogóle możliwości ubezpieczenia dzieci rolnika do 16-tego roku życia, nawet na wniosek. Trudno uznać takie rozwiązanie za właściwe, gdyż ze względu na specyfikę pracy w gospodarstwie rolnym i charakter tych gospodarstw (w większości rodzinne), dzieci niejednokrotnie pomagają w pracy rolniczej rodzicom czy dziadkom. Zdarza się przy tym, że i one podczas wykonywania tych prac ulegają wypadkom. Dzieciom rolnika, w tym małoletnim, przysługiwało jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym, począwszy od 1978 r. do maja 2004 r. Obecnie osoby poniżej 16-tego roku życia zostały pozbawione ochrony ubezpieczeniowej. Została ona odebrana także dorosłym

22 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 28 czerwca 1994 r., III AUr 206/94, OSaISN 1994, nr 7–8, poz. 62.

dzieciom, które mieszkają i pracują w mieście, a przyjeżdżają w okresie intensywnych prac polowych pomagać rodzicom w prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Gdy ulegną wypadkowi podczas wykonywania tych prac, nie otrzymają z KRUS świadczeń powypadkowych.

Należy zastanowić się, czy nie warto by było pozostawić dzieciom rolnika możliwości ubezpieczenia na wniosek od wypadku przy pracy rolniczej. Najprawdopodobniej intencją ustawodawcy było, by zmiana nowelizacyjna ograniczyła w znacznym stopniu wypadkowość wśród dzieci na wsi. Główny jednak powód stanowiły zapewne trudności w ustaleniu rzeczywistych przyczyn wypadków wśród dzieci i daleko idące wraz z tym możliwości wyłudzeń odszkodowania. Nagminną, rzeczywistą bowiem przyczyną wypadku niejednokrotnie była nieuwaga oraz niedopilnowanie dzieci przez samych rodziców. Bardzo często zdarzenia wypadkowe nie były także *de facto* związane z wykonywaniem przez dzieci pracy.

Trudno jednak założyć, że każde dziecko, już od najmłodszych lat, jest zdolne do wykonywania pracy rolniczej. Z drugiej zaś strony nie można w ogóle wykluczyć pracy dzieci w gospodarstwach rodzinnych. Zgodnie z obecną regulacją, dzieci pomagające rolnikowi pozbawione są ochrony z tytułu wypadku przy pracy rolniczej co nie wydaje się być słuszne. Wśród pracowników KRUS²³ niejednokrotnie można spotkać się ze stanowiskiem, że objęcie wszystkich dzieci ubezpieczeniem wnioskowym przyzwałoby jak gdyby na pracę dzieci w gospodarstwie, a małe dzieci w ogóle nie powinny pracować w rolnictwie. Trudno się z tym nie zgodzić. Pozostaje zatem kwestia oceny zdolności dzieci do pomocy rolnikowi w wykonywaniu czynności rolniczych.

Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być pozostawienie możliwości ubezpieczenia wypadkowego dzieci, począwszy od wieku gimnazjalnego, na wniosek. Nie byłoby to ubezpieczenie obowiązkowe, lecz wnioskowe. Taka regulacja wykluczałaby z jednej strony możliwości wyłudzeń odszkodowań w przypadku zdarzenia wypadkowego, do którego faktycznie doszło przykładowo podczas zabawy dziecka. W takim bowiem przypadku dla potrzeb ubezpieczeniowych rolnik często zapewniał, że 4-latek szedł np. po jajka do kurnika. Z drugiej strony pozwalałaby objąć ochroną dzieci, które rzeczywiście pomagają rolnikowi i na jego wniosek byłyby ubezpieczone od wypadków przy pracy rolniczej. Trudno bowiem ze względu na swoistość i rodzinny charakter prac rolniczych zakazać pracy dzieciom w ogóle. Zgodnie zaś z powszechną praktyką, na wsi dzieci zawsze pomagały i będą pomagać rodzicom w lżejszych pracach rolniczych. Powinny mieć zatem prawo do ochrony z ubezpieczenia wypadkowego.

2. Kolejnym problemem związanym z podleganiem rolnika ubezpieczeniu jest możliwość pozostawiania w KRUS i jednocześnie prowadzenia pozarolniczej dzia-

23 Np. Oddział Regionalny KRUS w Poznaniu.

łałości gospodarczej²⁴. Możliwość ta wiąże się ze spełnieniem dodatkowych przesłanek ustawowych, a mianowicie z trzyletnim okresem poprzedzającym podleganie ubezpieczeniu w KRUS, niepodleganie innemu ubezpieczeniu, nieprzekraczanie kwoty należnego podatku dochodowego wysokości 2604 zł²⁵ ustalonej corocznie oraz opłacaniu podwójnej składki na ubezpieczenie społeczne. Warto w tym miejscu zastanowić się nad słusznością takiego rozwiązania. Zapewne intencją ustawodawcy była możliwość pozostawania w KRUS rolników prowadzących drobną działalność gospodarczą. Składki ubezpieczeniowe w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych są na tyle wysokie, że niejednokrotnie podjęcie drobnej działalności gospodarczej wśród rolników byłoby nieopłacalne. Wspieranie drobnej przedsiębiorczości wśród rolników niewątpliwie zasługuje na aprobatę.

Rolnik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą i ubezpieczony w KRUS nie ma jednak z tytułu prowadzonej działalności żadnego prawa do świadczeń. Mimo płacenia podwójnej składki, nie podlega ochronie od wypadków przy pracy w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, nie otrzyma również wyższej emerytury czy renty. Takie rozwiązanie trudno uznać za właściwe. Biorąc pod uwagę tylko i wyłącznie ubezpieczenie wypadkowe, regulacja taka jest sprzeczna z funkcją kompensacyjną ubezpieczeń. Rolnik–przedsiębiorca płaci przecież podwójną składkę wypadkową i nie posiada ochrony od wypadków przy działalności gospodarczej. Warto zaznaczyć, że często rolnicy nie zdają sobie sprawy, że w razie wypadku w związku z prowadzoną przez nich działalnością, nie przysługuje im żadne świadczenie.

Na terenie byłego województwa poznańskiego obecnie ok. 400 rolników²⁶ prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą i korzysta z ubezpieczenia w KRUS. Należy podkreślić, że wniosek o objęcie ubezpieczeniem nie zawiera pouczenia o braku ochrony ubezpieczeniowej. Rolnik niejednokrotnie jest przekonany, że płacąc podwójną składkę wypadkową, przysługuje mu prawo do świadczenia przy ewentualnym wypadku.

Należy zastanowić się nad rozwiązaniem problemu. Skoro ustawodawca przyzwolił rolnikowi–przedsiębiorcy na pozostanie w KRUS, to dlaczego nie objął go ochroną ubezpieczeniową? Skoro opłaca on podwójną składkę wypadkową, powinien być ubezpieczony. Należy podkreślić, że definicja wypadku przy pracy rolniczej nie przewiduje możliwości uznania wypadku podczas prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Skoro jednak obecna regulacja (pod pewnymi warunkami) zezwala na podleganie ubezpieczeniu rolniczemu rolników prowadzących działalność gospodarczą, to nie wydaje się słuszne, że ustawodawca nie uwzględnił tego

²⁴ Art. 5a ustawy ubezpieczeniowej.

²⁵ Obwieszczenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 21 stycznia 2005 roku w sprawie rocznej kwoty granicznej podatku dochodowego za rok 2005 z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej, (MP 2005, Nr 7, poz. 101).

²⁶ Dane uzyskane z Oddziału Regionalnego KRUS w Poznaniu.

faktu w definicji wypadku przy pracy rolniczej, w której brak słowa o pozarolniczej działalności gospodarczej.

Z drugiej strony, jeżeli taka regulacja miała na celu nieodprowadzanie składek przez rolników do ZUS i wspieranie drobnej przedsiębiorczości, należałoby dokonać tego zabiegu w odrębnym akcie prawnym i przy zastosowaniu odmiennych mechanizmów – np. pewnych preferencji. W obecnym kształcie rolnik–przedsiębiorca płaci jakby karę do KRUS z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej. Pozostawienie takiego paradoksu jest niezgodne z funkcją ubezpieczeń i stanowi w pewnym sensie zgodne z prawem wyłudzenie składek przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Kwestia ta niewątpliwie wymaga uregulowania i należy się nią zająć podczas prac nad kolejną nowelizacją ustawy.

Przedstawione powyżej problemy natury teoretycznej i praktycznej wynikają przede wszystkim z nieprecyzyjności formułowanych przez ustawodawcę przepisów. Wiele trudności pojawia się już w związku z podleganiem ubezpieczeniu rolnika i domowników. Wątpliwości rodzi także kwestia pozostawiania rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w KRUS. Pomijając inne problemy związane z niedoskonałością definicji wypadku przy pracy rolniczej i kwestie kwalifikacji zdarzeń wypadkowych, należy podkreślić konieczność rychłej nowelizacji ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników. Precyzyjność przepisów i jednolita ich interpretacja jest sprawą niezwykle istotną, ponieważ przede wszystkim od tego zależy właściwa ochrona interesów osób poszkodowanych w wypadkach rolniczych.

0256112/6

