

STUDIA IURIDICA AGRARIA



TOM VII

STUDIA
IURIDICA
AGRARIA

prof. dr. hab. Andrzej Zieliński
dr. hab. Andrzej Zieliński



100002

Warszawa 2004

STUDIA IURIDICA AGRARIA

TOM VII

Redakcja tomu:

prof. dr hab. Stanisław Prutis

dr. hab. Teresa Kurowska



Temida2

Białystok 2009



Komitet Redakcyjny:

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 Skarżyński

Redakcja techniczna:

Jerzy Banasiuk

Korekta:

Bogumiła Manciewicz



321698

syg 0256112/7

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

© Copyright by Temida 2

Białystok 2009

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiejkolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

Spis treści

Wspomnienie o Profesorze Andrzeju Stelmachowskim.....7

Część I

WSPÓŁCZESNE KIERUNKI ROZWOJU PRAWA ROLNEGO

Roman Budzinowski,

Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego17

Paweł Czechowski, Adam Niewiadomski,

Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z uzyskaniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej30

Alina Jurcewicz,

Warunki funkcjonowania rolnictwa w świetle umów międzynarodowych45

Monika Król,

Przejawy europeizacji w prawie rolnym.....72

Krystyna Stefańska,

Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawnorolnej.....93

Paweł Blajer,

Ewolucja szczególnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie hiszpańskim104

Część II

ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH. ZAGADNIENIA TEORII I PRAKTYKI

Beata Jeżyńska,

Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane129

Elżbieta Kremer,

Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych142

<i>Teresa Kurowska,</i> Założenia konstrukcyjne umowy przyznania płatności z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich	163
<i>Dorota Łobos-Kotowska,</i> Charakter prawny odmowy przyznania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich	179
<i>Stanisław Prutis,</i> Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich	192
<i>Bogdan Jankowski,</i> Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 – ocena efektywności realizacji polityki strukturalnej	204

Część III

REGULACJA PRAWNA DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ

<i>Jerzy Bieluk</i> Zasady i zakres zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych przeniesienia własności nieruchomości rolnych	217
<i>Paweł Gała,</i> Odstępstwo rolne na tle innych licencji ustawowych	231
<i>Małgorzata Korzycka-Iwanow,</i> Wyłączne prawo do odmiany (breeder`s right) w obszarze własności intelektualnej	241
<i>Marek Stańko,</i> Odpowiedzialność za produkt żywnościowy w polskim systemie prawnym	252
<i>Rafał Michałowski,</i> Charakter prawny oraz konsekwencje naruszenia pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	265



Foto. © Jerzy Banasiuk

Wspomnienie o Profesorze Andrzeju Stelmachowskim

Dnia 6 kwietnia 2009 r. zmarł Profesor Andrzej Stelmachowski – światowej klasy uczoney, wspaniały humanista, wybitny prawnik – twórca szkoły naukowej prawa rolnego, nauczyciel akademicki – wychowawca szerokiego grona profesorów i doktorów, mąż stanu – współorganizator odrodzonej Rzeczypospolitej, Człowiek szlachetny i prawy, który zbliżał ludzi, służył i uczył służby wspólnocie Polaków. Osiągnięcia naszego Drogiego Mistrza stanowią wzorzec dokonań profesora uniwersytetu dla kolejnych pokoleń prawników, stąd potrzeba wyeksponowania głównych sfer działalności w Jego bogatej biografii.

x x x

Andrzej Stanisław Ksawery, syn Wisławy z Majewskich i Bronisława Stelmachowskiego, urodził się 28 stycznia 1925 r. w Poznaniu. Jego ojciec był profesorem Uniwersytetu im. A. Mickiewicza oraz prezesem sądu apelacyjnego w Poznaniu; we wrześniu 1939 r. wraz z pracownikami sądu ewakuował się za Bug; tam został aresztowany przez NKWD i zamordowany najprawdopodobniej w Katyniu.

Naukę w szkole powszechnej i średniej Andrzej Stelmachowski odbywał w Poznaniu, a po wybuchu wojny kontynuował ją w gimnazjum polskim w Kownie (na Litwie), a następnie w ramach tajnego nauczania w Warszawie; maturę uzyskał w 1943 r. W tymże roku podjął studia w podziemnym Uniwersytecie Warszawskim; kontynuował je po wojnie w Poznaniu, uzyskując w 1947 r. tytuł magistra prawa na Wydziale Prawno-Ekonomicznym Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. W okresie wojennym, niezależnie od pracy (także fizycznej) oraz udziału w tajnym nauczaniu, Andrzej Stelmachowski był również żołnierzem Armii Krajowej.

Po studiach A. Stelmachowski podjął pracę na Uniwersytecie w Poznaniu, gdzie w 1950 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych; Jego promotorem był profesor Alfred Ohanowicz. Następnie przeniósł się na Uniwersytet Warszawski, gdzie uzyskał stopień kandydata nauk (w 1956 r.), a z począt-

kiem roku 1958 powołany został na stanowisko docenta. Pracę w sądownictwie A. Stelmachowski rozpoczął jeszcze w Poznaniu; następnie był sędzią sądu powiatowego w Warszawie. W 1951 r. rzekł się stanowiska sędziowskiego. Po zmianach politycznych roku 1956 podjął ponownie pracę w sądownictwie, jako członek Biura Orzecznictwa Sądu Najwyższego; w 1959 r. został oddelegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości. Od 1962 r. A. Stelmachowski w działalności zawodowej skoncentrował się wyłącznie na pracy naukowej. Z końcem tego roku został powołany na stanowisko profesora nadzwyczajnego w Uniwersytecie Wrocławskim. Objęcie stanowiska profesora w tym Uniwersytecie było konsekwencją kuriozalnej uchwały Rady Państwa, która upoważniła przewodniczącego RP do podpisania nominacji profesorskiej A. Stelmachowskiego „pod warunkiem przedstawienia odcinka stałego zameldowania poza Warszawą”. Tak „inteligentne” rozstrzygnięcie podjął osobiście Władysław Gomułka (I Sekretarz KC PZPR, członek Rady Państwa), który orzekł, iż aktywny katolik (A. Stelmachowski brał udział w pielgrzymce prawników do Częstochowy) może być wprawdzie profesorem, ale nie w Warszawie. Andrzej Stelmachowski wybrał Wrocław. Po siedmiu latach, w 1969 r. objął stanowisko profesora Uniwersytetu Warszawskiego. W 1973 r. uzyskał tytuł profesora zwyczajnego. Od 1970 roku A. Stelmachowski prowadził działalność dydaktyczną również w Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, gdzie pełnił funkcję dziekana Wydziału Administracyjno-Ekonomicznego w latach 1975–1981.

Profesor Andrzej Stelmachowski jest postacią wybitną, która zasługuje na wielkie uznanie ze względu na swoją działalność na wielu polach. Jako uczony, wybitny prawnik, przedmiotem swych badań naukowych objął kilka dyscyplin prawnych – prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo gospodarcze, a przede wszystkim prawo rolne. Dorobek naukowy Profesora legł u podstaw wyodrębnienia prawa rolnego jako nowej gałęzi prawa. Stworzył on również szkołę funkcjonalnego podejścia do prawa, skupiając wokół oryginalnej metody badawczej (badanie prawa w procesie jego stosowania) liczne grono uczniów. Zdaniem A. Stelmachowskiego: „Moc prawa tkwi nie w elementach formalnych, lecz... w wewnętrznych wartościach, które ze sobą niesie. Stara rzymska paremia: *ius est ars boni et aequi* jest czymś więcej niż pięknym ozdobnikiem, jest wyrazem przekonania, że są pewne granice, poza które ustawodawca wykroczyć nie powinien, że z chwilą gdy prawo sprzeniewierzy się funkcji nosiciela określonych wartości, przekształci się w swoje przeciwieństwo i stanie się bezprawiem, stanie się formą, która będzie stanowiła pozór prawa”. Przytoczone słowa Profesora dobitnie wyrażają Jego filozofię prawa, akcentującą znaczenie aksjologii w tworzeniu i stosowaniu prawa.

Jako nauczyciel akademicki i organizator życia naukowego Profesor Stelmachowski odniósł wielkie sukcesy w kształceniu kadry naukowej i organizacji zespołów badawczych. Profesor wypromował 23 doktorów; przewoży habilitacyjne, pod Jego opieką, ukończyło 8 doktorów, a 5 uczniów (w tym piszący te słowa) uzyskało tytuły naukowe profesora. Aktualnie uczniowie Profesora piastują funkcje akademickie na 6 uniwersytetach. Spośród licznych funkcji organizacyjnych Profesora z wdzięcznością wspominamy stanowisko dziekana Wydziału Administracyjno-Ekonomicznego Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku (lata 1975–81). Ponad 30-letnie związki Profesora z ośrodkiem białostockim wcale przyczyniły się do powstania samodzielnego Uniwersytetu w Białymstoku.

Kolejną sferą działania Profesora A. Stelmachowskiego, zawsze angażującego się w sprawy społeczne z troską o dobro wspólne i o ochronę słabszego, jest Jego udział w budowie demokratycznego państwa prawa w nowej Ojczyźnie. W sierpniu 1980 r. Profesor, będąc osobą znaną z opozycyjnych poglądów (był członkiem Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”), zaproszony został przez strajkujących stoczniovców do Gdańska, gdzie pełnił funkcję doradcy robotników przy zawarciu Porozumienia Gdańskiego. Od tego momentu Profesor związany był z ruchem „Solidarności”, pełniąc funkcję doradcy Lecha Wałęsy i kierowniczych gremiów zarówno NSZZ „Solidarność”, jak i „Solidarności Rolników Indywidualnych”. Funkcje te pełnił także, gdy „Solidarność” działała w podziemiu. Należał do twórców i uczestników obrad Okrągłego Stołu; współprzewodniczył zespołowi do spraw wsi i rolnictwa.

Przed 20 laty, w pierwszych wolnych wyborach, Profesor Stelmachowski został wybrany, jako reprezentant Ziemi Białostockiej, do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, który powierzył Mu godność marszałka. Jako marszałek Senatu Profesor uczestniczył w symbolicznym akcie przekazania insygniów władzy przez prezydenta Ryszarda Kaczorowskiego prezydentowi Lechowi Wałęsie. Przewodnicząc wyższej izbie parlamentu, niezwykle aktywnie i twórczo oddziaływał na przekształcenia ustroju państwa oraz systemu prawa. Dość wskazać, iż tak doniosłe rozstrzygnięcie ustrojowe jak wprowadzenie samorządu terytorialnego na szczeblu gmin zapadło z inicjatywy ustawodawczej Senatu. Profesor pełnił także funkcję Ministra Edukacji Narodowej w rządzie Jana Olszewskiego.

W ostatnich latach aktywność społeczna Profesora koncentrowała się wokół Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”, którego był twórcą i długoletnim przewodniczącym. Dokonania Profesora wysoko oceniają Polacy na emigracji, na Zachodzie, a szczególnie na Wschodzie, czego potwierdze-

niem jest liczny udział przedstawicieli Polonii w pożegnaniu Profesora. Dowodem uznania osiągnięć Profesora było powierzenie Mu, przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, funkcji doradcy Prezydenta ds. Polonii.

Podkreślić również należy udział Profesora A. Stelmachowskiego w realizacji społecznych funkcji Kościoła, który odgrywał w Polsce specyficzną rolę jako struktura alternatywna wobec totalitarnej władzy. Profesor pełnił funkcję doradcy Episkopatu, reprezentował Kościół w pracach nad ustawodawstwem o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego. Od 1987 r. był prezesem Klubu Inteligencji Katolickiej w Warszawie – jednego ze znaczących ośrodków opiniotwórczych w kraju. Kościół uhonorował Profesora godnością rycerza Rycerstwa Orderu Jasnogórskiej Bogurodzicy.

Charakteryzując twórczość i dorobek naukowy Profesora, pragnę podkreślić wszechstronność zainteresowań badawczych, obejmujących praktycznie całość systemu prawa prywatnego, a także dyscypliny oparte na konstrukcjach prawa publicznego (prawo gospodarcze, rolne). Profesor „specjalizował się” niejako w badaniu instytucji prawnych usytuowanych „na styku” kilku dyscyplin. Równie imponująca jest wielkość dokonań Profesora. Na liście Jego publikacji naukowych, obejmującej ponad 200 pozycji (ogłoszonych w kraju i za granicą), znajdują się traktaty i monografie książkowe, podręczniki, komentarze i glosy, recenzje, raporty z badań, referaty. Samych opracowań książkowych, których autorem, współautorem lub redaktorem był Profesor Stelmachowski, jest ponad czterdzieści. Liczne prace są efektem badań empirycznych, prowadzonych pod kierunkiem Profesora przez zespoły Jego uczniów z Wrocławia, Warszawy i Białegostoku.

Fundamentem doświadczeń i osiągnięć Profesora Stelmachowskiego są badania w dziedzinie prawa cywilnego. Przewodnym motywem cywilistycznej twórczości Profesora jest postrzeganie prawa jako instrumentu realizacji celów społecznych i ochrony społecznie doniosłych wartości. Drogę osiągnięć badawczych znaczą kolejne monografie i studia z zakresu cywilistyki: *Przysposobienie w polskim prawie rodzinnym* (1957), *Istota i funkcja posiadania* (1958), *Kontraktacja produktów rolnych* (1960), *Nominalizm pieniężny a waloryzacja* (Studia cywilistyczne, t. VI, Kraków 1965), *Odpowiedzialność cywilna za niedobory* (1966), *Ewolucja autonomii woli* (w: *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, 1983).

Podstawowym problemom prawa cywilnego poświęcony jest cykl traktatów z zakresu teorii tego prawa. Znaczącym wydarzeniem w rozwoju polskiej cywilistyki było pierwsze wydanie *Wstępu do teorii prawa cywilnego* (1969), w którym Autor zawarł refleksje dotyczące tak ważnych kwestii, jak zasady prawa cywilnego, klauzule generalne w kodeksie cywilnym, źródła

prawa cywilnego czy problematyka osób prawnych. Drugie wydanie *Wstępu do teorii prawa cywilnego* miało miejsce w 1984 r. i przyniosło przewartościowanie niektórych ujęć, dokonane niewątpliwie pod wpływem świeżych doświadczeń związanych z powstaniem ruchu „Solidarności” i stanem wojennym. Ukoronowaniem cyklu jest dzieło pt.: *Zarys teorii prawa cywilnego* (1998), bogato uwzględniające doświadczenia i dorobek III Rzeczypospolitej w budowaniu demokratycznego państwa prawnego i gospodarki rynkowej. W podsumowaniu pracy Profesor stwierdza, że „szansą i celem prawa cywilnego winno być zbliżanie do siebie ludzi, zwłaszcza tych wszystkich, którym nie jest obojętna sprawa drugiego człowieka...”. Także na emeryturze Profesor aktywnie uczestniczył w opracowaniu fundamentalnych syntez cywilistycznych, czego wyrazem są Jego poglądy na temat prawa własności (modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe, treść i wykonywanie prawa własności) zaprezentowane w „Systemie Prawa Prywatnego” (Tom 3, Prawo rzeczowe, pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2003).

Prawo rolne jest dziedziną, w której Profesor A. Stelmachowski odegrał rolę szczególną. W ciągu 50-ciu lat wyodrębniania się prawa rolnego (z prawa administracyjnego oraz cywilnego) prawo to stawało się nową gałęzią (najpierw w płaszczyźnie dydaktycznej, a później i doktrynalnej) przy stałym, twórczym, często krytycznym zaangażowaniu Profesora. Jego zasługą jest określenie przedmiotu i zakresu prawa rolnego (objęcie zakresem badań także rolnictwa indywidualnego, skazywanego w latach 1956–80 na „stopniowe socjalistyczne przekształcenia”). Jego dorobkiem jest opracowanie podstawowych konstrukcji prawnorolnych, takich jak zasady prawa rolnego, czy koncepcja własności rolniczej, rozumiana jako kompleks praw i obowiązków. Jego osiągnięciem są także konkretne rozwiązania prawne służące obronie rolnictwa indywidualnego. Dość wskazać, że wprowadzona przepisem art. 131 kc. (w 1982 r.) reguła, iż PRL gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących trwałe i równoprawny element społeczno-gospodarczego ustroju PRL, była konsekwencją realizacji Porozumień rzeszowsko-ustrzyckich, przy zawarciu których głównym doradcą „Solidarności RI” był Profesor Stelmachowski.

Mówiąc o zasługach Profesora w dydaktyce prawa rolnego, wyeksponować pragnę dwie okoliczności. Profesor jest twórcą koncepcji, a zarazem głównym współautorem podręcznika akademickiego („Prawo rolne” – 1966, 1970, 1980, 1987, „Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej” – 1994, 1997, 1999), uznawanego za podstawowy materiał dydaktyczny w tej dyscyplinie. Służył on 40. rocznikom studentów kierunków prawa i administracji. Oryginalna metoda prowadzenia ćwiczeń z prawa rolnego (z uwzględnieniem badań terenowych w środowisku wiejskim) sprawiła,

iż dzięki Profesorowi prawo rolne – wbrew potocznym mniemaniom – jest niezwykle interesującą dyscypliną.

Dowodem szczególnego autorytetu Profesora A. Stelmachowskiego jest funkcja redaktora naukowego najnowszego podręcznika „Prawo rolne” (Wyd. Prawnicze Lexis Nexis 2003; wydanie 4 – 2008), będącego w zamyśle próbą zintegrowania zarówno środowiska, jak i programów nauczania prawa rolnego (wraz z powstającym prawem żywnościowym). Podręcznik ten powstał z inicjatywy Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów (którego honorowym przewodniczącym był Profesor), a przygotowany został przez 20 współautorów z 9-ciu uniwersytetów. Podręcznik ten ma rzeczywiście ogólnopolski charakter.

O uznaniu pozycji Profesora w skali międzynarodowej świadczą Jego artykuły w renomowanych czasopismach zagranicznych, zaproszenia do udziału w konferencjach i towarzystwach naukowych, przede wszystkim zaś doktoraty honorowe Uniwersytetu Paris I Pantheon-Sorbonne oraz Uniwersytetu w Ferrarze, a także prestiżowe członkostwo w Akademii de l'Agriculture de France. Profesor był pierwszym polskim uczonym w Europejskim Komitecie Prawa Rolnego (CEDR); dzięki Jego staraniom i autorytetowi Polskie Stowarzyszenie Prawników Agrarystów zostało podniesione do rangi sekcji krajowej Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego.

Działalność naukowo-dydaktyczna i służba publiczna Profesora miała miejsce głównie w Warszawie i Uniwersytecie Warszawskim. W biografii Profesora chwalebnie zapisał się także okres wrocławski (lata 1962–69), gdzie Profesor należał do wybitnych twórców ośrodka prawniczego na Uniwersytecie. Także Białystok był miejscem aktywnej, pionierskiej działalności Profesora, który współtworzył środowisko naukowe Wydziału Administracyjno-Ekonomicznego, później zaś – Wydziału Prawa Filii Uniwersytetu Warszawskiego, i walczył o powstanie Uniwersytetu w Białymstoku. Podziękowaniem za zasługi Profesora dla tych środowisk naukowych jest przyznanie Mu tytułu doktora honoris causa Uniwersytetu w Białymstoku (1999 r.) oraz tytułu doktora honoris causa Uniwersytetu Wrocławskiego (2005 r.). Profesor jest również doktorem honorowym Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (2003 r.).

Profesor Andrzej Stelmachowski jest twórcą nowej szkoły naukowej prawa rolnego, albowiem swoim dorobkiem naukowym przygotował podstawy teoretyczne do wyodrębnienia (w płaszczyźnie doktrynalnej i dydaktycznej) prawa rolnego jako odrębnej gałęzi; zaproponował oryginalną metodę badawczą – badanie prawa w procesie jego stosowania, i wokół tych

idei zorganizował zespół badawczy – liczne grono uczniów w ośrodkach wrocławskim, warszawskim i białostockim.

W uznaniu zasług dla rozwoju nauki prawa, dla budowy demokratycznego państwa prawnego oraz dla kształtowania kultury prawnej narodu Profesor Andrzej Stelmachowski odznaczony został Krzyżem Wielkim Orderu Odrodzenia Polski oraz – pośmiertnie – Orderem Orła Białego.

We wszystkich dziedzinach swojego zaangażowania, pomimo zmian zachodzących w zewnętrznym otoczeniu, Profesor A. Stelmachowski prezentował zawsze trwałe wartości, wśród których wymienić trzeba: prawość, wierność przekonaniom i odpowiedzialność, troskę o dobro wspólne, solidarność ze słabszym i kierowanie się społeczną nauką Kościoła, co zapewniło Mu niekwestionowany autorytet moralny człowieka o wielkiej sile charakteru, wyrozumiałego wszakże dla ludzkich słabości.

Przyjemnością było znać Profesora, przywilejem – współpracować z nim, a szczęściem – należeć do grona uczniów, dla których był Mistrzem, ale i coraz bardziej Przyjacielem. Mistrz był wspaniałym, mądrym, spełnionym człowiekiem; dzięki Jego wiedzy i wsparciu wyszliśmy „na ludzi”.

x x x

Uroczystości pożegnalne Profesora Andrzeja Stelmachowskiego miały miejsce 15 kwietnia br. w Bazylice Archikatedralnej Św. Jana Chrzciciela (koncelebrowaną Mszę żałobną odprawił Kardynał Józef Glemp, Prymas Polski) oraz na Starych Powązkach (mowy pożegnalne wygłosili: Prezydent RP Lech Kaczyński, Marszałek Senatu RP Bogdan Borusewicz, Prezes Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” Maciej Płażyński oraz Dziekan Wydziału Prawa UW prof. Krzysztof Rączka). Wokół mogiły zgromadziła się ogromna rzesza ludzi pogrążonych w smutku; każdemu z nich Profesor coś z Siebie pozostawił.

Dziękujemy!

Stanisław Prutis

Uniwersytet w Białymstoku

WSPÓŁCZESNE TENDENCJE ROZWOJU PRAWA ROLNEGO

1. Na konferencji w Sadkach w 1968 r. A. Stelmachowski wygłosił referat na temat miejsca prawa rolnego w systemie prawa¹. Warto ten fakt odnotować nie tylko z powodu upływu czterdziestu lat od pierwszego spotkania agrarystów z wybitnymi przedstawicielami praktyki rolniczej. Poruszone przez Autora kwestie obrazują nie tylko podstawowe – na ówczesnym etapie rozwoju – zagadnienia teoretyczne prawa rolnego, ale również stan legislacji dotyczącej rolnictwa. Obowiązujące unormowania rolne znacznie odbiegają od tych sprzed prawie pół wieku, a także inny jest zakres problematyki badawczej²; obejmuje ona także zupełnie nowe, nieznane uprzednio kwestie.

Już te ogólne uwagi wprowadzające wskazują na zmiany legislacji dotyczącej rolnictwa. Są one nieodłączną cechą prawa rolnego, towarzyszą kształtowaniu się tej dziedziny prawa od jej zarania. Określając proces zmian, można wskazać pewne prawidłowości, właśnie tendencje rozwoju. Oczywiście jest, że tendencje te ulegały przekształceniom na przestrzeni czasu; inne były w momencie narodzin prawa rolnego, inne są w czasach współczesnych. Do pokazania zasadniczych linii rozwojowych przed przeszło już piętnastu laty skłaniał zauważony przez W. Pańko kryzys prawa rolnego³, a następnie proces dostosowywania polskiego prawa rolnego do standardów europejskich⁴. W ostatnim zaś czasie znalazły one szerszy wyraz w monografii poświęconej ogólnym problemom prawa rolnego⁵.

- 1 A. Stelmachowski, Miejsce prawa rolnego w systemie prawa, (w:) Zagadnienia prawa rolnego, red. J. Paliwoda, Warszawa 1970.
- 2 Świadczy o tym już program konferencji „Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego”, Ustroń 16–17 maja 2008 r.
- 3 R. Budzinowski, Prawo rolne między historią a przyszłością, (w:) Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Waleriana Pańko, Katowice 1993.
- 4 R. Budzinowski, Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju – referat wygłoszony w 2000 r. w Rydzynie k. Leszna na konferencji „Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki” oraz opublikowany pod tym samym tytułem w formie artykułu (w:) Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2002, z. 2; Zob. też E. Tomkiewicz, Tendencje rozwojowe współczesnego prawa rolnego, Studia Prawnicze 2001, z. 3–4.
- 5 R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008, s. 120 i n.



Niniejsze opracowanie, nawiązujące do ostatnio wymienionej pracy, zawiera uwagi o ogólnym charakterze. Zgodnie z już dokonanymi ustaleniami prezentuje się tu następujące tendencje: dynamikę, ekspansję, publicyzację oraz instytucjonalizację. Odpowiadają one współczesnym liniom rozwojowym prawa rolnego, każda z nich określa nieco inny aspekt legislacji rolnej, a wszystkie łącznie oddają aktualny obraz prawa rolnego „w ruchu”. O ile dynamika prawa rolnego charakteryzuje rozwój tej dziedziny legislacji od strony źródeł, ekspansja wyraża rozbudowę przedmiotu regulacji, to publicyzacja wskazuje na metodę (sposób) oddziaływania, a instytucjonalizacja – na stosowane instrumenty prawne.

2. Dynamika prawa rolnego oznacza stopniowe narastanie ustawodawstwa rolnego, przejawia się wzrostem liczby aktów prawnych poświęconych (w całości lub w części) problematyce rolnej. Jest to tendencja widoczna już *prima facie*, stanowi swoisty paradoks rozwoju prawa rolnego, polegający na tym, że zmniejsza się liczba ludności zawodowo czynnej w rolnictwie, ale jednocześnie zwiększa się ilość aktów prawnych dotyczących tego działu gospodarki⁶. Omawiając dynamikę prawa rolnego, a więc ilościowy aspekt regulacji rolnych, należy na wstępie zwrócić uwagę na ich cechy wyróżniające.

Przedmiotem zainteresowania nie są bowiem wszystkie unormowania odnoszące się do rolnictwa, lecz tylko te z nich, które zawierają regulacje specjalne lub szczególne. Takie ograniczenie jest konsekwencją charakterystyki unormowań „rolnych”. Tworzą je – z punktu widzenia źródeł – akty prawne „specjalne” w całości lub w części oraz akty prawne zawierające unormowania szczególne. Te pierwsze odnoszą się wyłącznie do rolnictwa, a nie do innych dziedzin gospodarki; mają więc charakter specjalny, a nie uniwersalny (powszechny)⁷. Stanowią one *ius proprium* rolnictwa. Te drugie natomiast w postaci przepisów lub ich zespołów (instytucji prawnych) mają charakter odrębny, zawierają rozwiązania odmienne od ogólnych (np. przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych). Stanowią one *ius singulare* rolnictwa⁸.

Legislacja rolna w przeszłości narastała stopniowo, choć w różnym tempie. Szczególnego przyspieszenia rozwój ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa nabierał w okresach trudnych (np. po dwóch wojnach światowych w ubiegłym wieku). Rozbudowa legislacji rolnej charakteryzuje również czasy współczesne i dotyczy zarówno międzynarodowego prawa rolnictwa, wspólnotowego prawa rolnego, jak

- 6 J. Hudault, *Droit rural*, Paris 1988, s. 1. Natomiast M. Cardwell zauważa paradoks polegający na specjalnym statusie rolnictwa, choć jego rola w gospodarce uległa znacznemu zmniejszeniu – *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 13.
- 7 Unormowania o charakterze uniwersalnym są również, co zrozumiale, przedmiotem zainteresowania nauki o prawie rolnym, ale nie mają charakteru wyróżniającego tę dziedzinę prawa.
- 8 O różnych postaciach przepisów dotyczących rolnictwa zob. bliżej W. Winkler, *Das Agrarrecht, sein Gegenstand und seine Stellung in der Rechtsordnung*, (w:) *Recht, Umwelt, Gesellschaft. Festschrift für Alfried Pikalo zum 70. Geburtstag*, Berlin 1979, s. 364–365.

i krajowego prawa rolnego. O ile międzynarodowe prawo rolnictwa i wspólnotowe prawo rolne mają charakter bardzo dynamiczny, o tyle prawo krajowe – charakter bardziej statyczny⁹. Wynika to między innymi z różnic w sposobie stanowienia, jak i powiązania z tradycją prawną. W każdym zaś razie rozwój tego ostatniego jest coraz bardziej determinowany przez czynniki międzynarodowe¹⁰.

W rezultacie legislacja rolna rodzi, przynajmniej na pierwszy rzut oka, wrażenie pewnego chaosu. Na obowiązujące prawo rolne składają się bowiem akty prawne wydane w różnym czasie, w kolejnych fazach rozwoju ustawodawstwa rolnego, operujące zróżnicowaną terminologią. Obok siebie występują regulacje dotyczące kształtowania stosunków własnościowych i korzystania z gruntów, charakterystyczne dla początkowego okresu rozwoju prawa rolnego oraz dotyczące komercjalizacji produkcji czy jakości produktów rolnych, właściwe dla prawa współczesnego. Wspólnotowe prawo rolne nie jest natomiast obciążone takim „spadkiem przeszłości ani tradycji” jak prawo krajowe¹¹, wnosi ono do języka prawnego terminologię obcą kontynentalnym porządkom prawnym, czerpiącą wiele z tradycji prawa rzymskiego¹².

Zauważa się przy tym, że w państwach zachodnioeuropejskich ustawodawstwo rolne narasta poza kodeksami cywilnymi¹³. Na tym tle formułuje się nawet opinie o ograniczeniu znaczenia dla prawa rolnego regulacji kodeksowej (cywilnej)¹⁴. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast wprowadzanie aktów prawnych (jak np. we Francji i ostatnio we Włoszech) o szerokim zakresie regulacji, mających istotne znaczenie dla „ukierunkowania” rolnictwa. W polskim porządku prawnym nie występują tego rodzaju akty, takiego znaczenia nie ma (mimo bardzo szerokiego przedmiotu regulacji wyznaczonego tytułem) wspomniana już ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Natomiast widoczne jest również narastanie regulacji prawnorolnej poza kodeksem cywilnym (w warunkach ograniczenia szczególnych rozwiązań rolnych w samym kodeksie).

- 9 Tak A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino 2002, s. XVII (Introduzione).
- 10 Jak piszą E. Casadei i L. Costato, „polityka rolna jest bowiem zasadniczo uzależniona od poszanowania międzynarodowych zobowiązań” – *Il diritto agrario nell'anno 2000*, *Rivista di Diritto Agrario* 2000, z. 1, s. 21.
- 11 Tak C. Hernandez-Zakine, C. Hernandez-Zakine, *Analyse juridique de la multifonctionnalité de l'agriculture: l'intérêt général au cœur de l'agriculture* (cz. 1), *Revue du Droit Rural* 2000, nr 283, s. 264.
- 12 Tak J. Hudault, *La différence d'approche conceptuelle et méthodique de la notion d'agriculture en droit français et en droit communautaire* (Observations sur la différence entre les systèmes juridiques nationaux d'inspiration romaniste et le système communautaire), *Revue du Droit Rural* 1995, nr 277, s. 486. Zdaniem Autora, wspólnotowe prawo rolne wywodzi się z systemu *Case law* i można je zakwalifikować bardziej jako system empiryczny, praktyczny lub użytkowy niż jako konstrukcję doktrynalną.
- 13 O takim zjawisku we Włoszech, a także w innych państwach europejskich pisze A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario. Elementi di teoria generale*, I, Milano 1988, s. 198. Na tym tle ten sam autor pisze o dekodyfikacji prawa rolnego – *Décodification du droit agricole italien*, (w:) *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001.
- 14 Aktualne prawo rolne jest „prawem pozakodeksowym”. Tak M. Tamponi, *Diritto agrario tra codice e mercato*, *Rivista di Diritto Agrario* 2002, z. 4, s. 725.

Charakterystyczne dla rozwoju dzisiejszego ustawodawstwa rolnego jest odchodzenie od szczególnego regulowania stosunków rolnych w kierunku prawa specjalnego. Rezygnowanie przez ustawodawcę ze szczególnych unormowań nie może być traktowane jako objaw słabości prawa rolnego (jako dziedziny legislacji)¹⁵, skoro procesowi temu towarzyszy rozwój ustawodawstwa specjalnego w zakresie prawa powszechnego (przede wszystkim – o czym dalej – publicznego).

W warunkach narastania regulacji rolnych, powodujących zjawisko określane jako „inflacja przepisów”¹⁶, nie dziwią postulaty doktryny zmierzające do uporządkowania ustawodawstwa rolnego, także w formie kodeksu, a jednocześnie zrozumiałe są trudności w jego opracowaniu. Właśnie kodeks rolny ma być tym aktem prawnym, który pozwoli usystematyzować to ustawodawstwo, uprościć je, wyeliminować sprzeczności itd¹⁷, nawet przy założeniu, że nie będzie w zasadzie zawierał nowych rozwiązań, a jego cechy będą odbiegały od tradycyjnych wymogów kodeksu. Jednakże i taki „uproszczony” kodeks rolny jest niezmiernie trudno opracować, a jeszcze trudniej doprowadzić do jego przyjęcia. Świadczą o tym problemy związane z próbą kodyfikacji włoskiego prawa rolnego¹⁸.

3. Ekspansja prawa rolnego oznacza rozszerzanie się przedmiotu regulacji, wkraczanie regulacji prawnorolnych na coraz to nowe obszary. Jest to pewien proces historyczny, w którego wyniku następuje „agraryzacja” tych stosunków społecznych, które dotychczas nie były objęte ustawodawstwem rolnym. Proces ten nie występował, ani obecnie nie występuje w równym stopniu we wszystkich sferach rolnictwa. Jest on związany ze stanem tego działu gospodarki, stopniem jego rozwoju, powiązaniem z innymi dziedzinami, a także z interwencją publiczną w rolnictwie, jej przedmiotem i zakresem.

Dlatego w prawie rolnym, patrząc z punktu widzenia genezy, dominowała problematyka ziemi i prawnych form korzystania z tego czynnika produkcji. W konsekwencji dawne prawo rolne było prawem gruntowym¹⁹. Nie można tego powiedzieć o tym prawie w czasach współczesnych. Jest ono rezultatem kolejnych etapów ewolucji, uwzględniania coraz to innych aspektów rolnictwa²⁰. Okazuje się,

że to właśnie na etapie komercjalizacji produkcji rolnej doszło do bardzo znacznego rozszerzenia przedmiotu regulacji prawnorolnych na te dziedziny, których stopień „nasylenia” prawem był znikomy albo w ogóle nie były one objęte taką regulacją. Dowodzą tego zmiany WPR i rozszerzenie przedmiotu wspólnotowego prawa rolnego.

„Proprodukcyjne” ukierunkowanie WPR nie doprowadziło do odpowiedniego podniesienia dochodów rolniczych, a spowodowało wiele niekorzystnych zjawisk, nie tylko w sferze rynku (np. nadwyżki produkcyjne), ale w zakresie środowiska czy bezpieczeństwa produktów rolnych i ich jakości. Z tego względu, a także z uwagi na coraz silniejsze uwarunkowania międzynarodowe, zmianie uległo samo podejście do rolnictwa, odejście od postrzegania tego sektora wyłącznie przez pryzmat wytwarzania produktów rolnych (rolnictwa monofunkcyjnego) do ujmowania go z punktu widzenia różnych funkcji spełnianych na rzecz społeczeństwa (rolnictwa wielofunkcyjnego)²¹. Związana z tymi zjawiskami ewolucja WPR, przy modyfikacji instrumentów interwencji rynkowej, doprowadziła do rozbudowy przedmiotu wspólnotowej regulacji na kwestie ochrony środowiska w rolnictwie, zapewnienia bezpieczeństwa żywności i odpowiedniej jej jakości oraz problematyki rozwoju obszarów wiejskich.

Ekspansja polskiego prawa rolnego została zdynamizowana w ramach procesu dostosowania naszego prawa do prawa wspólnotowego w celu uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Wiele kwestii zostało po raz pierwszy objętych regulacją prawną²². Dalsze rozszerzanie się przedmiotu prawa rolnego jest już konsekwencją objęcia naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną.

Okazuje się zatem, że charakteryzowana tu tendencja jest kolejnym paradoksem w rozwoju tej dziedziny ustawodawstwa, będącym logiczną konsekwencją wcześniej wymienionego. Mianowicie, zdaniem J. Hudault, zmniejsza się liczba zatrudnionych w rolnictwie, ale przedmiot prawa rolnego wykazuje wyraźną tendencję do ekspansji²³. Rozszerzanie się przedmiotu regulacji odnosi się zarówno do prawa międzynarodowego dotyczącego rolnictwa, jak i wspólnotowego prawa rolnego oraz prawa rolnego krajowego²⁴.

Uzasadnienia dla tej tendencji należy upatrywać w związku między rolnictwem, stopniem jego rozwoju, powiązaniem z innymi dziedzinami a interwencją publicz-

15 O czym pisał W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot*, (w:) *Z zagadnień prawa cywilnego*. Księga dedykowana profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu, Białystok 1991, s. 131.

16 Zob. np. A. Carrozza, *La ricostruzione teorica del sistema del diritto agrario attraverso i suoi istituti*. Raggionamenti sulla tecnica di applicare, *Rivista di Diritto Agrario* 1992, z. 2, s. 219.

17 Por. L. Costato, *I tre decreti orientamento: della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*. Note introduttive, (w:) *Le Leggi Civili Comentate* 2001, nr 3–4, s. 247.

18 Bliżej o kodyfikacji prawa rolnego zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 158.

19 Jak pisał K. Kreuzer w połowie lat osiemdziesiątych (*Rapporto sullo stato del diritto agrario in Europa*, *Rivista di Diritto Agrario* 1983, z. 1, s. 185 i n.), prywatne prawo gruntowe uważa się we wszystkich porządkach prawnych za tradycyjne jądro prawa rolnego, ale w żadnym państwie regulacja prawnorolna nie ogranicza się do problematyki gruntowej, lecz obejmuje już bardzo szeroki zakres regulacji. Taki kompleks norm dotyczących rolnictwa określa się jako nowoczesne prawo rolne.

20 Zob. wyróżnienie etapów rozwoju rolnictwa i prawa rolnego – M. Błażejczyk, A. Stelmachowski, *Nowe zjawiska w produkcji rolniczej i pararolniczej a ustrój prawny polskiego rolnictwa*, *Państwo i Prawo* 1989, z. 1, s. 38.

21 Zob. C. Hernandez-Zakine, *Analyse juridique de la multifonctionnalité de l'agriculture: l'intérêt général au cœur de l'agriculture* (cz.1), *Revue du Droit Rural* 2000, nr 283, s. 263 i n.; J. Hudault, *Rapport de synthèse du XVII Congrès Européen de droit rural*, *Rivista di Diritto Agrario* 1995, z. 1, s. 63 i n. O koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa zob. też A. Szymecka, *Wielofunkcyjne przedsiębiorstwo rolne w prawie włoskim*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2007, nr 1, s. 225 i n.

22 Bliżej zob. np. R. Budzinowski, *Z problematyki dostosowania prawa rolnego i administracji publicznej w rolnictwie do realizacji Wspólnej Polityki Rolnej*, *Prawo i Administracja*, Piła 2005, tom IV, s. 12 i n.

23 J. Hudault, *Droit rural*, Paris 1987, s. 1.

24 Tak J. Hudault, *L'évolution et les fondements actuels du droit rural*, *Rivista di Diritto Agrario* 2006, z. 3, s. 259.

ną w tę sferę gospodarki, jej przedmiotem i zakresem, a przez to również w związku między czynnikiem przyrodniczo-technicznym a innymi czynnikami rozwoju prawa rolnego. Wszakże na przestrzeni czasu uległo zmianie nie tylko natężenie interwencji, ale również jej przedmiot i zakres. Na pewnym etapie rozwoju głównym przedmiotem oddziaływania przestała być ziemia, a stał się rynek. Komercjalizacja tego działu gospodarki doprowadziła do eksponowania nieprodukcyjnych funkcji rolnictwa (ekologicznych, zdrowotnych, terytorialnych), przyniosła też odejście od ujmowania rozwoju tego działu gospodarki w izolacji, do wiązania go z rozwojem innych działów gospodarki, a także z rozwojem obszarów wiejskich, z rozwojem regionalnym.

Na tym tle ekspansja prawa rolnego wyraża się w przejściu od „agrarnych korzeni” tej dziedziny legislacji (gdy głównym przedmiotem regulacji był grunt rolny), poprzez komercjalizację do agraryzacji problematyki środowiska w rolnictwie, żywnościowej oraz obszarów wiejskich. O ile komercjalizacja rolnictwa, z uwagi na stopniową liberalizację handlu, będzie podlegać procesowi deregulacji (dezagraryzacji), to w ostatnio wymienionych dziedzinach uwidoczni się dalszy proces agraryzacji. Nie znaczy to, że problematyka gruntowa w regulacji prawnorolnej straci na znaczeniu. Zmienia się, co widać obecnie, jej traktowanie przez ustawodawcę; nie przez pryzmat „prawa do ziemi”, ale z punktu widzenia „prawa ziemi”²⁵. W każdym zaś razie efektem ekspansji prawa rolnego jest wyodrębnienie pewnych jego działów oraz potrzeba określenia na nowo jego relacji z innymi dziedzinami prawa.

4. Publicyzacja prawa rolnego oznacza stopniowe (choć z różnym nasileniem w czasie) narastanie regulacji o charakterze publicznoprawnym w ramach unormowań dotyczących rolnictwa. Jest ona wynikiem narastania regulacji prawnych w tych sferach rolnictwa, które normowane są głównie przez przepisy prawa publicznego. Okazuje się bowiem, że w prawie rolnym – jako dziedzinie kompleksowej regulacji prywatnoprawne i publicznoprawne dotyczące rolnictwa nie są wzbogacane w jednakowym stopniu; szybciej rozbudowywane są te ostatnie. Niezależnie więc od tego, czy w poszczególnych państwach europejskich prawo rolne wywodzi się – z punktu widzenia genezy – bardziej z prawa prywatnego czy bardziej z prawa publicznego, podlega procesowi publicyzacji. Już od początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku w państwach Europy Zachodniej dostrzegana jest ogólna tendencja do przesuwania się punktu ciężkości od prawa rolnego prywatnego do prawa rolnego publicznego²⁶.

Współcześnie, dzięki procesowi publicyzacji, właśnie część publicznoprawna prawa rolnego jest niezmiernie rozbudowana, a nawet jest dominująca, gdy idzie

o liczbę aktów prawnych oraz o przedmiotowy zakres regulacji. Jej rola niewątpliwie wzrosła pod wpływem wspólnotowego prawa rolnego²⁷. Publicyzacja prawa rolnego odzwierciedla przydatność regulacji publicznoprawnych dla ingerencji czynnika publicznego w rolnictwie. Jej wynikiem jest rozszerzanie się zakresu administrowania rolnictwem (w sensie przedmiotowym) oraz rozbudowa administracji rolnictwa (w sensie podmiotowym). Jednakże wbrew sugestiom *prima facie*, publicyzacja prawa rolnego nie oznacza osłabienia znaczenia rozwiązań z zakresu prawa prywatnego (dokładniej: prawa cywilnego). Wszakże cele administrowania osiąmane są nie tylko poprzez zakazy czy nakazy, ale – zwłaszcza gdy idzie o realizację WPR – poprzez operowanie bodźcami lub zachętami.

We współczesnym prawie rolnym rośnie znaczenie umów jako instrumentu realizacji celów wyznaczonych dla administracji rolnictwa. Zjawisko to, zwane kontraktualizacją²⁸, występuje nie tylko – tradycyjnie – w sferze polityki rynkowej (umowy dotyczące wytwarzania i zbytu produktów rolnych²⁹), ale przede wszystkim w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Właśnie wzrost znaczenia umów w działaniach pomocowych na rzecz rozwoju tych obszarów jest najlepszym przykładem obrazującym rolę kontraktualizacji w prawie rolnym.

Publicyzacja prawa rolnego wyrażająca proces narastania regulacji publicznoprawnych w sferze rolnictwa ma także – jak widać – inne, prywatnoprawne oblicze, co może wydawać się swoistym paradoksem. Nie oznacza ona deprecjacji regulacji z zakresu prawa prywatnego (prawa cywilnego). Ustawodawca wspólnotowy, a za nim także krajowy, nie rezygnując z form właściwych dla prawa publicznego, do realizacji celów publicznych w niektórych sferach wymienionego działu gospodarki używa instrumentów z zakresu prawa cywilnego³⁰. W ten sposób uwzględnia się autonomię podmiotów administrowanych, gdy idzie o prowadzenie działalności rolniczej, a jednocześnie zmniejsza się możliwość wystąpienia ewentualnych konfliktów między organami administracji publicznej w rolnictwie a tymi podmiotami. Wyraża się w tym ewolucja stosunku czynnika publicznego do rolnictwa, którą można wyrazić jako przejście od kierowania czy zarządzania tym działem gospodarki do ukierunkowywania jego rozwoju.

Okazuje się zatem ostatecznie, że wzmożenie ingerencji publicznej powoduje wprowadzenie publicyzacji prawa rolnego, ale nie jest to równoznaczne z wypieraniem

27 Por. E. Romagnoli, Il diritto agrario nel momoneto presente, (w:) Gli attuali confini del diritto agrario. Atti del Convegno di "Enrico Bassanelli", Firenze 28–30 aprile 1994, red. E. Casadei, A. Germanò, E. Rook Basile, Milano 1996, s. 17.

28 Zob. F. Bruno, Strumenti contrattuali di governo dell'agricoltura: il caso francese, Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente 2000, nr 12, s. 720; F. Adornato, Od kontraktu rolnego do kontraktualizacji programowanej, Przegląd Prawa Rolnego 2007, nr 1, s. 209 i n.; tenże, Nowa rola kontraktu między licznymi modelami rolnictwa, wielością źródeł i rozwojem obszarów wiejskich, Przegląd Prawa Rolnego 2007, nr 2, s. 13 i n.

29 Umowy te pełnią funkcję instrumentu organizacji rynku rolnego w warunkach ograniczania produkcji. Zob. bliżej R. Budzinowski, Zmiany prawa rolnego..., s. 160.

30 Por. L. Costato, Corso di diritto agrario, Milano 2001, s. 11.

25 Por. C. A. Graziani, Dal diritto alla terra al diritto della terra, (w:) Le risorse preziose: lo squadro del giurista, red. C. A. Graziani, Milano 2005, s. 26.

26 K. Kreuzer, Rapporto sullo stato del diritto agrario in Europa, Rivista di Diritto Agrario 1983, z. 1, s. 192.

prawa prywatnego przez prawo publiczne³¹, jako że to ostatnie wkracza na nowe obszary, nieobjęte dotychczas reżimem „rolnym”, a zatem w zasadzie nie następuje „kosztem” prawa prywatnego. Realizacja interesu społecznego, wyrażona w regulacjach publicznoprawnych, dokonywana jest poprzez realizację interesu jednostki (producenta rolnego)³². Znajduje to wyraz właśnie w przedstawionym zjawisku kontraktualizacji. Natomiast sam producent rolny, podejmujący zadania w interesie publicznym, traktowany jest nawet jako „współpracownik organów administracji”³³.

5. Instytucjonalizacja prawa rolnego wyraża się w narastaniu, zwiększaniu liczby instytucji prawnych, czyli zespołów funkcjonalnie ze sobą powiązanych przepisów³⁴ dotyczących rolnictwa. Jest to również pewien proces historyczny, przebiegający z różnym nasileniem i w niejednakowym stopniu w różnych sferach regulacji tego działu gospodarki. Poszczególne instytucje nie zawsze są przez ustawodawcę ukształtowane w sposób wyraźny i pełny, ich kształt oraz znaczenie nie są stałe, a w konsekwencji treść oznaczających je pojęć jest również zmienna. Wiele szczegółowych rozwiązań dopiero z biegiem czasu ulega przekształceniu w odrębne instytucje prawne³⁵, przy czym tworzące je przepisy zawarte są często w wielu aktach prawnych. Zmiany zaś regulacji dotyczących rolnictwa powodują często zmianę albo utratę znaczenia instytucji dotychczasowych, a niekiedy nawet ich likwidację³⁶. Kształt wielu instytucji z omawianej dziedziny prawa określony jest przez przepisy prawa rolnego wspólnotowego i krajowego. Trudność natomiast polega na tym, jak stwierdzono w doktrynie, że w prawie wspólnotowym nie istnieją instytucje prawne rozumiane w sensie klasycznym i tradycyjnym³⁷, stosowana terminologia obca jest pojęciom występującym w kontynentalnych systemach prawnych³⁸, a wiele regulacji ma charakter bardzo techniczny, ekonomiczny czy finansowy³⁹.

31 O zjawisku wypierania prawa prywatnego przez prawo publiczne w sferze stosunków rolnych pisze A. Sanches Hernández, *El derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva*, *Derecho Agrario y Alimentario* 2000, nr 37, s. 25.

32 Por. W. Winkler, *Das Agrarrecht, sein Gegenstand und seine Stellung...*, s. 378. Mając to na uwadze, zdaniem tego Autora, podział na prawo publiczne i prywatne ma niewielkie znaczenie.

33 Tak J. Hudault, *Rapport...*, s. 63 i n.

34 W ten sposób pojęcie instytucji prawnej określa Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 83 i n. Podobnie A. Carrozza (*L'individuazione del diritto agrario per mezzo dei suoi istituti*, *Rivista di Diritto Civile* 1975, z. 1, s. 159), według którego omawiane pojęcie powinno być „zastrzeżone dla wskazania zespołu przepisów prawnych, połączonych w optyce jednego celu”.

35 Por. A. Lichorowicz, *Ewolucja polskiej definicji prawa rolnego na tle doktryny zachodnioeuropejskiej*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1997, z. 4, s. 625.

36 Zdaniem R. Zeledon Zeledon (*Prawne aspekty wspieranego rozwoju rolnictwa*, *Prawo Rolne* 1974, nr 4, s. 12) ekonomizacja gospodarki i związana z tym zjawiskiem dezagregacja regulacji prawnych powoduje upadek wielu instytucji prawnych.

37 Takie stwierdzenie zostało sformułowane w 1992 r. podczas kongresu prawa rolnego w Pizie. Zob. A. Massart, *Síntesis de derecho agrario. Conferencias para Latinoamérica. Tercera edición ampliada*, Pisa 2001, s. 193–194. Bliżej instytucje wspólnotowego prawa rolnego charakteryzuje A. Carrozza, *Gli istituti del diritto agrario comunitario*, (w:) *Introduzione allo studio del diritto agrario comunitario*, red. M. Goldoni, A. Massart, Pisa 1995, s. 123 i n.

38 Bliżej zob. J. Hudault, *La différence...*, s. 486 i n.

39 Zob. np. K. Kroeschell, *Le droit rural dans la société industrielle*, *Rivista di Diritto Agrario* 1968, z. 1, s. 10–11; A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996,

Narastanie instytucji prawnorolnych występuje zarówno w zakresie (rolnego) prawa prywatnego, jak i prawa publicznego, z tym że w zróżnicowanym stopniu. Większą dynamikę wykazują, w związku z publicyzacją prawa rolnego, instytucje prawnorolne w prawie publicznym⁴⁰. Dlatego słusznie uważa się, że w omawianej tu dziedzinie prawa następuje przesunięcie punktu ciężkości z tradycyjnych instytucji prawa cywilnego na nowe regulacje dotyczące reglamentacji procesu produkcji, wymagań jakościowych czy organizacji rynku⁴¹.

W sposób bardzo ogólny rozwój instytucji prawnorolnych można prześledzić na tle znanego rozróżnienia etapów rozwoju tej dziedziny prawa, uwzględniając rozszerzanie się jej przedmiotu. Początkowo, sięgając do genezy, punktem odniesienia i centrum zainteresowania była rolnicza własność gruntowa oraz instytucje służące do jej kształtowania. W miarę intensyfikowania rolnictwa głównym przedmiotem zainteresowania stało się gospodarstwo rolne i – następnie – przedsiębiorstwo rolne. Przesunięcie się punktu ciężkości na regulację rynku rolnego spowodowało wprowadzenie do regulacji prawnorolnej instytucji stanowiących odzwierciedlenie kategorii ekonomicznych, związanych z rynkiem, z jego organizacją (np. ceny rolne, kwoty produkcyjne, prawo do produkcji, porozumienia branżowe, zrzeszenia producentów itd.).

Komercjalizacji prawa rolnego na pewnym etapie rozwoju towarzyszyła rozbudowa instytucji w zakresie ochrony środowiska w rolnictwie oraz w zakresie bezpieczeństwa i jakości produktów rolnych. Wreszcie położenie nacisku na rozwój obszarów wiejskich, oznaczające umiejscowienie przedsięwziętych środków w ramach rozwoju terytorialnego (lokalnego) i ochrony środowiska dało asumpt do wykorzystania niektórych instytucji dotychczas znanych (z zakresu polityki strukturalnej), ale także do wprowadzenia zupełnie nowych (np. umowy rolno-środowiskowej). Już ten ogólny przegląd wskazuje, jak bardzo rozwój instytucji prawnorolnych wyszedł poza sam proces wytwórczy w rolnictwie, w tym poza instytucje związane z gospodarką ziemią uprawną.

Współcześnie proces narastania instytucji nowych występuje zwłaszcza w sferze prawnej regulacji rynku rolnego oraz w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Z komercjalizacją rolnictwa wiążą się takie instytucje, jak np. kwoty produkcyjne, porozumienia branżowe, jakość produktów rolnych, odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt itp.⁴² Z kolei regulacja wsparcia rozwoju obszarów

s. 14. O występowaniu parametrów ekonomicznych w prawie rolnym pisze E. Tomkiewicz, *Tendencje rozwojowe współczesnego prawa rolnego*, *Studia Prawnicze* 2001, z. 3–4, s. 345.

40 Por. A. Carrozza, *La ricostruzione...*, s. 224.

41 Tak A. Lichorowicz, recenzja: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, (w:) *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1994, z. 2, s. 346.

42 Por. A. Luna Serrano, *El sentido de la evolución del derecho agrario*, *Rivista di Diritto Agrario* 2002, z. 4, s. 781; Jedną z cech „merkantylistycznego” profilu nowoczesnego prawa rolnego, zdaniem A. Massarta, są instytucje

wiejskich przyniosła choćby – wspomniane wcześniej – zobowiązania umowne, ale także konieczność bliższego prawnego określenia wspomnianych obszarów, jako punktu odniesienia tej regulacji⁴³. Niektóre z nowych instytucji nie mają „zakotwiczenia” w tradycji prawniczej, a określenie ich charakteru prawnego nie jest łatwe. Obrazowe wyrażenie, że są to instytucje prawne „trzeciej generacji”, te trudności po części tłumaczy, ale niewiele wyjaśnia⁴⁴.

Obok zwiększania się liczby instytucji prawnorolnych i przesuwania się punktu ciężkości w ich regulacji w wyniku ekspansji i publicyzacji prawa rolnego, wystąpiła również zmiana kształtu niektórych instytucji, ich roli i znaczenia. Stwierdzenie można odnieść do tradycyjnych, podstawowych dla prawa rolnego instytucji, jak własność, gospodarstwo rolne (przedsiębiorstwo rolne) oraz umowy. Takie instytucje występowały już u zarania prawa rolnego, a także są obecne we współczesnym prawie. Nie znaczy to, że ich kształt, rola i znaczenie pozostały niezmiennie⁴⁵.

W sumie wraz z rozwojem prawa rolnego, wskutek zwłaszcza ekspansji i publicyzacji, nastąpiła zmiana „instytucjonalnego” obrazu tej dziedziny legislacji. Liczba instytucji prawnych odnoszonych do rolnictwa uległa znacznemu powiększeniu, niektóre instytucje utraciły swe dotychczasowe znaczenie albo już nie występują w obowiązującym prawie, inne zaś uległy istotnym przekształceniom. Tak jak zróżnicowany jest stopień narastania regulacji prawnych w poszczególnych sferach rolnictwa, tak niejednakowe jest „natężenie” występowania instytucji prawnych. Dla obecnego etapu rozwoju prawa rolnego najbardziej charakterystyczna jest instytucjonalizacja rynku rolnego oraz obszarów wiejskich. Na pierwszy plan, w miejsce instytucji prawnych związanych z samym wytwarzaniem produktów rolnych, wysunęły się te, które są związane z efektami tego wytwarzania, a także te, które umiejscawiają rolnictwo w ramach rozwoju określonego terytorium.

Wraz z odejściem od sektorowego traktowania rolnictwa w polityce gospodarczej instytucje prawa rolnego charakteryzują się coraz większymi powiązaniem z instytucjami innych dziedzin prawa⁴⁶. Co więcej, instytucje te stanowią niekiedy efekt łączenia regulacji prywatno- i publicznoprawnych, czego przykładem mogą być kwoty produkcyjne w rolnictwie czy zobowiązania umowne w ramach rozwoju obszarów wiejskich. To „przeplatanie się” obu wspomnianych regulacji w konstruowaniu tych instytucji przesądza o ich swoistym charakterze. Można w nim upatry-

prawne określające pewne parametry ekonomiczne (cła, ceny, zachęty, taryfy), jak też pogłębienie pojęcia produktów rolnych – A. Massart, *Sintesis...*, s. 196–197.

43 Zob. np. rozważania co do pojęcia obszarów wiejskich (przestrzeni wiejskiej): P.M. Porru, *L'espace rural dans le système juridique italien*, *Revue du Droit Rural* 1999, nr 278, s. 588 i n. oraz J. Hudault, *Le problème de la définition juridique de l'espace rural*, *Revue du Droit Rural* 2000, nr 288, s. 579 i n.

44 Por. E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 163 (i powołaną tam literaturę).

45 Zob. bliżej R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 149 i n.

46 Tak W. Winkler, *Das Agrarrecht, sein Gegenstand*, s. 371, 375.

wać przynajmniej jedną z cech instytucji prawnorolnych, „właściwych” dla prawa rolnego.

6. Omówione tendencje charakteryzują współczesne prawo rolne „w ruchu”, z dynamicznego punktu widzenia. Nie występują one w jednakowym stopniu we wszystkich działach tej dziedziny prawa. Na ich podstawie można sformułować inaczej ujęte prawidłowości, stanowiące w gruncie rzeczy pewne sprzeczności rozwojowe prawa rolnego.

W pierwszym rzędzie, nawiązując do dynamiki prawa rolnego, należy zaprezentować sprzeczność wyrażoną w sformułowaniu „między uniwersalizmem a partykularyzmem” regulacji prawnorolnych. Jak wiadomo, z punktu widzenia genezy rozwój prawa rolnego przebiegał od prawa powszechnego do prawa szczególnego (zwłaszcza w zakresie prawa cywilnego) w momencie narodzin ku prawu powszechnemu, ale już na obszarze przede wszystkim prawa publicznego. Obecnie widoczny jest, w warunkach ograniczania rozwiązań szczególnych, rozwój regulacji swoistej dla rolnictwa, występującej tylko w tym dziale gospodarki. Ta regulacja nie ma charakteru szczególnego (względem jakiejś ogólnej regulacji), a jednocześnie nie ma charakteru uniwersalnego (nie ma zastosowania we wszystkich działach gospodarki).

Z kolei, nawiązując do ekspansji prawa rolnego, można odnotować sprzeczność ujętą w sformułowaniu „między agraryzacją a dezagraryzacją” stosunków społecznych w rolnictwie. Widoczny jest proces agraryzacji, skoro regulacją prawną obejmowane są coraz to nowe aspekty tego działu gospodarki. Związane jest to też z rozbudową interwencji publicznej, której przedmiot oddziaływania również – generalnie – ulega rozszerzeniu. Patrząc z pewnej perspektywy historycznej, agraryzacja wyraża się w przejściu od „agrarnych korzeni” tej dziedziny legislacji (gdzie głównym przedmiotem oddziaływania był grunt rolny), poprzez komercjalizację do obejmowania reżimem „rolnym” problematyki środowiska w rolnictwie, żywnościowej oraz rozwoju obszarów wiejskich. Nie można jednak nie dostrzegać zjawiska o odmiennym przebiegu, tj. dezagraryzacji. Ten proces będzie coraz bardziej widoczny w zakresie regulacji rynków rolnych, z uwagi na stopniową liberalizację handlu produktami rolnymi.

Natomiast łączne spojrzenie na omówione tendencje uzasadnia sformułowanie kolejnej sprzeczności rozwojowej, ujętej w wyrażeniu „między tradycją a nowoczesnością”. Charakteryzuje ono stan współczesnego prawa rolnego. Wprawdzie kierunek rozwoju jest oczywisty (od prawa rolnego tradycyjnego do prawa rolnego nowoczesnego), ale ewolucja tej dziedziny prawa następowała, jak dotychczas, poprzez „dodawanie” nowych regulacji, przy czym każdy kolejny etap rozwoju zasadniczo nie niwelował poprzednich. Wprawdzie nowoczesne prawo rolne jest prawem zorientowanym na rynek, uwzględniającym problematykę rolno-środowiskową,

rolno-żywnościową i rozwoju obszarów wiejskich, ale mieści się w nim nadal charakterystyczna dla tradycyjnego prawa rolnego problematyka gruntowa. O ile jednak to ostatnie, uwzględniające przede wszystkim produkcyjną funkcję rolnictwa, było ukierunkowane na ochronę producenta rolnego, to nowoczesne prawo rolne, mające na uwadze również inne funkcje tego działu gospodarki, ochroną obejmuje także konsumenta.

Wynikiem omawianych tu tendencji był i jest rozwój regulacji prawnych dotyczących rolnictwa. Osłabienie rozwoju prawa rolnego w jakimś jego dziale, jak wskazują dotychczasowe doświadczenia, było rekompensowane rozwojem czy nawet powstaniem nowego działu. Należy więc, jak napisał A. Luna Serrano⁴⁷, z ufnością patrzeć w przyszłość.

Modern Tendencies in the Evolution of Agricultural Law

Summary

There are four basic tendencies presented in the paper: dynamics, expansion, publicization as well as institutionalization. They all correspond to the evolution lines of modern agricultural law. Each of them defines slightly different aspect of agricultural legislation, whereas all of them jointly render an up-to-date image of the agricultural law "on the move". The dynamics of agricultural law characterizes the evolution of this legislation field from the perspective of the law sources, while expansion formulates the development of subject regulation, publicization denotes the method (manner) of influence, and institutionalization – law instruments being in use.

The Author, with reference to the tendencies mentioned above, presents the evolution discrepancies of agricultural law: between universalism and particularism of law regulations, between agrarisation and disagrarisation of social relationships within agriculture, and also between tradition and modernity. The result of the discussed tendencies despite all the mentioned discrepancies, is the evolution of law regulations referring to agriculture. The decrease of agricultural law development in one of its sections has been compensated by a general progress and even creating of a new law section.

47 A. Luna Serrano, *El sentido...*, s. 387.

Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z uzyskaniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej

I. Oddziaływanie prawodawstwa Unii Europejskiej na polskie prawo rolne

Wejście Polski do Unii Europejskiej wraz z dziewięcioma innymi państwami 1 maja 2004 roku spowodowało istotne zmiany w zakresie prawa we wszystkich jego aspektach. Poczynając od powstania nowych źródeł prawa, poprzez instytucje prawne, po nowe zasady stosowania prawa, dające generalnie pierwszeństwo rozporządzeniom europejskim przed polskimi ustawami. Pięć lat temu nastąpiło zderzenie dwóch porządków prawnych: polskiego i europejskiego¹. Proces ten był najbar-dziej widoczny w sferze regulacji prawa rolnego i żywnościowego. Regulacje Unii Europejskiej, stanowiące w omawianej dziedzinie ponad 50% całości stanowionego prawa, napotykały na trudności implementacyjne oraz dostosowawcze. Problemy te pogłębiały się, gdy spojrzymy na proces stosowania prawa, w szczególności przez organy władzy oraz administracji publicznej, które stanęły po uzyskaniu członko-stwa przed wyzwaniem harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, także w aspekcie potrzeby rozdziału ogromnych środków finansowych przeznaczanych na pomoc dla rolnictwa.

Na długo jeszcze przed 1 maja 2004 r. prawodawca polski rozpoczął tzw. pro-ces „dostosowywania” prawa polskiego do regulacji obowiązujących we Wspólno-cie Europejskiej. Proces ten polegał na zbliżaniu rozwiązań obu systemów praw-nych. Rozwiązania polskie dostosowywane były do wzorów rozwiązań europejskich. W 1994 r. powołano w celu usprawnienia tego procesu m.in. Zespół Ekspertów ds. Harmonizacji Prawa Polskiego z Prawem Wspólnot Europejskich, działający przy Biurze Pełnomocnika Rządu do spraw Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicz-nej, a następnie przy Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, który określił tryb

1 P. Czechowski, Proces dostosowywania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s. 7; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne, Warszawa 2004, s. 50 i nast.; por. także R. Budzinowski, Czynniki rozwoju prawa rolnego w Polsce, (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, S. Prutis (red.), Białystok 1998, s. 37–38.

i zasady dostosowania prawa². Proces implementacji przerodził się szybko w pro-ces harmonizacji prowadzony przez poszczególne ministerstwa. Podczas tego pro-cesu, obok regulacji materialnoprawnych i formalnoprawnych, zapisywano w ak-tach prawnych różnej rangi, że wchodzi one w życie wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej lub 1 maja 2004 r. Takie rozwiązanie wymagało przygotowania setek aktów prawnych, które z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej miałyby stać się obowiązującym prawem. Nie możemy zapominać, że obok nowego prawo-dawstwa polskiego implementującego rozwiązania wspólnotowe, z dniem 1 maja 2004 r. w prawodawstwie polskim pojawiło się kilkadziesiąt tysięcy bezpośrednio stosowanych aktów prawnych Unii Europejskiej. Wszystkie unijne akty normatyw-ne musiały zostać uprzednio przetłumaczone, a tam, gdzie wymagano wydania ak-tów wykonawczych przez państwo członkowskie, należało takie akty uchwalić. Do-stosowanie porządku prawnego do prawa Unii Europejskiej było „jednostronnym zespołem czynności prawnych i faktycznych, które obejmują wszystkie reguły nale-żące do *acquis communautaire* jako ostatecznego celu związanego z zapewnieniem zdolności do korzystania ze statusu Unii Europejskiej.”³. Cel ten starano się zapew-nić w możliwie szybkim czasie. Przypomnieć należy, że Dziennik Ustaw z okresu bezpośrednio uprzedzającego przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zajmuje ob-jętość odpowiadającą kilku rocznikom, biorąc za porównanie prawodawstwo okre-su poprzedniego.

W okresie 2000–2004 podjęto szereg działań dostosowawczych w zakresie pra-wa rolnego⁴. Można tu wymienić chociażby powołanie instytucji wspomagających regulację rynku rolnego poprzez przekształcenie rolnych agencji interwencyjnych w agencje interwencyjne i płatnicze według zasad prawa europejskiego. Dostosowa-no w tym zakresie odpowiednio regulacje dotyczące Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, przygotowując je do pełnienia zadań w zakresie płatności różnego rodzaju środków pomocowych dla polskiego rolnictwa. Zadbano o przygotowanie właściwych procedur i podstaw prawnofinan-

2 Por. Zarządzenie Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej z 24 lutego 1994 r. oraz Zarządzenie nr 5 Se-kretarza Komitetu Integracji Europejskiej z 17 marca 1997 r.; por. P. Czechowski, Harmonizacja prawa polskiego ze standardami europejskimi. Założenia programu, (w:) „Nowe Życie Gospodarcze” 1996, nr 25, s. 50–53; W. Ci-moszewicz, Harmonizacja prawa polskiego ze standardami europejskimi, (w:) Kwartalnik Prawno-Ekonomiczny 1996, nr 1, s. 7–9.

3 C. Mik, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, Warszawa 2000, s. 794; A. Wasilkowski, Zbliżenie prawa w procesie integracji europejskiej, Warszawa 1995, s. 5 i nast.; J. Jaskiernia, Badanie zgodno-sci projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym, „Państwo i Prawo” 200, z. 7, s. 32; P. Czechowski, Prawne aspekty procesu integracyjnego polskiego rolnictwa ze Wspólnotą Euro-pejską, (w:) Prawo rolne. Biała księga. Polska, Unia Europejska, opracowania i analizy, Seria „Prawo”, Warsza-wa 1994, s. 19–45.

4 P. Czechowski, Dostosowanie polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa wspólnotowego po akcesji do Unii Europejskiej. Suplement do publikacji Proces dostosowywania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2005, s. 60 i nast. Wskazać również należy na istotny czynnik globalizacji regulacji prawnych w rolnictwie związany z Rundą Urugwajską GATT, w tym z Traktatem z Marrakeszu (1995 r.) w sferze liberalizacji handlu, por. przykładowo R. Budzinowski, Międzynarodowe czynniki rozwoju prawa rolne-go, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 31 i nast.

sowych w celu wykorzystania subwencji i dofinansowań pochodzących z funduszy strukturalnych, takich jak np. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Nowością stały się obligatoryjne rolnicze badania rynkowe, które miały usprawnić procesy produkcyjne⁵. Zaczęto organizować grupy producenckie⁶ w celu efektywniejszego gospodarowania, racjonalizacji produkcji, wzajemnego wsparcia, a przede wszystkim w celu sprostania konkurencji na wspólnym rynku europejskim.

Jednym z poważniejszych i trudniejszych do wykonania zadań stało się administrowanie eksportem i importem produktów rolnych. Dotyczyło to wydawania licencji eksportowych oraz importowych organizujących obrót towarowy z zagranicą, sposobu wydawania właściwych świadectw inspekcji handlowych i sanitarno-weterynaryjnych, regulowania dopłat eksportowych. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej większość tej problematyki jest regulowana obecnie prawem wspólnotowym.

Nowego kształtu w procesie dostosowywania prawa nabrały unormowania dotyczące domów składowych oraz giełd towarowych⁷. Budowane są od podstaw prawno-organizacyjne struktury branżowych rynków rolnych⁸ oraz procedury standaryzacji i certyfikacji produktów rolnych. Proces ten obejmuje swym zakresem przede wszystkim kontrolę i utrzymywanie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁹, wprowadzenie standaryzowanych norm dla tych produktów¹⁰, rozwój działu produkcji ekologicznej¹¹. Nowe uregulowania dotyczą także ochrony nazw geogra-

- 5 Problematykę tę szczegółowo uregulowano w ustawie z 30 marca 2001 r. o rolniczych badaniach rynkowych (Dz.U. Nr 42, poz. 471 z późn. zm.). W myśl tej ustawy rolnicze badania rynkowe polegają na zbieraniu i opracowywaniu informacji o poziomie cen i wielkości obrotu artykułami rolno-spożywczymi. Ustawa zawiera także szereg definicji, porządkujących regulowany zakres. Jedną z nich jest definicja danych rynkowych rozumianych jako informacje o poziomie cen i wielkości obrotu artykułami rolno-spożywczymi, niezależnie od miejsca jego prowadzenia, związanych z przedsiębiorcą. Rolnicze badania prowadzone są przez ministra właściwego do spraw rynków rolnych i polegają na opracowaniu metodologii rolniczych badań rynkowych, zbieraniu danych rynkowych, tworzeniu i zarządzaniu elektroniczną bazą danych, obejmującą dane rynkowe oraz ich zabezpieczaniu, przetwarzaniu oraz analizie danych rynkowych, udostępnianiu i rozpowszechnianiu wyników rolniczych badań rynkowych, szkoleniu w zakresie rolniczych badań rynkowych itp.
- 6 P. Czechowski, Organizacja grup producentów rolnych w świetle ustawodawstwa Unii Europejskiej, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1999, nr 1, s. 18–20.
- 7 Por. ustawę z dnia 16 listopada 2000 r. o domach składowych oraz o zmianie kodeksu cywilnego, kodeksu postępowania cywilnego i innych ustaw (Dz.U. Nr 114, poz. 1307) oraz ustawę z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz.U. Nr 103, poz. 1099); por. B. Jeżyńska, Instytucje rynku towarów giełdowych, (w:) Prawo rolne, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2006, s. 412.
- 8 Obejmują one m.in. rynek: cukru, owoców i warzyw, chmielu i produktów chmielu, tytoniu, suszu paszowego, mleka i przetworów mlecznych, skrobi ziemniaczanej, przetworów owocowo-warzywnych, zbóż, roślin oleistych, lnu uprawnego, roślin strączkowych, lnu i konopii, oliwy. Nowe regulacje UE dotyczące rynków rolnych zostały zawarte w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.Ur. L 299 z 16.11.2007, s. 1–149).
- 9 Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. Nr 5, poz. 44); por. M. Korzycka-Iwanow: Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego, Warszawa 2005, wyd. II 2007 i także zebrana literatura; P. Wojciechowski, Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności, Warszawa 2008.
- 10 Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o normalizacji (Dz.U. Nr 55, poz. 251 z późn. zm.).
- 11 Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. Nr 38, poz. 452); por. E. Jaska, Szanse polskiego rolnictwa w produkcji ekologicznej, (w:) Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską, A. Kwieciński, H. Runowski, J. Wilkin (red.), Warszawa 1994; U. Sołtysiak, O kryteriach w rolnictwie ekologicznym, (w:)

ficznego pochodzenia i certyfikacji produktów specjalnego pochodzenia¹². Rozpoczęto także prace nad szeregiem regulacji dotyczących produkcji rolnej i żywności modyfikowanej genetycznie¹³.

Osobnym działem, w którym zintensyfikowano działania przygotowujące do wprowadzenia odpowiedniego ustawodawstwa, był sektor regulacji dotyczący rolnictwa w sferze strukturalnej. Przede wszystkim zintegrowano system zarządzania i kontroli¹⁴ oraz przygotowano się do wprowadzenia systemu rent strukturalnych¹⁵. Osobną problematyką było wspomaganie rozwoju gospodarstw rolnych oraz infrastruktury w regionach górskich i pogórskich, którą uregulowano w ustawie z dnia 26 lipca 2001 r. o rozwoju społeczno-gospodarczym regionów górskich. Najbardziej emocjonującą kwestią stała się regulacja obrotu ziemią, a w szczególności nabywania jej przez cudzoziemców w świetle zasady swobody przepływu kapitału. Ofensywna kampania polityczna przyczyniła się do nowelizacji ustawy z 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Wprowadzenie okresów przejściowych było odczytywane przez niektóre kręgi opiniotwórcze jako niechęć do integracji i zmian. Kwestia o znaczeniu marginalnym – jak się później okazało – dla gospodarki państwa, stała się w okresie przedakcesyjnym dominującą sprawą polityczną i prawną, wywołującą szereg emocji. Procesy powyższe odnotowano również w innych krajach kandydujących¹⁶.

II. Problemy harmonizacji prawa rolnego

Od czterech lat mamy do czynienia z procesem harmonizacji systemów prawnych polegającym na dostosowaniu nowych regulacji powstałych we Wspólnocie, a także zmianie już obowiązujących regulacji krajowych w związku ze zmieniającym się prawem europejskim. Powstałe dwa poziomy regulacji: krajowy i europejski zobowiązują każdego prawnika do znajomości już nie tylko aktów prawnych wydawanych przez polski parlament, ale także ogromu prawodawstwa wypracowy-

- Rolnictwo ekologiczne od producenta do konsumenta, U. Sołtysiak (red.), Warszawa 1995, s. 11–22; U. Sołtysiak, Rolnictwo ekologiczne, (w:) Encyklopedia agrobiznesu, A. Woś (red.), Warszawa 1998, s. 690–694.
- 12 Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (Dz.U. Nr 49, poz. 508 z późn. zm.)
- 13 Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. Nr 76, poz. 8111 z późn. zm.); por. T. Twardowski, A. Michalska, Genetycznie modyfikowane organizmy (GMO) a środowisko, Poznań, 1998.
- 14 M.in. miała temu służyć ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 3, poz. 20); zintegrowany system zarządzania i kontroli (IACS) składa się z następujących elementów: skomputeryzowanej bazy danych, alfanumerycznego systemu identyfikacji działek rolnych, alfanumerycznego systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz zintegrowanego systemu stosowania oraz kontrolowania pomocy.
- 15 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych (Dz.U. Nr 52, poz. 539).
- 16 M. Gajęcka, Społeczno-ekonomiczne skutki liberalizacji sprzedaży ziemi cudzoziemcom na tle rozwiązań stosowanych w krajach Unii Europejskiej i ich reperkusje społeczne, (w:) Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej, J. Kotyński (red.), Warszawa 2000; A. Lichorowicz, Wpływ postanowień Układu Europejskiego na zasady nabywania przez podmioty z Unii Europejskiej nieruchomości położonych na terytorium Polski, (w:) Prawo rolne. Biała Księga, Warszawa 1995, s. 186–230.

wanego, w sferze prawa rolnego, od 25 marca 1957 r.¹⁷ Niezwykłej szczegółowości nabierają przepisy dotyczące prawa żywnościowego. Zapewnienie tak samo wysokiego bezpieczeństwa żywności i produktów żywnościowych w całej Wspólnocie zmusza do wprowadzenia kontroli produkcji żywności według zasady „od pola do stołu”¹⁸.

Nowego znaczenia nabierają przekształcenia wewnętrzne prawa krajowego w porównaniu do regulacji Unii Europejskiej¹⁹. Tworzone prawo uwzględnia istniejące wytyczne i zalecenia wspólnotowe w regulowanym obszarze. Do polskiego systemu prawa wprowadzono wiele regulacji zbliżonych do uregulowań przyjętych w UE lub tożsamych z nimi²⁰. Należy zauważyć, że harmonizacja obejmowała wszystkie poziomy prawodawstwa. Zaczynając od ustaw uchwalanych przez parlament, poprzez różnego typu akty wykonawcze, do krajowych ustaw oraz rozporządzeń europejskich, kończąc na – co prawda nielicznych w tym zakresie – aktach prawa miejscowego. Proces harmonizacji prawa polega dziś na przyjmowaniu regulacji europejskich jako własnych regulacji krajowych. Nie dotyczy to materii objętych zakresem działania rozporządzeń europejskich, w odniesieniu do których działa zasada autowykonalności. Niewątpliwie trudności nie tylko techniczne czy finansowe w tym procesie nie sprzyjają pełnej harmonizacji. Polska nie jest jednak wśród państw członkowskich wyjątkiem.

Międzynarodowe regulacje Unii Europejskiej, m.in. Europejski kodeks celny, obowiązują nie tylko kraje członkowskie, ale również oddziałują na państwa trzecie. W tym zakresie Polska straciła uprawnienia w handlu międzynarodowym. Obowiązująca wszystkie 27 państw jednolita stawka celna, według specjalnego taryfikatora, stała się łatwym narzędziem upraszczającym obrót również produktami rolnymi i żywnościowymi. Oczywiście, towary rolne także z Polski muszą sprostać wysokim standardom jakościowym oraz konkurencyjnym cenom. W tym zakresie rolnictwo polskie, a w szczególności sektor rolno-spożywczy musi sprostać standardom urzędowej kontroli żywności.

17 Wtedy to sformułowano w Traktacie Rzymskim zasady Wspólnej Polityki Rolnej; por. M. Ciepłowska, *Wspólna Polityka Rolna EWG*, Warszawa 1981, s. 10 i nast.; T. Oppermann, *Europarecht*, München 1991, s. 481; M. Ciepłowska, *Polskie rolnictwo a Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, (w:) *Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską. Niezbędne procesy dostosowawcze polskiej gospodarki żywnościowej*, Warszawa 1996; P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997; P. Czechowski, K. Marciniuk, E. Przybylska, *Polityka wobec rolnictwa i wsi w świetle procesów dostosowujących rolnictwo polskie do warunków Unii Europejskiej – sfera regulacyjna*, Warszawa 1995; E. Cała-Wcinkiewicz, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007.

18 M. Korzycka-Iwanow: *Prawo...*, *op. cit.*; M. Korzycka-Iwanow (red.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa, 2006; P. Wojciechowski, *Wspólnotowy...*, *op. cit.*

19 Por. W. Czaplinski, P. Czechowski, A. Proksa, *Opinia w sprawie harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 1, s. 179–189; J. Barcz, *Efektywność prawa wspólnotowego w prawie krajowym w sprawie wytycznych techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 2, s. 9–28;

20 P. Czechowski, *Dostosowanie...*, *op. cit.*, s. 60 i nast.

III. Stosowanie norm prawa europejskiego

Jednym z problemów dla polskiego systemu prawa odnośnie do harmonizacji prawa jest problem tzw. implementacji miękkiego prawa, czyli standardów europejskich, które są tylko rekomendowane oraz tzw. utartej i sprawdzonej praktyki lub zwyczaju. Jak podkreślano w literaturze, prawo miękkie definiuje się jako: „zasady postępowania”, które z mocy prawa nie są obowiązujące, jednakże mogą wywołać pewne skutki praktyczne²¹. To rozróżnienie, nieznane do tej pory polskiemu prawu w hierarchii źródeł polskiego prawa, staje się problematyczne w jego zrozumieniu. Mamy do czynienia z podwójnym systemem regulacji. Pierwszy polega na bezpośrednim stosowaniu norm prawa europejskiego wynikających z rozporządzeń oraz na pełnej harmonizacji aktów prawnych, czyli tzw. harmonizacja twarda. Drugi system to dostosowanie i harmonizacja polskiego prawa w oparciu o dyrektywy, standardy, zasady, zwyczaj prawa europejskiego. Oba te systemy stanowią źródło praw i obowiązków obywateli, w tym rolników. W ostatnim czasie zarysowuje się tendencja do zmian już raz uchwalonych polskich aktów prawnych wraz ze zmianą prawodawstwa europejskiego. W ten sposób proces harmonizacji odbywa się ciągle, gdyż tylko krajowy prawodawca może w kwestiach regulowanych aktami, które nie są bezpośrednio stosowane, doprowadzić do odpowiedniego efektu w postaci porządnej regulacji.

Jak wskazano w literaturze przedmiotu cytowanej powyżej, *soft law* staje się coraz bardziej użyteczne i służy rozwojowi. Poprzez komunikaty informacyjne, kodeksy postępowania, statuty, wytyczne, schematy czy instrukcje wewnętrzne instytucje wspólnotowe oddziałują na adresatów prawa. Forma aktu prawnego staje się jak najprostsza zarówno w budowie, jak i w trybie wydawania. Cel regulacji staje się na pierwszym miejscu i to cel ma być wyznaczony w danym akcie prawnym, który później będzie stosowany w prawie państw członkowskich. Regulacje pochodzące z wyżej wspomnianych aktów prawnych stają się czasami prawem stanowionym przez państwa członkowskie, stając się jednocześnie prawem powszechnie obowiązującym.

Prawna regulacja unijna, w szczególności pod wpływem wykładni Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, upodabnia się dużo bardziej niż prawo polskie, do prawa anglosaskiego. Prawo, które jest zaleceniem danego postępowania, normy prawne wywodzone i stosowane z orzeczeń sądowych, precedensowe sprawy stawiają przed polskim prawodawcą nowe wyzwania. Konieczność zmiany systemu myślenia o prawie pisanym jako jedynym i właściwym źródle prawa, zaznacza się

21 A. Jurciewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, (w:) *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, C. Mik (red.), Toruń 1998, s. 11–20 i literatura tam przywołana.

co prawda jeszcze dość niewyraźnie na tle dziesiątek tysięcy szczegółowych regulacji prawnych, ale nabiera coraz większego znaczenia.

Prawo europejskie praktycznie nie funkcjonuje bez orzeczeń sądowych, które nadają mu właściwą treść i dokonują jego interpretacji. To orzeczenia sądowe uczą współczesnego prawodawcę, a jeszcze bardziej współczesnych adresatów norm europejskich, jak należy rozumieć prawo, które jest niejednokrotnie bardzo zawile. To właśnie orzeczenia sądowe formułują nowe zasady interpretacyjne prawa, które pod jego wpływem w drodze wykładni stają się prawem stosowanym.

IV. Europeizacja języka prawnego

Należy również bacznie przyjrzeć się problemom językowym przy harmonizacji i implementacji prawa²². To od właściwie zbudowanego języka prawa, czyli języka aktów prawnych, będzie w dużej mierze zależało powodzenie procesów harmonizacji i implementacji. Europeizacja języka polskiego prawa rolnego następuje w błyskawicznym tempie. Od stosowania nowego nazewnictwa, takiego jak np. dopłaty, subwencje, licencje eksportowe, importowe, certyfikaty, produkt pierwszego przetworzenia, kwotowanie, zależy nadawanie nowego znaczenia pojęciom treściowym zastanym w polskim prawie, takim jak gospodarstwo rolne, nieruchomości rolne, rolnik. Wielość nowych znaczeń oraz duża liczba zmian instytucji prawnych już istniejących w polskim prawie nie sprzyja szybkiemu sprostaniu wyzwaniom, jakie stawiają przed polskim rolnictwem regulacje europejskie. Potrzeba jeszcze pewnego okresu czasu, aby nowe pojęcia na stałe weszły do użytku nie tylko prawników, w tym agrarystów, ale również zwykłych adresatów wprowadzanych zmian. Bez tego nie będzie możliwe pełne wykorzystanie wszelkich korzyści, jakie płyną z członkostwa w Unii Europejskiej. Pewne zadanie staje w tym miejscu przed językoznawcami oraz tłumaczami, którzy wspólnie z prawnikami powinni dążyć do jak najbardziej zrozumiałego sformułowania polskich aktów prawnych.

Postępującą europeizację języka prawnego w sektorze prawnorolnym należy ocenić pozytywnie. Zastosowanie jasnych, szczegółowych reguł pozwala na zwiększenie wydajności produkcji, zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia, zwiększenie dochodowości rolnictwa. Zastosowanie tych samych nazw, czasem nawet oznaczeń graficznych, jak na produktach żywnościowych, podnosi bezpieczeństwo konsumenta i sprawia, że niezależnie od tego, w którym z 27 państw znajdzie się konsument, może być pewien, że produkty rolne bądź żywnościowe są odpowiednio wysokiej jakości. Europeizacja nazewnictwa i jego rozumienie największy wpływ wywiera na polu importu i eksportu zarówno wewnątrzunijnego, jak i do państw

22 A. Niewiadomski, Europeizacja języka polskiego prawa na przykładzie regulacji prawnorolnych, (w:) Prawo i język, A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec (red.) – w druku.

trzecich. Jednolite reguły stwarzają równe szanse dla rolników z różnych państw w sferze konkurencji.

Europeizacja języka prawa rolnego ma jednak również i wady. Stosowanie opisywanego jednolitego nazewnictwa może prowadzić niejednokrotnie do nieporozumień. Czasami jego wprowadzenie jest wręcz niemożliwe. Opisywane instytucje w okresie przejściowym napotykają wiele trudności, odnośnie do ich zastosowania i wdrożenia. Wystarczy tu wspomnieć chociażby istniejące nadal problemy z wypłatami dopłat dla rolników, czy też obniżającą się rentą strukturalną.

Nowe tendencje w prawie rolnym po akcesji Polski do Unii Europejskiej budują nowy katalog problemów, przed którymi przychodzi stanąć polskiemu prawodawcy. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że harmonizacja dyrektyw unijnych ma polegać nie tylko na dosłownym ich przetłumaczeniu i nadaniu im tytułu polskiego aktu prawnego. Dyrektywa określa tylko cele realizacji, wskazuje przykładowe środki do zastosowania, aby osiągnąć cel. To państwo członkowskie ma zdecydować, jak te cele zrealizować i jakimi środkami. Tymczasem implementowanie tłumaczeń dyrektyw niekiedy będzie sprzyjało wręcz hamowaniu zamierzonych procesów. Należy bacznie i od samego początku realizować rolę dyrektyw, które same w sobie nie są źródłem prawa bezpośrednio dotyczącym obywateli. Są to tylko wytyczne dla państwa, wytyczne, a nie polecenie bezwzględne, nawet najbardziej nieracjonalnego stosowania prawa.

V. Przeciwdziałanie kolizyjności regulacji prawnej

Kolejny problem stanowi przeciwdziałanie kolizyjności polskiego i unijnego prawa. Pytanie, któremu z tych porządków dać pierwszeństwo, wydaje się być rozwiązane tylko połowicznie. Żaden z wymienionych systemów prawnych nie może sobie rościć pretensji do absolutnego pierwszeństwa w stosowaniu. Pomimo sformułowania w tym zakresie reguł przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, problem powstaje już w przypadku stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Czy jest w polskim systemie prawa akt wyższego rzędu, czy te same zasady mają zastosowanie w prawie europejskim? Właściwe usystematyzowanie dalszego katalogu źródeł obowiązującego w Polsce prawa polskiego i europejskiego²³, a w szczególności budowa jego hierarchii budzi wiele emocji nie tylko zresztą wśród prawników. Rozwiązania przyjęte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie dają również pełnej i satysfakcjonującej odpowiedzi na rodzące się pytania²⁴. Europejski Trybunał Sprawiedliwości już dawno rozstrzygnął wszelkie wątpliwości w tej kwe-

23 Por. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP powołane w: Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego oraz wybranych sądów, M. Zubik (red.), Warszawa 2008, s. 478 i nast.

24 Przykład europejskiego nakazu aresztowania pokazał społeczeństwu Europy siłę europejskich prawnych regulacji, które mogą choćby pośrednio wymusić zmianę konstytucji państwa członkowskiego.

stii. Już w 1963 r. w orzeczeniu *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*²⁵ postanowiono, że prawo Wspólnoty Europejskiej stanowi odrębny porządek prawny, a taki charakter prawa wspólnotowego nie wyklucza, a nawet zakłada występowanie jego różnorodnych powiązań z prawem państw członkowskich²⁶. W kolejnym orzeczeniu, *Costa v. Enel*²⁷, Europejski Trybunał Sprawiedliwości jasno stwierdził, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich. Żadne przepisy prawa krajowego nie mogą przeważać nad prawem wywodzącym się z Traktatu, będącym niezależnym źródłem prawa²⁸. Z problemem tym musi zmierzyć się polskie ustawodawstwo. Należy doprecyzować reguły nowej hierarchii źródeł prawa, aby móc spokojnie odnaleźć w tym gąszczu przepisów prawo europejskie.

Kolejny problem to możliwość wystąpienia kolizji dwóch regulacji: polskiej i unijnej. Coraz więcej obszarów regulowanych jest w drodze rozporządzeń europejskich, które mają klauzulę autowykonalności, wcześniej zaś były transponowane do ustawodawstwa krajowego poprzez kopiowanie regulacji prawnych, tzw. „metodę kalki”. Problem powstaje wtedy, gdy nowa regulacja europejska obowiązuje już w krajowym obrocie prawnym, dostosowana na podstawie dyrektyw. Powstaje pytanie, jaką rolę pełnią tutaj ustawy? Nowo wydane rozporządzenie dotyczące np. branżowych rynków rolnych z 2007 r.²⁹ oraz obowiązujący szereg ustaw polskich dla poszczególnych rynków stają się tutaj jaskrawym przykładem. Czy nowe rozporządzenie uchyla obowiązywanie polskich ustaw? Jaki będzie efekt, gdy pomiędzy tymi aktami prawnymi zaistnieje dość istotna różnica, żeby nie powiedzieć sprzeczność, do którego aktu prawnego ma się stosować polski obywatel i producent rolny? W chwili obecnej pytania te znajdują tylko częściowe odpowiedzi.

VI. Uwagi końcowe

Okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej pokazał, że nie sprawdziła się większość obaw towarzyszących zmianom. Cztery ostatnie lata pokazały, że polskie rolnictwo potrafi być konkurencyjne nie tylko cenowo, ale przede wszystkim jakościowo. Niższe koszty produkcji muszą iść jednak w parze z trudną do pogo-

25 Zb. Orz. 1963, orzeczenie 26/62.

26 Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, (w:) *Prawo Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003, s. 233 i nast.

27 Zb. Orz. 1964, orzeczenie 16/64.

28 Por. orzeczenie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1125; orzeczenie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal*, Zb. Orz. 1978, s. 629; orzeczenie C-224/97 *Ciola v. Land Vorarlberg*, Zb. Orz. 1999, s. I-2517; orzeczenie C-10-22/97 *Ministero delle Finanze v. IN. CO. GE. '90 Srl*, Zb. Orz. 1998, s. I-6307; orzeczenie C-11/92 *The Queen v. Secretary for Health, ex parte Gallaher Ltd and others*, Zb. Orz. 1993, s. I-3545; orzeczenie 103/88 *Fratelli Costanzo v. Comune di Milano*, Zb. Orz. 1989, s. 1839; orzeczenie C-118/00 *Larsy v. Inasti*, Zb. Orz. 2002, s. I-5063; orzeczenie 167/73 *Commission v. France*, Zb. Orz. 1974, s. 359.

29 Rozporządzenie UE nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r.

dzenia potrzebą restrukturyzacji i modernizacji. Wykorzystywanie w tym zakresie środków, w szczególności pochodzących z tzw. II filara Wspólnej Polityki Rolnej, musi być efektywniejsze.

Projektowana jest m.in. również zmiana ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zmniejszająca obszar powierzchni gospodarstwa rodzinnego z 300 ha do 100 ha.³⁰ Wyżej wymienione zmiany, podyktowane problemami doktrynalnymi, nie uwzględniają konieczności odniesienia się do systemu finansowania rolnictwa z Unii Europejskiej (dotacje) dotyczącego maszyn rolniczych. Z badań przeprowadzonych przez Instytut Budownictwa, Mechanizacji i Elektryfikacji Rolnictwa³¹ wynika, że efektywność ekonomiczna niektórych maszyn rolniczych, m.in. kombajnów, rozpoczyna się od progu 100 ha powierzchni gruntów rolnych. Przestrzec należy zatem przed mechanicznym ograniczaniem powierzchni norm obszarowych, gdyż ekonomika rolnictwa wskazuje na konieczność utrzymywania większych arealów i rozłogów pól w związku z wprowadzaniem nowych maszyn rolniczych, których zakup przez rolników może być wspomagany ze środków UE.

Należy również zwrócić uwagę na zmieniającą się wielkość obszarową gospodarstw w krajach europejskich, a co za tym idzie – zmianę struktur agrarnej (por. załącznik nr 1 i nr 2).

Wiele nowych wyzwań staje przed właściwym promowaniem polskiej żywności i produktów rolnych³². To skuteczny marketing, a nie tylko prawo w dużej mierze przesądzą o sukcesie bądź porażce polskiego sektora rolnego. Obecnie polskie firmy konkurują na rynku europejskim jakością i bezpieczeństwem żywności dostosowanym do wymagań odbiorców. Polskie firmy muszą nawiązać kontakty z sieciami handlowymi o globalnym zasięgu, aby móc zdobywać nowe rynki również poprzez konkurencję ilościową, zachowując obecny wysoki poziom jakości. Sektor żywności już obecnie musi zmierzyć się m.in. z problemem żywności modyfikowanej genetycznie czy też problemem tzw. „fałszowania” żywności. Odpowiednie regulacje prawne nie tylko europejskie, ale przede wszystkim krajowe powinny zawczasu stworzyć odpowiednie ramy prawne, zapewniające wysoki poziom bezpieczeństwa.

30 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 687 wpłynął 30-11-2007; z opisu: projekt dotyczy m.in. zakresu przedmiotowego prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy nieruchomości rolniej, definicji „gospodarstwa rodzinnego”, definicji „rolnika indywidualnego”, katalogu dowodów potwierdzających posiadanie kwalifikacji rolniczych. Projekt zmierza również do modyfikacji zakresu zadań Agencji Nieruchomości Rolnych, opłaty związanej ze zbyciem prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolniej, zasad gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zasad gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa.

31 Por. K. Dreszer, J. Gieroba, A. Roszkowski, *Kombajnowy zbiór zbóż*, Warszawa 1998; T. Miłosz *Zespoły młóca-co-wydzielające i czyszczące w kombajnach do zbioru zbóż*, Warszawa 2000; T. Karwowski, *Podstawy zespołowego użytkowania maszyn w aspekcie efektywności produkcji roślinnej*, Warszawa 2008.

32 M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe*, op. cit.; P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, op. cit.

Kolejnym wyzwaniem staje się potrzeba wprowadzenia nie tylko do produkcji spożywczej, ale przede wszystkim rolnej innowacyjnych technologii. W tym zakresie polscy rolnicy nie poradzą sobie bez odpowiedniego prawa polskiego i możliwości pozyskiwania dotacji z funduszy europejskich. Najbliższe lata należy poświęcić na wdrażanie nowoczesnych systemów zarządzania, działalność wdrożeniowo-innowacyjną, budowanie marki, nowe kanały dystrybucji, reklamę i marketing³³

Wraz z końcem tzw. okresów przejściowych zakończy się okres „ochronny” dla polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego. Polscy rolnicy muszą sprostać konkurencji bez specjalnych środków pomocowych, czy bez możliwości skorzystania z obniżenia niektórych standardów, np. w warunkach sanitarno-technologicznych. Wystarczy tu wspomnieć tak mitologizowane zakończenie okresów przejściowych dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Przed polskim prawodawcą staje nowe wyzwanie sprostaniu rodzącej się nowej sytuacji prawnej. Jak zachowując wszelkie reguły europejskiej wolnej konkurencji i wolnego rynku pomóc polskim rolnikom. Należy już dziś pomyśleć, jak pomóc tym, którzy pozbawieni możliwości jakie dawały okresy przejściowe, nie poradzą sobie w nowej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Wysoka specjalizacja regulacji prawnych z jednej strony sprzyja podnoszeniu bezpieczeństwa jakości produktów rolnych i żywnościowych czy właściwej hodowli zwierząt. Z drugiej jednak taka segmentacja systemu prawa i jego ubranżowanie przyczyniają się do destabilizacji prawa. Często w tych segmentach spotykamy regulacje zupełnie ze sobą sprzeczne. Prawodawca czy to krajowy, czy europejski musi mieć na uwadze cały system prawa, a nie tylko wąsko wyspecjalizowaną jedną gałąź³⁴. Dopiero zapewnienie spójnej regulacji może przyczynić się do właściwego rozwoju.

Jakie są perspektywy metod regulacji w prawodawstwie prawnorolnym? Niewątpliwie metoda administracyjnoprawna nadal będzie odgrywała dużą rolę. Nie ma dziś możliwości, aby zaniechać w ciągu najbliższych lat przyznawania kwot produkcyjnych, koncesjonowania produkcji, wypłacania dopłat, czy odstąpić od urzędowej kontroli bezpieczeństwa żywności. Rolnictwo w tym zakresie wymagało i będzie wymagać ingerencji państwa. Bez nadzoru państwa nad systemem rozdziału dopłat i funduszy pomocowych wielu rolników musiałoby zlikwidować swoje gospodarstwa. Dotyczy to również administrowania eksportem i importem produktów rolnych³⁵.

33 S. Zięba, Sektor rolno-żywnościowy, jakie perspektywy w poszerzonej Unii Europejskiej?, (w:) Rolnictwo i przemysł spożywczy cztery lata po rozszerzeniu Unii Europejskiej – czy wykorzystaliśmy szansę?, Warszawa 2008, s. 4–5.

34 Por. R. Budzinowski, Międzynarodowe czynniki..., *op. cit.*, s. 39.

35 K. Malinowska, Negocjacje w dziedzinie rolnictwa w ramach światowej Organizacji Handlu a Wspólna Polityka Rolna, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 125–150.

Prawo rolne będzie skoncentrowane w dużej mierze na problematyce interwencji państwa, wykorzystując metody prawnoadministracyjne, jak również czynnik prywatny, w zakresie programu rozwoju obszarów wiejskich i infrastruktury techniczno-społecznej. Program rozwoju obszarów wiejskich zakłada wiele zmian w kolejnych okresach (najbliższy w latach 2007–2013)³⁶, które mogą być zaplanowane spójnie w skali całego kraju tylko przez władzę publiczną. Właściwe regulacje, które są wprowadzane i które należy jeszcze wprowadzić, będą miały na celu maksymalne wykorzystanie środków finansowych, dzięki którym ma zmienić się obraz polskiej wsi. Prawo rolne intensywnie będzie nadal wspomagać powyższy proces.

Załącznik nr 1. Zmiany powierzchni gospodarstw rolnych w krajach UE³⁷

Kraje	Powierzchnia gospodarstwa i jej zmiany (ha UR)				Obsada siły roboczej (pełnozatrudnieni na 100 ha UR w 2002 r.)
	1975	1995	2003	Wskaźnik zmian (1975=100)	
Belgia	10,6	18,8	25,9	244	5,3
Dania	22,4	37,1	55,1	246	2,5
Francja	22,4	38,5	45,8	204	3,4
Holandia	12,8	17,7	23,8	186	10,1
Irlandia	22,3	28,2	32,3	145	3,8
Luksemburg	22,0	39,5	52,8	240	3,5
Niemcy	13,7	30,3	41,3	301	3,6

36 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013; por. przykładowe akty prawne wydane w ramach PROW: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 54, poz. 329); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 34 poz. 199); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 201, poz. 1451); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 października 2007 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 201, poz. 1460); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań instytucji zarządzającej wykonywanych przez niektóre podmioty jako zadania delegowane oraz sposobu ich wykonywania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 150, poz. 1067); Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 października 2007 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 193, poz. 1396); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 163, poz. 1160).

37 Źródło: W. Ziętara, Dzierżawa jako czynnik przemian w strukturze gospodarstw, ZN SGGW 2006, nr 58.

Wielka Brytania	58,7	70,1	65,8	112	2,1
Włochy	6,2	5,9	6,7	108	10,4
Polska	5,5	7,0	8,7	158	12,5

Załącznik nr 2. Gospodarstwa rolne według form własności
i grup obszarowych użytków rolnych³⁸

Wyszczególnienie	Gospodarstwa		Powierzchnia użytków rolnych	
	w liczbach bezwzględnych	W odsetkach	w hektarach	w odsetkach
O g ó ł e m	2579178	100,0	16177081	100,0
Sektor prywatny	2578163	100,0	15607524	96,5
w tym:				
Gospodarstwa indywidualne w grupach obszarowych użytków rolnych:	2575113	99,8	14418199	89,1
0-1 ha	771050	29,9	330824	2,0
1-2	422533	16,4	613315	3,8
2-3	273675	10,6	667412	4,1
3-5	340303	13,2	1322528	8,2
5-10	399868	15,5	2836174	17,5
10-15	166435	6,5	2019873	12,5
15-20	77474	3,0	1333099	8,2
20-30	65189	2,5	1568085	9,7
30-50	37126	1,4	1387460	8,6
50-100	15615	0,6	1044238	6,5

38 Źródło: Charakterystyka gospodarstw rolnych, GUS, Warszawa 2008, s. 154.

100-200	3883	0,2	520213	3,2
200-300	976	0,0	236854	1,5
300-500	608	0,0	228604	1,4
500-1000	311	0,0	208943	1,3
1000 ha i więcej	68	0,0	100577	0,6
Sektor publiczny	1015	0,0	569557	3,5

Development tendencies of Polish agricultural law in relation with Polish association with the European Union

Summary

Polish accession to the European Union along with ten other states on 1 May 2004 caused significant changes in the field of law in all its aspects. The process of harmonization of Polish law with European law was complicated, although quick. Proper execution of European law standards was given special significance. We are observing Europeization of the legal language. Court statements, above all of the European Tribunal of Justice, are to prevent collisions of the individual standards. The growth of significance of proper interpretation of law is very important.

Poland's membership period in the European Union showed that most concerns accompanying change had not come true. Regulations regarding the agricultural system are acquiring shape. Proper promotion of Polish food and agricultural products face many new challenges. The need to introduce innovative technologies not only to food production processes, but also to agricultural production becomes a challenge. Along with expiration of the so-called transitional periods the "protective" period for Polish agriculture and agricultural-food processing industry will come to an end. Polish farmers will have to meet all the European requirements.

Warunki funkcjonowania rolnictwa w świetle umów międzynarodowych

Wprowadzenie

Wprowadzając wspólny rynek produktów rolnych, traktaty Wspólnot zliberalizowały na obszarze państw członkowskich handel tymi produktami. Jednakże proces ten został istotnie ograniczony instrumentami wspólnej polityki rolnej, uzależniającymi produkcję od jej historycznych rozmiarów oraz geograficznego rozmieszczenia, a także poprzez wprowadzenie systemu narodowych kwot produkcyjnych. W tej sytuacji, ale też z powodów występujących „na zewnątrz” EU, inicjatywy takie podejmowane były poza Wspólnotą – na forum GATT (General Agreement on Tariffs and Trade – Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu), obecnie zaś Światowej Organizacji Handlu (WTO – World Trade Organization, która zastąpiła w 1995 r. GATT¹). Problematyka międzynarodowego handlu rolnego i niektórych aspektów wewnętrznej polityki rolnej została po raz pierwszy objęta wielostronnym porozumieniem w ramach Aktu końcowego Rundy Urugwajskiej GATT (The Agreement on Agriculture – Porozumienie w sprawie rolnictwa²), które jest głównym przedmiotem niniejszego opracowania.

Runda Urugwajska oceniana jest jako historyczne osiągnięcie i to zarówno w odniesieniu do rolnictwa, jak i innych dziedzin gospodarki³. Istotnie wzmacniając postanowienia GATT w sprawach rolnych, kształtować miała przyszłą politykę rolną państw członkowskich nowo utworzonej Światowej Organizacji Handlu (WTO). Pomimo nakreślenia – w deklaracji z Punta del Ester – ambitnych celów oraz osiągnięcia znaczącego konsensusu podczas negocjacji, trzeba przyznać, że Porozumienie w sprawie rolnictwa stanowi zaledwie pierwszy krok w kierunku reformy han-

1 Zob. A. Jurcewicz, Kształtowanie przyszłej polityki rolnej Unii Europejskiej na tle polityki gospodarczej, (w:) Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej i jej wpływ na region zamojski, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. J. Zamojskiego, Zamość 2005, s. 15 i nast.; A. Jurcewicz, Wsparcie rolnictwa w świetle porozumień międzynarodowych (w:) Prawo w XXI wieku, Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, pod red. W. Czaplińskiego, Scholar, Warszawa 2006, s. 323 i nast.

2 Opublikowane w Dz.U. Nr 9 z 1996 r., poz. 54.

3 Zob. J.A. McMahon, EU Agricultural Law, Oxford 2007, s. 102.

dlu międzynarodowego oraz systemów wsparcia rolnictwa. Program reform zakładał przyjęcie konkretnych zobowiązań w celu zwiększenia dostępu do rynku rolnego oraz ograniczenia krajowych i eksportowych subsydiów, co – zgodnie z preambułą – doprowadzić miało do „znaczących ograniczeń wsparcia i ochrony w uzgodnionym okresie czasu”. Uzgodniony okres realizacji (zgodnie z art. 1(f)) trwać miał sześć lat (dziesięć lat dla krajów rozwijających się), poza przypadkiem (art. 13) tzw. klauzuli pokoju (Peace Clause), ograniczającej możliwość wnoszenia sporów przez dziewięć lat. Inaczej niż Układ GATT, który nie określił definicji produktu rolnego, załącznik 1 do Porozumienia stanowi, że stosuje się do wszystkich produktów wymienionych w rozdziałach 1–24 the Harmonised System (HS), poza rybami i produktami rybnymi oraz pewnymi innymi produktami, które zostały wyszczególnione.

Jak dotąd, handel rolny pomiędzy państwami rozwiniętymi odbywa się na wysoce sztucznych zasadach, odzwierciedlając system wsparcia rolnictwa na wewnętrznych rynkach tych państw. Bez wątpienia jest to dziedzina, w której państwa rozwinięte nie wyraziły zgody na swobodne działanie sił rynku. Odwołując się do danych podawanych przez OECD⁴ (Organization for Economic Cooperation and Development – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), które porównują wsparcie dla producentów rolnych w przeliczeniu na równowartość dotacji dla producenta, bez względu na to, czy jest to wsparcie cenowe, czy wypłata dotacji jako takich, średni poziom wsparcia w państwach członkowskich OECD w roku 1999 stanowił 40%, przy niewiele różniącym się poziomie 47% we Wspólnocie. To paradoks, że w latach 1986–1988 – przed Rundą Urugwajską, która doprowadziła do podpisania wspomnianego powyżej porozumienia w sprawie rolnictwa – średnia w OECD wynosiła tyle samo, tj. 40%, natomiast średnia we Wspólnocie wynosiła 44%, a zatem była niższa. W roku 1999 średnia dla Stanów Zjednoczonych wynosiła 24% (25% w latach 1986–1988), tj. była nieznacznie niższa, dla Japonii 65% (67%), a dla Szwajcarii 73% (73%). Kwota dotacji na jednego rolnika, wynosząca we Wspólnocie 17 tys. USD, była trochę niższa od średniej OECD w wysokości 20 tys. USD i niższa niż w Stanach Zjednoczonych, gdzie wynosiła 21 tys. USD na rolnika – różnica zapewne odzwierciedla różnice w wielkości jednostek produkcyjnych pomiędzy Wspólnotą a Stanami Zjednoczonymi.

Do sytuacji tej doszło w wyniku nałożenia się wsparcia na rynku wewnętrznym (bez znaczenia jest, czy na rzecz producentów czy produktów), ochrony przed importem oraz wsparcia eksportu, a handel rolny widziany na tym tle w GATT zawsze traktowano w sposób szczególny. Już na samym początku funkcjonowania GATT (w roku 1951) Stany Zjednoczone znowelizowały swoje ustawodawstwo rolne, aby umożliwić wprowadzenie kontyngentów i opłat licencyjnych przy imporcie produktów rolnych mogących zakłócić programy cenowego wsparcia na rynku we-

wnętrznym, a chcąc wprowadzić tę nowelizację w życie, ubiegały się o zwolnienie ze zobowiązań GATT, które w końcu otrzymały (w 1955 roku). Jako uzasadnienie podano, że charakter krajowych programów wsparcia rolnictwa przyciągał tak wyjątkowy wolumen importu, że miał on niekorzystny wpływ na te programy⁵. Można chyba powiedzieć, że zwolnienie to nadało ton przyszłym regulacjom handlu rolnego⁶.

Jakkolwiek zresztą było, należy zauważyć, że wsparcie produktów rolnych i producentów rolnych na wewnętrznym rynku, ochrona przed importem i wsparcie eksportu nie są jako takie zakazane przez GATT. Nie są także zakazane na mocy porozumienia Rundy Urugwajskiej w sprawie rolnictwa. Porozumienie to wymaga jedynie, aby zostały one zredukowane zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi przez sygnatariuszy. Stanowi jednak, że pewne formy wsparcia mogą w bardziej prawdopodobny sposób wywołać zakłócenia w handlu w porównaniu do innych, pozwalając na zwolnienie tych ostatnich ze zobowiązań dotyczących redukcji wsparcia. Być może jest to wyjaśnienie sytuacji, w jaki sposób państwa – wypełniając zobowiązania Rundy Urugwajskiej – mogą nadal wspierać rolnictwo na poziomie sprzed Rundy.

Wsparcie na rynku wewnętrznym

W zakresie krajowego wsparcia rynku wewnętrznego centralnym pojęciem jest wskaźnik AMS (Aggregated Measurement of Support – zagregowany wskaźnik wsparcia), zdefiniowany w art. 1(a) jako „poziom wsparcia w okresie rocznym, wyrażony w kategoriach pieniężnych, udzielony produktowi rolnemu i świadczony na rzecz producentów podstawowych produktów rolnych albo też wsparcie nie związane z konkretnym produktem, świadczone na rzecz ogółu producentów”. Załącznik nr 3 do Porozumienia określa szczegółowe wytyczne, w jaki sposób kalkulować wartość wsparcia cenowego, płatności bezpośrednich niepodlegających wyłączeniu oraz innych subsydiów niewyłączonych ze zobowiązań redukcyjnych.

Zgodnie z zapisami tego załącznika, wskaźnik wsparcia (AMS) należy kalkulować indywidualnie w odniesieniu do każdego produktu, uzyskującego jakiekolwiek wsparcie niewyłączone ze zobowiązań redukcyjnych. Załącznik (w ust. 1) stanowi, że wsparcie, które nie jest świadczone w odniesieniu do poszczególnych produktów, zostanie skalkulowane w postaci jednej liczby i włączone do ogólnego, łącznego wskaźnika wsparcia. Stosownie do treści ust. 7 załącznika nr 3, wskaźnik wsparcia dla danego produktu należy liczyć możliwie najbliżej pierwszego szczebla zbytu,

4 OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation 2000*.

5 Zob. R. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Butterworths, London 1990, s. 181; J.A. McMahon, *European Trade Policy in Agricultural Products*, Dordrecht 1988, s. 41.

6 Tak J.A. Usher, *EC Agricultural Law*, Oxford University Press 2001, s. 60–61; zob. też ogólnie o regulacjach handlu rolnego, J. A. McMahon, *The WTO Agreement on Agriculture*, *Era – Forum* 2001, nr 4, s. 111 i nast.; T. Cottier, *Dispute Settlement in the World Trade Organization, Characteristics and Struktural Implications for the European Union*, *Common Market Law Review* 1998, nr 2 (35), s. 325 i nast.; C. Ritson, D. Harvey, *The Common Agricultural...*, *op. cit.*

natomiast środki przyznane na rzecz przetwórców artykułów rolnych uwzględniać należy jedynie w takim zakresie, w jakim korzystają z nich producenci podstawowych produktów rolnych.

Po skalkulowaniu wskaźnika wsparcia dla poszczególnych produktów wylicza się łączny zagregowany wskaźnik wsparcia (łączny AMS), który określony jest (w art. 1(h)) jako suma całego wsparcia krajowego, świadczonego na rzecz producentów rolnych – liczonego jako suma wszystkich zagregowanych wskaźników wsparcia dla podstawowych produktów rolnych, wszystkich zagregowanych wskaźników wsparcia niezwiązanych z określonymi produktami oraz wszystkich ekwiwalentnych wskaźników wsparcia produktów rolnych. Zgodnie z Modalities Agreement (Porozumienie w sprawie zasad szczegółowych), każdy rozwinięty kraj członkowski zredukować był winien łączny wskaźnik wsparcia o 20% podczas sześcioletniego okresu, kraje rozwijające się zobowiązane były do redukcji o 13,3% w okresie dziesięcioletnim, natomiast w przypadku państw najmniej rozwiniętych odstąpiono od obowiązku redukcji.

W pierwszym sporze dotyczącym krajowego wsparcia Stany Zjednoczone i Australia oskarżyły Koreę o przekroczenia poziomu zobowiązań w zakresie bieżącego, łącznego wskaźnika wsparcia na rok 1977, przy czym USA wniosły podobną skargę również w odniesieniu do 1998 r.⁷ Skarżący twierdzili, że właściwie skalkulowany wskaźnik wsparcia, jakiego Korea udzieliła krajowym producentom wołowiny przekraczał o 10% poziom *de minimis*, w związku z czym winien zostać włączony do kalkulacji koreańskiego bieżącego, łącznego AMS. Po przeprowadzeniu niezwykle skomplikowanej i żmudnej analizy postanowień Porozumienia, załącznika nr 3, Modalities Agreement, list koncesyjnych i innych, Panel generalnie przyznał rację skarżącym. Jednakże Organ Odwoławczy (do którego odwołała się Korea), pomimo że zgodził się z argumentacją Panelu we wszystkich kwestiach dotyczących krajowego wsparcia, to jednak unieważnił jego werdykt w sprawie przekroczenia przez Koreę poziomu wsparcia za wskazane powyżej lata.

Kolejna, głośna sprawa wniesiona przez Brazylię w 2002 r. (i wygrana), dotyczyła przyznawania przez Stany Zjednoczone subsydiów na rzecz producentów, użytkowników i eksporterów bawełny zwyczajnej⁸. Pomimo że Panel, a następnie Organ Odwoławczy zajęły się przede wszystkim sprawą subsydiów eksportowych, werdykty tych organów analizują postanowienia Porozumienia w sprawie rolnictwa dotyczące wsparcia krajowego. Niezmiernie złożona i rozległa materia prawna, analizowana przez te organy, przekracza ramy niniejszego opracowania.

Dla ilustracji wsparcia na rynku wewnętrznym można posłużyć się przykładem wspólnej organizacji rynku zboża, która w latach dziewięćdziesiątych prze-

szła fundamentalne zmiany. Jądrzem pierwotnej wersji wspólnej organizacji rynku zboża była cena docelowa (*target price*) i cena interwencyjna (*intervention price*). Cena docelowa (*target price*) wskazywała na poziom cenowy, którzy producenci we Wspólnocie mieli nadzieję osiągnąć, a którą na mocy prawa ustalano jako cenę uzyskiwaną w Duisburgu w Niemczech, leżącym w centrum regionu o największym deficycie zboża we Wspólnocie (choć te same ceny nominalne stosuje się na całym terenie Wspólnoty). Cena interwencyjna oznaczała tradycyjnie cenę, po której organy krajowe były zobowiązane do nabywania produktów objętych wsparciem cenowym, które zostały im zaoferowane, a którą ustalano jako cenę uzyskiwaną w Ormes we Francji, tj. w regionie o największej nadwyżce zbóż we Wspólnocie. Znaczenie geograficznej lokalizacji obu rodzajów cen polegało na tym, że różnica pomiędzy tymi cenami zawierała także element na pokrycie kosztów transportu pomiędzy Ormes a Duisburgiem⁹. W ramach reformy z 1992 roku cena docelowa i interwencyjna utraciły powiązanie geograficzne i zostały określone rozporządzeniem Rady 1766/92¹⁰, które ustanowiło je na poziomie niższym niż wcześniej i przewidywało redukcję tych cen o określone kwoty w okresie trzech lat. Cena docelowa po wejściu w życie Porozumienia Rundy Urugwajskiej w sprawie rolnictwa została zniesiona w roku 1995 rozporządzeniem Rady 1528/95¹¹. Rozporządzenie Rady 1253/1999¹² stanowiło o dalszej redukcji ceny interwencyjnej w latach gospodarczych 2000–2001 i 2001–2002, antycypując ostateczną redukcję tej ceny w roku gospodarczym 2002–2003. Natomiast rozporządzenie Rady 1251/1999¹³ zwiększyło dopłaty bezpośrednie do niektórych upraw rolnych w latach gospodarczych 2000–2001 i 2001–2002, antycypując dalsze podwyżki w związku z ostateczną redukcją ceny interwencyjnej.

Tak stosowany mechanizm cenowy nie był wyłącznie domeną Wspólnoty Europejskiej. Można w tym miejscu przywołać amerykańską „*parity price*”, opierającą się na koncepcji, zgodnie z którą należy zachować taki sam stosunek pomiędzy cenami płaconymi przez rolnika a cenami, które rolnik otrzymuje, bazując na sytuacji istniejącej w latach 1909–1914, czyli w latach uważanych za lata „normalne”¹⁴. Używano zatem kosztów do skalkulowania ceny, stosując algorytm opierający się na sytuacji w tamtych bazowych latach. Ponadto Amerykanie stosowali tzw. pożyczki „*non-recourse*”. W ramach tego programu udostępniano rolnikom rządowe pożyczki, biorąc na zabezpieczenie kwalifikujące się zbiory. Jeśli ceny spadły poniżej poziomu przewidzianego w umowie pożyczkowej, w związku z czym rolnik nie

7 Zob. WT/DS161/R i WT/DS169/R, 814.

8 Zob. WT/DS267/R, 7.365.

9 Zob. E. Tomkiewicz w monografii, A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa, Warszawa 1995, s. 147–148.

10 Dz.Urz. WE 1992 L 181/21.

11 Dz.Urz. WE 1995 L 148/3.

12 Dz.Urz. WE 1999 L 160/18.

13 Dz.Urz. WE 1999 L 160/1.

14 Zob. K. Meyer, D. Pedersen, N. Thorson, J. Davidson, Agricultural Law, Cases and Materials, St. Paul 1984, s. 26–35.

mógł spłacić pożyczki, to rząd przejmował zbiory, ale nie ubiegał się o odzyskanie kwoty pozostałej do spłacenia ze względu na charakter „*non-recourse*” takiej pożyczki. W przeciwną sytuację, jeśli rynkowe ceny przekroczyły ceny przewidziane umową pożyczkową, rolnik spłacał pożyczkę i zatrzymywał zysk. W praktyce działo to bardzo podobnie do wspólnotowego systemu interwencyjnego¹⁵.

Pomijając samą kwestię wsparcia jako takiego, należy zauważyć, że systemy wsparcia z subwencjami dla producentów powodują dwa poważne problemy handlowe. Z punktu widzenia zewnętrznych dostawców sprzedających do Wspólnoty taki system subwencji oznacza, że wewnątrzni producenci mogą sprzedawać po cenie światowej niższej od ich kosztów, jeżeli dotacja pokrywa różnicę, a zatem zewnętrzni dostawcy nie mają przewagi cenowej. Kwestia ta była przedmiotem sporu pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Wspólnotą w sprawie Oilseeds (oleistych). W ramach GATT Wspólnota udzieliła Stanom koncesji celnych na oleiste, ale – chociaż dla oleistych istniała struktura cen docelowych i interwencyjnych ustanowiona rozporządzeniem Rady 136/66¹⁶ – główny sposób, w jaki Wspólnota zapewniała, że za oleiste będą płacone wspólnotowe ceny był taki, że gdy tylko cena docelowa przewyższała cenę światową, Wspólnota wypłacała subwencję za oleiste wyprodukowane i przetworzone we Wspólnocie, pokrywającą różnicę pomiędzy ceną docelową a ceną na rynku światowym. Panel GATT¹⁷ orzekł, że wspólnotowy program subwencjonowania oleistych stanowi naruszenie koncesji celnych przyznanych Stanom Zjednoczonym, stwierdzając, że „Stany Zjednoczone nie mogły racjonalnie przewidzieć wprowadzenia programów subwencjonowania, które całkowicie chronią producentów przed ruchami cen w imporcie, a zatem uniemożliwiają koncesjom celnym wywieranie jakiegokolwiek wpływu na konkurencyjność oleistych z importu wobec oleistych z rynku wewnętrznego”.

Innym, zapewne lepiej rozpoznany, problemem wynikającym z subwencjonowania producentów jest subwencjonowany eksport – nawet gdy nie przyznaje się subwencji eksportowych jako takich. Najlepszych przykładów dostarcza sytuacja na rynkach Wspólnoty nieobjętych wspólną organizacją rynku. Na mocy artykułu 36 Traktatu, reguły konkurencji stosują się do rolnictwa tylko w zakresie określonym przez Radę w ramach wspólnej polityki rolnej, a w kontekście zasad udzielania pomocy krajowej (traktowanych przez Traktat jako reguły konkurencji) wykonywanie rozporządzenia Rady 26/62 nie powoduje stosowania zasad Traktatu do produktów rolnych. Artykuł 4 tego rozporządzenia stanowi jedynie o stosowaniu przepisów nakładających obowiązek weryfikacji istniejących systemów pomocy przez Komisję i obowiązek jej powiadamiania (notyfikacji) o nowych formach pomocy.

15 Zob. J.A. Usher, *EC Agricultural...*, op. cit., s. 62.

16 Dz.Urz. WE 1966, s. 3025.

17 Zob. P. Pescatore, W. Davey, A. Lowenfeld, *Handbook of GATT Dispute Settlement*, Irvington-on-Hudson, New York 1991, s. 525.

Zatem stosowanie zasad udzielania pomocy krajowej do obrotu produktami rolnymi zależy od warunków określonych przepisami ustanawiającymi wspólną organizację rynku danych produktów¹⁸. Jednak tam, gdzie nie ma takiej wspólnej organizacji, nie ma także ogólnie obowiązujących zasad udzielania pomocy krajowej wobec producentów rolnych, co jasno stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do rynku ziemniaków w sprawie 114/83 *Société d'Initiatives v. Commission*¹⁹. Mogą zatem wystąpić poważne trudności, jako że swobodny przepływ towarów stosuje się do produktów rolnych nieobjętych wspólną organizacją rynku, ale zasady stosowania pomocy krajowej nie stosują się do nich. Problem ten stanowił podłoże słynnego (a może raczej niesławnego) sporu o baraninę pomiędzy Wielką Brytanią a Francją, w którym Francja utrzymywała, że brytyjski system dopłat uzupełniających (*deficiency payments*) stanowił pomoc krajową. Jednakże Trybunał orzekł, że Francja nie może blokować ani ograniczać importu brytyjskiej baraniny objętej tymi dotacjami²⁰, powodując totalne zagrożenie francuskiego systemu interwencyjnego wsparcia na rzecz krajowych producentów baraniny importem taniej baraniny z Wielkiej Brytanii. Rozwiązanie sugerowane przez Trybunał było takie, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby francuskie władze wprowadziły własny system pomocy dla tego sektora do czasu ustanowienia wspólnej organizacji rynku baraniny.

Wracając do pomocy jako takiej, zasada określona artykułem III GATT brzmi: „strony uznają, że wewnętrzne podatki i inne wewnętrzne opłaty oraz regulacje prawne i wymagania wpływające na wewnętrzną sprzedaż, ofertę sprzedaży, zakup, transport, dystrybucję i używanie produktów, jak również wewnętrzne standardy ilościowe dotyczące mieszania, przetwarzania i używania produktów w określonej ilości lub proporcjach nie mogą być stosowane w odniesieniu do produktów wewnętrznych lub importowanych celem stworzenia ochrony wewnętrznej produkcji”. Tym niemniej artykuł III:8(b) stanowi, że „zapisy niniejszego artykułu nie mogą uniemożliwiać wypłaty subwencji wyłącznie producentom wewnętrznym, w tym płatności na rzecz producentów wewnętrznych pochodzącej z wewnętrznych przychodów podatkowych lub opłat stosowanych w zgodności z niniejszym artykułem, jak również subwencji wykonywanych poprzez administracyjny skup produktów wewnętrznych”. Mówi się zatem jasno, że można wypłacać dopłaty bezpośrednie producentom wewnętrznym nie oferując ich innym producentom oraz że produktom wewnętrznym można oferować subwencje poprzez administracyjny skup tych produktów (tj. „skup interwencyjny” w potocznym języku Wspólnoty).

Aby jednak móc skorzystać z tego zwolnienia, subwencje dla producentów muszą być wypłacane bezpośrednio producentom, jak wskazano w sporze Wspólno-

18 Zob. szerzej A. Jurcewicz, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej...*, op. cit., s. 33–39.

19 *European Court Reports* (dalej jako, ECR) 1984, s. 2589.

20 Sprawa nr 232/78 *Commission kontra France*, ECR 1979, s. 2729.

ty ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie Oilseed²¹, w którym – jak już wspomniano – panel GATT uznał, że wspólnotowe programy subwencjonowania uniemożliwiają Stanom Zjednoczonym pełne korzystanie z koncesji celnych powodując, że koncesje te nie mają żadnego wpływu na konkurencyjność oleistych z importu wobec oleistych z rynku wewnętrznego. Panel zajął jednak inne stanowisko w kwestii legalności subwencji niż Trybunał Sprawiedliwości. W sprawach 67–85/75 Lesieur Cotelte and Others v. Commission²² Trybunał orzekł, że subwencja za oleiste zebrane i przetworzone we Wspólnocie – zgodnie z rozporządzeniem Rady 136/66²³ – została zamierzona jako gwarancja dla plantatorów oleistych. Wnioski o subwencje składały jednak rafinerie, a nie plantatorzy. Trybunał orzekł, że jeżeli zamiarem rozporządzenia 136/66 było udzielenie gwarancji, to gwarancje te powinny zostać udzielone plantatorom rzepaku, a nie rafineriom, co można wnosić z artykułu 24 tego rozporządzenia, zgodnie z którym wynikająca zeń cena interwencyjna gwarantowała, że producenci będą mogli sprzedać produkt po cenie, która – umożliwiając fluktuację rynku – będzie jak najbliższa cenie docelowej. Nie było natomiast zamiarem ustawodawcy wypłacanie subwencji przetwórcom oleistych jako gwarancji stałej opłaty za wykonywane przez nich przetwórstwo, ale umożliwienie im nabywania wspólnotowych oleistych za ceny bliskie cenie docelowej. Trybunał orzekł, że przetwórcy nie mają prawa żądać żadnej gwarancji na mocy rozporządzenia Rady 136/66. Natomiast panel GATT zajął stanowisko, że płatność, która nie została dokonana bezpośrednio na rzecz producentów nie jest wypłacona „wyłącznie” producentom w rozumieniu artykułu III:8(b) oraz uznał, że wspólnotowe rozporządzenie wcale nie zagwarantowało, że płatności dla producentów będą opierać się na cenach, które przetwórcy będą zmuszeni zapłacić kupując wspólnotowe oleiste.

Zgodnie z artykułem 3 Porozumienia Rundy Urugwajskiej w sprawie rolnictwa „Członek Porozumienia nie może wspierać wewnętrznych producentów powyżej poziomu, do którego się zobowiązał, określonego w sekcji 1, części IV niniejszego Harmonogramu” i chociaż w przypadku Wspólnoty wewnętrzne wsparcie winno zostać zredukowane o 20% ogółem (ale w odniesieniu do lat 1986–1988), to jednak na mocy artykułu 6(5) i aneksu II nie ma obowiązku redukowania płatności wypłacanych w ramach programów zmniejszania produkcji (np. *set-aside*, czyli wyłączania gruntów z produkcji rolnej²⁴) ani płatności *decoupled income support* (oddzielone od produkcji wsparcie dochodów). Artykuł 6 Porozumienia stanowi, że zobowiązania w kwestii redukcji wewnętrznego wsparcia każdego członka Porozumienia określone częścią IV Harmonogramu „winny stosować się do wszystkich wewnętrz-

21 Zob. P. Pescatore, W. Davey, A. Lowenfeld, Handbook of GATT..., op. cit., s. 525.

22 ECR 1976, s. 391.

23 Dz.Urz. WE 1966, s. 3025.

24 Zob. A. Jurcewicz, Prawne formy i skutki wyłączania gruntów z produkcji rolnej w świetle ustawodawstwa EWG, „Prawo Rolne” 1991, nr 2, s. 5–23; A. Lichorowicz, Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Zakamycze, Kraków 1996, s. 156 i nast.; E. Tomkiewicz, Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej, Warszawa 2000, s. 95–105.

nych instrumentów wsparcia na rzecz producentów rolnych, poza tymi wewnętrznymi środkami, które nie podlegają redukcji na warunkach określonych niniejszym artykułem i aneksem 2 do niniejszego Porozumienia”²⁵.

Z drugiej strony, na mocy artykułu 6(5) płatności bezpośrednie w ramach programów zmniejszania produkcji nie podlegają zobowiązaniom w kwestii redukcji wewnętrznego wsparcia, jeżeli płatności mają za podstawę stałą powierzchnię i plony, bądź wypłacane są za 85% lub mniej bazowego poziomu produkcji, a w przypadku żywca – wypłacane są na podstawie stałego pogłowia (*blue box* – „niebieska skrzynka”). W tym kontekście można zauważyć, że na przykład dopłaty powierzchniowe na mocy artykułu 4 rozporządzenia Rady 1251/1999²⁶ w sprawie systemu wsparcia dla producentów niektórych upraw rolnych, które kalkuluje się mnożąc podstawową kwotę dopłaty do jednej tony przez średni plon określony w planie regionalizacji dla danego regionu, podlegają zobowiązaniom w kwestii *set aside* (obecnie zgodnie z artykułem 6 rozporządzenia jest to 10%, ale na moment zakończenia negocjacji Rundy Urugwajskiej było to 15% na mocy artykułu 7 rozporządzenia Rady 1765/92²⁷). Dopłaty powierzchniowe przewidziano także dla sektora wołowiny – na mocy rozporządzenia Rady 1765/92²⁸, a od roku 2005 w sektorze mleczarskim – na mocy rozporządzenia 1255/99²⁹. W odniesieniu do żywca dokonuje się płatności na stałe pogłowia zwierząt – najlepszym przykładem są tu premie za maciorki (*ewe headage payment*) wypłacane na mocy rozporządzenia Rady 2647/98 w sprawie wspólnej organizacji rynku baraniny³⁰: określono w nim maksymalne pogłowia premiowanych maciorek na 63.400.000 sztuk³¹.

Artykuł 6(5)(b) Porozumienia wyraźnie mówi, że zwolnienie płatności bezpośrednich spełniających powyższe kryteria ze zobowiązań w kwestii redukcji winno

25 Formy wewnętrznego wsparcia podlegające Porozumieniu w sprawie rolnictwa określa się obrazowo za pomocą skrzynek o trzech kolorach, ciemnożółtym (*amber box*), niebieskim (*blue box*) i zielonym (*green box*). *Amber box* oznacza wszelkie środki wsparcia wewnętrznego, które uważa się za zakłócające konkurencję i handel (z pewnymi wyjątkami), zdefiniowane w art. 6 porozumienia jako wsparcie wewnętrzne inne niż należące do *blue box* lub *green box*. Zalicza się do nich wsparcie cen rynkowych i płatności bezpośrednie na rzecz producentów. Dozwolone jest wsparcie minimalne, w wysokości nieprzekraczającej 5% produkcji dla państw rozwiniętych i 10% dla rozwijających się. *Blue box* oznacza wsparcie wewnętrzne, które nie kwalifikuje się do *amber box* tylko dlatego, że wiąże się z ograniczeniem produkcji rolnej, innymi słowy przypisane jest do obszaru (wielkości) gospodarstwa, a nie wielkości produkcji (art. 6 ust. 5 Porozumienia). *Green box* oznacza środki, które w niewielkim stopniu zakłócają handel, nawet jeśli dotyczą bezpośrednio produkcji. W załączniku 2 Porozumienia zdefiniowano je jako wsparcie udzielane w ramach programów rządowych finansowanych ze środków publicznych (łącznie z zaniechaniami należnościami finansów publicznych), nieobejmujące transferów od konsumentów oraz wsparcie, które nie spowoduje podtrzymywania cen producentów (do grupy tej należą np. środki na zwalczanie epidemii, promocję i marketing, rządowe finansowanie zapasów żywności ze względów bezpieczeństwa, środki pomocowe na dostosowania o charakterze strukturalnym i na cele rozwoju regionalnego, rządowe wsparcie wydatków na badania i rozwój).

26 Dz.Urz. WE 1999 L 160/1.

27 Dz.Urz. WE 1992 L 181/12.

28 Dz.Urz. WE 1999 L 160/21, Aneks IV.

29 Dz.Urz. WE 1999 L 160/48.

30 Dz.Urz. WE 1998 L 312/1.

31 Zob. art. 13(1).

odzwierciedlać się w wyłączeniu wartości tych płatności z kalkulacji wewnętrznego wsparcia ogółem u danego członka Porozumienia.

Aneks 2 określa bardziej szczegółowo instrumenty wewnętrznego wsparcia, które nie podlegają zobowiązaniom w kwestii redukcji. Ogólna zasada ustanowiona w ustępie pierwszym stanowi, że polityka wewnętrznego wsparcia ubiegająca się o zwolnienie ze zobowiązań w kwestii redukcji „winna spełniać fundamentalny wymóg, że nie powoduje lub powoduje w jak najmniejszym stopniu, efekt zniekształcenia handlu lub produkcji” (*green box* – „zielona skrzynka”). Określono, że każda polityka wewnętrznego wsparcia ubiegająca się o zwolnienie ze zobowiązań w kwestii redukcji winna spełniać następujące podstawowe kryteria:

- wsparcia należy udzielać poprzez finansowany ze środków publicznych program rządowy (w tym również z przyszłych przychodów administracji publicznej – *government revenue forgone*) niepociągający za sobą transferu środków od konsumentów oraz
- wsparcie nie może powodować efektu wsparcia cenowego dla producentów.

Jeżeli chodzi o płatności bezpośrednie dla producentów, ustęp 5 stanowi, że wsparcie poprzez płatności bezpośrednie dla producentów (lub przyszłe przychody, w tym płatności w naturze), które ubiega się o zwolnienie ze zobowiązań w kwestii redukcji, winno spełniać podstawowe kryteria określone ustępem 1 (przytoczone powyżej) oraz dodatkowe kryteria stosujące się do poszczególnych rodzajów płatności bezpośrednich, określone w ustępach od 6 do 13. Przy ubieganiu się o zwolnienie ze zobowiązań w kwestii redukcji dla jakiegokolwiek istniejącej lub nowej płatności bezpośredniej innej niż płatności określone ustępami od 6 do 13, poza spełnieniem kryteriów ogólnych określonych ustępem 1, należy spełnić kryteria od (a) do (e) ustępu 6.

Ustęp 6 dotyczy „*decoupled income support*” (wsparcie dochodów oddzielone od produkcji), tj. płatności, które – chociaż mogą być wyliczone na podstawie produkcji w roku bazowym – nie zależą od produkcji bieżącej. Stanowi on, że:

- (a) Kwalifikowanie się do takich płatności należy określać na podstawie jasno zdefiniowanych kryteriów, takich jak dochody, status producenta lub właściciela gruntów, środki produkcji lub poziom produkcji w zdefiniowanym i określonym na stałe okresie bazowym.
- (b) Kwota takich płatności w jakimkolwiek roku nie może mieć związku ani opierać się na rodzaju i wolumenie produkcji (w tym na sztukach pogłowia) prowadzonej w jakimkolwiek roku po okresie bazowym.
- (c) Kwota takich płatności w jakimkolwiek roku nie może mieć związku ani oparcia w cenach – krajowych i międzynarodowych – stosowanych w od-

niesieniu do produkcji prowadzonej w jakimkolwiek roku po okresie bazowym.

- (d) Kwota takich płatności w jakimkolwiek roku nie może mieć związku ani oparcia w środkach produkcji stosowanych w jakimkolwiek roku po okresie bazowym.
- (e) Nie wolno wymagać prowadzenia jakiegokolwiek produkcji celem otrzymania takich płatności.

Można utrzymywać, że omawiane powyżej wspólnotowe płatności spełniają te kryteria.

Ustęp 7 zajmuje się finansowym udziałem państwa w programach ubezpieczenia i zabezpieczania dochodów (*income insurance and income safety-net programmes*) pod warunkiem, że spełniają one następujące kryteria:

- (a) Kwalifikowanie się do takich płatności określa się na podstawie utraconych dochodów, biorąc pod uwagę jedynie dochody z rolnictwa – producent kwalifikuje się, gdy utrata dochodów przekracza 30% przeciętnych dochodów brutto lub równowartość w dochodach netto (z wyłączeniem płatności z tego programu lub programów o podobnym charakterze) w poprzednich trzech latach lub średnią z trzech lat w poprzednich pięciu latach, poza rokiem o najwyższych dochodach i rokiem o najniższych dochodach. Każdy producent spełniający te warunki kwalifikuje się do otrzymania płatności.
- (b) Kwota tych płatności może zrekompensować mniej niż 70% utraconych dochodów danego producenta w roku, w którym producent zakwalifikował się do otrzymywania tej dotacji.
- (c) Kwota takich płatności winna odnosić się jedynie do dochodów; nie może odnosić się do rodzaju lub wolumenu produkcji (w tym do sztuk pogłowia) prowadzonej przez producenta, ani do cen – krajowych i międzynarodowych – stosujących się do tej produkcji, ani do wykorzystywanych środków produkcji.
- (d) Jeżeli w tym samym roku producent otrzymuje płatności na mocy tego ustępu oraz na mocy ustępu 8 (pomoc przy klęskach żywiołowych), kwota tych płatności ogółem winna wynosić poniżej 100% utraty dochodów danego producenta.

Płatności na mocy ustępu 8 (wypłacane bezpośrednio lub poprzez rządowe dofinansowanie ubezpieczeń zbiorów) przyznawane jako pomoc przy klęskach żywiołowych nie są wliczane do kalkulacji wewnętrznego wsparcia (*domestic support*), pod warunkiem, że kwalifikowanie się do takich płatności następuje wyłącznie po formalnym stwierdzeniu przez kompetentne władze zaistnienia klęski żywiołowej lub innych wydarzeń o podobnym charakterze (w tym wybuchu epidemii, plagi

szkodników, wypadków atomowych lub wojny na terenie państwa członkowskiego Porozumienia) i określane są na podstawie utraconej produkcji, gdy utrata produkcji przekracza 30% przeciętnej produkcji w poprzednich trzech latach lub średnią z trzech lat w poprzednich pięciu latach, poza rokiem o najwyższej produkcji i rokiem o najniższej produkcji. Zatem rekompensaty wypłacone za wybijanie stad podczas epidemii pryszczycy nie zostały wliczone do kwoty wewnętrznego wsparcia. Ponadto, mówi się jasno, że pomoc przy klęskach żywiołowych ma zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do strat dochodów, strat w żywym inwentarzu (w tym płatności związane z weterynaryjnym leczeniem zwierząt), strat dotyczących gruntów i innych środków produkcji, które zostały spowodowane daną klęską żywiołową, a płatności z tego tytułu nie mogą przekroczyć kosztów naprawy szkód, nie mogą także określać ani wymagać rodzaju czy wolumenu przyszłej produkcji, ani przekroczyć poziomu niezbędnego do zapobieżenia kolejnym stratom lub ich złagodzenia. Jeżeli w tym samym roku producent otrzymuje płatności na mocy tego ustępu oraz na mocy ustępu 7 (*income insurance and safety-net programmes*), kwota tych płatności ogółem winna wynosić poniżej 100% strat poniesionych przez danego producenta.

Na mocy ustępu 9 wyłączeniu podlega natomiast wsparcie na dostosowania strukturalne (*structural adjustment assistance*) udzielane poprzez programy emerytalne dla producentów, takie jak określone artykułami 10–12 rozporządzenia Rady 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z FEOGA³². Ustęp ten stanowi, że kwalifikowanie się do takich płatności należy określać na podstawie jasno zdefiniowanych kryteriów w ramach programów mających ułatwić przejście na emeryturę osobom prowadzącym towarową działalność rolniczą lub ich przedstawienie na działalność pozarolniczą, a także, że płatności te uwarunkowane są całkowitym zarzuceniem towarowej działalności rolniczej na stałe.

Na mocy ustępu 10 z kwoty wsparcia wewnętrznego ogółem wyłączona została „pomoc na dostosowania strukturalne poprzez programy wycofywania zasobów” (*resource retirement programmes*), tj. środki takie jak *set-aside*, *grubbing-up* i *program outgoers*. Kwalifikowanie się do takich płatności należy określać na podstawie jasno zdefiniowanych kryteriów w ramach programów służących do wycofywania gruntów lub innych środków produkcji, w tym żywego inwentarza, z towarowej działalności rolniczej, a płatności muszą być uwarunkowane wycofaniem gruntów z towarowej działalności rolniczej na co najmniej trzy lata, a w przypadku żywca – ubojem lub ostatecznym wyzbyciem się zwierząt na stałe. Płatności nie mogą określać ani wymagać żadnego alternatywnego wykorzystania takich gruntów lub innych zasobów, które wiązałyby się z wytwarzaniem produktów rolnych przeznaczonych na rynek, jak również nie mogą być powiązane z rodzajem i wolume-

32 Dz.Urz. WE 1999 L 160/80.

nam produkcji, ani z cenami – krajowymi i międzynarodowymi – stosującymi się do produkcji prowadzonej przy wykorzystaniu pozostających w produkcji gruntów i innych zasobów.

Pomoc na dostosowania strukturalne udzielana jako pomoc inwestycyjna została wyłączona z kwoty wsparcia ogółem na mocy ustępu 11. Kwalifikowanie się do takich płatności należy określać na podstawie jasno zdefiniowanych kryteriów w ramach programów rządowych, mających służyć pomocą w finansowej lub fizycznej restrukturyzacji działalności prowadzonej przez producenta – jako odpowiedź na obiektywnie wykazane upośledzenie (defaworyzację) strukturalne, jak np. wsparcie dla terenów o trudnych warunkach gospodarowania (*support for less-favoured areas*) na mocy rozdziału V rozporządzenia Rady 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z FEOGA³³. Kwalifikowanie się do takich programów może również opierać się na jasno zdefiniowanych rządowych programach reprivatyzacji gruntów rolnych, co jest kwestią o pewnym znaczeniu dla państw Europy Środkowej i Wschodniej. Kwota takich płatności w jakimkolwiek roku nie może mieć związku ani opierać się na rodzaju i wolumenie produkcji (w tym na sztukach pogłowia) prowadzonej w jakimkolwiek roku po okresie bazowym, ani nie może mieć związku, ani oparcia w cenach – krajowych i międzynarodowych – stosowanych w odniesieniu do produkcji prowadzonej w jakimkolwiek roku po okresie bazowym. Płatności wypłacane są jedynie przez okres czasu niezbędny do realizacji inwestycji, na którą je przyznano i nie mogą postulować ani określać produktów rolnych, które mają wytwarzać beneficjenci, poza tym, że mogą wymagać, aby producenci nie produkowali jakiegoś konkretnego produktu. Wreszcie płatności te winny zostać ograniczone do kwoty, która rekompensuje strukturalne upośledzenie (defaworyzację).

Płatności w ramach programów środowiskowych są także wyłączone z kwoty wsparcia ogółem, co – jak się wydaje – obejmuje wsparcie prośrodowiskowych metod produkcji rolnej i prośrodowiskowych zobowiązań na mocy artykułów 22–24 rozporządzenia Rady 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z FEOGA³⁴. Ustęp 12 wymaga, aby kwalifikowanie się do takich płatności następowało na podstawie jasno zdefiniowanych rządowych programów środowiskowych (*environmental and conservation programmes*) i zależało od spełnienia warunków danego programu, w tym warunków dotyczących metody lub środków produkcji, ale kwotę takich płatności należy ograniczyć do wartości dodatkowych kosztów lub straty dochodów spowodowanych stosowaniem się do danego programu rządowego.

33 Dz.Urz. WE 1999 L 160/80.

34 Ibidem

Z wyliczenia kwoty wsparcia ogółem wyłączone są także programy regionalne (*regional assistance programmes*). Na mocy ustępu 13 kwalifikowanie się do takich płatności ogranicza się do producentów w regionach upośledzonych, a każdy taki region winien stanowić jasno określony spójny obszar geograficzny o definiowalnej tożsamości gospodarczej i administracyjnej, uważany za upośledzony na podstawie neutralnych i obiektywnych kryteriów, jasno ustanowionych przepisami i wskazujących, że trudności w tym regionie nie mają charakteru przejściowego. W kontekście UE, na mocy rozporządzenia Rady 1258/1999 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej³⁵, Sekcja Orientacji finansuje w zasadzie jedynie środki rozwoju obszarów wiejskich objęte Celem 1 oraz wspólnotową inicjatywę rozwoju obszarów wiejskich. Rozporządzenie Rady 1260/1999³⁶ w sprawie funduszy strukturalnych określa Cel 1 jako tereny, gdzie produkt krajowy brutto *per capita*, rozumiany jako siła nabywcza, jest poniżej 75% wspólnotowej średniej³⁷, stanowiąc, że 69,7% z 195 miliardów EUR przyznanych na fundusze strukturalne na lata 2000–2006 powinno zostać przeznaczone na przedsięwzięcia w obrębie Celu 1³⁸.

Następnie ustęp ten stanowi, że kwota takich płatności w jakimkolwiek roku nie może mieć związku ani opierać się na rodzaju i wolumenie produkcji (w tym na sztukach pogłowia) prowadzonej w jakimkolwiek roku po okresie bazowym, ani nie może mieć związku, ani oparcia w cenach – krajowych i międzynarodowych – stosowanych w odniesieniu do produkcji prowadzonej w jakimkolwiek roku po okresie bazowym. Płatności winny być dostępne jedynie dla producentów w kwalifikujących się regionach, ale muszą być ogólnie dostępne dla wszystkich producentów tych regionów. Jeżeli płatności mają związek ze środkami produkcji (*production factors*), stawka płatności powinna zmniejszać się powyżej pewnego progu określonego dla danego środka produkcji. Wreszcie kwotę takich płatności należy ograniczyć do wartości dodatkowych kosztów lub straty dochodów spowodowanych gospodowaniem w regionie upośledzonym.

Patrząc z perspektywy UE, Porozumienie w sprawie rolnictwa zachęciło do przechodzenia – rozpoczętego wcześniej – od systemu wsparcia produktów (interwencji) do systemu zawierającego element wsparcia dla producentów (dopłaty powierzchniowe i *set-aside*). To przesunięcie spowodowało automatycznie redukcję kwoty wewnętrznego wsparcia ogółem wyliczaną dla potrzeb WTO oraz zredukowało poziom wsparcia eksportu. Jak wspomniano powyżej, rozporządzenie Rady 1253/1999³⁹ stanowiło o dalszej redukcji ceny interwencyjnej w latach gospodarczych 2000–2001 i 2001–2002, antycypując ostateczną redukcję tej ceny w roku go-

spodarczym 2002–2003. Natomiast rozporządzenie Rady 1251/1999⁴⁰ zwiększyło dopłaty bezpośrednie do niektórych upraw rolnych w latach gospodarczych 2000–2001 i 2001–2002, antycypując dalsze podwyżki w związku z ostateczną redukcją ceny interwencyjnej.

Narzuty na import i dostęp do rynku

W tradycyjnym wspólnotowym systemie wsparcia, zobrazowanym wcześniej na przykładzie wspólnej organizacji rynku zbóż, opierającym się na cenach docelowych z Duisburga i interwencyjnych z Ormes, położenie geograficzne odgrywało pewną rolę w odniesieniu do zewnętrznych aspektów struktury cen: chcąc zapewnić, aby struktura cen nie została zaburzona przez tani import, wprowadzono cenę progu (*threshold price*), określaną dla portu w Rotterdamie, stanowiącą minimalną cenę, po której towary z importu mogą wejść na terytorium Wspólnoty. Cenę tę kalkulowano nie w oparciu o cenę interwencyjną, ale w oparciu o wyższą cenę docelową (w ten sposób zmniejszono prawdopodobieństwo zejścia poniżej ceny interwencyjnej), a różnica pomiędzy ceną docelową i ceną progu zawierała ponownie element na pokrycie kosztów transportu pomiędzy Rotterdamem a Duisburgiem. Podobnie do cen docelowej i interwencyjnej – w ramach nowej wspólnej organizacji rynku z roku 1992 – cena progu straciła powiązanie geograficzne i została określona rozporządzeniem Rady 1766/92, stanowiącym o jej redukcji w okresie kolejnych trzech lat.

Jeżeli (co zwykle miało miejsce) cena światowa wyliczona na bazie CIF w Rotterdamie była niższa od ceny progu, różnicę należało pokryć opłatą wyrównawczą (*import levy*). Status prawny opłat wyrównawczych stał się przedmiotem sporów. Mimo że prowadziły one do ochrony zewnętrznej, UE utrzymywała, że ze względu na ich cel, należy je odróżnić od ceł. W sprawie 17/67 Neumann v. Hauptzollamt Hof⁴¹ Trybunał wskazał, że bez względu na podobieństwo opłat wyrównawczych do ceł, opłata była narzutem (*a charge*) regulującym handel zewnętrzny związany ze wspólną polityką cenową, a nie cłem jako takim.

Mówiąc o tych restrykcjach importowych utrzymywano, że GATT nie zakazuje (*variable levies*) zmiennych opłat wyrównawczych z wyjątkiem sytuacji, gdy dany produkt korzysta z koncesji celnych⁴², chociaż inni wskazywali, że opłaty te to ilościowe restrykcje (*quantitative restrictions*) określone artykułem XI⁴³. Nie negowano jednak legalności tych opłat, poza jednym przypadkiem, gdy Wspólnota wpro-

35 Dz.Urz. WE 1999 L 160/103.

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

37 Zob. art. 3.

38 Zob. art. 7.

39 Dz.Urz. WE 1999 L 160/18.

40 Dz.Urz. WE 1999 L 160/1.

41 ECR 1967, s. 441.

42 Zob. I. Garcia Bercero, Trade Laws, GATT and the Management of Trade Disputes between the US and the EEC, Yearbook of International Law 1985, nr 149, s. 165.

43 Zob. E. McGovern, International Trade Regulation, GATT, the United States and the European Community, Exeter 1982, s. 342.

wadząc wspólną organizację rynku, próbowała negocjować wycofanie koncesji udzielonych wcześniej przez państwa członkowskie w odniesieniu do produktów objętych tą organizacją. Miało to miejsce przy wprowadzaniu wspólnej organizacji rynku drobiu, stając się powodem do „*chicken war*” (wojny o kurczaki) ze Stanami Zjednoczonymi⁴⁴, która nie doprowadziła jednak do sporu o te fundamentalne kwestie, ale do panelu zakończono kompromisem w sprawie wartości restrykcji importowych, które mają stosować USA w odpowiedzi na wspólnotową zmienną opłatę wyrównawczą nakładaną na import drobiu.

W każdym razie, podczas gdy artykuł XI:1 GATT stanowi, że w zasadzie import i eksport nie powinny podlegać zakazom i restrykcjom innym niż cła, podatki i inne narzuty, realizowane poprzez kontyngenty oraz licencje importowe i eksportowe bądź inne środki, artykuł XI:2 zezwala na restrykcje importowe wobec produktów rolnictwa i rybołówstwa, importowanych w jakiegokolwiek formie, koniecznych dla wzmocnienia rządowych działań służących:

- (a) ograniczeniu ilości podobnych produktów wewnętrznych, która może być wprowadzona na rynek lub wyprodukowana, bądź jeżeli nie ma znaczącej wewnętrznej produkcji podobnych produktów, produktów wewnętrznych mogących bezpośrednio zastąpić dane produkty z importu;
- (b) wyzbyciu się tymczasowej nadwyżki podobnych produktów wewnętrznych, bądź jeżeli nie ma znaczącej wewnętrznej produkcji podobnych produktów, produktów wewnętrznych mogących bezpośrednio zastąpić dane produkty z importu, poprzez udostępnienie tej nadwyżki pewnym grupom wewnętrznych konsumentów nieodpłatnie lub po cenach poniżej aktualnej ceny rynkowej;
- (c) ograniczeniu ilości produktów pochodzenia zwierzęcego, która może być wyprodukowana, a która bezpośrednio, w całości lub w większości, zależy od importowanego towaru, jeżeli wewnętrzna produkcja danego towaru jest nieznaczna.

Restrykcje te nie mogą jednak „zmniejszać importu ogółem wobec wewnętrznej produkcji ogółem w porównaniu ze stosunkiem pomiędzy nimi, którego można by racjonalnie oczekiwać w przypadku braku restrykcji”. Zatem restrykcje importowe mogą być usprawiedliwione, jeśli są powiązane z regulacją wewnętrznego rynku – a we Wspólnocie w wielu wspólnych organizacjach rynku rzeczywiście istnieją limity produkcyjne w różnych formach, takich jak kwoty i progi gwarancyjne (*guarantee thresholds*).

Z drugiej strony, wspólnotowe restrykcje importowe uznano za naruszenie artykułu XI. Stało się tak w przypadku koncentratu pomidorowego⁴⁵, gdy Wspólnota

44 Zob. R. Hudec, *The GATT Legal System...*, op. cit., s. 238 i nast.
45 Basic Instruments and Selected Documents (BISD) nr 25, suplement 68.

wprowadziła minimalną cenę importową, poniżej której import był zakazany oraz obowiązkowy depozyt podlegający przepadkowi, jeśli import odbywał się poniżej tej ceny. Uznano, że przepadek był restrykcją w rozumieniu artykułu XI, a system wsparcia produkcji pomidora nie stanowił rządowego środka ograniczającego wewnętrzną produkcję w rozumieniu artykułu XI:2(c).

Fundamentalnym celem Porozumienia w odniesieniu do restrykcji importowych była konwersja istniejących legalnych restrykcji na cła, w imię lepszej przejrzystości, przy jednoczesnym zobowiązaniu się do ich redukcji. Na mocy artykułu 4(2) państwa członkowskie Porozumienia nie mogą utrzymywać ani wprowadzać żadnych środków, wobec których istnieje wymóg konwersji na zwykłe cła, o ile artykuł 5 nie stanowi inaczej (zezwała na powzięcie środków ochronnych (*safeguard measures*), jeśli wolumen importu przekracza pewien próg (*trigger level*) lub cena w imporcie spada poniżej pewnego progu (*trigger level*) lub jest to jeden ze specjalnych przypadków określonych aneksem 5. Przypis do artykułu 4(2) odgrywa ważną rolę definiując środki, które należy zamienić na zwykłe cła: „Środki te obejmują ilościowe restrykcje importowe, zmienne opłaty wyrównawcze, minimalne ceny importowe, dyskrecjonalne licencjonowanie importu, środki pozataryfowe stosowane przez państwowe przedsiębiorstwa handlowe, dobrowolne ograniczenia eksportowe i podobne środki graniczne inne niż zwykłe cła, bez względu na to, czy są stosowane na mocy derogacji dla danego państwa od zapisów GATT 1947, ale nie obejmują środków stosowanych na mocy zapisów o bilansie płatniczym ani na mocy innych ogólnych zapisów GATT 1994 dotyczących rolnictwa lub zapisów Multilateral Trade Agreements w aneksie 1A do WTO.”

W kontekście UE oznaczało to, że opłaty wyrównawcze należy zamienić na cła, w przypadku UE zmniejszone średnio o 36% w stosunku do okresu bazowego 1986–1988. Zobowiązania UE do konwersji opłat wyrównawczych na cła i zmniejszenia wsparcia w ramach Porozumienia Rundy Urugwajskiej zostały wprowadzone w życie rozporządzeniem Rady 3290/94⁴⁶, jednak na rynku zbóż stawki celne wydają się stałe (*flat-rate*). Wpływ starych opłat wyrównawczych nie zniknął całkowicie, co odzwierciedliło się w fakcie, że gdy stare opłaty malały, rósł poziom cen światowych, a zatem cło dodawano do wysokiej z zasady ceny światowej: w normalnych warunkach to cło wyznaczało limit należnych opłat importowych, ale na mocy artykułu 10(2) rozporządzenia 1766/92, znowelizowanego rozporządzeniem 3290/94 w odniesieniu do wielu produktów, rzeczywista należność jest równa odnośnej cenie interwencyjnej powiększonej o 55% minus cena importowa CIF, pod warunkiem, że nie przekracza cła CCT. Praktyczny skutek to redukcja opłat importowych do poziomu niższego od cła, jeśli światowa cena danych produktów rośnie. Tym niemniej, konsekwencją zmian ceł było to, że cena progu stała się niepotrzeb-

46 Dz.Urz. WE 1994 L 349/105.

na, a i cena docelowa nie służyła już żadnym praktycznym celom i została zniesiona rozporządzeniem Rady 1528/95⁴⁷.

Poza kwestiami objętymi Porozumieniem, wpływ podstawowych zasad GATT dotyczących klauzuli największego uprzywilejowania – z artykułu 1 – oraz zasady niedyskryminacji w odniesieniu do kontyngentów, a w szczególności kontyngentów celnych – z artykułu XII – na ewolucję wspólnej organizacji rynku widać bardzo dobrze na przykładzie sektora bananów. Wspólna organizacja rynku bananów została wprowadzona dopiero w roku 1993 rozporządzeniem Rady 404/93⁴⁸. Czas jej wprowadzenia był zapewne związany z realizacją jednolitego rynku wewnętrznego (*single internal market*) przed końcem 1992 roku na mocy artykułu 14 Traktatu WE, jako że Wielka Brytania i Francja posiadały system kontyngentów preferujący import bananów z ich dawnych kolonii i zostały wcześniej upoważnione, aby nie traktować jako „wspólnotowych” bananów z innych krajów mogących swobodnie cyrkulować po terytoriach innych państw członkowskich. Na poziomie wewnętrznym wspólna organizacja rynku umożliwiała udzielanie skromnego wsparcia poprzez organizacje producentów, ale jedynie za stały poziom produkcji⁴⁹ i wypłatę premii wspólnotowym producentom, którzy zarzucali produkcję bananów⁵⁰. Jednak przeważająca część bananów konsumowanych w UE to banany importowane z krajów trzecich i konflikt z zasadami WTO dotyczył właśnie tego importu. Rozporządzenie przewidywało różne traktowanie tradycyjnego importu z państw ACP⁵¹ w wysokości 857 700 ton, nietradycyjnego importu z państw ACP i importu z krajów trzecich nie-ACP. Tradycyjny import ACP był wolny od cła, ustanowiono kontyngent w wysokości 2 milionów ton, w ramach którego za import z krajów trzecich nie-ACP płacono cło 75 EUR za tonę, a nietradycyjny import z krajów ACP był wolny od cła. Kontyngent ten w roku 1995 podniesiono do 2,2 miliona ton, a następnie dodano doń kolejne 353 tysiące ton wskutek rozszerzenia UE z roku 1995. Poza tym kontyngentem import podlegał Wspólnej Taryfie Celnej, ale dla nietradycyjnego importu z krajów ACP stosowano zredukowaną stawkę 100 EUR za tonę.

Import podlegał licencjonowaniu⁵², a kontyngenty były początkowo rozdzielone w proporcji 66,5% dla podmiotów wprowadzających na rynek banany z krajów trzech i/lub banany z nietradycyjnego importu z krajów ACP, 30% dla podmiotów wprowadzających na rynek banany ze Wspólnoty i/lub tradycyjny import bananów z krajów ACP i 3% dla podmiotów z siedzibą we Wspólnocie, które zaczęły wprowadzać na rynek banany spoza Wspólnoty i/lub tradycyjny import z krajów ACP od 1992 roku. Przyznanie 30% podmiotom wprowadzającym na rynek banany ze

47 Dz.Urz. WE 1995 L 148/3.

48 Dz.Urz. WE 1993 L 47/1.

49 Zob. art. 12.

50 Zob. art. 13.

51 Wymienionych w Aneksie I.

52 Zob. art. 17.

Wspólnoty i/lub banany z tradycyjnego importu z krajów ACP było jednym z czynników, które doprowadziły do tego, że organ apelacyjny WTO⁵³ stwierdził naruszenie artykułu 11 General Agreement on Trade in Services, który wymaga, aby nie defaworyzowano dostawców usług z innych państw członkowskich tego porozumienia. Już zresztą sam system zróżnicowania importu trudno było pogodzić z klauzulą największego uprzywilejowania określoną w artykule 1 GATT⁵⁴ i zasadą administrowania kontyngentami bez dyskryminacji, której wymaga artykuł XIII; zresztą w czasie Rundy Urugwajskiej UE negocjowała zwolnienie, które otrzymała w roku 1996. Orzeczono jednak, że zwolnienie to było sformułowane w taki sposób, że odnosiło się jedynie do klauzuli największego uprzywilejowania, natomiast nie obejmowało artykułu XIII, a zatem UE naruszyła wymóg administrowania kontyngentami bez dyskryminacji.

Tym niemniej, w arbitrażu⁵⁵, który miał przesądzić o tym, do jakiego poziomu Stany Zjednoczone mogą zawiesić udzielone koncesje w reakcji na wspólnotowe regulacje naruszające GATT i GATS⁵⁶, arbitrzy zasugerowali⁵⁷ globalny kontyngent celny – pozostający w zgodności z zasadami WTO – w wysokości 2 553 miliona ton obłożony cłem 75 EUR za tonę z nieograniczonym dostępem dla bananów ACP ze stawką zerową; preferencja dla krajów ACP byłaby w takim przypadku objęta przez zwolnienie. UE nie od razu poszła w kierunku tych zaleceń, chcąc chronić nie tyle producentów we Wspólnocie, ile interesy producentów w krajach ACP, przez co ucierpiała na zawieszeniu koncesji na 191,4 miliona USD rocznie przez Stany Zjednoczone. Zmiany w importowym zakresie wspólnej organizacji rynku nastąpiły dopiero w roku 2001, dzięki czemu osiągnięto porozumienie ze Stanami Zjednoczonymi i innymi pokrzywdzonymi co do kształtu przyszłej długoterminowej polityki.

System przejściowy został wprowadzony rozporządzeniem Rady 216/2001⁵⁸, którego preambuła odnosi się bezpośrednio do zaleceń wydanych przez organ arbitrażowy. Jeżeli chodzi o kwestię usług, nowy artykuł 19 stanowi, że kontyngentami celnymi można zarządzać zgodnie z „metodą opartą na uwzględnianiu tradycyjnych przepływów handlowych... i/lub innymi metodami”. Wydaje się, że w porozumieniu ze Stanami Zjednoczonymi zamierzano odnieść się do historycznych referencji importerów⁵⁹, ale po późniejszych negocjacjach z Ekwadorem ustalono, że 83% kontyngentów miało być zarządzane na podstawie historycznych referencji, a 17%

53 WT/DS27/AB/R.

54 W istocie, art. 168(2)(a)(ii) Czwartej Konwencji z Lome wymaga od Wspólnoty podjęcia koniecznych środków w celu zapewnienia bardziej uprzywilejowanego traktowania niż zagwarantowano to krajom trzeciego świata za pomocą klauzuli największego uprzywilejowania na te same produkty.

55 Dispute Settlement Procedure (9 kwietnia 1999 r.).

56 WT/DS27/ARB.

57 Paragraf XIII.174.

58 Dz.Urz. 2001 L 31/2.WE

59 Commission MEMO/01/135 (11 kwietnia 2001).

zostało zarezerwowane dla podmiotów bez takich referencji⁶⁰. Jeżeli chodzi o same kontyngenty, przewidziano trzy rodzaje, ale – zgodnie z nowym artykułem 18 – wszystkie w zasadzie otwarte dla importu ze wszystkich krajów trzecich: kontyngent A na 2,2 miliona ton z cłem 75 EUR za tonę, kontyngent B na 353 tysięcy ton z tym samym cłem oraz kontyngent C na 850 tys. ton z cłem 300 EUR za tonę. Jednakże ustanowiono preferencję celną w wysokości 300 euro za tonę dla jakiegokolwiek importu z krajów ACP zarówno w ramach kontyngentów, jak i poza nimi, co mogłoby pozwolić na bezcłowy import z krajów ACP w ramach każdego z tych kontyngentów.

Jednak zgodnie z porozumieniem z USA, 100 tys. ton przeniesiono z kontyngentu C do kontyngentu B, a zmniejszony kontyngent C został zarezerwowany wyłącznie dla bananów z krajów ACP⁶¹, co wymaga uzyskania zwolnienia z wymogów ustanowionych artykułem XIII GATT, ale Stany Zjednoczone i Ekwador⁶² obiecały pomóc je uzyskać. Co do dalszej przyszłości, proponowało się wprowadzenie systemu opłat stałych (*flat-tariff system*) począwszy od roku 2006⁶³.

W międzyczasie Wspólnota uzyskała zwolnienie z wymogów art. XIII: 1 i 2 GATT na okres od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2005 r., w którym miały być ustalone kontyngenty z krajów ACP. Jednakże – po przejściu przez arbitraż i kolejne nieudane próby rozwiązania tego problemu, jak też wygaśnięcia zwolnienia kwestia dostępu do europejskiego rynku bananów przez kraje ACP oraz inne, przede wszystkim dostawców bananów z państw najbardziej uprzywilejowanych (MFN, *Most Favoured Nation*) po raz kolejny jest przedmiotem sporu na forum WTO⁶⁴.

Subwencje eksportowe

Jeśli (co miało zwykle miejsce w systemie opierającym się na cenie interwencyjnej i docelowej) cena światowa była niższa od wspólnotowej ceny interwencyjnej, a wspólnotowi producenci chcieli eksportować na światowe rynki o niższych cenach, wspólnotowy ustawodawca miał (i nadal ma) prawo do zadecydowania o wypłacie refundacji eksportowych, które pokryją różnicę w cenie⁶⁵.

Wydaje się, że to właśnie system refundacji eksportowych był powodem największej ilości skarg wnoszonych przez handlowych partnerów Wspólnoty. Wskazywano jednak, że system refundacji eksportowych, razem ze zmiennymi opłata-

60 Commission IP/01/628 (2 maja 2001).

61 Commission MEMO/01/135 (11 kwietnia 2001).

62 Commission IP/01/628 (2 maja 2001).

63 Commission MEMO/01/135 (11 kwietnia 2001).

64 Zob. WT/DS27/80 oraz WT/DS361/1.

65 Zob. E. Tomkiewicz w podręczniku pod red. A. Jurcewicz, A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne, Warszawa 2004, s. 100–101.

mi wyrównawczymi, został uznany – w wyniku negocjacji z Rundy Villon⁶⁶ – za spójny z GATT. W każdym razie artykuł XVI GATT wymaga od państw członkowskich jedynie, aby „staraly się” („*seek*”) unikać stosowania subwencji przy eksporcie produktów podstawowych, ale subwencje eksportowe jako takie nie stanowią naruszenia GATT. Jeżeli jednak Strona przyznaje subwencję, która powoduje zwiększenie eksportu z terytorium tej Strony, subwencja ta nie powinna być stosowana w sposób, który spowoduje, że Strona ta posiędzie „więcej niż sprawiedliwy udział” („*more than an equitable share*”) w światowym eksporcie danego produktu w porównaniu z udziałem we wcześniejszym reprezentatywnym okresie. Pojęcie „więcej niż sprawiedliwy udział” zdefiniowano w artykule 10 Subsidies Code, uzgodnionym podczas Rundy Tokijskiej jako „każdy przypadek, w którym skutkiem subwencji przyznanej przez sygnatariusza jest wyparcie eksportu innego sygnatariusza, uwzględniając rozwój wydarzeń na rynkach światowych”.

W tym kontekście Australia i Brazylia złożyły skargę, że wspólnotowe refundacje eksportu cukru doprowadziły do uzyskania przez wspólnotowych eksporterów więcej niż sprawiedliwego udziału w światowym eksporcie cukru⁶⁷. Panel stwierdził co prawda, że Wspólnota zwiększyła swój udział w rynkach światowych, ale nie można tu wykazać związku z eksportem cukru z Australii i Brazylii, a zatem nie można stwierdzić, że Wspólnota uzyskała taki więcej niż sprawiedliwy udział. Stwierdzono, że wspólnotowe praktyki przyczyniły się do spadku światowych cen cukru, powodując pośrednie szkody skarżącym, ale szkód tych nie da się oszacować. Z drugiej strony, jeszcze przed wejściem w życie CAP, w przypadku wspierania przez Francję eksportu pszenicy i mąki pszennej⁶⁸ przez premie eksportowe (*differential bonuses* i *variable bonuses*) stwierdzono, że francuski udział w rynku południowo-wschodniej Azji stał się niesprawiedliwy (*inequitable*), wzrastając z poziomu 0,7% w roku 1954 do poziomu 46% w roku 1958, co w znacznym stopniu było skutkiem tych subwencji.

Następnie Stany Zjednoczone złożyły skargę na wspólnotowe subwencje eksportu mąki pszennej⁶⁹, ale panel orzekł, że – ze względu na sztuczne warunki na tym rynku – nie można stwierdzić, czy Wspólnota uzyskała więcej niż sprawiedliwy udział, czy nie. Z drugiej strony, w kontekście refundacji wypłacanych przy eksporcie makaronu⁷⁰, pomimo iż UE utrzymywała, że są one związane wyłącznie z pszenicą durum zawartą w makaronie, orzeczono, że subwencje na produkty przetwo-

66 Zob. E. Neville-Rolfe, The Politics of Agriculture in the European Community, Policy Studies Institute, London 1984, s. 26.

67 Basic Instruments and Selected Documents (BISD) nr 26, supplement 290, nr 27, supplement 69, nr 29 supplement 82.

68 BISD nr 7, supplement 46.

69 Zob. I. Garcia Bercero, Trade Laws, GATT..., *op. cit.*, s. 168.

70 *Ibidem*, s. 168–169.

rzony nie korzystają z takich samych przywilejów co podstawowe produkty rolne, powołując się w szczególności na Subsidies Code.

Porozumienie w sprawie rolnictwa wymaga, aby sygnatariusze redukowali wartość i gamę takich subwencji eksportowych, ale nie wymaga, aby je całkowicie zlikwidowali. Artykuł 3(3) stanowi, że „zgodnie z ustępami 2(b) i 4 artykułu 9 niniejszego Porozumienia, członkom nie wolno przyznawać subwencji eksportowych określonych ustępem 1 artykułu 9 w odniesieniu do produktów rolnych, bądź grup produktów, określonych... Harmonogramem powyżej poziomu wydatków budżetowych i poziomu ilościowego, do jakich się zobowiązali określonych tamże, jak również nie mogą oni przyznawać takich subwencji w odniesieniu do produktów rolnych nie wymienionych w tej sekcji Harmonogramu”. W przypadku WE refundacje eksportowe mają ulec redukcji średnio o 36 procent w odniesieniu do wartości i o 21% w odniesieniu do wolumenu w porównaniu z okresem bazowym 1986–1988. Można jednak zauważyć, że przejście z systemu wsparcia produktu (interwencji) do systemu wiążącego się ze wsparciem dla producenta spowodowało automatycznie redukcję kwoty wewnętrznego wsparcia ogółem wyliczaną dla potrzeb WTO oraz – jak wspomniano wcześniej – zredukowało wymagany poziom refundacji eksportowych. Powiedziano już, że rozporządzenie Rady 1253/1999⁷¹ stanowi o dalszej redukcji ceny interwencyjnej w latach gospodarczych 2000–2001 i 2001–2002, antycypując ostateczną redukcję tej ceny w roku gospodarczym 2002–2003. Natomiast rozporządzenie Rady 1251/1999⁷² zwiększa dopłaty bezpośrednie do niektórych upraw rolnych w latach gospodarczych 2000–2001 i 2001–2002, antycypując dalsze podwyżki w związku z ostateczną redukcją ceny interwencyjnej.

W kwestii subwencji eksportowych Porozumienie kładzie nacisk na inne sprawy niż w kwestii wewnętrznego wsparcia. O ile w przypadku wewnętrznego wsparcia Porozumienie bardzo szczegółowo określa rodzaje wsparcia, które nie muszą być zredukowane, o tyle w przypadku subwencji eksportowych Porozumienie bardzo szczegółowo określa rodzaje pomocy finansowej, które muszą ulec redukcji. Subwencje eksportowe podlegające zobowiązaniom w kwestii redukcji określa artykuł 9(1). Są to:

- (a) Przyznawane przez rządy lub ich agencje bezpośrednio subwencje (*direct subsidies*), w tym w naturze, dla firm, zakładów, producentów rolnych, spółdzielni lub stowarzyszeń takich producentów, bądź też dla agencji do spraw handlu, zależne od ich wyników w eksporcie.
- (b) Sprzedaż, bądź wyzbycie się, na eksport przez rządy lub ich agencje niesprzedawalnych (*non-commercial*) zapasów produktów rolnych po cenie

niższej od porównywalnej ceny na podobne produkty oferowanej nabywcom na rynku wewnętrznym;

- (c) Płatności za eksport produktów rolnych finansowane z działań rządowych, bez względu na to, czy obciążają daną pozycję budżetu czy nie, w tym płatności finansowane z przychodów z opłat (*levies*) nałożonych na dany produkt rolny lub na produkt rolny, z którego pochodzi dany produkt eksportowy.
- (d) Subwencje wypłacane w celu redukcji kosztów marketingu eksportu produktów rolnych (inne niż szeroko dostępna promocja eksportu i usługi doradcze), w tym kosztów manipulacji produktem, ulepszania i innych kosztów przetwórstwa oraz kosztów międzynarodowego transportu i frachtu.
- (e) Opłaty za transport wewnętrzny lub fracht, rządowe, bądź delegowane przez rząd, oferowane międzynarodowej spedycji na bardziej korzystnych warunkach niż wewnętrznej spedycji.
- (f) Subwencje dla produktów rolnych zależne od tego, czy produkty te zostaną wyeksportowane.

W przypadku UE, definicja ta zawiera nie tylko refundacje eksportowe jako takie, ale również sprzedaż na eksport nadwyżkowych zapasów interwencyjnych po cenie niższej od ceny na rynku wewnętrznym i refundacje za przetworzone produkty rolne.

Artykuł 9(2) mówi jasno, że poziom zobowiązań w kwestii subwencji eksportowych stanowi na każdy rok okresu wdrożeniowego – w przypadku zobowiązań dotyczących redukcji wydatków budżetowych – maksymalny poziom wydatków budżetowych na subwencje przyznawane lub wypłacane w danym roku oraz – w przypadku zobowiązań dotyczących redukcji wolumenu eksportu – maksymalną ilość danych produktów rolnych bądź grup produktów rolnych, w odniesieniu do których można w danym roku przyznać subwencje eksportowe. Tym niemniej, artykuł 9(2)(b) zezwala na pewne ruchy tych liczb pod warunkiem, że zakumulowana kwota wydatków budżetowych nie przekroczy zakumulowanej kwoty, która powstałaby w wyniku pełnej zgodności z zobowiązaniami co do rocznych wydatków budżetowych określonych w Harmonogramie dla danego członka o więcej niż 3% poziomu roku bazowego dla danych wydatków budżetowych, a zakumulowany wolumen eksportu nie przekroczy zakumulowanego wolumenu, który powstałby w wyniku pełnej zgodności ze zobowiązaniami w kwestii rocznego wolumenu eksportu określonego w Harmonogramie dla danego członka o więcej niż 1,75% poziomu roku bazowego. Podlega to ogólnemu zapisowi stanowiącemu, że wydatki budżetowe członków na subwencje eksportowe oraz wolumen eksportu objęty tymi subwencjami na zakończenie okresu wdrożeniowego nie powinny przewyższać od-

71 Dz.Urz. WE 1999 L 160/18.

72 Dz.Urz. WE 1999 L 160/1.

powiednio 64% i 79% poziomu z okresu bazowego 1986–1988. Dla państw rozwijających się liczby te wynosiły odpowiednio 76% i 86%.

Artykuł 10 określa środki służące do obejścia zobowiązań w kwestii subwencji eksportowych. Artykuł 10(1) stanowi, że subwencji eksportowych, których nie wylicza artykuł 9(1), nie wolno stosować w sposób powodujący obejście lub zagrażający spowodowanie obejścia zobowiązań w kwestii subwencji eksportowych. Zobowiązań tych nie wolno również obchodzić przy pomocy niekomercyjnych transakcji. Natomiast artykuł 10(3) stanowi, że członek, który utrzymuje, że eksport powyżej poziomu zobowiązań nie korzystał z żadnych subwencji eksportowych musi dowieść, że za ten wolumen eksportu nie udzielono żadnych subwencji, wyliczonych lub nie wyliczonych w artykule 9. Ciężar dowodu nałożono zatem na eksportera, który musi dowieść, że wyeksportowane ilości produktu, które przekraczają zobowiązania redukcyjne, nie skorzystały z subsydiów wymienionych w art. 9(1). Ponadto dochodzi do tego zobowiązanie, ustanowione artykułem 10(2) do działania na rzecz uzgodnienia na szczeblu międzynarodowym zasad porządku regulującego udzielanie kredytów eksportowych, gwarancji eksportowych i programów ubezpieczeń eksportowych w zgodności z tymże porządkiem.

Artykuł 10(4), przewidując możliwość udzielenia pomocy żywnościowej celem obejścia zobowiązań w kwestii subwencji eksportowych stanowi, że członkowie-darczyńcy ofiarujący międzynarodową pomoc żywnościową winni zapewnić, że udzielanie tej pomocy nie wiąże się, bezpośrednio lub pośrednio, z komercyjnym eksportem produktów rolnych do krajów-beneficjentów, a transakcje dotyczące międzynarodowej pomocy żywnościowej są prowadzone zgodnie z zasadami FAO ("Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligation") włączając, gdzie właściwe, system zwykłych wymogów marketingowych (The system of Usual Marketing Requirements – UMR) oraz że pomocy tej udzielić całkowicie nieodpłatnie w możliwym zakresie lub na rygorystycznych warunkach określonych artykułem IV Konwencji w sprawie pomocy żywnościowej z 1986 r. (Food Aid Convention 1986).

W odniesieniu do produktów przetworzonych artykuł 11 deklaruje, że w żadnym wypadku subwencja na jednostkę produktu wypłacana za włączony doń produkt podstawowy nie może przekroczyć subwencji na jednostkę, która zostałaby wypłacona za eksport tego produktu podstawowego.

Status WTO/GATT we wspólnotowym prawie

Z przedstawionej powyżej treści Porozumienia w sprawie rolnictwa jasno wynika istnienie znaczącej interakcji pomiędzy warunkami Porozumienia a ewolucją organizacji rynków rolnych. Polityka Wspólnoty w tym zakresie nie oparła się na stanowisku nieustannie reprezentowanym przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości,

że zapisy GATT/WTO nie są władne wywierać bezpośredniego skutku. Pomiędzy przed Porozumieniem Rundy Urugwajskiej Trybunał oświadczył, że Wspólnota zastąpiła państwa członkowskie Wspólnoty w ramach GATT⁷³, zapisy GATT są wiążące dla Wspólnoty, a od chwili wejścia w życie Wspólnej Taryfy Celnej dnia 1 czerwca 1968 GATT należy traktować jak wspólnotowy akt prawny dla celów interpretacji⁷⁴, to jednak orzekł, że ogólna struktura Porozumienia, które charakteryzuje się elastycznością i możliwością uzyskania derogacji powoduje, że jego zapisy nie mogą być podstawą praw egzekwacyjnych przed sądami krajowymi. Zatem nie można się do nich odwołać jako do dziedziny prawa wspólnotowego, aby zakwestionować ważność ustawodawstwa krajowego⁷⁵. Jeszcze bardziej interesujące jest to, że we wcześniejszym orzeczeniu⁷⁶ Trybunał orzekł, że do zapisów GATT nie można się odwołać, aby zakwestionować ważność ustawodawstwa wspólnotowego, chyba że można udowodnić, że zapisy te mają bezpośredni skutek. O ile pojęcie skutku bezpośredniego nie wydaje się istotne w przypadku powództwa o unieważnienie wspólnotowego aktu prawnego wniesionego przez państwo członkowskie będące jako takie stroną GATT, w odniesieniu do tego powództwa⁷⁷ Trybunał orzekł, że jedynie w przypadku, gdyby to Wspólnota zamierzała zrealizować konkretne zobowiązanie włączone do zakresu GATT lub gdyby to wspólnotowy akt prawny odnosił się *expressis verbis* do konkretnego zapisu GATT⁷⁸, Trybunał zbadałby legalność omawianego wspólnotowego aktu prawnego z punktu widzenia zasad GATT.

Podjęcie takie Trybunał utrzymał także po podpisaniu Porozumień Rundy Urugwajskiej⁷⁹. W sprawie C-307/99 OGT Fruchthandelgesellschaft v. HZA Hamburg–St Annen⁸⁰ Trybunał orzekł, że handlowcy nie mogą zakwestionować legalności wspólnej organizacji rynku bananów określonej znowelizowanym rozporządzeniem 404/93⁸¹ w oparciu o zapisy artykułów 1 i XIII GATT 1994, pomimo że panel WTO w sprawozdaniu z 12 kwietnia 1999 stwierdził, że znowelizowana wersja rozporządzenia narusza te zapisy. Trybunał powtórzył, że Porozumienie WTO, jak również porozumienia i aneksy doń dołączone, „nie są z zasady wśród zasad, w świetle których Trybunał bada legalność środków przyjmowanych przez wspólnotowe instytucje” dodając, że rozporządzenie 404/93 w znowelizowanej wersji nie

73 Sprawy nr 21–24/72 International Fruit Co NV kontra Produktschap voor Groenten en Fruit, ECR 1972, s. 1219; sprawa nr 38/75 Duaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen kontra Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, ECR 1975, s. 1439; sprawy nr 267–269/81 Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra SPI, ECR 1983, s. 801.

74 Zob. M. Sztaborowska, Wspólnoty Europejskie w Światowej Organizacji Handlu – aspekty prawne, Wspólnoty Europejskie 2005, nr 5, s. 15–19.

75 Zob. sprawa powołana w przypisie 73 Amministrazione...

76 Zob. sprawa powołana w przypisie 73 International Fruit...

77 Sprawa nr C-280/93 Germany kontra Council, ECR 1994, I-4973.

78 Sprawa nr C-70/87 Fediol, ECR 1989, s. 1781; sprawa nr C-69/89 Nakajima kontra Council, ECR 1991, I-2069.

79 Sprawa nr C-149/96 Portugal kontra Council, ECR 1999, I-8395.

80 2 maja 2001 r.

81 Dz.Urz. WE 1993 L 47/1.

miało na celu zapewnienia realizacji przez porządek prawny Wspólnoty konkretnych zobowiązań powziętych w ramach GATT i nie odnosiło się ono *expressis verbis* do zapisów GATT.

Rozpatrując tę sprawę w szerszym kontekście, warto wspomnieć o amerykańskim akcie prawnym Uruguay Trade Agreements Act 1994, który w sekcji 102(a)(1) stanowi, że „żadne zapisy Porozumień Rundy Urugwajskiej niespójne z prawem Stanów Zjednoczonych, ani wykonywanie tych zapisów wobec osób lub okoliczności nie może mieć skutków, a sekcja 102(b)(2)(A) deklaruje, że „żaden przepis stanowy, ani jego stosowanie wobec osób lub okoliczności nie może zostać uznany za nielegalny w oparciu o to, że przepis ten lub jego wykonywanie nie jest spójne z Porozumieniami Rundy Urugwajskiej”, o ile nie zostanie on zaskarżony przez władze federalne. Zatem wykorzystanie zapisów Porozumień jako kryteriów legalności przez handlowców wydaje się całkowicie wykluczone w Stanach Zjednoczonych. Tym niemniej, nie można nie doceniać wpływu Porozumień Rundy Urugwajskiej w kontekście politycznym.

Agriculture in the context of international agreements

Summary

Agriculture is an area where the trade of developed countries appears to be conducted on a highly artificial basis reflecting the system of support used in their internal markets. The reality is that agricultural trade is an area where developed countries have not been willing to allow free reign to market forces. Agricultural trade has always received special treatment in the GATT context.

The Uruguay Round was a historic achievement with respect to agriculture, as it was in so many other areas. The Agreement on Agriculture, which considerably strengthened the GATT rules on agriculture, was designed to shape the future agricultural policies of the members of the newly created World Trade Organization. The Punta del Este Declaration, which launched the negotiations, had set ambitious objectives and substantial progress was made during the negotiations towards realization of those objectives. It must be recognized, however, that the Agreement is only the first step in a process of reform. The reform programme envisaged the adoption of specific commitments to increase market access and to reduce domestic support and export subsidies, which would lead to “substantial reductions in agricultural support and protection sustained over an agreed period of time”.

Przejawy europeizacji w prawie rolnym

1. Uwagi wprowadzające

Problematyka europeizacji polskiego prawa jest współcześnie jednym z zagadnień naukowych podejmowanych w wielu dyscyplinach prawnych.¹ Zjawisko to dotyczy również prawa rolnego. Proces harmonizacji z prawem UE wywarł wpływ zarówno na zagadnienia ogólne prawa rolnego, m.in. zakres i źródła prawa rolnego, jak i na kwestie szczegółowe, o dużym praktycznym znaczeniu (np. standaryzacja, normy fitosanitarne), a obecnie zwłaszcza na instrumenty prawne wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Przedmiotem opracowania jest próba oceny wpływu prawa wspólnotowego na prawo rolne poprzez analizę kilku instrumentów wprowadzonych po akcesji naszego kraju do UE, lecz także dokonanie szerszego spojrzenia na przemiany zachodzące w tej dziedzinie pod wpływem rozwiązań wspólnotowych. Rozważenia wymaga również kwestia czynników oddziałujących na zakres zjawiska europeizacji w prawie rolnym, jak też określenie roli państw członkowskich w kształtowaniu przyjmowanych rozwiązań prawnych.

Z uwagi na ramy pracy nie jest możliwe całościowe omówienie podjętej problematyki. Dlatego odnotowanych zostało kilka rozwiązań, ukształtowanych pod wpływem prawa UE lub stanowiących przejaw tego prawa: instrumenty ochrony środowiska w rolnictwie, instrumenty wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania i instrumenty prawne wsparcia dochodowości, w postaci płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. Uzasadnieniem wyboru wskazanych zagadnień jest ukazanie się nowych priorytetów, artykułujących założenia Wspólnotowej Polityki Rolnej (WPR) i ich wpływ na kształt przyjętych rozwiązań prawnych. Ochrona i poprawa stanu środowiska w rolnictwie, uznana za integralną część tej polityki, obok funkcji ekologicznej, pełni podwójną funkcję społeczną. Z jed-

¹ Świadczą o tym publikacje przedstawicieli różnych dziedzin prawa, np. Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji na klasyczne dziedziny prawa krajowego, red. C. Mik, Toruń 1999 czy Europeizacja polskiego prawa pracy, red. W. Sanetra, Warszawa 2004, jak również Europeizacja polskiego prawa administracyjnego, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Warszawa 2005.

nej strony redukcja środków chemicznych, wykorzystanie metod rolnictwa ekologicznego, ochrona krajobrazu wiejskiego są działaniami podejmowanymi w interesie publicznym, z drugiej – służą też rozwojowi obszarów wiejskich. Ponadto instrumenty stymulujące do mniej intensywnych metod produkcji rolnej przyczyniają się do ograniczenia jej poziomu i stają się jednym z elementów procesu dostosowania niektórych sektorów do wymagań rynku. Z uwagi na rozległość problematyki ochrony środowiska w rolnictwie i ramy opracowania odnotowane zostały rozwiązania prawne dotyczące stosowania środków ochrony roślin. Celowość wskazania instrumentów wsparcia dla terenów o trudnych warunkach gospodarowania w rolnictwie jest podyktowana wprowadzeniem do ustawodawstwa wymogu różnicowania instrumentów prawnych w zależności od warunków naturalnych poszczególnych regionów rolniczych, co jest uzasadnione względami społecznymi, gdyż przyczynia się do utrzymania właściwego poziomu dochodów rolników i przeciwdziała depopulacji obszarów wiejskich. Rolnicze użytkowanie tych terenów gwarantuje ochronę środowiska, utrzymanie walorów krajobrazu, a co za tym idzie zachowanie ich potencjału społeczno-gospodarczego. Natomiast środek finansowo-prawny w postaci płatności bezpośrednich do gruntów rolnych stanowi wyraźnie wyraz powiązania instrumentów wspólnotowej polityki rynkowej z ochroną środowiska.

Analiza rozwiązań normatywnych we wskazanym zakresie zostanie poprzedzona rozważaniami wprowadzającymi, służącymi ukazaniu czynników wpływających na wymiar tego zjawiska w prawie rolnym.

2. Czynniki europeizacji prawa rolnego

Europeizacja prawa² stanowi postać obserwowanego od dawna zjawiska recepcji w prawie, czyli wykorzystania rozwiązań prawnych przyjętych w innych krajach, a stanowiących uznany dorobek światowej myśli prawnej³. Współcześnie termin jest używany przeważnie na oznaczenie unifikacji i integracji prawa w ramach UE, ale w szerszym znaczeniu określenie to może być odnoszone do przyjmowania fundamentalnych idei, odnotowywanych od kilkudziesięciu lat w wielu systemach prawnych państw europejskich.⁴ W odniesieniu do prawa rolnego, termin ten

² Zjawisko to nazywane jest też w doktrynie „uwspólnotowaniem prawa”, por.: R. Budzinowski, Prawo rolne między historią a przeszłością, (w:) Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego, Księga pamiątkowa prof. W. Pańko, Katowice 1993, s. 146, 154 oraz E. Tomkiewicz, Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej, Warszawa 2000, s. 59.

³ M. Wyrzykowski, Recepcja w prawie publicznym – tendencje rozwojowe konstytucjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej, PiP 1992, z. 1, s. 23 i n.

⁴ Rozważania dotyczące różnego zakresu omawianego terminu prowadzą M. Zirk-Sadowski, Filozoficzno-teoretyczne aspekty harmonizacji polskiego porządku prawnego z europejskim prawem wspólnotowym, (w:) System prawa RP w procesie europeizacji, red. M. Matey-Tyrowicz, Warszawa 2002, s. 12 czy Z. Leoński, (w:) Z. Jan-ku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), op. cit., s. 13. W najszerszym ujęciu odnotowuje się nawet „stworzenia europejskiej przestrzeni prawa”, czy „europejskiej kultury prawnej”. Por. zwłaszcza K. Lankosz, Europejska przestrzeń prawna u progu XXI wieku, (w:) Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej, księga pamiątkowa prof. E. Piontka, red. A. Łazowski, R. Ostrowski, Kraków 2005, s. 27–33 oraz R. To-

może oznaczać wymóg implementacji obowiązującej regulacji prawnej UE, artykułującej założenia WPR. Podkreślenia wymaga uwidocznienie się, na skutek wpływu rozwiązań europejskich, pewnych podstawowych koncepcji, charakterystycznych współcześnie dla tej dziedziny prawa, takich jak m.in. zapewnienie bezpieczeństwa jakości produktów żywnościowych czy ochrona środowiska w rolnictwie.

Aktualnie jednym z determinantów procesu zmian w systemie prawa polskiego pozostaje niedawno uzyskane członkostwo w UE. Jednakże uwzględniając zróżnicowany w poszczególnych dziedzinach stopień unifikacji prawa⁵, można zauważyć, że na zakres europeizacji w prawie rolnym może mieć wpływ kilka czynników: historyczny, obrotu międzynarodowego, wspólnego europejskiego rynku i ekologiczny.

Pierwszy z tych czynników można określić jako historyczny. Polskie ustawodawstwo rolne od początku wyodrębnienia się tej dyscypliny pozostawało pod wpływem rozwiązań funkcjonujących w państwach Europy Zachodniej⁶. W tym okresie ustawodawca często sięgał do zachodnich tradycji kulturowych, stąd też znamienne było zjawisko przenoszenia, dostosowywanych następnie do warunków krajowych, europejskich wzorów instytucji prawnych⁷. Zjawisko to występuje także współcześnie zarówno w polskim prawie rolnym, jak i w pozostałych państwach członkowskich UE⁸. Trzeba także podkreślić, że również prawo europejskie sięga do tradycji kulturowych wykształconych na zachodzie Europy. W doktrynie prawa wyrażono pogląd, że unifikacja prawa w ramach UE nie zawsze oznacza potrzebę budowania zupełnie nowego systemu prawnego, lecz jest także nawiązywaniem do wcześniejszych rozwiązań przyjmowanych w państwach członkowskich, z uwzględnieniem aktualnych potrzeb i uniijnych tendencji rozwojowych⁹. To trafne spostrzeżenie znajduje potwierdzenie we wspólnotowym prawie rolnym¹⁰.

karczyk, Problemy harmonizacji polskiej kultury prawnej z kulturą prawną Unii Europejskiej, „Studia Europejskie” 2004, z. 3, s. 69.

5 Co wskazywał już art. 69 Układu Europejskiego, Dz.U. 1994 r., Nr 11, poz. 38, (dalej cyt. jako: „Układ”).

6 Szerszego omówienia w tym zakresie dokonał A. Lichorowicz, Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich, Zeszyty Naukowe UJ 1992, Prace Prawnicze, z. 144, s. 160–171 oraz Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, „Studia Prawnicze” 1991, z. 3, s. 87 i n.

7 Jak wskazuje Z. Leoński, *op. cit.*, s. 13.

8 Przykładem unifikacji rozwiązań prawnych w sferze organizacyjnej państwa są agencje, realizujące zadania w dziedzinie rolnictwa, wzorowane na istniejących we Francji odpowiednikach. Rozwiązania francuskiego systemu prawa stały się inspiracją dla polskiej regulacji w zakresie obrotu nieruchomości rolnymi, a niedawno postulowano przyjęcie rozwiązań romańskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych, zob. A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji), „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 43. Autor wskazywał na przykłady recepcji w ustawodawstwie włoskim, portugalskim czy hiszpańskim, Tenże, Stan i perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich wpływ na charakter i podstawowe kierunki ewolucji norm polskiego prawa rolnego w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, „Studia Prawno-Europejskie”, 2002, t. 6, s. 169.

9 R. Tokarczyk, *op. cit.*, s. 16.

10 Przykłady podaje A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, s. 18.

Drugi czynnik wpływający na zakres europeizacji prawa rolnego można określić jako międzynarodowy. Prawo rolne jest dziedziną prawa związaną z międzynarodowym obrotem handlowym produktami rolnymi. Ujednolicenie polskich norm prawnych z wymogami rynku europejskiego, a szerzej jeszcze światowego¹¹, stało się warunkiem uczestnictwa w tym obrocie. Nieodzowność unifikacji prawa w tym zakresie podyktowana była zarówno przesłankami politycznymi, jak i ekonomicznymi¹². Dlatego też art. 69 Układu, wskazujący dziedziny priorytetowe poddane harmonizacji, stanowił podstawę do zbliżenia polskiego ustawodawstwa rolnego do europejskich standardów zapewniających bezpieczeństwo produktów rolnych, jak również przepisów z zakresu ochrony środowiska, co miało ułatwić swobodny obrot towarów i zwiększyć szanse eksportowe polskich produktów rolnych na rynkach europejskich.¹³

Trzecim czynnikiem, mającym zasadniczy wpływ na zasięg europeizacji prawa rolnego, jest włączenie rolnictwa w ramy wspólnego rynku, poddanie sektora rolnego wspólnej dla wszystkich krajów członkowskich polityce rolnej. Stworzenie jednolitego rynku i ustanowienie szeregu instrumentów ekonomicznego oddziaływania wymagało zintegrowanego zarządzania oraz jednolitych uregulowań prawnych na szczeblu Wspólnoty¹⁴. Współcześnie, wspólnotowa regulacja prawna w tym zakresie służyć ma również wspieraniu europejskiego modelu rolnictwa. Model ten zakłada rolnictwo zrównoważone, pełniące obok społecznie doniosłej funkcji produkcyjnej, także inne pozagospodarcze funkcje – socjalną i ekologiczną. Z jednej strony zapewnić ma osiągnięcie efektywności prowadzonej produkcji, odpowiedni poziom dochodu producentów rolnych oraz rozwój obszarów wiejskich we wszystkich regionach Wspólnoty, a z drugiej strony – bezpieczeństwo żywności o wysokiej jakości, ochronę środowiska, krajobrazu. Ponadto obecnie instrumenty realizujące założenia WPR są regionalnie zróżnicowane, przez co pozwalają na wypełnianie postulatu europejskiej kohezji. Wykonanie tych modelowych założeń wymaga zunifikowanych form oddziaływania, co wpływa na wymiar zjawiska europeizacji prawa rolnego.

Podobnie czynnik ekologiczny, na przestrzeni ostatnich lat, wpłynął znacząco na poziom ujednolicenia unormowań prawnych w UE. Prawo rolne jest współczes-

11 Przykładowo Polska ratyfikowała konwencję z 1935 r. o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych (Dz.U. z 1939 r. Nr 26, poz. 172), czy konwencję Rady Europy z 1976 r. o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarstwach, ETS 87, (Dz.U. z 2008 r. Nr 104, poz. 665).

12 Szerzej J. Niemczyk, Czy Europa zachowa model swojego rolnictwa?, „Wspólnoty Europejskie” 2002, z. 12, s. 56 oraz Okresowy Raport 2002 dotyczący przygotowań Polski do członkostwa w UE, opracowany przez Komisję Europejską, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 7 (wyd. specj.), s. 68–69.

13 Postulowali to od początku lat dziewięćdziesiątych przedstawiciele doktryny prawa rolnego, por. m.in.: A. Lichorowicz, Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne, PiP 1992, z. 9, s. 50–51 i 57; A. Stelmachowski, Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat), (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 61–62.

14 Szerzej A. Jurciewicz, (w:) A. Jurciewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne, Warszawa 2004, s. 47.

nie ściśle zintegrowane z ochroną środowiska. W literaturze przedmiotu już w latach osiemdziesiątych obserwowaną tendencję określano jako „ekologizację prawa rolnego”¹⁵. Trzeba też podkreślić, że wzgląd na konieczność zachowania środowiska naturalnego doprowadził na płaszczyźnie międzynarodowej do zawarcia szeregu umów i konwencji, w tym także konwencji Rady Europy, których stroną stały się zarówno UE, jak i Polska¹⁶. Wiele aktów dotyczyło pośrednio także rolnictwa i spraw objętych WPR, a wprowadzenie ich do systemu prawa przez podmioty prawa międzynarodowego prowadziło do unifikacji rozwiązań prawnych nie tylko w skali europejskiej, lecz także szerzej, w wymiarze światowym.

Prowadzone rozważania służyły ukazaniu czynników wpływających na zakres unifikacji tej dziedziny prawa. Szerszego odnotowania wymagają wybrane instrumenty służące ochronie środowiska w rolnictwie i instrumenty wsparcia dla terenów o utrudnionych warunkach gospodarowania, stanowiące przejaw regionalizacji oddziaływania.

3. Instrumenty ochrony środowiska w ustawodawstwie rolnym UE

Wspólnota Europejska po początkowym *désintéressement* zagadnieniami ochrony środowiska, obok działań na rzecz rozwoju gospodarczego zjednoczonej Europy, podjęła się opracowania wspólnej polityki na rzecz poprawy stanu środowiska. Prawnym wyrazem tych założeń stały się normatywne postanowienia Traktatu Rzymskiego¹⁷, a zwłaszcza dodany w 1986 r. art. 130r ust. 2, wprowadzający wymóg ujęcia zasad ochrony środowiska w definicjach innych polityk i stosowania tych zasad przy wdrażaniu ich założeń. Umieszczenie w 1997 r. treści tego postanowienia w art. 6 TWE, wśród zasad ogólnych Traktatu, jak również włączenie działań na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego do zadań Wspólnoty, określonych w art. 2 TWE¹⁸, spowodowało wyraźne przesunięcie akcentu ustawodawcy europejskiego, wzmocnienie znaczenia tej problematyki oraz rozszerzenie zakresu stosowania tej reguły na wszystkie wspólne polityki UE. Ostatnio ranga tej zasady, po raz kolejny, została podkreślona poprzez umieszczenie jej postanowień w treści art. 37 Karty Praw Podstawowych UE¹⁹.

Norma zawarta w art. 6 TWE stanowi dyrektywę interpretacyjną, zapewniającą uwzględnianie wymogów ochrony środowiska we wszystkich dziedzinach działalności Wspólnoty poddanych integracji, wprowadzoną w szczególności w celu zrównoważonego rozwoju. W zakresie WPR oznacza to, że wymagania ochrony środowiska muszą być zintegrowane z instrumentami prawnymi realizującymi założenia polityki rolnej. Powstaje jednakże wątpliwość, czy zasada ta statuuje jedynie wymóg „wzięcia pod uwagę” względów środowiskowych, czy też obowiązek ten idzie dalej, w kierunku nakazu wyważania w każdym przypadku interesów gospodarczych i ekologicznych, a zwłaszcza czy stanowi dyrektywę umożliwiającą rozstrzygnięcie kwestii konfliktu tych interesów. W literaturze przedmiotu prezentowane są różne stanowiska. Z jednej strony podkreśla się, że transpozycja tego postanowienia do części I TWE „Zasady” spowodowała uznanie środowiska swoistą wartością, a jego ochronę „zasadą zasad”, której muszą być podporządkowane wszystkie wspólne polityki.²⁰ Z drugiej strony spotykamy pogląd, że interesy ekonomiczne, społeczne i ekologiczne należy traktować jako równorzędne, a przepis ten nie daje podstaw do przyznania bezwzględnej pierwszeństwa ochronie środowiska.²¹

Ustosunkowując się do wskazanych poglądów, należy – jak sądzę – wyrazić we wskazanej kwestii odmienne zapatrywanie. Trzeba bowiem zaznaczyć, że przy interpretacji omawianego przepisu kluczowe znaczenie należy przypisać wskazaniu ustawodawcy europejskiego, iż celem ujęcia wymogów środowiskowych w politykach i działaniach Wspólnoty jest zrównoważony rozwój, a więc taki rozwój społeczny i gospodarczy, który nie jest dokonywany za wszelką cenę, kosztem wartości środowiska. Sama idea zasady zrównoważonego rozwoju zakłada wyważanie spornych interesów i mimo braku generalnego prymatu na rzecz ochrony środowiska, w poszczególnych przypadkach dyspozycja art. 6 TWE wprowadza, jak należy sądzić, konieczność uwzględnienia wszystkich możliwości wariantowych rozwiązań i wyboru środka najmniej uciążliwego dla środowiska. Ponadto przyjęcie mniej korzystnego ekologicznie rozwiązania pociąga za sobą obowiązek szczegółowego uzasadnienia podjętej decyzji. Trzeba także zauważyć, że reguła ustanowiona we wskazanym przepisie nie może być interpretowana w oderwaniu od pozostałych wspólnotowych zasad ochrony środowiska, m.in. zasady zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska czy zasady przezorności.

Konieczność uwzględniania wymogów środowiskowych w regulacjach prawnych realizujących założenia WPR została podkreślona już kilkakrotnie w orzecz-

15 Zob. A. Pankau, Rolnictwo a środowisko, Ekologizacja prawa rolnego, „Prawo Rolne” t. I, Piła 2006, s. 24, autorka przywołuje poglądy wyrażane w latach osiemdziesiątych we włoskiej i niemieckiej doktrynie prawa.

16 Można w tym miejscu wymienić m.in. konwencję z 1992 r. o różnorodności biologicznej (Dz.U. z 2002, Nr 184, poz. 1532) czy konwencję z 1998 r. dotyczącą obrotu niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami (przyjęta decyzją Rady WE nr 106/2003, O.J. L 63, p. 27). Na marginesie można też wskazać, że Polska już w okresie międzywojennym ratyfikowała konwencję międzynarodową z 1902 r. o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa (Dz.U. z 1932, Nr 67, poz. 625).

17 Traktat Rzymski z 25 marca 1957 r., O.J. 2004, 90, p. 864/2 ze zm., (dalej cyt. jako: „TWE”).

18 Przepisy te zmienione zostały na mocy art. 2 ust. 2 i 4 Traktatu z Amsterdamu z 1997 r., O.J. C 340, p. 1.

19 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, podpisana w Strasburgu 12 grudnia 2007 r., O.J. C 303, p. 1.

20 G. Biovora, Rolnictwo i środowisko w politykach Unii Europejskiej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, t. 2, s. 47.

21 A. Wasilewski, Prawna problematyka ochrony środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Kwestia granic związania Państwa Członkowskiego prawem WE, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, z. 2, s. 190. Taką też linię interpretacyjną prezentował ETS w kilku orzeczeniach wydanych na podstawie art. 130r TWE, m.in. wyrok z 7 listopada 1991 r., C 17/90 Pinaud Wieger, ECR I-5253, w którym sąd w zakresie polityki transportowej nakazywał uwzględnianie problemów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych.

nictwie Sądu Pierwszej Instancji WE (SPI), m.in. w wyrokach z 2003 r.²² i 2007 r.²³ SPI rozpatrując zarzuty dotyczące włączenia w przepisach wspólnotowych postanowień umożliwiających stosowanie w rolnictwie substancji, mogących negatywnie oddziaływać na zdrowie ludzi, bezpieczeństwo żywności i środowisko, odwołał się do zasady przeczności, ustanowionej w art. 174 ust 2 TWE w celu unikania chociażby potencjalnego zagrożenia środowiska. Zgodnie z jej treścią, w przypadkach podjęcia uzasadnionych podejrzeń dotyczących prawdopodobnych zagrożeń dla środowiska, zdrowia ludzi, organy władzy publicznej powinny podjąć czynności zapobiegawcze, nawet mimo braku jednoznacznych dowodów naukowych w tym zakresie. Nie oznacza to jednak, jak zaznaczył SPI w wyroku z 2002 r.²⁴ i 2007 r., obowiązku przyjmowania przez instytucje wspólnotowe założenia zerowej tolerancji, uwzględniania zagrożeń czysto teoretycznych, opartych na niczym nieopartych hipotezach.

SPI we wskazanym wyroku z 2007 r. podkreślił ponadto, iż wybór zastosowanego rozwiązania prawnego przez organy Wspólnot musi zostać podporządkowany regule, a ochrona zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska ma przeważać nad ekonomicznymi interesami. Takie stanowisko sądu przemawia, moim zdaniem, za uznaniem szerszej interpretacji, iż gdy jest to niezbędne do skutecznej realizacji zamierzonych celów środowiskowych, zasada ustanowiona w art. 6 TWE, a dookreślona w art. 174 TWE, daje podstawy do obowiązku ochrony wartości środowiska.

W odniesieniu do polityki rolnej szersza wykładnia tej zasady znajduje również uzasadnienie w ustawodawstwie wtórnym. Przejawem uwzględniania wymogów środowiskowych były instrumenty prawne, wprowadzane do ustawodawstwa wspólnotowego od lat osiemdziesiątych²⁵. Wtedy to po raz pierwszy statuowano zasady dotyczące prowadzenia produkcji rolnej uwzględniającej potrzeby ochrony poszczególnych elementów środowiska. Przykładem mogą być postanowienia dyrektywy 91/414 dotyczącej obrotu środkami ochrony roślin²⁶. W preambule tego aktu wskazano, że do realizacji celu, jakim jest poprawa produkcji roślinnej, nie należy dążyć kosztem ochrony zdrowia ludzi i środowiska. Z tego też względu przepisy proceduralne dopuszczające środki do obrotu powinny zapewniać wysoki stopień ochrony, a w szczególności muszą zapobiegać wprowadzeniu substancji stwarzających zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska. Ponadto na mocy przepisów art. 2

22 Wyrok SPI z 21 października 2003 r., T-392/02, Solvay Pharmaceuticals BV v. Rada UE, ECR 2003, s. 2.

23 Wyrok SPI z 11 lipca 2007 r., T-229/04, Królestwo Szwecji v. Komisja WE, ECR 2007.

24 Wyrok SPI z 11 września 2002 r., T-13/99, Pfizer Animal Health v. Rada UE, ECR 2002, s. II, 3305.

25 Były to m.in. dyrektywa Rady 86/278/EWG z 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, a szczególnie gleby, przy stosowaniu osadów ściekowych w rolnictwie, O.J. L 181, p.6 i dyrektywa Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniem powodowanym przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych, O.J. L 375, p. 1 oraz rozporządzenie Rady 2078/92/EWG z 30 czerwca 1992 r. dotyczące metod produkcji zgodnej z wymogami ochrony środowiska i zachowania krajobrazu, O.J. L 215, p. 85 ze zm.

26 Dyrektywa Rady 91/414/EWG z 15 lipca 1991 r., dotycząca wprowadzenia do obrotu środków ochrony roślin, O.J. L 91, p. 230.1, ze zm.

pkt 13, art. 3 ust. 3 i art. 4 ust. 1 lit. b dyrektywy, w każdym przypadku, gdy jest to możliwe, środki ochrony roślin muszą być stosowane zgodnie z zasadą zintegrowanej ochrony. Oznacza to wymóg racjonalnego stosowania wszystkich dostępnych metod ochrony, tak aby środki chemiczne ograniczyć do minimum, a wprowadzać tylko wtedy, gdyby ich pominięcie prowadziło do gospodarczo niedopuszczalnych strat. Poza tym substancja może być umieszczona w wykazie tylko pod warunkiem, że w świetle obecnego stanu wiedzy nie ma szkodliwego wpływu na bezpieczeństwo ludzi, zwierząt i środowiska.

W konsekwencji implementacja tych unormowań do krajowych systemów prawnych przyczyniła się do ujednolicenia regulacji prawnych. Jednakże należy podkreślić, że normy zawarte w art. 6 i 174 TWE, mimo niezaprzeczalnej funkcji konsolidacyjnej, pozostawiają także aktywną rolę państwom członkowskim. Rola ta uwidacznia się poprzez przekazanie wielu kompetencji komitetom, składającym się z przedstawicieli poszczególnych państw oraz możliwość zastosowania odstępstw ze względu na regionalne zróżnicowanie. Potwierdzeniem tej tezy może być postanowienie art. 6 dyrektywy 91/414. Na mocy tego przepisu Stałemu Komitetowi do spraw Zdrowia Roślin²⁷ powierza się podejmowanie decyzji w wielu kluczowych dla danej regulacji kwestiach, m.in. w sprawie dopuszczenia określonej substancji chemicznej oraz usunięcia substancji z listy środków dopuszczonych, jeśli w świetle aktualnego stanu wiedzy nie spełnia już wymagań bezpieczeństwa dla zdrowia ludzi, zwierząt i środowiska.

Ponadto zgodnie z przepisem art. 174 ust. 2 TWE, wykonanie założeń wysokiego poziomu ochrony środowiska uwzględniać powinno różnorodność sytuacji w poszczególnych regionach Wspólnoty. Przejawem realizacji tego postanowienia w ustawodawstwie rolnym są m.in. określone w przepisach dyrektywy 91/414 zasady dopuszczenia środka ochrony roślin, uwzględniające warunki rolnicze i środowiskowe, istotne dla stosowania omawianych produktów. Zgodnie z art. 10 ust. 3 i art. 11, w przypadku stwierdzenia istotnych regionalnych odmienności rolnośrodowiskowych, biorąc pod uwagę poważne aspekty dotyczące zagrożenia ekologicznego, mogącego powstać przez stosowanie środka, państwo członkowskie może w danym regionie swojego terytorium m.in. 1) określić szczególne warunki stosowania środka ochrony roślin lub 2) odmówić wydania zezwolenia na dopuszczenie środka do obrotu, 3) tymczasowo ograniczyć jego stosowanie.

Na mocy wskazanej dyrektywy, istnienie wspólnotowych rozwiązań prawnych w tym zakresie nie oznacza utraty możliwości wprowadzenia przez państwo członkowskie odmienności regulacji, poprzez wprowadzenie bardziej obojętnych zasad ochrony, ze względu na naturalnie uwarunkowania poszczególnych regionów rolniczych, ich zróżnicowanie środowiskowe. Z tego punktu widzenia przyjęte rozwią-

27 Stały Komitet do spraw Zdrowia Roślin powołany decyzją Rady EWG nr 894/76, O.J. L 340, 9.12.1978, p. 25.

zanie może być oceniane pozytywnie jako przejaw realizacji zasady regionalizacji we wspólnotowym ustawodawstwie rolnym, uwzględnianie różnic strukturalnych i przyrodniczych pomiędzy regionami rolniczymi, zgodnie z postanowieniami art. 33 ust. 2 oraz 174 ust. 2 TWE.

Z początkiem obecnej dekady ustawodawca europejski, dążąc do optymalizacji urzeczywistnienia kilku fundamentalnych zasad wspólnotowego prawa – zasady swobodnego przepływu towarów, zapewnienia jednakowych warunków konkurencji, wysokiego poziomu ochrony konsumentów i środowiska naturalnego – rozpoczął proces unifikacji regulacji prawnej dotyczącej środków ochrony roślin. Prawnym wyrazem tych założeń było wprowadzenie do systemu prawa rozporządzenia 396/2005, określającego dopuszczalne poziomy pozostałości pestycydów w żywności²⁸, w którym jednolicie dla całej Wspólnoty określone zostały maksymalne poziomy pozostałości tych substancji w produktach rolnych. Państwa członkowskie utraciły odtąd uprawnienie, przysługujące im na mocy art. 3 ust. 2 dyrektywy 76/895/EWG²⁹, do wprowadzenia na swoim terytorium, choćby czasowo, wyższych poziomów pozostałości tych substancji niż dopuszczalne na poziomie Wspólnoty. Natomiast pozostawiono możliwość wprowadzania przez poszczególne państwa na ich terytorium bardziej rygorystycznych norm niż europejskie standardy. Oznacza to, że regionalizacja oddziaływania nie może stać się uzasadnieniem do stosowania nawet temporalnych odstępstw od norm służących bezpieczeństwu żywności i ochronie środowiska.

Dalszym krokiem w celu unifikacji regulacji prawnej w tym zakresie będą projektowane przez organy Wspólnot zmiany³⁰, co do zasady, mające służyć zmniejszeniu zagrożeń dla konsumentów i środowiska przez ograniczenie do minimum lub wyeliminowanie negatywnego oddziaływania pestycydów, a także wspieranie stosowania środków alternatywnych. Celem projektodawców jest unifikacja regulacji ze względu na potrzebę zapewnienia jednolitego poziomu ochrony zdrowia ludzi i środowiska w WE.

Jak wskazał ETS, ustawodawca wspólnotowy, dążąc do realizacji celów określonych w art. 33 TWE, jeśli jest to uzasadnione aktualnymi potrzebami społeczno-gospodarczymi, ma prawo takiego doboru instrumentów prawnych, poprzez które

28 Rozporządzenie Parlamentu i Rady 396/2005/WE z 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, O.J. L 70, p. 1. Aktem tym uchylono dyrektywę 76/895/EWG z 23 listopada 1976 r. odnoszącą się do ustalania najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w owocach i warzywach oraz na ich powierzchni, O.J. L 340, p. 26 i dyrektywę 90/642 z 27 listopada 1990 r. w sprawie ustalania najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w niektórych produktach pochodzenia roślinnego, w tym owocach i warzywach oraz na ich powierzchni O.J. L 350 z p. 71, ze zm.

29 Powołana powyżej.

30 Są to dwa projekty z 2006 r. – projekt rozporządzenia w sprawie wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu, które ma zastąpić obowiązującą w tym zakresie dyrektywę 414/91 oraz projekt dyrektywy w sprawie wspólnotowego działania na rzecz osiągnięcia zrównoważonego stosowania pestycydów.

może nadawać niektórym z celów czasowy priorytet.³¹ W ustawodawstwie rolnym od kilkudziesięciu lat obserwuje się wyraźne preferencyjne podejście do zapewnienia bezpieczeństwa jakości produktów rolnych, ochrony środowiska, a co za tym idzie – zdrowia publicznego konsumentów. Z tego też względu ustawodawca wykorzystuje rozporządzenia jako podstawowy instrument unifikacji prawa na obszarze Wspólnoty, ujednolicając zróżnicowaną dotąd w poszczególnych krajach UE regulację. Przyjęcie wskazanych jednolitych zasad ochrony pozwoli na wyważenie konfliktu kilku interesów: z jednej strony potrzeby zapewnienia swobodnego przepływu towarów i jednakowych warunków konkurencji w UE, z drugiej zaś wysokiego poziomu ochrony konsumentów i środowiska. Unifikacja regulacji na terenie UE nie oznacza jednak utraty możliwości aktywnego oddziaływania na kształt przyjmowanych regulacji przez państwa członkowskie, szczególnie poprzez prawo wprowadzenia odmienności rozwiązań ze względu na regionalne, ekologiczne aspekty na ich terytorium.

4. Instrumenty ochrony środowiska w polskim ustawodawstwie rolnym

Podobnie w ustawodawstwie polskim obserwuje się bardzo szybki rozwój regulacji dotyczącej ochrony środowiska w rolnictwie, co uwidoczniło się poprzez wprowadzenie wielu nowych instrumentów prawnych, których zasadniczym celem była poprawa efektywności gospodarowania w rolnictwie, ale dokonywana z zapewnieniem ochrony zdrowia ludzi, dobrostanu zwierząt i ochroną środowiska. Już w pierwszych latach transformacji ustrojowej, pomimo braku podstaw prawnych, prawo wspólnotowe stanowiło inspirację dla wprowadzanych do prawa rolnego unormowań w tym zakresie. Na mocy zawartej we wrześniu 1989 r. umowy międzynarodowej z EWG³² podjęto obok postanowień nawiązania współpracy gospodarczej w zakresie rolnictwa, również zobowiązania dotyczące ochrony środowiska. Świadomość istnienia tych zobowiązań oraz polityczne założenia przyszłego stowarzyszenia z EWG, spowodowały rozpoczęcie pierwszych, choć jeszcze bardzo niskich starań o sprostanie wspólnotowym wymogom w zakresie ochrony środowiska w rolnictwie.³³ Normatywną podstawą zapoczątkowanego procesu dostosowania naszego prawa był art. 68 Układu.³⁴ Rolnictwo nie było wymienione wśród wska-

31 ETS w wyroku z 24.10.1973 r. w sprawie 5/73 Balkan-Import-Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof, ECR 1973, s. 7, s. 01091 czy w wyroku z 14.07.1994. w sprawie C-353/92, Republika Grecka v. Rada Unii Europejskiej, ECR 1992, I-03411.

32 Art. 12 ust. 1 i 2, art. 18 ust. 2 umowy międzynarodowej z 19 września 1989 r. między PRL a EWG w sprawie handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej, Dz.U. z 1990 r. Nr 38, poz. 214.

33 M.in. rozporządzenie MRiGŻ z 10 stycznia 1991 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu i magazynowaniu środków ochrony roślin oraz nawozów mineralnych i sztucznych w rolnictwie, Dz.U. Nr 14, poz. 64, które z zastąpiło obowiązujący dotąd akt z 1959 r.

34 W doktrynie podkreślano lakoniczność postanowień Układu w sprawach rolnictwa, a przez to swobodę w ustaleniu tempa, jak i priorytetów harmonizacji, co miało początkowo wpływ na wymiar prac legislacyjnych, por. Komentarz do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między RP z jednej strony a WE i państwa-

zanych w art. 69 strategicznych dziedzin poddanych harmonizacji, jednakże przepis ten wskazywał, jako mające szczególne znaczenie, regulacje dotyczące ochrony zdrowia ludzi, zwierząt, roślin, środowiska naturalnego oraz przepisy techniczne dotyczące także rolnictwa. Zauważono wyraźnie potrzebę działań w celu zwiększenia efektywności w rolnictwie (art. 77 ust. 1), lecz jako zadanie priorytetowe wskazano „rozwijanie i umacnianie współpracy w tak ważnej dziedzinie, jaką jest walka z pogarszającym się stanem środowiska naturalnego”, a szczególny nacisk został położony na oddziaływanie rolnictwa na środowisko naturalne (art. 80 ust. 1–3).

Postanowienia Układu stały się podstawą harmonizowania rozwiązań prawnych w zakresie środków ochrony roślin w ustawie z 1995 r. o ochronie roślin uprawnych³⁵. W akcie tym podjęto próbę zbliżenia regulacji prawnej do norm ustanowionych w przepisach WE poprzez wprowadzenie instrumentów zapobiegających skażeniu środowiska w wyniku stosowania środków ochrony roślin, m.in. 1) zasadę uwzględniania w pierwszej kolejności metod ochrony, pozwalających ograniczyć stosowanie środków chemicznych do minimum, 2) obowiązek ścisłego stosowania zaleceń użycia środków, aby nie dopuścić do skażenia środowiska, 3) instrumenty kontrolne organów Inspekcji Ochrony Roślin, m.in. wstęp na grunty, pobieranie próbek gleby, roślin i środków ochrony roślin, kontrola dokumentacji.

Jednocześnie, należy zauważyć wpływ przyjętego zobowiązania harmonizacji regulacji prawnej w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom powodowanym przez rolnictwo w środowisku na kształt instrumentów prawnych, od wielu lat obowiązujących w ustawodawstwie polskim. Przykładowo w ustawie z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁶ ustawodawca po raz pierwszy wskazał na wadliwą działalność rolniczą jako jedną z przyczyn degradacji i dewastacji gruntów (art. 4 pkt 16, 17). Równocześnie, jak wynikało z pierwotnej treści art. 15 ust. 1 i 5, degradacja gruntów mogła wystąpić na skutek nieprzestrzegania zasad stosowania środków ochrony roślin. W obecnym brzmieniu tego przepisu nie wymienia się już *expressis verbis* nieprawidłowego używania środków ochrony roślin jako przyczyny degradacji. Uzasadnieniem tego, jak należy przypuszczać, jest zauważenie, iż degradacja gruntów może powstać na skutek wadliwej działalności rolniczej, a więc nie tylko poprzez szkodliwe używanie środków ochrony roślin, lecz także nieprzestrzeganie zasad stosowania i przechowywania nawozów czy wadliwe rolnicze wykorzystanie na terenie gospodarstwa osadów ściekowych. To uzasadnia stwierdzenie,

mi członkowskimi z drugiej strony, red. C. Banasiński, J.A. Wojciechowski, Biblioteka Europejska, URM, Biuro Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej 1994, s. 195 czy Z. Brodecki, E. Gromnicka, Układ Europejski z komentarzem, Warszawa 2002, s. 113 oraz A. Lichorowicz, Ocena stopnia harmonizacji polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej, BSE Kancelaria Sejmu 1998, z. 1, s. 10.

35 Ustawa z 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych, Dz.U. Nr 90, poz. 446. Podjęcie prac we wskazanym zakresie było nieprzypadkowe i odpowiadało postulatowi doktryny. Por. A. Lichorowicz, Stowarzyszenie Polskie..., s. 51 i 57.

36 Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. Nr 16, poz. 78.

o uwzględnieniu przez ustawodawcę szerszego kontekstu ochronnego w omawianej regulacji.

Potwierdzeniem tej tezy jest też obowiązek przeciwdziałania degradacji nałożony na właścicieli gruntów, a razie jej wystąpienia, możliwość wprowadzenia na drodze administracyjnej nakazu dokonania odpowiednich zabiegów lub zlecenia wykonania zastępczego na koszt właściciela, ale z możliwością wykorzystania do czasu zwrotu kosztów środków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (art. 15 ust. 5). Ustawodawca dał tym samym wyraz dbałości nie tylko o produkcyjne funkcje gruntów rolnych, jak to miało miejsce dotychczas, ale również o ich funkcje ekologiczne.

Założenie rolnictwa zrównoważonego, spełniające zarówno funkcję produkcyjną, ochrony dochodowości, jak i ekologiczną, wspiera także regulacja w zakresie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych.

5. Instrumenty wsparcia bezpośredniego w ustawodawstwie rolnym

Płatności bezpośrednie do gruntów rolnych pojawiły się w ustawodawstwie wspólnotowym w 1992 r. jako środki pomocy wyrównawczej, rekompensującej producentom rolnym spadek poziomu cen gwarantowanych.³⁷ System ten, w założeniach reformy MacSharry'ego, miał spełniać dwie podstawowe funkcje: 1) redukcyjną – dopłaty miały początkowo charakter środka służącego obniżeniu skali strukturalnej nadprodukcji oraz 2) rekompensacyjną – dopłaty wraz z premią za wyłączenie gruntów, przeciwdziałać miały skutkom obniżenia dochodów producentów rolnych spowodowanych redukcją poziomu cen gwarantowanych. Jednakże analiza regulacji prawnej w tym zakresie pozwala w przyjętych rozwiązaniach prawnych zauważyć realizację zarówno zasady regionalizacji oddziaływania, jak i ochrony środowiska. W przepisach rozporządzenia 1765/92 areal gruntów podlegający płatnościom, jak i kwota płatności były regionalnie zróżnicowane. Dopłata przyznawana była na powierzchnię gruntów przeznaczaną na uprawę, nieprzekraczającą średniej powierzchni regionalnej, a wysokość dopłaty uwzględniała wydajność produkcji w danym regionie. Podstawą wyliczenia płatności był plan regionalizacji opracowywany dla poszczególnych regionów przez państwa członkowskie, przedstawiany do zatwierdzenia Komisji (art. 2 i 3). Pomimo zunifikowanego systemu płatności na terenie UE, przyjęty kształt regulacji pozwalał na zróżnicowanie instrumentów i lepsze dostosowanie do potrzeb poszczególnych regionów.

37 Instrumenty te wprowadzono odrębnie na kilku rynkach rolnych m.in. w przepisach rozporządzenia Rady 1765/92 z 30 czerwca 1992 r. ustanawiającego system wsparcia producentów rolnych niektórych roślin uprawnych, O.J. L 181, p.12. Szerzej J. A. McMahon, Law of the Common Agricultural Policy, Harlow 2000, s. 43–44 oraz E. Tomkiewicz, Geneza i funkcje rolniczych dopłat bezpośrednich w ustawodawstwie wspólnotowym, (w:) Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska, Księga pamiątkowa Prof. W. Pawlaka, Poznań 2004, s. 235 i n.

System dopłat kompensacyjnych został uzupełniony przez środki współtowarzyszące, a podstawowym instrumentem było wyłączenie gruntów rolnych z produkcji. Producenci ubiegający się o płatność zobowiązani byli do odłogowania regionalnie zróżnicowanej części gruntów swego gospodarstwa w zamian za rekompensatę, jednakże obowiązek ten nie dotyczył początkowo małych gospodarstw rolnych, z uwagi na ochronę ich dochodowości. Ponadto ustawodawca powiązał system płatności z ekstensyfikacją produkcji i przyznaniem środków pomocy zachęcających do ochrony środowiska, krajobrazu, ale początkowo przesłanki ekologiczne nie miały zasadniczego znaczenia. Instytucja wyłączenia gruntów rolnych z produkcji, mimo jej niezaprzeczalnego wpływu na stan środowiska, nie była w pierwszym okresie tak ściśle powiązana z obowiązkami na rzecz jego ochrony. W rozporządzeniu wykonawczym Komisji 2293/92³⁸ wprowadzono możliwość wieloletniego wyłączenia terenów o szczególnie istotnych walorach naturalnych oraz uprawniono państwa członkowskie do określenia obowiązkowych zabiegów pielęgnacyjnych na odłogowanych gruntach. Jednakże, zgodnie z treścią art. 3, nawet w przypadku prawnego uregulowania tych obowiązków na terenie danego państwa, ich niewypełnienie nie oznaczało utraty płatności kompensacyjnej, a jedynie obniżenie premii z tytułu wyłączenia. Trzeba w tym miejscu nadmienić, że usprawiedliwieniem takiego kształtu przyjętej regulacji było równoczesne wprowadzenie rozporządzenia Rady 2078/92³⁹, przewidującego cały szereg obowiązków nakładanych na producentów, do których stosowania stymulowały bodźce finansowo-prawne.

Różnica między regulacją prawną z 1992 r. a obowiązującym obecnie w tym zakresie rozporządzeniem Rady nr 1782/2003⁴⁰ jest zasadnicza. Po pierwsze dlatego, że płatności zostały uniezależnione od wielkości i rodzaju produkcji – *zasada decoupling*. Skrajnym przejawem realizacji tej zasady jest przyznanie płatności do gruntów, które zostały z tej produkcji wyłączone (art. 53, 54). Po drugie, uzależniono przyznanie pomocy od utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej, zgodnie z wymogami ochrony środowiska – *zasada cross-compliance* (art. 3). Spełnienie wymagań określanych jako standardy dobrych praktyk rolniczych oraz wymagań w zakresie ochrony środowiska staje się odtąd *conditio iuris* przyznania płatności. Wypełnienie tych „warunków środowiskowych”⁴¹ ma z założenia, obok funkcji ekologicznej, stanowić także społeczne uzasadnienie dla powszechnego wspierania posiadaczy gruntów rolnych za pośrednictwem wspólnotowych środków publicznych. Konsekwencją przyjęcia takiego założenia jest przyznanie wsparcia finansowego

wego niejako „w zamian” za wysoką jakość produktów rolnych oraz dokonywanie określonych zabiegów agrośrodowiskowych. Tezę tę potwierdza definicja pojęcia „działalność rolnicza” – zgodnie z art. 2 lit. c – oznacza „produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych (...) lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska”. Dlatego w systemie europejskiego wsparcia bezpośredniego utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska zostało uznane za równoważne innym formom działalności rolniczej, co dotyczy zwłaszcza sytuacji przyznania płatności do gruntów wyłączonych z produkcji. W konsekwencji nieprzestrzeganie tych wymagań wiąże się ze zmniejszeniem lub całkowitą redukcją płatności (art. 6 i 7). Kontrola przestrzegania zasad *cross-compliance* przez rolników pozostawiona została państwom członkowskim, które w przepisach krajowych określają zasady i tryb przeprowadzania kontroli (art. 25). Od efektywności tej kontroli zależy skuteczność tego instrumentu.

Ponadto wyszczególnienie wymogów ochrony środowiska w załączniku nr III do rozporządzenia 1782/2003 jest także wyrazem potrzeby istnienia zunifikowanej regulacji prawnośrodowiskowej w tym zakresie na szczeblu wspólnotowym. Inaczej ustawodawca europejski podchodzi do wymagań w zakresie zasad dobrej praktyki rolniczej. Na mocy art. 5 rozporządzenia, państwa członkowskie mają zapewnić, by wszystkie grunty rolne, a w szczególności te, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska. Dlatego uprawnieniem poszczególnych państw stało się normatywne określenie tych wymagań przy uwzględnieniu m.in. warunków glebowych, klimatycznych, istniejącego systemu gospodarowania, metod upraw i struktury gospodarstw rolnych oraz w oparciu o minimalne wymogi w zakresie dobrej kultury rolnej, określone w załączniku nr IV rozporządzenia. Przykładowo w polskich przepisach⁴² wskazano wymogi wchodzące w zakres dobrej praktyki rolniczej, m.in. zasady służące zachowaniu tradycyjnych cech ukształtowania powierzchni terenu i krajobrazu wsi.

Przyjęte rozwiązanie świadczy o wyróżnieniu przez ustawodawcę europejskiego zasadności regionalnego zróżnicowania prawnych instrumentów oddziaływania także w zakresie płatności w ramach wsparcia bezpośredniego. Ponadto stanowi to wyraz powiązania realizacji celów polityki rynkowej z innymi podejmowanymi w ramach WPR założeniami: ochroną zdrowia publicznego, zapewnieniem odpowiedniej jakości żywności, dobrostanu zwierząt i ochroną środowiska. Z uwagi na to regulacja ta wymaga zunifikowanych form oddziaływania, ale z uwzględnieniem regionalnych zróżnicowań.

38 Rozporządzenie Komisji WE nr 2293/92 z 31 lipca 1992 r. w sprawie wykonania przepisów rozporządzenia Rady nr 1765/92, O.J. L 221, p. 19.

39 Rozporządzenie Rady WE nr 2078/92 z 30 czerwca 1992 r. o metodach produkcji rolnej zgodnej z wymogami ochrony środowiska i ochrony krajobrazu, O.J. L 215, p. 85.

40 Rozporządzenie Rady WE nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne systemy wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające inne rozporządzenia, O.J. L 270, p. 1.

41 Takiego określenia używa G. Bivona, *op. cit.*, s. 53.

42 §1 ust. 2, 3 i § 4 rozporządzenia MRIRW z 12 marca 2007 r. w sprawie minimalnych norm, Dz.U. Nr 46, poz. 306 ze zm. wydanego w wykonaniu przepisów ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz.U. Nr 35, poz. 217 ze zm.

6. Instrumenty regionalizacji oddziaływania w ustawodawstwie rolnym

Przejawem europeizacji prawa rolnego wskazywanym w niniejszym opracowaniu jest realizacja zasady regionalizacji oddziaływania ustawodawcy europejskiego. Zgodnie z jej założeniami, wprowadzane instrumenty prawne uwzględniać muszą zróżnicowanie terenów rolniczych, specyfikę warunków naturalnych obszarów, na które mają oddziaływać. Podstawy normatywne w tym zakresie stworzył art. 33 ust. 2 TWE, wskazując, by przy kształtowaniu WPR i doborze instrumentów ją realizujących uwzględniać różnice strukturalne i przyrodnicze pomiędzy poszczególnymi regionami rolniczymi. Niewspółmierność rozwoju struktur rolnych i zróżnicowanie warunków naturalnych, występujące ze szczególnym nasileniem na terenach górskich oraz na obszarach określonych jako szczególnie trudne do prowadzenia działalności w rolnictwie, stały się przesłanką do wprowadzenia szczególnej regulacji prawnej, realizującej założenia regionalizacji we wspólnotowym ustawodawstwie rolnym. Mimo wyraźnych podstaw traktatowych, pierwsze działania w tym zakresie zostały podjęte poprzez wprowadzenie przepisów dyrektywy Rady 268/75⁴³. Podstawową przesłanką wprowadzenia tej regulacji była potrzeba dostosowania założeń zapoczątkowanej w 1972 r. reformy strukturalnej do obszarów górskich i innych obszarów o niekorzystnych warunkach geoklimatycznych, ekonomicznych i społecznych. Poprzez wprowadzenie szeregu zróżnicowanych instrumentów prawnych ustawodawca europejski dążył do realizacji kilku zakładanych celów: utrzymania godziwego dochodu rolników, zapewnienia ciągłości zachowania terenów wiejskich, przeciwdziałania ich depopulacji oraz podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska ekologicznie cennych obszarów. Jak słusznie podkreśla A. Lichorowicz, przywrócenie rolniczego charakteru omawianych regionów służyć miało nie tyle ochronie produktywności rolnej, lecz ochronie środowiska naturalnego tych terenów, poprzez obowiązek dokonywania podstawowych zabiegów agrotechnicznych⁴⁴. Potwierdzeniem tej tezy są postanowienia szczególne dyrektywy. Wsparcie dla młodych rolników i zobowiązanie do pięcioletniego prowadzenia działalności w zamian za dopłaty kompensacyjne (art. 6 dyrektywy) miało przeciwdziałać depopulacji terenów o trudnych warunkach do prowadzenia działalności w rolnictwie, ale również przyczyniało się do zrehabilitowania niższych dochodów związanych z utrudnieniami w produkcji. Dodatkowe preferencje dla podejmujących działalność rolniczą na tych obszarach wynikały również ze zwolnienia od obowiązku spełniania wymogów przewidzianych w ogólnych przepisach strukturalnych dla gospodarstw rozwojowych w zakresie uzyskania odpowiedniej dochodowości, kwalifikacji, biznesplanu (art. 10 dyrektywy). Na tych terenach istotą stało się samo

utrzymanie produkcji rolnej, efektywność gospodarowania w rolnictwie była drugoplanowa. Kolejne akty prawne realizujące założenia WPR⁴⁵, z pewnymi modyfikacjami, utrzymały główne kierunki wspólnotowego wsparcia dla tych regionów.

Tymczasem w ustawodawstwie polskim w okresie transformacji ustrojowej ustawodawca z jednej strony widział potrzebę działań prawnych na rzecz postulowanej w doktrynie modernizacji rolnictwa⁴⁶, lecz z drugiej strony odstępował od wprowadzonych w latach osiemdziesiątych regulacji, które można było uznać za przejaw recepcji rozwiązań europejskich⁴⁷, wspierających rozwój infrastruktury, dostosowujących strukturę produkcji rolniczej do warunków przyrodniczych, rozwój agroturystyki. Zadania w tym zakresie podjęto dopiero w 2001 r. w założeń przez Prezydenta RP ustawie o rozwoju społeczno-gospodarczym regionów górskich⁴⁸, która miała określać warunki i zasady wspomagania, aktywizacji i zrównoważonego rozwoju regionów górskich, dokonywane przy zachowaniu i ochronie środowiska naturalnego.

Obecnie założenia służące wspieraniu rolnictwa na terenach o utrudnionych warunkach gospodarowania realizowane są w ramach PROW 2007–2013⁴⁹. Podstawę prawną w tym zakresie stanowią przepisy rozporządzenia Rady 1698/2005⁵⁰ oraz polskiej ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich⁵¹, jak również przepisy rozporządzenia MRiRW z 2007 r. w sprawie wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania⁵². Zasadnicze warunki uzyskania pomocy dla tych regionów nie uległy na przestrzeni kilkudziesięciu lat zasadniczym zmianom. Dodatkowa płatność jest przyznawana rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo rolne na obszarach zaliczonych do obszarów ONW, który zobowiąże się do prowadzenia działalności rolni-

43 Dyrektywa Rady 75/268/EWG z 28 kwietnia 1975 r. dotycząca gospodarowania na terenach górskich, pogórz i na niektórych obszarach o mniej korzystnych warunkach, O.J. L 128, p. 1.

44 A. Lichorowicz, Problematyka struktur rolnych w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich, Kraków 1996, s. 110.

45 M.in. rozporządzenie Rady 797/85, O.J. L 93, p. 1, rozporządzenie Rady 2328/91, O.J. L 218, p. 1 i rozporządzenie Rady 2081/93, O.J. L 193, p. 5. a następnie przepisy rozporządzenia 1257/99, O.J. L 160, p. 80, które normowały zasady wsparcia regionów o mniej korzystnych warunkach do prowadzenia produkcji rolnej, w tym również regionów górskich (art. 18).

46 Por. zwłaszcza §1 rozporządzenia MRiGŻ z 6 lipca 1991 r. w sprawie zasad realizacji wydatków budżetowych na finansowanie rozwoju rolnictwa w 1991 r., Dz.U. Nr 65, poz. 284, gdzie przeznaczono środki finansowe na modernizację gospodarstw rolnych czy inwestycje na terenach wiejskich.

47 Przykładowo w 1991 r. uchylono podstawę funkcjonowania Funduszu Społecznego Wsi (ustawa z 24 lutego 1989 r., Dz.U. Nr 10, poz. 54 ze zm.), którego środki przeznaczone były na podnoszenie poziomu życia ludności na terenach wiejskich, także podstawę wspierania rolnictwa prowadzonego na terenach górskich, którą stanowiła uchwała RM z 1985 r. o w sprawie aktywizacji gospodarczej i społecznej oraz rozwoju rolnictwa na terenach górskich i górzystych, M.P. Nr 2, poz. 11. Szerzej M.A. Król, Środki prawne regionalizacji w ustawodawstwie rolnym, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 2, s. 220.

48 Tekst ustawy w materiałach sejmowych na: http://ks.sejm.gov.pl:8009/proc/3/ustawy/2323_u.htm. t

49 Program zatwierdzony decyzją Komisji WE z 7 września 2007 r., CCI 2007PL06RPO001.

50 Art. 36 lit. a ppkt i) oraz art. 37 rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz rozwoju Obszarów Wiejskich, O.J. L 277, p. 1. ze zm.

51 Art. 5 ust. 1. pkt 12 ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

52 Rozporządzenie MRiRW z 11 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej PROW 2007–2013”, Dz.U. Nr 68, poz. 448 ze zm.

czej przez co najmniej 5 lat. Nadal także *conditio iuris* przyznania płatności stanowi utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska (§ 2 pkt 1 i 2 rozp.). Istotnym *novum* wprowadzonym przez polskie rozporządzenie jest uzależnienie wysokości wsparcia od powierzchni gospodarstwa. W pełnej wysokości wsparcie przysługuje gospodarstwom do 50 ha, za nadwyżkę tej powierzchni stosuje się stawkę degresywną, z wyłączeniem wsparcia działek powyżej 300 ha (§ 2 pkt 3 i § 3 ust. 3 rozp.). Poprzez takie ukształtowanie zasad przyznania płatności ustawodawca polski realizuje kolejne założenie polityki rolnej – wsparcie dochodów mniejszych gospodarstw o charakterze rodzinnym, prowadzonych na terenach, gdzie występują dodatkowe utrudnienia w produkcji. Przyjęcie degresywności powoduje, jak należy przypuszczać, przesunięcie akcentu funkcji tej pomocy – obok ekologicznej i demograficznej, ustawodawca podkreśla w większym zakresie potrzebę wspierania dochodów mniejszych i z powodów utrudnień w produkcji, mniej efektywnych gospodarstw. Osłabieniu uległa natomiast funkcja rekompensacyjna tego środka.

Konkludując, regionalizacja we wspólnotowym ustawodawstwie rolnym nie jest celem samym w sobie. Realizujący ją zespół instrumentów prawnych musi służyć potrzebie zindywidualizowanego podejścia ustawodawcy do części terytorium Wspólnoty ze względu na konieczność ochrony na danym obszarze szczególnych wartości, czasami służy przesunięciu akcentu na rzecz jednego z realizowanych w ramach WPR celów.

7. Wsparcie priorytetowych założeń polityki rolnej

Na zakończenie rozważań trzeba odnotować wpływ prawa wspólnotowego na kształt przyjmowanych w naszym kraju rozwiązań prawnych w prawie rolnym. W zakresie przedstawianych w niniejszym opracowaniu zagadnień można wskazać m.in. nowe kierunki działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁵³, określone w art. 4 ustawy, a uszczegółowione w przepisach rozporządzenia RM⁵⁴. Ustalenie szczegółowego zakresu i kierunków działań w ramach przyznanych zadań oraz sposobów ich realizacji odbywa się z uwzględnieniem priorytetów polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych (art. 4 ust. 6 ustawy). Wśród celów, na które przeznaczana ma być pomoc finansowa, obok poprawy struktury agrarnej, efektywności produkcji, poprawy jakości produktów rolnych, wymieniono utrzymanie lub poprawę wymagań w zakresie ochrony środowiska (§ 2 ust. 2). Ponadto należy zauważyć, że inwestycje realizowane w gospodarstwach rolnych lub działania, podejmowane w celu wznowienia produkcji po wystąpieniu klęski żywiołowej, mogą korzystać ze zwiększonej wysokości udzielanej pomocy finanso-

53 Ustawa z 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. Nr 98, poz. 634.

54 Rozporządzenie RM z 26 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji, Dz.U. Nr 77, poz. 514 ze zm.

wej, jeśli są prowadzone na terenach górskich, terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, obszarach Natura 2000 (§ 5 ust. 1 i § 10 ust. 3 pkt 2). Należy podkreślić, że sprostanie wymaganiom z zakresu ochrony środowiska, a przez to poprawa jakości produktów rolnych, jak również potrzeba wsparcia rolnictwa prowadzonego na obszarach o utrudnieniach dla działalności rolniczej, staje się obecnie pod wpływem regulacji europejskiej jednym z priorytetów polityki rolnej państwa, korzystającym z przyznanej pomocy, co znajduje odzwierciedlenie w obowiązujących regulacjach.

8. Wnioski

Przeprowadzone rozważania pozwalają na postawienie kilku wniosków. We współczesnym wspólnotowym prawie rolnym w coraz większym zakresie podejmowane zostaje traktatowe zobowiązanie do uwzględniania w przyjmowanych rozwiązaniach obowiązku zapewnienia wymogów ochrony środowiska. Od kilku lat względ na potrzebę ochrony środowiska realizowany jest w ramach obydwu filarów tej polityki, zarówno w polityce rozwoju obszarów wiejskich, jak i w polityce rynkowej.

W polityce strukturalnej EWG wymogi ochrony środowiska stały się jednym z poważniejszych aspektów już w połowie lat siedemdziesiątych. Obecnie podkreśla się funkcje środowiskowe pełnione przez rolnictwo, a szczególnie uwypuklona została funkcja ekologiczna rolnictwa pełniona dla obszarów wiejskich. Utrzymanie działalności rolniczej stanowi często jedyną gwarancję zachowania wartości środowiskowych na danym obszarze. Oddziaływanie to widoczne jest zwłaszcza na terenach górskich i innych terenach o utrudnionych warunkach gospodarowania, które korzystają ze szczególnych form pomocy, uzależnionej od podejmowania określonych wymagań środowiskowych. Ponadto realizujący założenia WPR PROW 2007–2013 promuje zrównoważone formy rolnictwa, prowadzone na terenach o cennych walorach krajobrazowych, przewiduje liczne instrumenty wsparcia stanowiące zachętę do podejmowania działań sprzyjających ochronie środowiska (wymaganych przy modernizacji gospodarstw rolnych, pomocy dla młodych rolników).

Bezpośrednim przejawem realizacji zasady ochrony środowiska jest także włączenie warunków środowiskowych do instrumentów prawnych, tradycyjnie zaliczanych do I filaru WPR, czyli polityki rynkowej. Uzależnienie przyznania pomocy finansowej zarówno we wspólnotowym, jak i polskim akcie dotyczącym płatności do gruntów rolnych od przestrzegania zasad ochrony środowiska, jest wyrazem obserwowanej tendencji do uwzględniania wymagań środowiskowych we wszystkich segmentach polityki rolnej. Spełnienie ustanowionych zgodnie z tą zasadą reguł realizuje założenie bezpieczeństwa żywnościowego – produkcji żywności o odpowied-

nich standardach jakościowych, jak i zapewnienia jakości środowiska. Takie rozwiązanie stanowi realizację założeń art. 6 TWE.

Europejski model rolnictwa oznacza podtrzymywanie rolnictwa we wszystkich regionach UE, w tym także regionach o trudnych warunkach do prowadzenia produkcji rolnej, silniejsze powiązanie z ochroną środowiska (m.in. rolnictwo ekologiczne, agroturystyka), ochroną krajobrazu i dziedzictwa kulturowego. Ustawodawca europejski promuje obecnie rolnictwo zrównoważone, godzące konieczność zapewnienia właściwego poziomu produkcji i dochodów producentom rolnym z potrzebami rozwoju obszarów wiejskich, ochroną krajobrazu. Oznacza to przyzwole nie na zrównoważone (tradycyjne i ekstensywne) formy gospodarowania na grun tach położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych po to, by zapewnić rolnicze użytkowanie ziemi, utrzymać żywotność obszarów wiejskich, przeciwdziałać pojawiającym się problemom demograficznym. Uwidocznienie potrzeby wsparcia dla rolnictwa na tych obszarach i prawne instrumenty tej pomocy w ustawodawstwie polskim można uznać jako przejaw europeizacji prawa rolnego.

Ochrona środowiska w rolnictwie, w ocenie ustawodawcy wspólnotowego, wymaga zunifikowanych form oddziaływania. Założenie unifikacji prawa rolnego nie oznacza jednak utraty wpływu poszczególnych państw na kształt regulacji prawnej w tym zakresie.⁵⁵ Realizując założenie określone w art. 174 ust. 2 TWE, ustawodawca dopuszcza uprawnienie dla państw członkowskich do zróżnicowania regulacji prawnej. Na szczeblu wspólnotowym, poza oczywistym wpływem na kształtowanie WPR, jak i na proces tworzenia prawa artykułującego założenia tej polityki, trzeba odnotować wzrastające znaczenie stałych komitetów, składających się z przedstawicieli poszczególnych państw. W ramach ustanowionej procedury „komitologii”, w coraz szerszym zakresie uszczegółwiają one zadania określone w aktach ogólnych oraz wprowadzają temporalne odstępstwa od ustanowionych zasad, przez to mają realny wpływ na kształt przyjmowanej regulacji prawnej. Na szczeblu krajowym każde z państw, uwzględniając założenia WPR, opracowuje własną politykę rolną wobec rolnictwa i obszarów wiejskich, określa jej priorytety i dobiera instrumenty oddziaływania do zróżnicowanych warunków. Na organach państw członkowskich spoczywa obowiązek implementacji prawa wspólnotowego, m.in. zapewnienie bezwzględnie obowiązującemu prawu wspólnotowemu skuteczności, transpozycję postanowień dyrektyw, zapewnienie efektywności kontroli. Poszczególne państwa, mimo generalnej unifikacji rozwiązań prawnych w zakresie pod danym regulacji wspólnotowej odnoszącej się do ochrony środowiska, zachowały możliwość wprowadzenia odrębności ze względu na regionalne zróżnicowanie

środowiskowe. Należy zatem postulować jak najlepsze wykorzystanie możliwości zróżnicowania tych instrumentów, dostosowując je do sytuacji polskich regionów.

Jak zostało odnotowane w niniejszym opracowaniu, pod wpływem regulacji wspólnotowej ochrona środowiska w rolnictwie i rolnictwo na terenach o utrudnionych warunkach gospodarowania korzystają z przyznanych form wsparcia jako uznane normatywnie priorytety polityki rolnej naszego państwa. Dlatego szczególnego znaczenia nabiera wyrażone na podstawie przedstawionych rozważań przekonanie o potrzebie dostosowania do wskazanych założeń także tej części regulacji normatywnej, która nie podlega instrumentom WPR.

⁵⁵ W doktrynie włoskiej wzrastającą rolę państw członkowskich określa się nawet jako „renacjonalizację” WPR, L. Castato, Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, t. 1, s. 18.

Symptoms of europeisation in agricultural law

Summary

The problem of europeisation of Polish law is nowadays one of the question undertaken in almost every scientific sphere, this phenomenon undeniably is concerned with agricultural law, as well. The purpose of the present paper is an attempt to review the influence of European law by analysis of certain legal solutions: instruments of environmental protection in agriculture achieved by legal rules of applying pesticides, instruments of support to farmers in mountains and other areas with natural handicap, and instruments of direct payments.

With regard to conducted analyses it is possible to find out new priorities of Common Agricultural Policy reflected in binding regulations. The development of European regulations in the field of environmental protection in agriculture reflects the Treaty of Rome principle to harmonious and balanced development of economic activities, sustainable growth respecting the environment. The analysis of presented regulations shows the tendency to regulate agri-environment questions uniformly on EU level but with regional differences in local regulations. The necessity of regionalization of legal instruments can't mean the possibility to even temporal exceptions to rules protecting human health, safety of food, and protection of environment.

The analysis of chosen instruments shows that European legislator decided to use regionalization instruments in direct payments shames. This confirms the thesis of straight connection of agri market policy purposes with other political principles: protection of public health, assurance of proper quality of food, animal welfare, and environmental protection. Considering above mentioned data this regulation requires uniform instruments but with respect for regional differentiation. As a result of the conducted analyses it has also been indicated that the assumptions of unification of agricultural law do not mean the loss of influence of individual countries on the shape of legal regulations.

Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawnorolnej

1. Zdefiniowanie w 1990 roku w kodeksie cywilnym¹ podstawowych pojęć prawa rolnego, tzn. nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego nie można uznać za nieprzemyślany czy przypadkowy zabieg legislacyjny. Wprowadzenie tych pojęć do kodeksu cywilnego (art. 461 i art. 553) było logiczną konsekwencją dokonujących się, zwłaszcza po 1982 r.,² zmian zmierzających w kierunku zwiększania stopnia ochrony własności rolniczej, ograniczania wcześniejszej ingerencji administracyjnej. Dlatego też postulat zdefiniowania wspomnianych pojęć w kodeksie cywilnym pojawił się już wraz ze zmianami przyjmowanymi po 1982 roku w odniesieniu do przeniesienia własności nieruchomości rolnych. S. Wójcik wskazywał, że brak tych definicji w kodeksie cywilnym osłabiał gwarancje ustawowe, jakie powinna mieć indywidualna własność rolnicza także w zakresie przeniesienia własności nieruchomości rolnej³. Autor podkreślał, że o zakresie działania ustawy powinna decydować ustawa, a nie akt prawny niższego rzędu⁴. Regulacja przyjęta w tym zakresie w wyniku nowelizacji kodeksu cywilnego w 1990 roku wychodziła więc naprzeciw zgłaszanym w tym względzie oczekiwaniom. S. Wójcik, już po wspomnianych zmianach w 1990 roku przypominał, że wcześniejsze powierzenie Radzie Ministrów określenia pojęć „nieruchomość rolna” czy „gospodarstwo rolne” z góry zakładało, że zakres obrotu nieruchomościami rolnymi będzie ulegał zmianom, że była to regulacja mniej stabilna niż regulacja ściśle ustawowa⁵.

2. W momencie uchwalania w 1964 r. Kodeksu cywilnego nie przejęto do niego pojęcia „nieruchomości rolnej” z ustawy z 13 VII 1957 r. o obrocie nierucho-

1 Ustawa z dnia 28. VII 1990 r. O zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

2 Por. np. ustawę z dnia 26.11.1982 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 11, poz. 81); art. 51 ustawy z dnia 26.11.1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 11, poz. 79).

3 S. Wójcik, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej między osobami fizycznymi w świetle zmian kodeksu cywilnego, *Nowe Prawo* 1983 r., z. 1, s. 19.

4 Tamże, s. 44.

5 S. Wójcik, Obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi między osobami fizycznymi – próba oceny i wnioski *de lege ferenda*, (w:) *Księga Pamiątkowa. I Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej*, Kluczbork-Poznań 1993, s. 322.

mościami rolnymi⁶, chociaż w kodeksie cywilnym uregulowano podstawowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi. Pojęcie „nieruchomość rolna” zostało zdefiniowane w rozporządzeniu RM z 28 XI 1964 r.⁷ Używanie jednak w kodeksie cywilnym pojęcia „nieruchomość rolna”, jak np. w art. 160, 161, 163 czy 166 kc. oznaczało silne związanie obrotu prawnorolnego z prawem prywatnym. Wskazywano równocześnie, że określenie „nieruchomość rolna” używane w cytowanych wyżej przepisach kodeksu cywilnego występowało w tym samym znaczeniu co w art. 46 § 1 kc. J.St. Piątkowski akcentował, że dla pojęcia nieruchomości z art. 46 § 1 kc. istotne są dwa kryteria: fizyczne wyodrębnienie danego obszaru gruntów oraz kryterium prawne oparte na prawie własności, zaznaczając, że to drugie ma podstawowe znaczenie⁸. Aczkolwiek w latach następnych po wydaniu kodeksu cywilnego nastąpiło szereg zmian w obrocie nieruchomościami rolnymi dokonywanych w drodze pozakodeksowej, to kodeks cywilny pozostawał aktem prawnym podstawowym w tej dziedzinie i dlatego też wszelkie zmiany odbierane były zwłaszcza jako ingerencja w prawo własności regulowane przez kodeks cywilny. Dlatego tak uzasadniony był wspomniany postulat S. Wójcika, aby pojęcia „nieruchomość rolna” czy „gospodarstwo rolne” znalazły się w kodeksie cywilnym, by zwiększać gwarancje dla własności rolniczej.

Znaczenie kodeksu cywilnego dla regulacji prawnorolnej zawsze było traktowane jako istotne i dalej idące, niż wynikałoby to tylko z bezpośredniego brzmienia niektórych jego przepisów. Wystarczy chociażby wskazać na treść dawnego brzmienia art. 131 kc. Przepis ten, zarówno przed jego zmianą w 1982 r., jak i po tej zmianie dokonanej nowelizacją kodeksu cywilnego, traktowany był jako wskazówka interpretacyjna określająca sposób kompleksowego rozwiązywania problemów związanych z funkcjonowaniem indywidualnych gospodarstw rolnych, mimo że treść tego przepisu odwoływała się wprost do sposobu interpretacji przepisów kodeksu cywilnego. Przepis art. 131 kc. wskazywał bowiem, że „Przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów niniejszego kodeksu należy mieć na względzie, że Polska Rzeczpospolita Ludowa gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych stanowiących trwałe i równoprawny element społeczno-gospodarczego ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”⁹. Jak wiadomo, na przyjętą w 1982 r. treść art. 131 kc. istotny wpływ miały przesłanki natury politycznej, wyraźnie zaznaczone w porozumieniach ustrzycko-rzeszowskich z 1981 r. Wskazywano, że założenia przyjmowanej wówczas polityki rolnej powinny być wprowadzane w życie m.in. w wydawanych aktach normatywnych oraz w praktyce or-

6 Ustawa z dnia 13 VII 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz.U. Nr 39, poz. 172 z późn. zm.).

7 Rozp. RM z dnia 28 XI 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1983, Nr 19, poz. 86 z późn. zm.).

8 J.St. Piątkowski, (w:) F. Błahuta, J.St. Piątkowski, J. Policzekiewicz. Gospodarstwa rolne. Obrót, dziedziczenie, podział, Warszawa 1967, s. 17.

9 Art. 131 kc. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą kodeks cywilny z dnia 26 11 1982 r. – por. przypis nr 2.

ganów działających w sferze rolnictwa¹⁰. Nowe brzmienie art. 131 kc., po zmianie kodeksu cywilnego w 1982 r., dało więc asumpt do rozważań dużo szerszych, niż uzasadniałaby to treść przepisu, odnosząca się, jak to już przypomniano, wprost do interpretacji kodeksu cywilnego.

Uwagi te odnoszą się nie tylko do wymowy cytowanego tu przepisu art. 131 kc. Na przyjmowane wówczas zmiany w kodeksie cywilnym w części jego „rolnej” regulacji patrzono jako na próbę kompleksowego unormowania szeroko rozumianego obrotu rolnego. S. Wójcik zauważał, że „szczególna regulacja prawna przeniesienia własności nieruchomości rolnej nie tylko nie może być oderwana od uregulowań innych form szeroko rozumianego obrotu nieruchomościami rolnymi, ale wraz z tymi innymi formami obrotu (zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*) przeniesienie własności powinno tworzyć zwartą całość, spełniając nawet w regulacji prawnej tegoż obrotu jakby rolę wiodącą”¹¹.

Cytowany autor, odnosząc się do treści art. 131 kc. wyrażał pogląd, że zgodnie z zapisanymi w tym przepisie „gwarancjami własności i całkowitą ochroną” indywidualnych gospodarstw rolnych powinny być tłumaczone i stosowane nie tylko przepisy kodeksu cywilnego, ale także inne przepisy prawa, i to zarówno przepisy prawa cywilnego, jak i przepisy innych gałęzi prawa dotyczące indywidualnych gospodarstw rolnych. Z uwzględnieniem tej zasady, jak pisał autor, powinny być także ustanawiane przepisy prawa dotyczące indywidualnych gospodarstw rolnych¹².

Regulacja kodeksowa dotycząca indywidualnych gospodarstw rolnych odgrywała szczególnie istotną rolę. Wynikało to nie tylko z oczywistego faktu, że obrót nieruchomościami rolnymi regulowany był przepisami kodeksu cywilnego, ale zwłaszcza z tego, że unormowanie tej problematyki w kodeksie cywilnym oznaczało tworzenie prawnych podstaw ochrony własności rolniczej.

Regulacja kodeksowa w tej dziedzinie była równocześnie przedmiotem krytycznych uwag, zwłaszcza – jak przypomina S. Wójcik – w okresie od 4 XI 1971 r. do 5 IV 1982 r. Autor zauważał, że zgłaszane zastrzeżenia dotyczyły zwłaszcza dużej możliwości ingerencji organów administracyjnych w zakresie przeniesienia własności nieruchomości rolnych, przez którą osłabiano ustawowe gwarancje, jakie powinna mieć indywidualna własność rolnicza¹³. Podobnie widział to R. Budzinowski, według którego „zakres ingerencji państwa w sferę wykonywania prawa własności

10 Por. np. J. Paliwoda, Uwagi o przystosowaniu prawa rolnego do aktualnej polityki rolnej państwa, PiP 1981, z. 2, s. 102; R. Budzinowski, Prawne gwarancje własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych, PiP 1983, z. 9, s. 87 i n.

11 S. Wójcik, Przeniesienie własności..., op. cit., s. 20.

12 Tamże, s. 21.

13 Tamże, s. 19.

jest jednym z elementów oceny realizacji własności indywidualnych gospodarstw rolnych¹⁴.

Aczkolwiek więc kodeks cywilny nie zawierał, przed jego zmianą w 1990 r., definicji „nieruchomości rolnej” czy „gospodarstwa rolnego”, to normował podstawowe konstrukcje obrotu nieruchomościami rolnymi, i jak już była o tym mowa, wiązał to pojęcie nierozłącznie z zawartym w treści art. 46 § 1 kc. prawnym kryterium własności. Zmiany wprowadzone do kodeksu cywilnego w 1982 r. były, jak to podkreślał R. Budzinowski, wyrazem wzmocnienia gwarancji prawnych dla trwania, w ówczesnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, indywidualnych gospodarstw rolnych, jako formy gospodarowania¹⁵.

3. Nowelizacja kodeksu cywilnego dokonana w 1990 roku była, jak wiadomo, wyrazem daleko idącej liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Uchyłono wówczas dotychczasowe konstrukcje normatywne, które określały podmiotowe i przedmiotowe przesłanki obrotu nieruchomościami rolnymi (art. 160, 161, 163 kc). Można by więc twierdzić, że dotychczasowe rozważania na temat roli i znaczenia kodeksu cywilnego w oddziaływaniu na sferę własności rolniczej były formułowane zbyt optymistycznie, gdyż unormowania kodeksu cywilnego nie odniosły pozytywnego skutku, a rola kc. w tej dziedzinie kształtowania stosunków społecznych była przeceniana. Można by przecież również twierdzić, że gdyby kc. miał odgrywać nadal rolę stabilizującą w odniesieniu do własności rolniczej, to określone jego przepisy dotyczące przeniesienia własności nieruchomości rolnych mogłyby być zmienione w sposób uwzględniający dotychczasowe uwagi krytyczne na ich temat, ale nie być całkowicie eliminowane z kodeksu cywilnego. Sprawa ta budziła zresztą szereg kontrowersji już w momencie dokonywania wspomnianej nowelizacji¹⁶. Przyjętej w 1990 r. nowelizacji kodeksu cywilnego zarzuca się zwłaszcza, że – jak pisze np. A. Oleszko – wprowadzenie pełnego liberalizmu, bez zachowania ze strony państwa jakiegokolwiek kontroli co do zachodzących zmian strukturalnych gospodarstw rolnych w zakresie ochrony własności rolniczej, jest przeciwnie współczesnym tendencjom prawa państw Unii Europejskiej, których ustawodawstwo w tej części pozostaje pod ścisłą reglamentacją¹⁷.

Przesłanki przyjęcia w 1990 r. daleko idącej liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi były już wielokrotnie omawiane w literaturze i nie ma potrzeby szczegółowo ich w tym miejscu przypominać. Z punktu widzenia prowadzonych tu roz-

14 R. Budzinowski, Prawne gwarancje..., *op. cit.*, s. 91

15 Tamże, s. 93.

16 Por. K. Stefańska, Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znówelizowanego kodeksu cywilnego, PiP 1992, z. 3, s. 32 i n. i cyt. tam literatura.

17 A. Oleszko, (w:) Prawo rolne, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2005, s. 116. Krytycznie nt. wspomnianej nowelizacji kc. z 1990 r. por. także A. Lichorowicz, Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Studia Prawnicze 1991, z. 3, s. 110; tenże, Kodyfikacja zasad obrotu gruntami rolnymi w nowym szwajcarskim prawie gruntowym, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1994, z. 1, s. 67; M. Ptaszyk, Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*, PiP 1991, z. 7, s. 58.

ważań uzasadnione wydaje się tylko przypomnienie, że w 1990 roku Polska – co oczywiste – nie była jeszcze członkiem UE, nie obowiązywał również Układ Europejski¹⁸, którego przepis art. 68 zobowiązywał Polskę do dostosowania naszego prawa do prawa wspólnotowego. Fakt, że ustawodawca zrezygnował wtedy z dotychczasowych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi zawartych w kodeksie cywilnym, należało widzieć przede wszystkim – tak to odczytuję – jako logiczną konsekwencję trwającego od początku lat 80-tych procesu wzmocnienia prawa własności, jego ochrony. Ten kierunek zmian wyraźnie zaznaczał cytowany wcześniej art. 131 kc. w brzmieniu nadanym mu nowelizacją kodeksu cywilnego z 1982 r. Wyrażone w kodeksie cywilnym przesłanki ekonomiczne związane z ochroną gospodarstwa rolnego zaczęły wówczas ustępować miejsca ochronie własności tych gospodarstw, co nie oznacza, że traciły one na swej ważności. Przyjmowano natomiast inną technikę legislacyjną regulowania tej problematyki, zwłaszcza w drodze pozakodeksowej. Warto w tym kontekście przypomnieć również dokonaną w 1982 r. zmianę art. 1063 kc., który był wcześniej podstawą prawną dziedziczenia gospodarstwa rolnego przez Skarb Państwa. Uznano, że przesłanki społeczne – pozostawienie gospodarstwa rolnego w kręgu rodziny – są istotniejsze niż ekonomiczne, na które wskazywano, uzasadniając możliwość dziedziczenia gospodarstwa rolnego przez Skarb Państwa, gdy ani małżonek, ani nikt spośród krewnych spadkodawcy nie spełniał żadnych szczególnych warunków wymaganych przy dziedziczeniu gospodarstw rolnych¹⁹. Przepis art. 1063 kc. w jego brzmieniu sprzed nowelizacji kodeksu cywilnego w 1982 r. został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z konstytucją²⁰. TK w cytowanym wyroku podkreślił m.in., że celem przepisu art. 1063 kc. nie było ani uporządkowanie stosunków własnościowych w rolnictwie, ani zachowanie gospodarstwa rolnego jako pewnej całości gospodarczej, ale przejmowanie nieruchomości rolnych przez państwo. Dokonana zmiana treści tego przepisu w 1982 r. wyraźnie potwierdzała dążenie do ochrony własności indywidualnych gospodarstw rolnych.

Wskazywane tu przesłanki dokonanych w 1990 r. zmian w kodeksie cywilnym w części dotyczącej szeroko rozumianego obrotu nieruchomościami rolnymi są na tyle czytelne, że nie wymagają w tym miejscu głębszego ilustrowania ich dalszymi przykładami konkretnych, dokonywanych wtedy zmian zarówno w kodeksie cywilnym, jak i poza nim. Uzasadnione jest jednak podkreślenie, że z punktu widzenia potrzeby szczególnego traktowania gospodarstwa rolnego przez ustawodawcę

18 Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony. Wszedł w życie 1 II 1994 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 11, poz. 38). Opublikowany (w:) Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty. red. W. Czapliński, R. Ostrowski i A. Wyrozumska, Warszawa 1997, s. 145 i n.

19 Por. K. Borkowska, Dziedziczenie ustawowe gospodarstwa rolnego przez wnuków spadkodawcy w świetle nowelizacji kodeksu cywilnego, Nowe Prawo 1983, z. 1, s. 45 i n.

20 Wyrok TK z dnia 31 I 2001 r., sygn. P. 4/99, (Dz.U. Nr 11, poz. 91).

jako jednostki produkcji rolnej, jako miejsca pracy,²¹ przyjęte wówczas zmiany mogły budzić i wywoływały określone wątpliwości. A. Lichorowicz wskazywał np., że „jeśli rolnictwo polskie, jedno z najbardziej rozdrobnionych w Europie, o rosnącej ekstensyfikacji produkcji, ma zapewnić krajowi samowystarczalność żywnościową, ma nie tyle konkurować, co przynajmniej dorównywać przeciętnemu poziomowi europejskiemu, to na dłuższą metę wyłączenie z kompetencji państwa możliwości oddziaływania na strukturę agrarną kraju jest niemożliwe”²².

Przyjmowana regulacja prawna powinna jednak odpowiadać istniejącym w danym czasie uwarunkowaniom, doświadczeniom, mieścić się w specyfice systemu prawnego danego kraju. Nasze doświadczenia związane z własnością indywidualnych gospodarstw rolnych, a zwłaszcza jej naruszeniami, uzasadniały przyjęcie w 1990 r. wspomnianych zmian w kodeksie cywilnym. A. Stelmachowski przypomina, że indywidualne gospodarstwa rolne poddawane były w przeszłości bądź programowi kolektywizacji, bądź były dyskryminowane poprzez stwarzanie przywilejów dla sektora uspołecznionego. Dopiero, jak zauważa autor, na skutek ruchu „solidarnościowego” w latach 1980/81 doszło do konstytucyjnego zagwarantowania trwałości własności prywatnej w rolnictwie. Natomiast wycofanie się z generalnego programu socjalizacji rolnictwa nastąpiło wraz ze zmianą ustroju w 1989 r.²³

4. Omawiana nowelizacja kodeksu cywilnego z 1990 roku, znosząc dotychczasowe, zawarte w kodeksie cywilnym ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi, wprowadziła jednocześnie do kodeksu cywilnego – o czym już była mowa – pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne”, definiując je odpowiednio w art. 461 kc. i art. 553 kc.

Przyjęty zabieg legislacyjny był wyrazem „zakotwiczenia” problematyki własności rolniczej w prawie cywilnym. Uznając, że kodeks cywilny zawsze był aktem prawnym podstawowym, gdy chodzi o obrót nieruchomościami rolnymi, wskazanie w kodeksie cywilnym zakresu podstawowych pojęć tego obrotu należy przyjąć jako wskazówkę dla sposobu regulowania tej problematyki w innych aktach prawnych. Zmienność materii w tej dziedzinie, determinowana zwłaszcza warunkami natury ekonomicznej, koniecznością dostosowywania naszego prawa do ustawodawstwa europejskiego, założeniami polityki rolnej,²⁴ uzasadnia udział w regulacji prawno-rolnej prawa publicznego. Stwierdzenie to nie dotyczy tylko takich sfer, jak np. prawo ubezpieczeń społecznych, prawo podatkowe, prawo gospodarcze czy finansowe, które ze swej natury regulowane są głównie przez prawo publiczne, ale wspomina-

21 W literaturze podkreśla się, że ustawodawca ogranicza uprawnienia związane z własnością rolniczą, aby zapewnić wyżywienie społeczeństwa i aby zachować trwałość rolnych zakładów – por. G. Turner, *Agrarrecht. Ein Grundsatz*, Stuttgart 1994, s. 21.

22 A. Lichorowicz, *Kodyfikacja zasad obrotu...*, op. cit., s. 115.

23 Tak A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, *Studia Iuridica Agraria* 2002, t. 3, s. 35.

24 R. Budzinowski, *Czynniki rozwoju prawa rolnego*, (w:) *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, pod red. S. Prutisa, Białystok 1998, s. 29 i n.

na zmienność unormowań prawnych dotyczy także sfery własności rolniczej, obrotu nieruchomościami rolnymi. Zwiększający się także w tej dziedzinie udział prawa publicznego nie może odrywać nas od znaczenia prawa własności. Wieloletnie, najczęściej negatywne doświadczenia w tym zakresie skłaniać powinny do szczególnego dziś akcentowania konieczności ochrony własności rolniczej, wiązania regulacji prawnorolnej z prawem prywatnym. Dlatego też zawarte w kodeksie cywilnym definicje nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego można traktować jako takie „wskazanie” dla sposobu regulowania problematyki szeroko rozumianego obrotu nieruchomościami rolnymi także w innych, pozakodeksowych aktach prawnych. Dlatego też trudno podzielić taki pogląd, według którego np. pojęcie nieruchomości rolnej, mimo że zostało zawarte w kodeksie cywilnym (od 1 października 1990 r.), utraciło swe praktyczne znaczenie, a to dlatego, że zliberalizowany został obrót nieruchomościami, które mogły być uznane za rolne²⁵. Jak już była o tym wcześniej mowa, kodeks cywilny w części odnoszącej się do problematyki własności gospodarstw rolnych odgrywał dalej idącą rolę, niż wynikałoby to tylko z bezpośredniej interpretacji poszczególnych przepisów. Szczególnie wymowny był w tym zakresie przepis art. 131 kc. Podobną wymowę ma, tak to odczytuję, umieszczenie wspomnianych definicji nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego w kodeksie cywilnym. Zdają się to również potwierdzać używane określenia nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego zawarte w innych aktach prawnych. Warto zauważyć, że wskazując np. na zakres przedmiotowy ustawy z 19 października 1991 r.,²⁶ ustawodawca określił m.in. w jej art. 1, że „ustawa reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do: 1) nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej...”. Innym przykładem może być treść art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁷, w którym czytamy, że za nieruchomość rolną według u.k.u.r. należy uznać nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Natomiast zgodnie z art. 2 pkt. 2, za gospodarstwo rolne, według tej ustawy należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. Jak widać więc, punktem odniesienia przy definiowaniu pojęć „nieruchomość rolna” czy „gospodarstwo rolne” są określenia kodeksowe. Rację ma B. Wierzbowski, gdy stwierdza, że jest potrzebne określenie w u.k.u.r. definicji nieruchomości rolnej, „aby ustalić zakres przedmiotowy obowiązywania tej ustawy, a w szczególności aby odpowiedzieć

25 Tak B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, *Studia Iuridica Agraria* 2005, t. 4, s. 97; tenże, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2007, s. 30.

26 Ustawa z dnia 19 X 1991, o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, (t. jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 231, poz. 1700 z późn. zm.).

27 Dz.U. Nr 64, poz. 592, cyt. dalej jako u.k.u.r.

na pytanie, czy w konkretnym przypadku przeniesienia własności, nieruchomości gruntowej Agencja Nieruchomości Rolnych może wykonać ustawowe prawo pierwokupu, ewentualnie skorzystać ze szczególnego uprawnienia do złożenia nabywcy oświadczenia o nabyciu własności tej nieruchomości (art. 4 ust. 1 u.k.u.r.).²⁸

Zrozumiałe jest, że w danym akcie prawnym definiuje się podstawowe pojęcia prawne potrzebne dla jego stosowania, określenia zakresu przedmiotowego. W cytowanych tu przykładach zwraca jednak uwagę odwoływanie się przy konstruowaniu poszczególnych definicji do kodeksu cywilnego. Te przykłady zdają się potwierdzać, że kodeks cywilny jest aktem prawnym podstawowym dla regulowania problematyki własności rolniczej. Odwoływanie się do kodeksu cywilnego w cytowanych tu przykładach unormowań prawnych jest wskazaniem na taki sposób ingerowania w prawo własności, czy to przez np. przyjmowanie ustaleń pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnych przez poszczególne podmioty, określanie warunków nabycia tych nieruchomości przy przetargach ofert pisemnych, czy określanie przesłanek wykonania prawa pierwokupu przez dzierżawców nieruchomości rolnych czy ANR, żeby stosując te rozwiązania mieć na uwadze konieczność ochrony własności. Warunki ingerencji muszą więc być precyzyjnie określone w ustawie, gdyż o zakresie przedmiotu własności decyduje ustawa – kodeks cywilny. Tam więc, gdzie ustawodawca odnosi się do problematyki własności rolniczej, jest ścisły związek z kodeksem cywilnym i zakresem pojęć „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne”, jako podstawowymi kategoriami pojęciowymi własności rolniczej. T. Kurowska zauważa, że wprowadzone w 1990 roku zmiany do kodeksu cywilnego wzmocniły ochronę majątkowej funkcji prawa własności, ale nie własności rolniczej. Przeciwnie, jak zauważa autorka, znacznie ją osłabiły.²⁹

Pogląd ten należy podzielić. W tym kierunku zmiierzają także prowadzone w tym opracowaniu rozważania. Zdefiniowanie w kodeksie cywilnym pojęć „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” wskazują na znaczenie majątkowej funkcji własności, natomiast zawarte w tych definicjach elementy rolne są rozwijane i precyzowane w drodze pozakodeksowej, o czym świadczą cytowane wyżej przykłady, ale kodeks cywilny wyznacza sposób ograniczania funkcji majątkowej własności rolniczej. Trafnie wskazuje Z. Radwański na ważną rolę interpretacyjną, jaką pełnią normy kodeksowe w odniesieniu do norm cywilnoprawnych zawartych w ustawach „zwykłych”.³⁰

5. W kontekście prowadzonych rozważań uzasadnione jest także odnotowanie treści art. 23 Konstytucji.³¹ Przepis ten stanowi, że „Podstawą ustroju rolne-

go państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”. Nie jest celem tego opracowania podejmowanie bliższej analizy wskazywanego przepisu Konstytucji, którego treść i znaczenie ma już swoje liczne opracowania.³² W niniejszych rozważaniach uzasadnione wydaje się tylko odnotowanie zawarcia w zd. 2 tego przepisu odesłania do art. 21 i art. 22 Konstytucji. Art. 21 ust. 1 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Natomiast zgodnie z art. 22 „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Warto zauważyć, że uzasadniając sens wprowadzenia do konstytucji przepisu art. 23, w literaturze prawa konstytucyjnego odnotowano zwłaszcza problem gwarancji dla własności indywidualnych gospodarstw rolnych. Jak wskazuje W. Skrzydło, wprowadzenie art. 23 ma konsekwencje prawne, które zobowiązują władze do przestrzegania zasady wskazanej w tym przepisie, wyrażającej się w stanowieniu prawa, które będzie wspierać gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej, jak również ochrony interesów właścicieli tych gospodarstw.³³

Zawarcie w zd. 2 art. 23 Konstytucji stwierdzenia, że zasada wyrażona w zd. 1 tego przepisu nie narusza postanowień art. 21 stanowiącego o ochronie własności, odczytać można jako szczególne, konstytucyjne zaznaczenie roli własności przy regulowaniu sytuacji prawnej gospodarstw rodzinnych. Jest to uzasadnione zwłaszcza doświadczeniami z przeszłości, kiedy ta własność była naruszana, albo nie było dla niej stosownych gwarancji wobec forsowanego programu np. kolektywizacji czy peregeryzacji. Dlatego też w treści art. 23 Konstytucji, w zestawieniu jej zwłaszcza z unormowaniem przepisu art. 64 ust. 3 Konstytucji, według którego „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”, jako pierwszoplanowa wydaje się być sprawa ochrony własności przy regulowaniu sytuacji prawnej gospodarstw rodzinnych. Inaczej akcentuje ten problem A. Lichorowicz, który stwierdza, że w Konstytucji należałoby zamieścić zastrzeżenie, że deklarowana w jej przepisach ochrona własności może ulec ograniczeniu, jeśli wymaga tego ochrona żywotności oraz gospodarcze umocnienie gospodarstw rodzinnych.³⁴ Wskazany pogląd może być, jak sądzę, dyskusyjny. Wydaje mi się, że ochrona żywotności gospodarstwa rodzinnego nie powinna uzasadniać ograniczania własności. W hierarchii ważności tych dwóch wartości, ta druga, a więc ochrona własności, w świetle obecnej regulacji konstytucyjnej i dotychczasowych doświadczeń prawnorolnych dotyczących własności rolniczej wymagałaby, w moim przekonaniu, mocniejszego jej akcentowania. Podnoszony

28 B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami...*, op. cit., s. 31.

29 T. Kurowska, *Współczesne aspekty własności rolniczej*, *Studia Iuridica Agraria* 2002, t. 3, s. 43.

30 Z. Radwański, *Założenia nowego kodeksu cywilnego*, Rejent 2008, z. 2, s. 12. Autor podziela w tym zakresie pogląd wyrażony przez TK w orzeczeniu z dnia 18.10.1994 r., K2/94, OTK 1994, cz. II, poz. 36.

31 Konstytucja RP z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

32 Por. np. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, *Studia Iuridica Agraria* 2000, t. 1, s. 25 i n.; A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, Rejent 1997, nr 5, s. 79 i n.; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe*. Dylematy wyboru, (w:) *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej* pod red. St. Prutisa, Białystok 1998, s. 109 i n.

33 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz, Kraków 2002, s. 34.

34 A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, op. cit., s. 34–40.

problem wskazuje równocześnie na poszukiwanie takiego sposobu normowania tej problematyki, by prowadzić do harmonizowania obu tych wartości, a nie ich wzajemnego przeciwstawiania. Dodanie w zd. 2 art. 23 Konstytucji zastrzeżenia, że zasada wyrażona w zd. 1 tego przepisu wskazująca na gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego państwa nie narusza postanowień m.in. art. 21 Konstytucji, nie jest przypadkowym czy nieprzemyślanym zabiegiem legislacyjnym. Jest to wyraźne wskazanie na potrzebę ochrony własności przy przyjmowaniu regulacji prawnych dotyczących rodzinnych gospodarstw rolnych.

6. Rozważania niniejszego opracowania nie wyczerpują podjętej problematyki. Zasygnalizowanie jej wydawało mi się jednak uzasadnione zwłaszcza w związku z podjętymi pracami legislacyjnymi zmierzającymi do opracowania nowego kodeksu cywilnego³⁵. W tym kontekście warto także, jak sądzę, zwrócić uwagę na dotychczasowe prawnorolne aspekty regulacji kodeksowej. Wśród nich obecne w kodeksie cywilnym pojęcia „nieruchomość rolna” (art. 46¹ kc.) oraz „gospodarstwo rolne” (art. 55³ kc.) spełniają szczególną rolę w kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie, zwłaszcza w rozpoczętym okresie wypracowywania w naszej legislacji modelu gospodarstwa rodzinnego. Art. 23 Konstytucji jest w tym zakresie wyraźnym wskazaniem dla ustawodawcy. Motywy wprowadzenia wspomnianych pojęć do kodeksu cywilnego w wyniku jego nowelizacji w 1990 roku nawiązujące przede wszystkim do potrzeby ochrony własności w odniesieniu do szeroko rozumianego obrotu nieruchomościami rolnymi, nie straciły na aktualności, a jak już wielokrotnie wskazywałam w tym opracowaniu, nabierają one dziś, w związku ze wskazaniami Konstytucji, szczególnego znaczenia. Dlatego też dotychczasowe miejsce wspomnianych definicji w kodeksie cywilnym jest uzasadnione i potrzebne.

The ideas of "agricultural real estate" and "agricultural household" in the Civil Code and their significance for agricultural legislation

Summary

The fundamental conceptual notions of the Civil Code, such as "agricultural real estate" and "agricultural household" are significant for legal regulation of trading with agricultural properties. The transactions are also regulated in other legal acts, not included in the Civil Code.

The ideas of "agricultural real estate" and "agricultural household", as used in the Civil Code, are referred to the criterion of ownership. This criterion determines the interpretation of particular legal institutions. In respect to the necessity of ownership protection, the notions of "agricultural real estate" and "agricultural household" should exist in the Civil Code, the fundamental legal act for the transfer of ownership of agricultural properties. The introduction of these ideas into the Civil Code in 1990 expressed the tendency to strengthen the agricultural ownership right. The problem of guarantees for ownership is also concerns Article 23 of the Constitution.

35 Por. Zielona księga (optymalna wizja kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej), pod red. Z. Radwańskiego, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2006.

Ewolucja szczególnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie hiszpańskim

I. Uwagi wstępne

Pomimo istotnych różnic w zakresie doświadczeń historycznych oraz uwarunkowań politycznych i gospodarczych ustawodawstwa hiszpańskie i polskie w zakresie prawnej reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi wykazują zadziwiającą wiele analogii. Okoliczność ta wynika przede wszystkim z faktu, że zarówno polskie, jak i hiszpańskie rozwiązania odnoszące się do obrotu gruntami rolnymi w żadnym wypadku nie charakteryzują się ciągłością przyjmowanych regulacji, ani też konsekwencją w urzeczywistnianiu raz przyjętych koncepcji. Wręcz przeciwnie, cechą charakterystyczną obu tych porządków prawnych są niejednokrotnie wręcz gorączkowe poszukiwania legislacyjne.

Hiszpańskie i polskie ustawodawstwa agrarne to również legislacje eklektyczne, w wysokim stopniu nieoryginalne, poddające się wpływowi zewnętrznym. W przypadku Hiszpanii największe znaczenie mają początkowo inspiracje włoskie i francuskie, w późniejszym okresie do głosu dochodzą koncepcje wypracowane przede wszystkim w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, ale pojawiają się również zapożyczenia z germańskich systemów prawa.

Z wyżej wymienionych względów, analizując dorobek hiszpańskiego ustawodawcy tylko i wyłącznie w minionym półwieczu, można zauważyć ciągłą zmianę przyjmowanych rozwiązań, opracowywanie nowych pojęć i zarzucanie poprzednich. Tym również należy zapewne tłumaczyć krótki „życiorys” wielu aktów prawnych, dotyczących problematyki obrotu gruntami rolnymi, zastępowanych nowymi, które w założeniu ustawodawcy lepiej miały odpowiadać zmieniającym się stosunkom społeczno-gospodarczym. Ze względu na wyżej opisaną specyfikę przyjętych regulacji, wskazane wydaje się być przedstawienie hiszpańskiego dorobku w tym zakresie w ujęciu historycznym jako pewnego dynamicznego procesu, polegającego na ciągłym poszukiwaniu nowych, lepszych rozwiązań.

Przyjmując zatem podejście historyczne jako główne założenie metodologiczne niniejszego opracowania, podkreślić należy, że w dużym uproszczeniu historię szczególnej regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Hiszpanii po II wojnie światowej można podzielić na trzy zasadnicze okresy:

- 1) okres reformy rolnej, wyznaczony dekretem numer 118/1973 z dnia 12 stycznia 1973 roku o reformie i rozwoju rolnictwa¹,
- 2) okres surowej reglamentacji, wyznaczony uchyloną już ustawą numer 49/1981 z dnia 24 grudnia 1981 roku o statucie rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz młodych rolników²,
- 3) okres stopniowej liberalizacji, trwający do chwili obecnej, a rozpoczynający się wraz z uchYLENIEM cytowanej ustawy z 1981 roku przez aktualnie obowiązującą ustawę numer 19/1995 z dnia 4 lipca 1995 roku o modernizacji gospodarstw rolnych³.

Już pobieżny rzut oka na zarysowaną powyżej periodyzację wywołuje skojarzenia z analogicznymi rozwiązaniami przyjętymi przez polskiego ustawodawcę w zakresie prawnej reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi, oczywiście z uwzględnieniem nieco zmodyfikowanych granic czasowych. Tym samym względy teoretyczne przemawiają za podjęciem próby prześledzenia tych regulacji prawnych, za pomocą których ustawodawca hiszpański, w diametralnie przeciw różnych realiach społeczno-gospodarczych, zmierzał do osiągnięcia celów zbliżonych co do zasady do założeń, które na przestrzeni lat przyświecały również legislatorowi polskiemu.

Potrzebę bliższej analizy rolnego ustawodawstwa hiszpańskiego uzasadnia również brak, jak do tej pory, szerszych opracowań poświęconych temu porządkowi prawnemu w literaturze polskiej. Co prawda w ostatnich latach ukazało się w Polsce kilka istotnych pozycji nawiązujących między innymi do prawnorolnych regulacji hiszpańskich⁴, jednak do dnia dzisiejszego nie pojawiły się prace koncentrujące się wyłącznie na dorobku hiszpańskiego prawa rolnego, nie zostały również podjęte próby skonfrontowania tego dorobku z doświadczeniami polskimi.

Celem niniejszej pracy jest zatem podjęcie próby charakterystyki podstawowych tendencji rozwoju hiszpańskich regulacji w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi w ich aspekcie historycznym oraz ukazanie podstawowych wpływów, ja-

1 Boletín Oficial del Estado, num. 30 z 3 lutego 1973 r.

2 Boletín Oficial del Estado, num. 9 z 11 stycznia 1982 r.

3 Boletín Oficial del Estado, num. 159 z 5 lipca 1995 r.

4 Por. w szczególności: A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok, 2000; *idem*, W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie, *Studia Iuridica Agraria* 2005, t. IV, s. 124 i n.; *idem*, Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, *Studia Iuridica Agraria* 2005, t. 5, s. 76; *idem*, Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, *Studia Prawnicze* 2001, z. 3, s. 95 i n.

kim na przestrzeni lat podlegało ustawodawstwo hiszpańskie. Tak zarysowane problemy badawcze wyznaczają zatem ramy niniejszej pracy, pozwalając jednocześnie na skonfrontowanie rozwiązań hiszpańskich z analogicznymi unormowaniami polskimi i wysunięcie określonych wniosków co do możliwości wykorzystania niektórych regulacji hiszpańskich w polskim porządku prawnym, które też poczynione zostaną w ramach uwag końcowych.

II. Okres reformy rolnej – dekret numer 118/1973 z dnia 12 stycznia 1973 roku o reformie i rozwoju rolnictwa

Dekret z 1973 roku stanowił kamień milowy w rozwoju hiszpańskiego ustawodawstwa rolnego i to nie tylko w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi⁵. Odwołując się zasadniczo do wzorów włoskich, ale i przynosząc wiele oryginalnych rozwiązań⁶, podsumowywał on dotychczasowe, niekiedy chaotyczne i rozsiiane po różnych źródłach prawa regulacje odnoszące się do reformy rolnej w Hiszpanii, przynosząc ich ujednolicenie i w pewnym sensie kodyfikację. Podstawowe unormowania dekretu odnoszą się do Instytutu Reformy Rolnej i Rozwoju Rolnictwa (Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario), jako autonomicznego organu administracji państwowej realizującego cele hiszpańskiej reformy rolnej. Z kolei jednym z zasadniczych celów tej reformy, zgodnie z przepisem art. 21 dekretu, miało być tworzenie „gospodarstw rodzinnych” oraz, na wniosek właściciela, tzw. „majątków rodzinnych”. Oba te pojęcia doczekały się zresztą w przedmiotowym akcie prawnym szczegółowych definicji ustawowych:

Za gospodarstwo rodzinne (*explotación familiar*) należało uważać jednostki produkcyjne o wielkości i cechach zapewniających przyzwoity i godny poziom życia dla jednej rodziny rolniczej, pracującej osobiście (*personalmente*) i bezpośrednio (*directe*) w tym gospodarstwie w wymiarze dwóch jednostek pracy.

Z kolei „majątek rodzinny” (*patrimonio familiar*) powinien spełniać wszelkie przesłanki określone dla gospodarstwa rodzinnego, a ponadto powinien stanowić jedność ekonomiczną obejmującą grunty do niej przypisane, budynki gospodarcze, inwentarz żywy i martwy oraz generalnie dobra i prawa wchodzące w skład gospodarstwa i stanowiące własność tylko jednej osoby. Prowadzenie takiego gospodarstwa powinno realizować się poprzez osobistą i bezpośrednią pracę jego właściciela oraz członków jego rodziny, wspólnie z nim mieszkających i zależnych od niego ekonomicznie ze względu na wiek, płeć, inwalidztwo lub przeszkody prawne⁷. Kolejnym, formalnym warunkiem powstania „majątku rodzinnego” było powołanie go

5 Por. A. Aranda, *La reforma agraria y derecho*, Madrid 1957. Na temat znaczenia wymienionego dekretu wypowiada się również D. Llobart Bosch, *Temas de Derecho Agrario*, Valencia 1995, s. 32 i n.

6 Por. A. Lichorowicz, *Status prawny...*, *op. cit.*, s. 82 i n.

7 Szerzej na temat majątków rodzinnych: A. Soldevilla, *La empresa agraria*, Valladolid 1982, s. 182 i n.

do życia w akcie notarialnym oraz wpis w księgach wieczystych (a właściwie w specjalnym rejestrze własności nieruchomości – *Registro de la Propiedad* – pełniącym w Hiszpanii niektóre funkcje ksiąg wieczystych w polskim rozumieniu)⁸.

Do utworzenia obu powołanych kategorii rolniczych jednostek produkcyjnych miały być wykorzystywane nieruchomości pochodzące z reformy rolnej. Grunty te, zakupione przez IRYDA, po przeprowadzeniu przez tę instytucję stosownych prac melioracyjnych oraz bonifikacyjnych oraz po dokonaniu odpowiednich zabiegów komasacyjnych, podlegały redystrybucji pomiędzy rolników. Powinna ona nastąpić maksymalnie w okresie trzech lat od nabycia tych nieruchomości przez IRYDA. Celem owej redystrybucji było utworzenie jednostek produkcyjnych spełniających kryteria dla uznania ich za gospodarstwa rodzinne lub majątki rodzinne, zaś formalnym sposobem jej dokonania było tzw. przysądzenie (*adjudicación*), które wbrew nazwie następowało na podstawie decyzji administracyjnej – nadania (*concesión*), wydawanej przez IRYDA. Absolutne pierwszeństwo do korzystania z dobrodziejstw reformy, a więc właśnie owych aktów nadania, przysługiwało szczególnej kategorii rolników, tzn. producentom bezpośrednim i indywidualnym, co oznacza, że w ramach szeroko zakrojonej akcji reformy rolnej ustawodawca hiszpański brał również pod uwagę względy natury podmiotowej, zmierzając do upowszechnienia własności rolniczej wśród osób odpowiednio przygotowanych do prowadzenia efektywnej działalności wytwórczej⁹.

Sam akt nadania, co charakterystyczne, nie przenosił jednak własności gospodarstwa lub majątku rodzinnego na osobę, na którą został wystawiony. Własność pozostawała bowiem tymczasowo zastrzeżona na rzecz IRYDA. Z drugiej strony, na rolnikach, którzy uzyskali taką decyzję administracyjną, aż do definitywnego przejścia na ich rzecz własności gruntów objętych aktem nadania, ciążył szereg niejednokrotnie mocno uciążliwych obowiązków. Przede wszystkim ograniczała ich daleko posunięta kontrola za strony IRYDA, jako właściciela nadanych rolnikom gruntów rolnych, wyrażająca się w wymogu uzyskiwania zezwolenia tej instytucji na szereg czynności prawnych dotyczących nadanych gospodarstw. Zezwolenia IRYDA, wydawanego w ramach uznania administracyjnego wyłącznie w sytuacji, gdy istniała ku temu słuszna przyczyna (*causa justificada*), wymagał:

- podział lub połączenie gospodarstw rodzinnych lub też przyłączenie do nich nowych nieruchomości,

8 Na temat znaczenia rejestru nieruchomości dla uzyskania przez gospodarstwo statusu „majątku rodzinnego” szeroko wypowiada się F. Corral Duenas, *El registro de la propiedad y la legislación social agraria*, Madrid 1977, s. 133 i n.

9 Szerokie rozważania na temat tego interesującego pojęcia o charakterze podmiotowym, wzorowanego na włoskiej koncepcji producenta bezpośredniego, zawiera zarówno literatura hiszpańska, np. A. Garcia Royo, *Tratado de arrendamientos rusticos*, Madrid 1950, s. 99 i n.; A. Ballarín Marcial, *Estudios de derecho agrario y política agraria*, Madrid 1973, s. 609 i n., jak i włoska, np.: T. Rava, *La nozione giuridica di impresa*, Milano 1949, s. 48 i n.; W. Bigiavi, *La piccola impresa*, Milano 1942, s. 60 i n.

- zbycie lub obciążenie jakiejkolwiek z wchodzących w skład gospodarstwa nieruchomości, z dodatkowym zastrzeżeniem, że nieruchomości nabyte na miejsce tych zbytych, powinny stać się częścią gospodarstwa rodzinnego,
- zbycie gospodarstwa rodzinnego *inter vivos*.

Powyższy przepis dotyczył sytuacji rozporządzenia nadanym w toku reformy rolnej gospodarstwem rodzinnym lub poszczególnymi nieruchomościami wchodzącymi w jego skład. Brak zezwolenia administracyjnego na dokonanie wymienionych czynności skutkowało bezwzględną ich nieważnością¹⁰.

Całość gospodarstwa w owym krytycznym okresie, kiedy nie stanowiło ono jeszcze własności rolnika, któremu zostało nadane, chroniona była nie tylko przed możliwymi podziałami w drodze czynności *inter vivos*, lecz również *mortis causa*. Ustawodawca hiszpański przewidział tu mocno kazuistyczną regulację, ustalając kolejność osób, na które przenoszono ów akt nadania w wypadku śmierci bezpośredniego adresata tej decyzji.

Stan pewnej tymczasowości, wywołany zastrzeżeniem własności gospodarstwa rodzinnego na rzecz IRYDA, trwał zasadniczo osiem lat. Przez cały ten czas osoba, na rzecz której wystawiono akt nadania musiała spełniać określone w art. 30 dekretu warunki, do których między innymi należał wymóg prowadzenia nadanego gospodarstwa w charakterze tzw. producenta bezpośredniego i indywidualnego.

Samo zaś przeniesienie własności nadanych nieruchomości rolnych następowało po upływie ustawowo przewidzianego okresu, na podstawie dokumentu publicznego wystawianego przez IRYDA. Osoba, która uzyskiwała taki dokument stawiała się pełnoprawnym właścicielem nadanego jej uprzednio gospodarstwa, nieograniczonym już jakimkolwiek przepisami dekretu, jeśli chodzi o możliwość dysponowania nim w drodze czynności prawnych *inter vivos* i w niewielkim tylko zakresie ograniczonym w zakresie rozporządzania *mortis causa*.

Przywołane powyżej dyspozycje dekretu z 1973 roku prowadzą do konkluzji, że o ile w ośmioletnim okresie pomiędzy aktem nadania a ostatecznym przeniesieniem własności gospodarstwa, ustawodawca hiszpański przywiązywał dużą wagę do tego, by gospodarstwo rodzinne prowadzone było przez producenta bezpośredniego i indywidualnego (a więc osobę odpowiednio przygotowaną do prowadzenia działalności rolniczej) oraz dbał o jego całość i niepodzielność, o tyle po definitywnym przeniesieniu prawa własności kontrola co do spełniania jakichkolwiek przesłanek podmiotowych po stronie właściciela gospodarstwa rodzinnego oraz w zakresie ewentualnych działów była ograniczona, a w praktyce zupełnie nie istniała¹¹.

Zdecydowanie większą troskę o zachowanie posiadanego statusu producenta bezpośredniego i indywidualnego przejawia ustawodawca hiszpański odnośnie do osób prowadzących drugą z kategorii gospodarstw przewidzianych dekretem o reformie rolnej z 1973 roku, mianowicie „majątków rodzinnych”. Utworzenie takiej jednostki produkcyjnej następowało dopiero z momentem definitywnego przeniesienia własności nadanych nieruchomości rolnych i wymagało wniosku osoby, na której rzecz owo przeniesienie własności następowało, jak również formy aktu notarialnego oraz stosownego wpisu do rejestru własności. Tak powstałe „majątki rodzinne” korzystały w systemie hiszpańskim z daleko posuniętej ochrony, która miała na celu przede wszystkim zachowanie ich w całości i zapobieżenie niekorzystnym z gospodarczego punktu widzenia podziałom, zarówno prawnym, jak i faktycznym. Nieruchomości wchodzące w skład majątku rodzinnego stanowiły, jak stwierdza dekret, jedność prawnie niepodzielną. Ich podział był dopuszczalny tylko za zgodą ministra rolnictwa i to wyłącznie w przypadku, gdy części powstałe na skutek owego podziału spełniały wszystkie kryteria umożliwiające uzyskanie im statusu majątku rodzinnego. Zbycie majątku rodzinnego *en bloc* w drodze czynności prawnej *inter vivos* nastąpić mogło jedynie na rzecz innego producenta bezpośredniego i indywidualnego i dla swej ważności wymagało uprzedniej zgody ministra rolnictwa oraz wpisu do rejestru własności.

Bardzo skomplikowana i kazuistyczna, ale zmierzająca do utrzymania niepodzielności istniejącej jednostki produkcyjnej, była również prawna regulacja dziedziczenia majątków rodzinnych. Zgodnie bowiem z przepisem art. 41 dekretu, majątek rodzinny zasadniczo powinien przyspaść osobie powołanej przez spadkodawcę w testamencie. Jednakże, jeśli spadkodawca pozostawił spadkobierców koniecznych, powołanie w testamencie było skuteczne, o ile powołany został właśnie jeden z takich spadkobierców. Natomiast jeśli spadkodawca powołał kilku spadkobierców jednocześnie, testament mógł zostać utrzymany w mocy, jeżeli na skutek podziału pomiędzy tych spadkobierców spadkowego majątku rodzinnego powstawały samodzielne majątki rodzinne spełniające wszystkie kryteria przepisane dla tej kategorii jednostek produkcyjnych. Gdy spadkodawca nie pozostawił testamentu lub zawartego w nim powołania spadkobiercy nie dało się z wyżej wskazanych względów utrzymać, wchodziły w grę ogólne przepisy kodeksu cywilnego określające porządek dziedziczenia ustawowego, z tym że w przypadku, gdy w tej samej kolejności powołanych było kilka osób, gospodarstwo dziedziczyła ta z nich, która pracowała wspólnie ze spadkodawcą w spadkowym majątku rodzinnym, a gdy i takich osób było więcej niż jedna, do dziedziczenia dochodziła najstarsza z nich, przy czym mężczyzna wyłączał kobietę¹².

12 Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca hiszpański czerpie tu ze wzorów germańskiego systemu dziedziczenia gospodarstw rolnych. Nie mówi bowiem o niepodzielnym przyznaniu gospodarstwa w toku działu spadku, jak to miało miejsce w przypadku zwykłych „gospodarstw rodzinnych”, ale określa, kto w konkretnej sytuacji w ogóle dziedziczy majątek rodzinny. Osoba dziedzicząca majątek rodzinny była również chroniona przed nadmiernymi

10 Por. A. Ballarin Marcial, Estudios..., op. cit., s. 610.

11 Ibidem, s. 611.

III. Okres surowej reglamentacji – ustawa numer 49/1981 z dnia 24 grudnia 1981 roku o statusie rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz młodych rolników

Przełom lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w Hiszpanii to okres gorącego dostosowywania ustawodawstwa rolnego do *aquis communautaire* w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, poprzedzający akcesję Hiszpanii do EWG, która nastąpiła w 1981 roku. Podstawowym aktem prawnym ukierunkowanym na harmonizację hiszpańskiego ustawodawstwa rolnego z prawem europejskim była właśnie cytowana ustawa z 1981 roku¹³. Jej autorzy nie kryli zresztą, że jednym z podstawowych źródeł ich inspiracji były znane dyrektywy Rady z roku 1972, przede wszystkim „odstąpieniowa”¹⁴, ale i „modernizacyjna”¹⁵. Rozwiązania przyjęte w tym akcie normatywnym nie stanowiły jednak bynajmniej zwykłego powtórzenia norm prawa europejskiego. Wręcz przeciwnie, ustawa ta była „istotnym etapem w rozwoju hiszpańskiej regulacji prawnej dotyczącej gospodarstw rodzinnych”, zawierając nadspodziewanie dużo „oryginalnych koncepcji”¹⁶. Ustawa była zatem aktem prawnym o charakterze niemal rewolucyjnym, zmieniającym całkowicie np. tradycyjne zasady dziedziczenia gospodarstw, które według niej uzyskiwały status „rodzinnych”. Być może zresztą właśnie ta „pionierskość” ustawy doprowadziła do tego, że nie przyjęła się jednak dobrze w warunkach hiszpańskich, a co za tym idzie utraciła moc w 1995 roku. Niemniej zastosowane w niej rozwiązania z całą pewnością zasługują na uwagę, również z punktu rozważanej w niniejszym opracowaniu problematyki.

Cytowany akt prawny na plan pierwszy wysuwał pojęcie „rodzinnego gospodarstwa rolnego”, które w sposób bardzo rozbudowany definiował jako „kompleks dóbr i praw, zorganizowanych przez właściciela (*titular*) w celach prowadzenia produkcji rolnej, przede wszystkim na cele rynkowe, pod warunkiem wszelako, że stanowiło podstawowy środek życia rodziny zapewniający jej utrzymanie na poziomie socjoekonomicznym, analogicznym do innych sektorów gospodarki”.

Dużą uwagę ustawa przywiązywała do odpowiednich kwalifikacji osoby prowadzącej gospodarstwo rodzinne oraz innych osób w nim zamieszkujących. Ten sam przepis art. 2 cytowanej ustawy, który definiował gospodarstwo rodzinne, stawiał przed jego właścicielem wymóg, by prowadzona przezeń działalność rolnicza miała charakter podstawowy w stosunku do jego pozostałej działalności zawodo-

splatami, które zawsze musiała ponosić na rzecz spadkobierców koniecznych. Spłaty te bowiem, zgodnie z art. 42 dekretu, nie mogły przekraczać jednej trzeciej wartości całego majątku rodzinnego.

13 Por. A. Luna Serrano, La explotación agrícola familiar desde el punto de vista jurídico, (w:) Explotaciones Familiares Agrarias y Agricultores Jovenes, Madrid 1982, s. 72. Szeroką analizę wpływów prawa wspólnotowego na ustawę z 1981 roku przeprowadza również J. Diaz Fraile, El derecho comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo normativo en el derecho español, Madrid 1990, s. 185 i n.

14 Dyrektywa numer 160 z 17 kwietnia 1972 roku (Dz.U. L 96 z 23 kwietnia 1972 roku)

15 Dyrektywa numer 159 z 17 kwietnia 1972 roku (Dz.U. L 96 z 23 kwietnia 1972 roku).

16 A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych..., op. cit., s. 124.

wej, jak również by ponosił on bezpośrednio wszelkie ryzyko związane z prowadzonym przez siebie gospodarstwem. Dodatkowo ustawa stanowiła, że funkcjonowanie gospodarstwa powinno opierać się zasadniczo na osobistej pracy jego właściciela i jego rodziny, przesądzając, że ilość dniówek przepracowanych przez opłacanych pracowników najemnych, nie powinna w skali roku przekroczyć czasu pracy rodziny rolniczej¹⁷.

Tak definiowane gospodarstwa rodzinne korzystały z szeregu udogodnień, wśród których podstawowe znaczenie miały:

- finansowe wsparcie ze strony państwa inwestycji dokonywanych w gospodarstwach rodzinnych, mających na celu modyfikację struktury produkcyjnej tych gospodarstw, zmierzającą do wzrostu poziomu produkcji, poprawy rezultatów ekonomicznych oraz warunków pracy,
- daleko idące ulgi podatkowe, do których należało całkowite zwolnienie z jakichkolwiek podatków oraz obniżenie o 90% opłat notarialnych płaconych przy czynnościach prawnych mających na celu nabycie nieruchomości o obszarze wystarczającym do utworzenia rodzinnego gospodarstwa rolnego, jak również zwolnienie od podatku od transmisji majątkowych (*Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Juridicos Documentados*), wszelkich kredytów udzielanych na podstawie ustawy, jak również poręczeń takich kredytów.

Jednakże, poza wszystkimi wyżej opisanymi przywilejami, właściciel gospodarstwa rodzinnego obciążony był również szeregiem uciążliwych niejednokrotnie obowiązków, dyktowanych przede wszystkim potrzebą ochrony integralności tej kategorii gospodarstw. Do najistotniejszych należał wymóg uzyskania zezwolenia Ministerstwa Rolnictwa na odłączenie jakiegokolwiek elementu wchodzącego w skład gospodarstwa rodzinnego. Żeby z kolei minister rolnictwa mógł wyrazić taką zgodę, musiała zostać spełniona jedna ze wskazanych w ustawie przesłanek, tzn.:

- odłączany element miał utworzyć nowe gospodarstwo rodzinne lub wejść w skład już istniejącego gospodarstwa rodzinnego, albo
- z przyczyn niezależnych od woli właściciela miała nastąpić zmiana rolniczego przeznaczenia odłączanego elementu gospodarstwa, albo
- odłączenie jednego z elementów gospodarstwa uzasadnione było poprawą jego struktury.

17 Na temat związków między definicją właściciela gospodarstwa rodzinnego a pojęciem tzw. „rolnika zajmującego się głównie rolnictwem”, wprowadzonym przepisami wyżej powołanej dyrektywy „modernizacyjnej” z 1972 roku, szeroko pisze A. Carozza, Originalidad y complejidad de la aproximación española a una temática de fundamental importancia para el Derecho Agrario de los años ochenta, (w:) Explotaciones Familiares Agrarias y Agricultores Jovenes, Madrid 1982, s. 32; por. także A. Luna Serrano, La explotación agrícola familiar..., op. cit., s. 25.

Niewątpliwie największy ciężar gatunkowy miała pierwsza z wyżej wymienionych podstaw wydania przez ministra zgody na odłączenie (zbycie) składnika lub składników gospodarstwa rodzinnego. Był to równocześnie jeszcze jeden dowód uprzywilejowanego traktowania właścicieli gospodarstw rodzinnych, bowiem jeśli odłączany (zbywany) element miał utworzyć nowe gospodarstwo rodzinne lub wejść w skład już istniejącego gospodarstwa rodzinnego, to osoba nabywcy była ściśle określona. Innymi słowy – nabywcą składnika gospodarstwa rodzinnego mógł być co do zasady wyłącznie właściciel innego gospodarstwa rodzinnego.

Ustawa z 1981 roku nie ograniczała się jednak wyłącznie do surowej, administracyjnej reglamentacji obrotu *inter vivos* nieruchomościami wchodzącymi w skład gospodarstw rodzinnych, bowiem wprowadzała również szczególne unormowania w zakresie dziedziczenia gospodarstw rodzinnych, odwołujące się tym razem do germańskiego systemu dziedziczenia tych jednostek produkcyjnych, których zasadniczym celem było doprowadzenie do odziedziczenia gospodarstwa rodzinnego w całości przez jedną osobę. Uregulowania te połączone były ze szczególną instytucją o charakterze podmiotowym, tzw. współpracownikiem w rodzinnym gospodarstwie rolnym (*colaborador de la Explotación Familiar Agraria*), a więc osobą, która zawarła z właścicielem gospodarstwa tzw. umowę o współpracę¹⁸.

Umowa o współpracę pomiędzy właścicielem gospodarstwa rodzinnego a współpracownikiem mogła być wzbogacona również o umowę o dziedziczenie (*pacto sucesorio*), wskazującą tegoż współpracownika jako spadkobiercę gospodarstwa. W doktrynie hiszpańskiej rychło dostrzeżono rewolucyjność tego rozwiązania, przejawiającą się nie tylko w zerwaniu z tradycyjnym, obowiązującym również w Hiszpanii zakazem zawierania umów o dziedziczenie. Na podstawie umowy o dziedziczenie mogli być powołani do dziedziczenia tylko ci spośród spadkobierców ustawowych, którzy spełniali wszystkie przesłanki konieczne dla uzyskania statusu współpracownika lub też zobowiązali się do jego uzyskania¹⁹. Innymi słowy, sam fakt bycia spadkobiercą ustawowym, bez posiadania statusu współpracownika nie wystarczał do skutecznego odziedziczenia gospodarstwa rolnego na podstawie tego tytułu. Z drugiej strony, osoba spoza najbliższego kręgu rodzinnego właściciela gospodarstwa rodzinnego, w pewnych wypadkach, mogła skutecznie dojść do dziedziczenia tegoż gospodarstwa wyłącznie z tego względu, że dysponowała statusem współpracownika.

Umowa o dziedziczenie, będąca nieobligatoryjnym elementem umowy o współpracę, dawała zatem współpracownikowi pewność nabycia w przyszłości gospodarstwa rolnego, w którym miał pracować w tym charakterze²⁰. Umowa o dziedziczenie wyprzedzała również pozostałe dwa tytuły powołania spadkobiercy rodzinnego gospodarstwa rolnego, tj. testament i ustawę, które wchodziły w grę dopiero w jej braku²¹.

Surowość przyjętych w ustawie z 1981 roku regulacji nie spotkała się jednak z przychylnym przyjęciem wśród rolników. Jak się wydaje, podstawowe znaczenie miała w tym względzie obcość hiszpańskiej tradycji obrotu gruntami rolnymi, jak również anachroniczność zastosowanych rozwiązań, prowadząca do zbyt głębokiej ingerencji w kwestie własnościowe i utrudniająca tym samym obrót nieruchomościami rolnymi lub szerzej gospodarstwami rolnymi, a co za tym idzie – nie odpowiadająca potrzebom uczestników tego obrotu.

IV. Okres stopniowej liberalizacji – ustawa numer 19/1995 z dnia 4 lipca 1995 roku o modernizacji gospodarstw rolnych

Przedmiotowy akt prawny stanowi kolejny punkt zwrotny w historii legislacji prawnorolnej w Hiszpanii. Najważniejszą zmianą jest niewątpliwie rezygnacja z całego rozbudowanego instrumentarium prawnego odnoszącego się do rodzinnych gospodarstw rolnych i ich ochrony²². Koncepcja „rodzinnego gospodarstwa rolnego” zastąpiona zostaje pojęciem „gospodarstwa rolnego priorytetowego” (*explotacion agraria prioritaria*). Gospodarstwo priorytetowe wciąż określane jest w pierwszym rzędzie przez kryteria odnoszące się do osoby, która je prowadzi, elementy przedmiotowe schodzą zaś na drugi plan. U podstawy definicji gospodarstwa priorytetowego leży koncepcja tzw. „rolnika zawodowego” (*agricultor profesional*), tzn. „osoby fizycznej, która będąc właścicielem gospodarstwa rolnego, przynajmniej 50% wszystkich swoich dochodów osiąga z działalności rolniczej i innych czynności uzupełniających, pod warunkiem wszelako, że dochód z działalności rolniczej prowadzonej bezpośrednio w jej gospodarstwie nie jest niższy niż 25% wszystkich jej dochodów i która poświęca na działalność rolniczą i czynności uzupełniające powyżej połowy ogółu swojego czasu pracy”.

18 J.M. Caballero Gonzales, Los colaboradores en el Proyecto de Ley del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Jóvenes Agricultores, (w:) Explotaciones Familiares Agrarias y Agricultores Jovenes, Madrid 1982, s. 95 i n.

19 Zgodnie z przepisem art. 5 przedmiotowej ustawy, współpracownik, oprócz podpisania z właścicielem gospodarstwa rodzinnego umowy o współpracę, powinien być jego małżonkiem, zstępnym lub innym krewnym oraz posiadać doświadczenie zawodowe minimum dwóch lat pracy w rolnictwie, w którym to okresie praca w gospodarstwie rodzinnym stanowiła jej podstawowe zajęcie.

20 Szerzej na ten temat: L. Escandell, La insercion de los jovenes agricultores en la Explotacion Familiar Agraria, (w:) Explotaciones Familiares Agrarias y Agricultores Jovenes, Madrid 1982, s. 73 i n.

21 Por. M. Llombart Bosch, Algunos aspectos de la sucesion testamentaria y en particular El testamento mancomunado en el Proyecto de Ley del Estatuto de la Explotacion Familiar Agraria, (w:) Explotaciones Familiares Agrarias y Agricultores Jovenes, Madrid 1982, s. 214 i n.; C. Vattier Fuenzalida, La transmission "mortis causa" de la Explotacion Familiar Agraria, (w:) Explotaciones Familiares Agrarias y Agricultores Jovenes, Madrid 1982, s. 113 i n.

22 Por. José A. Navarro Fernández, Introducción al derecho agrario (Régimen jurídico de las explotaciones agrarias), Madrid 2005, s. 205 i n.

Wyłącznie rolnik zawodowy może być właścicielem „indywidualnego gospodarstwa priorytetowego”. Ponadto, by prowadzone przez niego gospodarstwo mogło uzyskać status priorytetowego, rolnik taki musi spełniać również dalsze kryteria, a to:

- powinien zorganizować dobra i prawa wchodzące w skład gospodarstwa według kryteriów gospodarki towarowej,
- powinien posiadać odpowiednie kwalifikacje zawodowe²³,
- powinien podlegać specjalnemu rolniczemu ubezpieczeniu na własny rachunek w związku z prowadzoną działalnością rolniczą,
- powinien zamieszkiwać w gminie (*comarca*), w której położone jest gospodarstwo lub w gminie sąsiedniej.

Oprócz wyżej opisanych wymogów kierowanych w stosunku do osoby właściciela gospodarstwa rolnego, taka jednostka produkcyjna, by uzyskać status gospodarstwa priorytetowego musi dodatkowo umożliwiać zatrudnienie jednej jednostki pracy rolniczej oraz przynosić dochód w granicach 35–120% przeciętnego wynagrodzenia uzyskiwanego poza sektorem rolniczym.

Zastępując pojęcie gospodarstwa rodzinnego koncepcją gospodarstwa priorytetowego, ustawa z 1995 roku rezygnuje z ograniczeń obrotu gruntami rolnymi, polegającymi na administracyjnej kontroli tego obrotu. W to miejsce rolnikom spełniającym wyżej wymienione kryteria ustawodawca zapewnia daleko idące preferencje przede wszystkim w zakresie nabywania nieruchomości rolnych mających wejść w skład gospodarstw priorytetowych, między innymi poprzez akcję nadawania tych gruntów przez organy administracji publicznej. W ten sposób zachęca się rolników zawodowych do tworzenia preferowanych przez ustawodawcę jednostek produkcyjnych.

Poza opisanym instrumentem wsparcia bezpośredniego, rolnikom zawodowym ułatwia się również pozyskiwanie gruntów poprzez daleko idące przywileje podatkowe. Takie preferencje o charakterze pośrednim ustawodawca hiszpański przewiduje w następujących wypadkach:

- w przypadku zbycia lub nabycia pod jakimkolwiek tytułem prawnym odpłatnym lub darmym, *inter vivos* lub *mortis causa*, prawa własności lub dożywotniego użytkowania gospodarstwa rolnego *en bloc*, przez rolnika zawodowego – właściciela gospodarstwa priorytetowego, lub też gospodarstwa, które uzyska taki status na skutek powyższego zdarzenia prawnego, obniża się o 90% podstawę opodatkowania przy wymiarze podatku obciążającego to zdarzenie prawne, pod warunkiem wszelako, że skutkiem tego zdarzenia

23 Przez które rozumie się wykształcenie teoretyczne lub doświadczenie zawodowe.

nie będzie utrata przez gospodarstwo nabywcy statusu gospodarstwa priorytetowego,

- w przypadku zbycia lub nabycia pod jakimkolwiek tytułem prawnym odpłatnym lub darmym, *inter vivos* lub *mortis causa*, prawa własności lub dożywotniego użytkowania nieruchomości rolnej lub części gospodarstwa rolnego przez rolnika zawodowego – właściciela gospodarstwa priorytetowego, które na skutek powyższego zdarzenia nie traci swojego statusu, obniża się o 75% podstawę opodatkowania przy wymiarze podatku obciążającego to zdarzenie prawne,
- wszelkie opłaty notarialne oraz koszty wpisów do rejestru własności (ksiąg wieczystych), gruntów wchodzących w skład gospodarstwa priorytetowego, ulegają redukcji o 90%.

Wymienione wyżej instrumenty finansowe nie są jednak jedynymi środkami prawnymi przewidzianymi przez ustawę z 1995 roku, zmierzającymi do utrzymania prawidłowej struktury gospodarstw rolnych. W tym celu hiszpański ustawodawca przewidział bowiem dwie dalsze istotne instytucje, tzn. tzw. „minimalną jednostkę upraw” oraz znajdujące stosunkowo szerokie zastosowanie prawa pierwokupu oraz wykupu.

Minimalna jednostka upraw (*unidad minima de cultivo*) wprowadzona została ustawą z 1995 roku, ale zasadniczo kontynuuje analogiczne rozwiązania przyjęte już w dekrete numer 118 z 1973 roku. Analizowana ustawa definiuje minimalną jednostkę upraw, w sposób nieco nieprecyzyjny, jako powierzchnię, którą powinna mieć nieruchomość rolna, by uprawy na niej dokonywane, przy zastosowaniu normalnych środków produkcji i technik rolniczych, dostarczały jej właścicielowi zadowalające dochody, przy uwzględnieniu charakterystyki socjoekonomicznej danej jednostki podziału terytorialnego, w której nieruchomość jest położona. Skonkretyzowanie tej definicji powierzone zostało jednakże poszczególnym Regionom, które określają obszar minimalnej jednostki upraw oddzielnie dla każdej z gmin (*comarcas*) oraz stref (*zonas*) położonych w ich granicach. Charakterystyczną cechą hiszpańskiej regulacji minimalnej jednostki upraw jest okoliczność, że podział nieruchomości może nastąpić wyłącznie z zachowaniem tej normy obszarowej. Innymi słowy, wszelkie czynności lub zdarzenia prawne, dobrowolne lub nie, prowadzące do podziału danej nieruchomości, w wyniku którego powstałyby nowe nieruchomości o powierzchni mniejszej niż przedmiotowa norma obszarowa, są nieważne i nie wywołują skutków prawnych między stronami tych czynności ani też wobec osób trzecich, co *expressis verbis* przewiduje przepis art. 24 cyt. ustawy²⁴.

24 José A. Navarro Fernández, *Introducción...*, op. cit., s. 214.

Ten sam akt prawny przewiduje jednak również wyjątki od surowej sankcji bezwzględnej nieważności czynności prawnych nierespektujących minimalnej jednostki upraw. Dopuszczalny jest bowiem podział nieruchomości nieuwzględniający tej normy obszarowej, gdy:

- zbycie nieruchomości powstałej w wyniku podziału następuje na rzecz właściciela nieruchomości sąsiedniej, pod warunkiem wszelako, że ani nieruchomość ulegająca podziałowi, ani nieruchomość sąsiednia, na skutek tego podziału nie osiągnie obszaru powierzchni mniejszej niż minimalna jednostka upraw,
- nieruchomość powstała na skutek podziału zostanie przeznaczona, w ciągu roku następującego po podziale, na cele przemysłowe lub inne o charakterze nierolniczym, pod warunkiem wcześniejszego uzyskania stosownego pozwolenia na budowę,
- podział nieruchomości jest następstwem nabycia jej własności na podstawie przepisów o dzierżawie rolniczej,
- podział następuje na skutek wywłaszczenia²⁵.

Do dalszych instrumentów ingerujących w swobodny obrót gruntami rolnymi, przewidzianych ustawą z 1995 roku należy sąsiedzkie prawo wykupu przysługujące również rolnikom zawodowym–właścicielom gospodarstw priorytetowych. Instytucja ta powiązana jest ściśle z reżimem minimalnej jednostki upraw i polega na tym, że w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż dwukrotność minimalnej jednostki upraw (*unidad minima de cultivo*), prawo wykupu tej nieruchomości przysługuje właścicielom nieruchomości sąsiedniej, pod warunkiem wszelako, że są rolnikami zawodowymi – właścicielami gospodarstw priorytetowych.

W interesujący sposób ustawodawca hiszpański uregulował również sytuację zbiegu sąsiedzkich praw wykupu. W takim wypadku, tj. gdy w konkretnej sytuacji prawo to przysługuje kilku rolnikom zawodowym, może z niego skorzystać ten z nich, który jest właścicielem nieruchomości, która na skutek skorzystania z tego prawa osiągnie lub przekroczy obszar odpowiadający minimalnej jednostce upraw. W sytuacji zaś, gdy i ten wymóg spełnia kilku z rolników zawodowych, prawo wykupu przysługiwać będzie temu, który jest właścicielem nieruchomości o najmniejszej powierzchni. W konkretnym wypadku może jednak zdarzyć się i tak, że żadna z sąsiadujących nieruchomości na skutek skorzystania przez jej właściciela z prawa wykupu nie osiągnie rozmiarów odpowiadających minimalnej jednostce upraw. Wtedy, zgodnie

25 O minimalnej jednostce upraw i jej praktycznym zastosowaniu w ustawodawstwie hiszpańskim, poprzedzającym ustawę z 1995 roku pisze między innymi również A. Lichorowicz, Zagadnienie dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego (ze szczególnym uwzględnieniem roli notariusza), (w:) Księga pamiątkowa I Kongresu Notariuszy RP, Kluczbork 1994.

z zasadą ochrony najbardziej wydajnych struktur rolniczych, preferowany będzie właściciel nieruchomości o największej powierzchni.

Ustawodawca daje rolnikom zawodowym – właścicielom nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw priorytetowych jeden rok na skorzystanie z przysługującego im sąsiedzkiego prawa wykupu, przy czym termin ten biegnie od dnia wpisu nowego właściciela do rejestru własności.

Rolnik zawodowy, korzystający z prawa wykupu sprzedawanej nieruchomości, podlega jednak daleko idącym ograniczeniom w stosunku do nabytego w ten sposób gruntu. Otóż, w ciągu sześciu lat od dnia skorzystania z prawa wykupu nie może dokonać dalszego zbycia przedmiotowego gruntu. Czynność taka, jako sprzeczna z ustawą, jest bezwzględnie nieważna²⁶.

Oprócz tzw. wykupu sąsiedzkiego regulowanego ustawą z 1995 roku, ustawodawca hiszpański przewiduje również szczególne formy pierwokupu i wykupu przysługujących dzierżawcy nieruchomości rolnej, uregulowane w ustawie numer 49 z 26 listopada 2003 roku o dzierżawie rolniczej (*ley de arrendamientos rusticos*)²⁷. Zgodnie z art. 22 cytowanej ustawy, w każdym przypadku przeniesienia własności dzierżawionej nieruchomości, w tym udziału we współwłasności takiej nieruchomości, w drodze czynności prawnej *inter vivos*, włączając w to umowę darowizny, zamiany oraz wniesienie aportu do spółki, dzierżawcy, dysponującemu statusem rolnika zawodowego, przysługują prawa pierwokupu i wykupu tej nieruchomości.

Zakres przedmiotowy powołanych uprawnień rolnika zawodowego–dzierżawcy nieruchomości rolnej został zatem ukształtowany bardzo szeroko; rozciąga się on nie tylko tradycyjnie na umowę sprzedaży, ale i na inne czynności prawne pociągające za sobą identyczny skutek gospodarczy, jak sprzedaż, a nawet na czynności prowadzące do przeniesienia własności dzierżawionej nieruchomości rolnej pod tytułem darmym. Przypadki zbycia dzierżawionej nieruchomości rolnej, które nie będą generowały po stronie jej dzierżawcy prawa pierwokupu lub wykupu, będą należały do rzadkości, choć i takie sytuacje zostały przewidziane przez ustawodawcę. Nie podlegają pierwokupowi ani wykupowi dzierżawcy:

- przeniesienie własności nieruchomości rolnej pod tytułem darmym, o ile nabywcą jest zstępny lub wstępny zbywcy, jego krewny lub powinowaty, aż do drugiego stopnia lub małżonek,
- umowa zamiany nieruchomości rolnych, gdy ma na celu poprawienie rozłogów jednej z zamienianych nieruchomości, pod warunkiem, że łączna powierzchnia obu tych nieruchomości nie przekracza dziesięciu hektarów.

26 Na temat wprowadzonych ustawą z 1995 roku praw wykupu i pierwokupu pisze: F. Corral Duenas, Comentarios a la Ley de modernización de explotaciones agrarias, Derecho Agrario y Alimentario 1995, s. 35.

27 Boletín Oficial del Estado, num. 284 z 27 listopada 2003 roku.

Powołane sytuacje, w których nie aktualizuje się pierwokupu ani wykup dzierżawcy zdają się zasługiwać na uznanie, chroniąc w pierwszym przypadku interesy członków rodziny właściciela zbywanej nieruchomości rolnej, w drugim zaś uwzględniając potrzebę prawidłowego ukształtowania rolniczych struktur produkcyjnych.

Ustawodawca hiszpański stosunkowo drobiazgowo uregulował również procedurę korzystania przez dzierżawcę–rolnika zawodowego, z przysługujących mu praw pierwokupu i wykupu. Obu wymienionym uprawnieniom odpowiada bowiem obowiązek po stronie zbywcy nieruchomości rolnej zawiadomienia dzierżawcy w sposób wyraźny o zamiarze zbycia tej nieruchomości, z podaniem istotnych elementów przyszłej umowy, przede wszystkim uzgodnionej przez strony ceny, a w jej braku, wartości zbywanej nieruchomości. Od chwili powyższego zawiadomienia, rozpoczyna się dla dzierżawcy bieg sześćdziesięciodniowego terminu do skorzystania z prawa pierwokupu zbywanej nieruchomości po cenie i na warunkach, wskazanych w zawiadomieniu. W przypadku zaś braku tego zawiadomienia ze strony wydzierżawiającego, dzierżawca może wykonać prawo wykupu zbytej już nieruchomości w ciągu sześćdziesięciu dni roboczych od chwili, w której powziął wiadomość o dokonanej zbyciu. Dodatkowo, nawet gdyby dzierżawca, mimo uprzedniego zawiadomienia ze strony wydzierżawiającego, nie skorzystał z przysługującego mu prawa pierwokupu, strony umowy przeniesienia własności dzierżawionej przez niego nieruchomości mają obowiązek przedłożyć mu akt notarialny obejmujący tę czynność prawną. Jeśli zaś warunki tej umowy, cena lub osoba nabywcy nie odpowiadają temu, o czym został poprzednio zawiadomiony, dzierżawca–rolnik zawodowy może w ciągu sześćdziesięciu dni roboczych od przedłożenia mu tego aktu notarialnego wykonać przysługujące mu prawo wykupu.

Dzierżawcy przysługują wreszcie szczególne uprawnienia na wypadek gdyby kwestionował on warunki przyjęte przez strony umowy przeniesienia własności dzierżawionej nieruchomości, niezależnie czy doszła już ona do skutku (i korzysta on z prawa wykupu), czy jeszcze nie (i w grę wchodzi pierwokup). Może on bowiem zażądać, by cena (wartość) zbywanej nieruchomości ustalona została przez biegłego, ustanawianego w pierwszej kolejności na podstawie porozumienia samych zainteresowanych, a w jego braku na podstawie stosownego orzeczenia sądu cywilnego.

Ustawa z 2003 roku zawiera również kilka interesujących regulacji dotyczących sytuacji zbiegu praw pierwokupu i wykupu, przysługujących kilku dzierżawcom–rolnikom zawodowym. Zasługują one na przytoczenie *in extenso*:

- w sytuacji, gdy zbywana jest nieruchomość rolna oddana w całości w dzierżawę kilku rolnikom zawodowym, z których każdy korzysta z niej w odmienny sposób, prawo pierwokupu i wykupu przysługuje wyłącznie temu

z nich, którego sposób korzystania ma charakter zasadniczy (*principal*); gdyby zaś nie dało się tego określić, powyższe uprawnienia przysługują rolnikowi zawodowemu, który jednocześnie spełnia kryteria niezbędne do uzyskania statusu młodego rolnika w rozumieniu ustawy z 1995 roku o modernizacji gospodarstw rolnych. Gdyby w konkretnej sytuacji przesłankę tę spełniała więcej niż jedna osoba, z prawa wykupu bądź pierwokupu będzie mogła skorzystać ta z nich, która najdłużej była dzierżawcą zbywanej nieruchomości;

- w przypadku, gdyby fizycznie wydzielone części zbywanej nieruchomości były oddane w dzierżawę kilku rolnikom zawodowym do wyłącznego korzystania, o zamierzonym zbyciu należy powiadomić każdego z nich, zaś prawo pierwokupu lub wykupu będzie mógł wykonać każdy z nich w stosunku do dzierżawionej przez siebie części. Jeśli któryś z nich nie będzie chciał skorzystać z przysługujących mu uprawnień, prawo wykupu lub pierwokupu dzierżawionej przez niego części nieruchomości będzie mógł wykonać którykolwiek z pozostałych dzierżawców, z tym że pierwszeństwo przysługuje młodemu rolnikowi w rozumieniu ustawy z 1995 roku o modernizacji gospodarstw rolnych, a w jego braku osobie, która najwcześniej zawarła umowę dzierżawy.
- w sytuacji, gdy tylko część zbywanej nieruchomości została oddana w dzierżawę, prawa pierwokupu lub wykupu przysługujące dzierżawcy ograniczają się tylko do tej dotychczas dzierżawionej przez niego części²⁸.

W ustawie z 1995 roku o modernizacji gospodarstw rolnych ustawodawca hiszpański w istotny sposób odszedł od surowej ingerencji w zakresie dziedziczenia tych jednostek produkcyjnych, przyjętej w dekrete z 1973 roku w odniesieniu do majątków rodzinnych, zaś w ustawie z 1981 roku w stosunku do gospodarstw rodzinnych. Aktualnie niewielka ingerencja w ustalony ogólnymi przepisami prawa spadkowego porządek dziedziczenia związana jest z pojęciem młodego rolnika (*agricultor joven*), tzn. osoby, która, zgodnie z art. 2 ust. 7 ustawy, ukończyła osiemnaście lat, a nie przekroczyła czterdziestego roku życia i która prowadzi lub zamierza prowadzić działalność rolniczą.

Młody rolnik – w świetle rozwiązań hiszpańskich – może zasadniczo liczyć na wsparcie ze strony państwa o charakterze fiskalnym. Najważniejsze znaczenie w tym zakresie ma bez wątpienia całkowite zwolnienie od jakichkolwiek podatków zdarzeń prawnych prowadzących do zbycia lub nabycia pod jakimkolwiek tytułem prawnym odpłatnym lub darmym, *inter vivos* lub *mortis causa*, prawa własności lub dożywotniego użytkowania gospodarstwa rolnego *en bloc*, jego części lub pojedyn-

28 Pogłębiającą analizę rozwiązań zawartych w ustawie z 2003 roku przeprowadza J.L. Gil Ibanez, *Ley de arrendamientos rústicos: jurisprudencia, comentarios, legislación complementaria, índice analítico*, Madrid 2005.

czych nieruchomości rolnych przez młodego rolnika, rozpoczynającego działalność w gospodarstwie priorytetowym.

Ponadto aktualnie obowiązujące regulacje dają młodemu rolnikowi szansę stania się współprowadzącym gospodarstwo priorytetowe (*cotitular*), co ma miejsce między innymi wtedy, gdy rolnik zawodowy–właściciel gospodarstwa priorytetowego przeniesie na młodego rolnika udział wynoszący przynajmniej jedną trzecią część we współwłasności elementów wchodzących w skład gospodarstwa priorytetowego i które to elementy utrzymają status składników tego gospodarstwa również po przedmiotowej transakcji²⁹.

Z analizy przedmiotowych regulacji wynika, że młody rolnik–współprowadzący gospodarstwo priorytetowe posiada obecnie zdecydowanie mocniejszą pozycję od współpracownika w gospodarstwie rodzinnym na gruncie ustawy z 1981 roku, w szczególności, jeśli na podstawie stosownej umowy z właścicielem gospodarstwa staje się współwłaścicielem tej jednostki produkcyjnej. Dawna umowa o współpracę, jeżeli dodatkowo zawierała umowę o dziedziczenie, dawała współpracownikowi wyłącznie perspektywę odziedziczenia gospodarstwa rodzinnego, w którym zobowiązywał się pracować. W świetle obowiązujących przepisów młody rolnik–współprowadzący gospodarstwo priorytetowe uzyskuje natomiast bezpośredni wpływ na decyzje gospodarcze podejmowane w gospodarstwie, partycypuje w jego dochodach, jak i stratach w zakresie określonym w umowie, ponosi ryzyko prowadzonej działalności, a nawet ma szansę nabycia współwłasności tej jednostki produkcyjnej już za życia jej właściciela, co może mieć następnie istotne znaczenie przy dokonywaniu działu spadku lub zniesienia współwłasności.

Nowe typy „umowy o współprowadzenie” nie dają natomiast młodemu rolnikowi żadnych bezpośrednich praw do dziedziczenia tej jednostki produkcyjnej, jak to miało miejsce w umowie o współpracę regulowanej przepisami ustawy z 1981 roku. W 1995 roku ustawodawca hiszpański zerwał bowiem całkowicie z dawnym, i jak się okazało w praktyce nieefektywnym, systemem dziedziczenia gospodarstwa rodzinnego przez współpracownika na podstawie zawartej z jego właścicielem umowy o dziedziczenie, znacznie liberalizując w tym zakresie stosowne przepisy. Odtąd kontrola struktur rolniczych w toku spadkobrania przesunięta została zgodnie z romańską tradycją na moment działu spadku, a jedynym jej instrumentem stała się wspomniana już instytucja minimalnej jednostki upraw, która nie dopuszcza, by również na podstawie działu spadku lub zniesienia współwłasności powstały gospodarstwa mniejsze od tej jednostki referencyjnej. Dla młodego rolnika–współprowadzącego gospodarstwo priorytetowe, o ile stał się on współwłaścicielem tej jednostki produkcyjnej na podstawie umowy o współprowadzenie, nowy system dziedzicze-

nia odgrywa jednak pewną rolę, choć jest to już zasadniczo oddziaływanie pośrednie. Jego analiza wymaga rozważenia dwóch odmiennych sytuacji:

- współprowadzący gospodarstwo priorytetowe może być w konkretnym przypadku jednym ze spadkobierców np. ustawowych właściciela tej jednostki produkcyjnej. W takiej sytuacji, ze względu na wymóg zachowania minimalnej jednostki upraw, preferowanym sposobem działu spadku będzie zasadniczo przyznanie spadkowego gospodarstwa na wyłączną własność jednemu ze spadkobierców, którym, jak wskazuje praktyka, najczęściej jest właśnie osoba, która posiadała status współprowadzącego,
- współprowadzący może być również osobą obcą w stosunku do właściciela gospodarstwa priorytetowego w rozumieniu przepisów prawa spadkowego. Nie będzie on brał zatem udziału w działu spadku po nim, jednakże może w następnej kolejności wystąpić z żądaniem zniesienia współwłasności wobec spadkobierców dziedziczących gospodarstwo. W takim przypadku znów zadziała zasada minimalnej jednostki upraw, a co za tym idzie, gospodarstwo przyznane zostanie w całości osobie, która przed otwarciem spadku posiadała status współprowadzącego³⁰.

V. Podsumowanie

Ustawodawstwo hiszpańskie w zakresie będącej przedmiotem niniejszej pracy problematyki obrotu gruntami rolnymi zaskakuje wręcz swoją różnorodnością. Poczyniona powyżej analiza najważniejszych aktów prawnych odnoszących się do tego zagadnienia pozwala jednak na wyciągnięcie kilku subiektywnych wniosków o charakterze nieco ogólniejszym, jak również wskazanie tych rozwiązań, które jak się wydaje, szczególnie zasługują na uwagę.

Niewątpliwie przyczyna owej zmienności ustawodawstwa hiszpańskiego, rewolucyjnych zmian przynoszonych przez każdy nowy akt prawny, leży w daleko posuniętym braku oryginalności tego porządku prawnego. Powyżej analizowane unormowania z reguły inspirowane były rozwiązaniami o obcej proveniencji. Tak było w przypadku regulacji dotyczących reformy rolnej, przy których tworzeniu czerpano przede wszystkim z włoskich doświadczeń. Stosunkowo najbardziej oryginalne rozwiązania, zastosowane w ustawie z 1981 roku, nie przyjęły się jednak w praktyce i z tego też powodu zostały uchylone. Niemniej nie należy zapominać, że również tamta ustawa w dużym stopniu powielala obce wzorce, czego najlepszym dowodem jest chociażby wprowadzenie do hiszpańskiego porządku prawnego elementów germańskiego systemu dziedziczenia rodzinnych gospodarstw rolnych. Obowiązująca zaś aktualnie ustawa z 1995 roku również wykorzystuje, a niekiedy twórczo prze-

²⁹ Umowa powinna zostać zawarta w formie aktu notarialnego, zaś przeniesienie udziału we współwłasności gospodarstwa priorytetowego dla swej ważności powinno zostać dodatkowo wpisane do rejestru własności.

³⁰ Por. A. Ballarín Marcial, *Introducción y crítica a la nueva ley de la modernización de las explotaciones agrarias*, *Derecho Agrario y Alimentación* 1995, nr 27.

kształca niektóre instytucje wspólnotowego prawa rolnego, takie jak np. dwa pojęcia o charakterze podmiotowym, tzn. młodzi rolnicy oraz rolnicy zawodowi.

Jeśli zaś chodzi o przyjęte metody oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi, prawnej ingerencji w swobodę uczestników tego obrotu, to zwraca uwagę tendencja zmierzająca do stopniowej liberalizacji regulacji prawnych. Tendencja ta wyraża się w zastępowaniu różnorodnych metod o charakterze administracyjno-prawnym, takich jak np. system zezwoleń na podział gospodarstw rodzinnych, funkcjonujący na gruncie ustawy z 1981 roku, środkami o charakterze finansowym i fiskalnym. W aktualnie obowiązującej ustawie z 1995 roku, to właśnie te ostatnie odgrywają najważniejszą rolę, zapewniając rolnikom zawodowym nabywającym grunty rolne, mające wejść w skład istniejących lub utworzyć nowe gospodarstwa priorytetowe, daleko posunięte preferencje podatkowe oraz zwolnienia i ulgi z innych opłat (np. notarialnych). W ten pośredni sposób zachęca się zatem odpowiednio wykwalifikowanych rolników do nabywania nieruchomości rolnych i tworzenia tą drogą efektywnych i wydajnych gospodarstw, o obszarze optymalnym z punktu widzenia zasad prawidłowej gospodarki rolnej. Jednocześnie przyjęty system nie wyklucza *a priori* możliwości nabywania własności rolniczej przez osoby nieposiadające statusu rolnika zawodowego, które jednak nie mogą skorzystać z powołanego systemu ulg i preferencji.

Ustawodawca hiszpański nie rezygnuje jednak również całkowicie z instrumentów o charakterze cywilnoprawnym, wśród których podstawowe znaczenie utrzymały przysługujące rolnikom zawodowym: sąsiedzkie prawo wykupu oraz prawo pierwokupu i wykupu dzierżawcy. Prawna regulacja tych instytucji zasługuje, jak się zdaje, na szczególną uwagę, ze względu na wciąż niewystarczające wykorzystanie pierwokupu dla prawidłowego kształtowania struktur rolnych w ustawodawstwie polskim, mimo wielokrotnie podnoszących się w polskiej literaturze głosów, domagających się szerszego uwzględnienia tej instytucji w ramach polskich regulacji prawnorolnych³¹.

Jak zatem wynika z wyżej poczynionych analiz, ewidentna tendencja zmierzająca do uwolnienia obrotu gruntami rolnymi w Hiszpanii od gorsetu administracyjnych zakazów i nakazów, zbliża ten system prawny do koncepcji obowiązujących po 1990 roku w ustawodawstwie polskim, których zasadniczo nie zmieniło wejście w życie wielce niedoskonałej ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego³². Nie można jednak zapominać, że ustawodawca hiszpański nie zrezygnował całkowicie z jakichkolwiek norm obszarowych, utrzymując instytucję minimalnej jednostki upraw jako narzędzie zapobiegania nieracjonalnym podzia-

łom nieruchomości rolnych. Co więcej, w ustawodawstwie hiszpańskim, począwszy od dekretu o reformie i rozwoju rolnictwa z 1973 roku, doskonale widoczna jest troska o utrzymanie istniejących i utworzenie nowych gospodarstw rolnych, które ze względu na przyjęte kryteria, w sposób optymalny realizują przyjęte przez państwo założenia prawidłowej gospodarki rolnej. Tym tłumaczyć należy mnogość różnorodnych definicji, poczynając od majątków rodzinnych w dekreście z 1973 roku, poprzez gospodarstwa rodzinne w ustawie z 1981 roku, aż po gospodarstwa priorytetowe z 1995 roku. Można zatem powiedzieć, że przedmiotem ochrony ze strony regulacji ingerujących w obrót nieruchomościami rolnymi zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*, jest w Hiszpanii nie tyle sama nieruchomość rolna, jej obszar oraz inne parametry, ale przede wszystkim gospodarstwo rolne, czyli jednostka produkcyjna jako taka. Ta cecha rozwiązań hiszpańskich zdaje się w największym stopniu odbiegać od ich odpowiedników obowiązujących w polskim systemie prawa rolnego, gdzie ustawodawca ingerował i nadal ingeruje w obrót gruntami rolnymi, otaczając szczególną troską same nieruchomości rolne (najczęściej ich obszar), niezależnie od faktu czy wchodzi one w skład konkretnego gospodarstwa rolnego. Tymczasem, jak się wydaje, to nie same nieruchomości rolne w rozumieniu art. 46¹ kodeksu cywilnego zasługują na szczególną ochronę w ramach prawnej regulacji obrotu takimi gruntami, a raczej dopiero gospodarstwa rolne zorganizowane na takich nieruchomościach rolnych. Być może dostrzeżenie tego problemu przez ustawodawcę hiszpańskiego powinno stanowić główne źródło inspiracji w zakresie ewentualnych zmian polskich regulacji reglamentujących obrót nieruchomościami rolnymi.

Poza wyżej omówionymi postulatami, dotyczącymi szerszego uwzględnienia prawa pierwokupu lub wykupu w regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi oraz nowego spojrzenia na przedmiot ochrony tej regulacji, poprzez odwołanie się do pojęcia gospodarstwa rolnego, a nie samej tylko nieruchomości rolnej, hiszpańskie rozwiązania prawnorolne mogłyby stanowić źródło inspiracji dla polskiego legislatora w jeszcze jednej istotnej kwestii. Chodzi mianowicie o określenie pozycji osób współdziałających z kierownikiem gospodarstwa w jego prowadzeniu, jak również o zapewnienie ciągłości funkcjonowania gospodarstwa rolnego w sytuacji nieuniknionych zmian generacyjnych w rolnictwie, w szczególności w ramach dziedziczenia gospodarstw rolnych. Z tym istotnym i trudnym problemem ustawodawca hiszpański starał się uporać już w ustawie z 1981 roku, powołując do życia instytucję współpracownika w rodzinnym gospodarstwie rolnym, obecnie zaś interesującą próbą jego rozwiązania jest pojęcie młodego rolnika-współprowadzącego gospodarstwo priorytetowe w ustawie z 1995 roku. Fakt obowiązywania tego podmiotowego pojęcia, wyodrębnianego za pomocą ściśle określonych kryteriów, pozwala przyjąć, że ustawodawca hiszpański dostrzega istotę „prowadzenia” indywidualnego gospodarstwa rolnego, które tylko wyjątkowo polega na sprawowaniu wszystkich funkcji kierowniczych wyłącznie przez jedną osobę. Znacznie częściej prowadzenie gospo-

31 Por. A. Lichorowicz, Problem rodzinnego prawa pierwokupu w ustawodawstwie szwajcarskim i polskim, (w:) Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska, Poznań 2004, s. 109 i n.

32 Dz.U. Nr 64, poz. 592.

darstwa zakłada w rzeczywistości współdziałanie kilku osób, najczęściej zresztą ze sobą spokrewnionych. Poza określeniem pozycji „współprowadzącego” w ramach istniejącego gospodarstwa rolnego, ustawodawca hiszpański nadaje takiej osobie również określone preferencje w zakresie dojścia do tej jednostki produkcyjnej na płaszczyźnie obrotu *mortis causa*, dążąc do zapewnienia ciągłości funkcjonowania spadkowej jednostki produkcyjnej. Obie powyższe kwestie pozostają zaś na dzień dzisiejszy poza polem zainteresowania polskiego legislatora, mimo że bez wątpienia odgrywają istotną rolę jako narzędzie kształtowania prawidłowych struktur rolnych. Zatem również i w tym zakresie unormowania hiszpańskie mogłyby znaleźć odpowiednie zastosowanie w polskiej regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi.

Podsumowując powyższe rozważania, podkreślić należy, że hiszpańskie ustawodawstwo rolne, mimo braku oryginalności stosowanych rozwiązań, stanowi jednak dobry wzór twórczego adaptowania obcych regulacji do miejscowych warunków i w tym zakresie niewątpliwie stanowić może punkt odniesienia dla dalszych poszukiwań legislacyjnych także polskiego ustawodawcy.

An evolution of the particular regulation of agricultural real estates circulation in the Spanish legislation

Summary

Spanish agricultural legislation in the field of agricultural real estates circulation with passage of time has undergone great changes and modifications. The characteristic feature of the Spanish legal order are frequent and frenetic quests after an optimum agricultural real estates circulation model, which would perfectly correspond with Spanish social - economic conditions. All the most important changes in the hitherto existing conceptions are signed by the dates of coming into force of three legal acts of the principal importance, i.e. decree number 118/1973 of 12th of January 1973 on the agricultural reform and development, law number 49/1981 of 24th of December 1981 on the statute of family agricultural farm and the statute of young farmers and finally law number 19/1995 of 4th of July 1995 on modernization of agricultural farms. Each of the above-mentioned legal acts not only abandoned in the radical way the hitherto existing regulations but also referred to the contemporary tendencies in the field of agricultural real estates circulations, which dominated in the legislation of the other European countries and European Communities. The lack of originality and the broad use of adopted ideas are other typical features of the Spanish regulations.

The aim of this article is to undertake an attempt to characterize the basic tendencies in the development of Spanish legislation in the field of agricultural real estates circulation in their historical aspect, as well as to show the principal influences that Spanish regulations underwent with passage of time. Executed studies allow further to formulate several conclusions on the interesting similarity of basic principles of Spanish and Polish regulations in the field of agricultural real estates circulation, as well as they permit to place some proposals on the possibility of utilization of concrete Spanish regulations in the Polish legal order. One should consider on the one hand the broader use of the institution of the right of preemption in the Polish agricultural legislation. On the other hand, it would be highly beneficial to interfere in the agricultural real estates circulation from the point of view of the protection of agricultural farms as well as to regulate the legal status of the coworkers in the conduct of agricultural farms especially by granting them certain privileges in the field of farm succession.

Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane

1. Uwagi wprowadzające

Wspólna polityka rolna wdrożyła rozbudowany system instrumentów rynkowych i strukturalnych wspierających rozwój obszarów wiejskich oraz funkcjonujących na tych obszarach gospodarstw rolnych. Ocena skuteczności oraz adekwatności podejmowanych działań, przy uwzględnieniu zróżnicowanych celów, jakie realizowane mają być w ramach wspólnej polityki rolnej, wymaga stałego gromadzenia danych rynkowych oraz monitoringu zjawisk gospodarczych, środowiskowych, a nawet społecznych, jakie mają miejsce w sferze działalności rolniczej prowadzonej w poszczególnych krajach członkowskich UE. Niezbędnym przeto okazało się wprowadzenie jednolitego systemu badania i oceny kondycji gospodarstw rolnych oraz odpowiedniego ich klasyfikowania. Zasady klasyfikacji gospodarstw rolnych¹ zostały określone decyzją Komisji (EWG) nr 85/377/EWG z dnia 7 czerwca 1985 r., ustanawiającą wspólnotową typologię gospodarstw rolnych². Zasady określone w powołanej decyzji obowiązują do końca roku 2009, zaś począwszy od dnia 1 stycznia 2010 r. klasyfikacja gospodarstw rolnych dokonywana będzie według nowych założeń, stosownie do postanowień określonych w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1242/2008 z dnia 8 grudnia 2008 r., ustanawiającego wspólnotową typologię gospodarstw rolnych³.

2. Klasyfikacja gospodarstw rolnych w postanowieniach decyzji Komisji nr 85/377/EWG

2.1. Kryteria klasyfikacji

Według zasad ustalonych w decyzji nr 85/377/EWG, gospodarstwa rolne funkcjonujące na terenie Wspólnoty klasyfikowane są w dwóch podstawowych katego-

¹ Z ang. The Community Typology of Agricultural Holdings.

² Dz.Urz. WE L 220 z 17.8.1985, s. 1.

³ Dz.Urz. UE L 335 z 13.12.2008, s. 3.

riach – wielkości ekonomicznej oraz typu rolniczego⁴. Klasyfikacja obu kategorii dokonywana jest według kryterium ekonomicznego. Głównym parametrem wykorzystywanym we wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych jest standardowa nadwyżka bezpośrednia. Podstawą do jej obliczenia jest nadwyżka bezpośrednia.

Nadwyżka bezpośrednia (*Gross Margin*) z określonej działalności rolniczej, obliczana zgodnie z metodologią wspólnotową, to roczna wartość produkcji, uzyskana z jednego hektara uprawy lub od jednego zwierzęcia, pomniejszona o koszty bezpośrednie poniesione na wytworzenie tej produkcji. Wytyczne Komisji definiują strukturę wartości produkcji oraz kosztów w rachunku nadwyżki bezpośredniej. I tak, wartość produkcji określonej działalności produkcji roślinnej lub zwierzęcej jest sumą wartości produkcji podstawowej oraz produkcji drugorzędnej wprowadzonej do obrotu rynkowego i określana jest według cen sprzedaży na terenie gospodarstwa. Do wartości produkcji doliczane są dotacje do produktów lub do zwierząt, a odejmowane poniesione straty.

Zestaw kosztów bezpośrednich, o które obniżana jest wartość produkcji, jest odmienny dla działalności roślinnej⁵ i zwierzęcej⁶, ale w obu przypadkach musi odzwierciedlać bieżące warunki rynkowe. Podstawą zaliczenia określonych wydatków do kosztów bezpośrednich jest jednoczesne spełnienie trzech warunków. Przede wszystkim koszty objęte odliczeniem można bez żadnych wątpliwości przypisać do określonej działalności; ich wielkość ma proporcjonalny związek ze skalą produkcji; a nadto, mają bezpośredni wpływ na rozmiar (wielkość i wartość) produkcji. Poszczególne składniki kosztów są pomniejszane o przyznane dotacje. Kwoty należnego lub naliczonego podatku od towarów i usług (VAT) nie są uwzględniane przy wyliczeniu nadwyżki bezpośredniej⁷.

Standardowa nadwyżka bezpośrednia (*Standard Gross Margin* – SGM) jest nadwyżką średniej z trzech lat wartości produkcji określonej działalności rolniczej, nad średnią z trzech lat wartością kosztów bezpośrednich, w przeciętnych dla dane-

go regionu warunkach produkcji. Dla uniknięcia odchylen wywołanych zmiennością ilościowego oraz wartościowego rozmiaru produkcji związanego z biologicznym ryzykiem produkcji rolnej oraz zmiennością kosztów poniesionych na jej wytworzenie, w wyliczeniach brane są pod uwagę średnie z trzech lat. Z tego właśnie powodu pojęcie nadwyżki bezpośredniej zostało uzupełnione przez określenie standardowa. Standardowe nadwyżki bezpośrednie uaktualniane są co dwa lata i obliczane dla poszczególnych regionów rolniczych określanych jako regiony SGM.

Regiony SGM ustalane są przez poszczególne państwa członkowskie, które dokonują podziału terytorium kraju na jednostki administracyjno-statystyczne⁸. W Polsce wyróżnienie takich jednostek określane jest jako Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych – NTS⁹. Nomenklatura opracowana została w oparciu o istniejący zasadniczy trójstopniowy podział kraju na województwa, powiaty i gminy, przy pomocy którego wyodrębnione zostały także dodatkowe poziomy, składające się z jednostek innych niż administracyjne. Wydzielenie regionów SGM wymagało uwzględnienia licznych finansowo-produkcyjnych parametrów oraz ich odchylen w poszczególnych obszarach¹⁰. Uwzględnienie tych danych pozwoliło na wyznaczenie spójnych czterech regionów SGM. Podział terytorium Polski na rolnicze regiony SGM oficjalnie zgłoszony został w aneksie do Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach, a uwzględniony w porządku wspólnotowym na podstawie rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 730/2004 z 19 kwietnia 2004 r. zmieniającego dotychczasowy wykaz regionów SGM w Unii Europejskiej¹¹. Stosownie do powołanych postanowień wydzielono cztery regiony SGM.

Region PL_A Pomorze i Mazury obejmuje województwa lubuskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie. Region ten charakteryzuje się stosunkowo dużym jak na polskie warunki obszarem gospodarstw rolnych przy jednoczesnej najniższej w kraju intensywności produkcji.

4 Klasyfikacja gospodarstw rolnych, traktowanych jako ich podział na odpowiednie grupy, bywa także dokonywana według innych, bardziej szczegółowych kryteriów, takich jak: kryterium ilościowe, czyli zasoby ziemi, kryterium kierunku produkcji określanego według dalszych kryteriów – naturalnych i wartościowych. Dokonywane tak podziały nie mają charakteru uniwersalnego i są wykorzystywane przede wszystkim do wydzielenia gospodarstw jedno-, dwu- lub wielokierunkowych. Szerzej zob. A. Skarżyńska, L. Goraj, I. Ziętek, Metodologia SGM „2002” dla typologii gospodarstw rolnych w Polsce, Warszawa 2005, s. 20 i nast.

5 Do kosztów bezpośrednich produkcji roślinnej zalicza się: materiał siewny i nasadzeniowy, zakupione nawozy, środki ochrony roślin, regulatory wzrostu, ubezpieczenia danej działalności oraz koszty specjalistyczne, tj. specjalistyczne wydatki na produkcję, usługi specjalistyczne oraz najem dorywczy do prac specjalistycznych. Zob. A. Skarżyńska, L. Goraj, I. Ziętek, Metodologia SGM..., s. 24.

6 Do kosztów bezpośrednich produkcji zwierzęcej zalicza się: zwierzęta wchodzące do poszczególnych działalności w celu wymiany stada, pasze, czynsze dzierżawne za użytkowanie powierzchni paszowej wydzielonej na okres krótszy od jednego roku (np. hale górskie), ubezpieczenie zwierząt, lekarstwa i środki weterynaryjne, usługi weterynaryjne, koszty specjalistyczne – na produkcję zwierzęcą, usługi oraz najem dorywczy do prac specjalistycznych. Zob. A. Skarżyńska, L. Goraj, I. Ziętek, Metodologia SGM..., s. 24.

7 Metodyka liczenia nadwyżki bezpośredniej i zasady typologii gospodarstw rolniczych, praca zbiorowa w ramach projektu Phare PL 9607-01-15/22/773, Warszawa 2000, s. 8 i nast.

8 Liczba wydzielonych regionów SGM w krajach członkowskich UE jest zróżnicowana. Przykładowo Niemcy podzielone zostały na 16 regionów, Francja na 22, natomiast Cypr i Litwa ujęły obszar całego kraju jako jeden region SGM.

9 NTS – Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych utworzona została rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. (Dz.U. Nr 58, poz. 685 ze zm.) stosownie do wymagań wynikających ze Wspólnej Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych ustanowionej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1059/2003 z dnia 26 maja 2003 r. Dz.Urz. UE L 154 z 21.6.2003, s. 1.

10 Zasadniczymi parametrami stanowiącymi podstawę do wyróżnienia regionów SGM stanowiły: wartość PKB na mieszkańca w 2001 r., udział rolnictwa w tworzeniu PKB w 2001 r., udział trwałych użytków zielonych w użytkach rolnych w 2001 r., średni plon zbóż z lat 1999–2001, średnia roczna produkcja mleka od 1 krowy z lat 1999–2001, średnia powierzchnia użytków rolnych indywidualnych gospodarstw rolnych, średnia liczba krów dojnych w indywidualnych gospodarstwach w latach 1999–2001, średnia liczba trzody w indywidualnych gospodarstwach w latach 1999–2001, Szerzej zob. A. Skarżyńska, L. Goraj, I. Ziętek, Metodologia SGM „2002”..., s. 12 i nast.

11 Commission Regulation No 730/2004 of 19 April 2004 adapting Regulation No 1859/82 concerning the selection of returning holdings by reason of accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Poland, Slovenia, and Slovakia to the European Union.

Region PL_B Wielkopolska i Śląsk obejmuje województwa dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, opolskie i wielkopolskie. Gospodarstwa rolne są tu nieco większe niż średnia w kraju, a produkcja prowadzona jest w sposób bardzo intensywny. W tym regionie występuje najwyższe w kraju zużycie nawozów mineralnych oraz pasz treściwych. Region ten zajmuje pierwsze miejsce pod względem rozmiarów produkcji towarowej, a producenci tego regionu legitymują się najwyższym poziomem kwalifikacji rolniczych.

Region PL_C Mazowsze i Podlasie obejmuje województwa lubelskie, łódzkie, mazowieckie i podlaskie. Jest największy pod względem obszarowym. Średnia wielkość gospodarstwa jest zbliżona do średniej krajowej. Niska jest natomiast intensywność produkcji. Region charakteryzuje się nadto dużą obsadą inwentarza żywego, głównie bydła, ale stada są nieliczne, co obniża efektywność produkcji.

Region PL_D Małopolska i Pogórze obejmuje województwa małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie. Pod względem obszaru użytków rolnych jest to region najmniejszy w kraju. Charakteryzuje się największym w kraju rozdrobnieniem agrarnym i nawet przy bardzo wysokim udziale czynników intensyfikujących, skala produkcji pozostaje najniższa w kraju. Warunki produkcyjne sprzyjają produkcji owoców jagodowych (miękkich) i warzyw gruntowych.

Nadwyżki obliczane są odrębnie dla każdego wydzielonego regionu rolniczego. Zestaw nadwyżek bezpośrednich dla całej wspólnoty liczy ponad 120 kategorii działalności, co z jednej strony odzwierciedla zróżnicowanie rolnictwa w krajach Unii Europejskiej, a z drugiej wskazuje, jak wysoki jest poziom szczegółowości prowadzonych badań i analiz, który ma na celu zapewnienie porównywalności gromadzonych danych. Zgromadzone dane stanowią zatem obiektywne kryteria dokonywania klasyfikacji gospodarstw rolnych pod względem wielkości ekonomicznej oraz typu rolniczego.

2.2. Klasyfikacja według wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych – ESU

Wielkość ekonomiczna (zwana też żywotnością ekonomiczną) gospodarstwa określana jest za pomocą szczególnego parametru, jakim jest Europejska Jednostka Wielkości – ESU¹². Wartość jednego ESU odpowiada określonej wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej wyrażonej w euro. Jedno ESU odpowiada równowartości 1200 euro. Wielkość ekonomiczna gospodarstwa odpowiada sumie wartości standardowych nadwyżek bezpośrednich wszystkich działalności prowadzonych w gospodarstwie. Procedura określenia wielkości ekonomicznej gospodarstwa rol-

nego składa się z rachunkowych przeliczeń dokonywanych w ściśle określonej kolejności.

Procedurę rozpoczyna ustalenie kategorii produkcji prowadzonych w gospodarstwie oraz ustalenie ich rozmiaru wyrażane w hektarach użytków rolnych lub ilości zwierząt. Rozmiar poszczególnych kategorii produkcji należy pomnożyć przez wartość standardowej nadwyżki bezpośredniej. Wielkości SGM podlegają zsumowaniu dla wszystkich działalności, a uzyskany wynik to standardowa nadwyżka bezpośrednia gospodarstwa, z którego pochodzą dane. Nadwyżka wyrażona w złotych podlega przeliczeniu na euro według ustalonego, jednolitego przelicznika¹³. Całkowitą standardową nadwyżką bezpośrednią gospodarstwa rolnego przeliczoną na euro należy wyrazić w ESU poprzez podzielenie ustalonej kwoty standardowej nadwyżki bezpośredniej przez 1200. Otrzymany wynik określa wielkość ekonomiczną gospodarstwa rolnego, która stanowi podstawę do zaliczenia gospodarstwa do jednej z dziesięciu klas wielkości ekonomicznej. Klasy wyróżnione zostały stosownie do ustalonej wielkości ekonomicznej wyrażonej w ESU. Klasy podzielone zostały na grupy. W odniesieniu od grup ustawodawca wspólnotowy kwalifikuje je wielkościowo, przyjmując terminologię od bardzo małych do bardzo dużych. Klasa I to gospodarstwa o wielkości ekonomicznej do 2 ESU. Klasa II obejmuje gospodarstwa liczące od 2 do 4 ESU. Stanowią one grupę gospodarstw określaną jako bardzo małe. Klasa III obejmuje gospodarstwa legitymujące się wielkością ekonomiczną od 4 do 6 ESU, a klasa IV od 6 do 8 ESU. Gospodarstwa te stanowią grupę gospodarstw małych. Klasa V dotyczy wielkości ekonomicznej od 8 do 12 ESU. Klasa VI zaś od 12 – 16 ESU. Stanowią one grupę gospodarstw średnio małych. Klasa VII odnosi się do gospodarstw osiągających wielkość ekonomiczną od 16 do 40 ESU i stanowi grupę gospodarstw średnio dużych. Klasa VIII obejmuje gospodarstwa wykazujące od 40 do 100 ESU, które stanowią grupę gospodarstw dużych. Klasa IX to gospodarstwa o wielkości 100 do 250 ESU, a klasa X dotyczy gospodarstw wykazujących ponad 250 ESU. Ostatnie dwie klasy tworzą grupę gospodarstw bardzo dużych.

2.3. Klasyfikacja według rolniczych typów gospodarstw rolnych

Kolejną klasyfikacją dokonywaną na podstawie standardowej nadwyżki bezpośredniej jest typ rolniczy gospodarstwa. Określenie typu uwzględnia udział standardowej nadwyżki bezpośredniej z poszczególnych działalności produkcji roślinnej i zwierzęcej realizowanych w gospodarstwie odpowiednio do ogólnej wartości SGM. Typ rolniczy wyznaczony według wskazanych zasad odzwierciedla system produkcji. Podział obejmuje dziewięć grup – 1. gospodarstwa specjalizujące się w uprawach polowych; 2. gospodarstwa specjalizujące się w uprawach ogrodniczych; 3. gospodarstwa specjalizujące się w uprawach trwałych; 4. gospodarstwa

12 ESU – z ang. European Size Unit.

13 Classex 324 Transmission of SGM „2002”. European Commission, Eurostat, Luxembourg, August 2004.

specjalizujące się w chowie zwierząt żywionych w systemie wypasowym; 5. gospodarstwa specjalizujące się w chowie zwierząt żywionych paszami treściwymi; 6. gospodarstwa prowadzące różne uprawy; 7. gospodarstwa prowadzące chów różnych zwierząt; 8. gospodarstwa prowadzące różne uprawy i chów różnych zwierząt; 9. gospodarstwa niesklasyfikowane.

W formule ustalania typów rolniczych mają zastosowanie dwie wartości progu SGM: 1/3 i 2/3. Gospodarstwa zakwalifikowane do typów ogólnych od 1 do 5 określane są jako specjalistyczne. Wartość standardowej nadwyżki bezpośredniej z działalności, na podstawie której zostały zakwalifikowane do konkretnego typu, stanowi więcej niż 2/3 ogólnej wartości SGM. Gospodarstwa zakwalifikowane do typów ogólnych od 6 do 8 prowadzą łącznie produkcję roślinną i zwierzęcą. Wartość SGM z działalności, na podstawie których zostały zakwalifikowane do konkretnych typów jest równa lub mniejsza niż 2/3 ogólnej wartości SGM gospodarstwa. Gospodarstwa, w których udział wartości SGM badanych działalności mieści się w przedziale od 1/3 do 2/3 ogólnej wartości SGM gospodarstwa, określane są jako dwukierunkowe. Natomiast gospodarstwa, w których udział wartości SGM badanych działalności nie przekracza 1/3 wartości SGM gospodarstwa, określane są jako mieszane. Typ ogólny 9 to gospodarstwa niesklasyfikowane, obejmujące te gospodarstwa, które nie spełniły warunków do klasyfikacji w typach 1 do 8.

3. Klasyfikacja gospodarstw rolnych w postanowieniach rozporządzenia Komisji nr 1242/2008

Dotychczasowa wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych stosowana jest w krajach członkowskich UE od przeszło dwudziestu lat. Na przestrzeni tego czasu założenia wspólnej polityki rolnej oraz potrzeby gospodarcze i społeczne związane z organizacją i funkcjonowaniem gospodarstw rolnych ulegały licznym zmianom i modyfikacjom. Przeto konieczna okazała się zmiana założeń wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych, tak by uwzględnić – zalecane według najnowszych założeń wspólnej polityki rolnej – znaczenie funkcji środowiskowych gospodarstw rolnych oraz poszerzanie zakresu działalności pozarolniczych w gospodarstwach rolnych¹⁴. W konsekwencji przyjęcia nowych założeń także obowiązująca dotychczas jednostka przeliczeniowa ESU i zasady jej ustalania musiały ulec zmianie, tak by nowe kryteria oceny i dokonywana na tej podstawie klasyfikacja gospodarstw uwzględniała założoną wielofunkcyjność rolnictwa oraz jego społeczne zrównoważenie¹⁵.

Nowe reguły klasyfikowania gospodarstw rolnych oraz prowadzenia badań dla potrzeb klasyfikacji wyznacza powoływane już rozporządzenie Komisji nr 1242/2008 ustanawiające nową typologię gospodarstw rolnych oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1166/2008 w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 571/88¹⁶. Zasadnicze zmiany wprowadzone na mocy postanowień powołanych przepisów sprowadzają się do zmiany stosowanego przelicznika (SGM) i jednostki klasyfikacji (ESU) przez wprowadzenie Standardowej Produkcji (SP) wyrażanej w euro, poszerzeniu przedmiotu badań o działalności występujące w gospodarstwach rolnych a dotąd nieuwzględnianych jako element ekonomicznej wartości gospodarstw, a w konsekwencji rozszerzenia dotychczasowej typologii gospodarstw rolnych o kategorię działalności gospodarczej innej niż rolnicza bezpośrednio związana z gospodarstwem.

Nowe regulacje zakładają badanie struktury gospodarstw rolnych. W roku 2010 badanie przeprowadzone ma być w formie spisu, zaś badania w latach 2013 i 2016 mogą być przeprowadzone jako badania reprezentatywne. Państwa członkowskie dla potrzeb typologii mogą wykorzystywać dane pochodzące ze zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli przewidzianego rozporządzeniem Rady nr 1782/2003¹⁷, systemu identyfikacji i rejestracji bydła, o którym mówi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1760/2000¹⁸ oraz rejestru gospodarstw ekologicznych ustanowionego rozporządzeniem Rady nr 834/2007¹⁹, a także z innych źródeł administracyjnych, zwłaszcza rejestrów prowadzonych dla potrzeb produkcji rolnej (przykładowo rejestrów roślin genetycznie modyfikowanych). Zakres badań uległ znacznemu poszerzeniu, zwłaszcza przez uwzględnienie realizowanych przez gospodarstwa czynności związanych z ochroną krajobrazu, środowiska, w tym gleby, poprzez nawadniania gruntów. Do zmiennych klasyfikacyjnych zaliczono także dodatkowe działalności zarobkowe osób pracujących w gospodarstwie oraz inne niż rolnicze działalności związane z gospodarstwem²⁰. Okresy badań dla potrzeb ustalenia standardowej produkcji (SP) zostały wydłużone do lat pięciu, ale zakładają stałą aktualizację danych.

nictwem społecznie zrównoważonym. Program wieloletni 2005–2009, IERiGZ – PIB 2005, nr 11, s. 134–152; E. Majewski, Ekonomiczno–organizacyjne uwarunkowania rozwoju Systemu Integrowanej Produkcji Rolniczej (SIPR) w Polsce, Warszawa 2002, s. 26–27.

16 Rozporządzenie z dnia 19 listopada 2008 r., Dz.Urz. UE L 321 z 1.12.2008, s. 14.

17 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, Dz.Urz. UE L 270 z 21.10.2003, s. 1.

18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1760/2000 z dnia 17 lipca 2000 ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny, Dz.Urz. UE L 204 z 11.8.2000, s. 1.

19 Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, Dz.Urz. UE L 189, z 20.7.2007, s. 1.

20 Zob. Załącznik nr III do rozporządzenia nr 1166/2008.

14 A. Liro, Rozwój Obszarów Wiejskich – Integracja ochrony przyrody z polityką rolną, Warszawa 2001, s. 3 i nast.
15 Na gruncie projektów zmian wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych propozycje nowych rozwiązań prezentowali: J.S. Zegar, Rachunkowość w rolnictwie postindustrialnym, materiały nie publikowane z międzynarodowej konferencji nt. 80 lat rachunkowości rolnej w Polsce, Warszawa 8 września 2006 r.; A. Woś, J.S. Zegar, Rolnictwo społecznie zrównoważone, Warszawa 2002, s. 9 i nast.; A. Liro: Rozwój Obszarów Wiejskich – Integracja ochrony przyrody z polityką rolną, Warszawa 2001, s. 3 i nast. oraz W. Wilk, Koncepcja wykorzystania danych rachunkowych FADN do ustalenia stopnia zrównoważenia gospodarstw rolnych, (w:) Koncepcja badań nad rol-

3.1. Gospodarstwa rolne według typu rolniczego oraz wielkości ekonomicznej

Typ rolniczy oraz wielkość ekonomiczną gospodarstwa klasyfikuje się na podstawie kryterium ekonomicznego, jakim jest standardowa produkcja (SP) ustalona dla danego produktu, wytworzonego w określonym regionie produkcyjnym. SP wyrażana jest w euro.

Wyróżnienie typu rolniczego gospodarstwa rolnego dokonywane jest według cech produkcji rolnej oraz udziału dominującej produkcji w standardowej produkcji, przy zachowaniu dotychczasowych progów współczynnika standardowej produkcji na poziomie 2/3 i 1/3. Przepisy wyróżniają trzy podstawowe typy rolnicze – gospodarstwa ogólnego typu rolniczego, gospodarstwa podstawowego typu rolniczego oraz gospodarstwa szczegółowych typów rolniczych²¹. W ramach typów, podobnie jak dotychczas, wyróżnionych zostało dziewięć klas gospodarstw, począwszy od wyspecjalizowanych w uprawach ujętych w klasach 1–3, wyspecjalizowanych w produkcji zwierzęcej w klasach 4–5, przez gospodarstwa mieszane w klasach 6–8, po gospodarstwa niesklasyfikowane, ujęte jako klasa 9, w których całkowita standardowa produkcja wynosi zero.

Wielkość ekonomiczną gospodarstwa stanowi całkowita standardowa produkcja gospodarstwa wyrażona w euro. Klasyfikacja obejmuje czternaście klas, począwszy od gospodarstw osiągających poniżej 2.000 euro, a skończywszy na gospodarstwach, w których standardowa produkcja jest równa lub wyższa niż 3.000.000 euro²².

3.2. Działalność gospodarcza inna niż rolnicza bezpośrednio związana z gospodarstwem

Omówienie najnowszej klasyfikacji gospodarstw rolnych według działalności gospodarczej innej niż rolnicza bezpośrednio związana z gospodarstwem rolnym, wymaga zwrócenia uwagi na zmiany w zakresie przedmiotu badań prowadzonych dla potrzeb wspólnotowej typologii, które wywierają skutki wykraczające poza problematykę klasyfikacji ekonomicznej, kształtując zakres pojęcia działalności rolniczej oraz funkcji gospodarstw rolnych.

Zasady, zakres oraz metody badań określiło powoływane już rozporządzenie Parlamentu i Rady nr 1166/2008. Przedmiotem badań jest gospodarstwo rolne zdefiniowane w art. 2 lit. a jako wyodrębniona pod względem technicznym i ekonomicznym jednostka produkcyjna, oddzielnie kierowana oraz prowadząca na terytorium gospodarczym UE działalność rolniczą jako działalność podstawową (dominującą,

główną w gospodarstwie) lub drugorzędną (uzupełniającą)²³. Formułując wykaz rodzajów działalności rolniczej w załączniku nr I do rozporządzenia 1166/2008, ustawodawca zastrzegł, że wymienione działalności definiują jednostkę produkcyjną jako gospodarstwo rolne. A zatem określona jednostka produkcyjna jest gospodarstwem rolnym, które podlega wspólnotowej typologii, o ile prowadzi – jako działalność podstawową lub drugorzędną – działalność w zakresie upraw rolnych, chowu i hodowli zwierząt, łowiectwa oraz prowadzenia działalności usługowej wspomagającej rolnictwo i następującej po zbiorach²⁴. W gospodarstwie może być nadto prowadzona zarobkowa działalność inna niż rolnicza, ale bezpośrednio związana z gospodarstwem. Działalnością taką jest przetwórstwo produktów rolnych lub drewna, produkcja energii odnawialnej, akwakultura, leśnictwo, turystyka, wynajem pokoi, rękodzieła, a także prace kontraktowe z wykorzystaniem środków produkcji gospodarstwa oraz inne, które jednak są bezpośrednio związane z gospodarstwem i mają ekonomiczny wpływ na to gospodarstwo, a nadto wykorzystują zasoby lub produkty gospodarstwa. Dochody uzyskiwane z tego tytułu uwzględniane są przy ustalaniu współczynnika standardowej produkcji²⁵. Postępujący proces zmian związany z wdrażaniem rolnictwa zrównoważonego, ekstensyfikacją produkcji, dywersyfikacją działalności spowodował, że rolnicze jednostki produkcyjne podejmują owe inne działalności natury gospodarczej. Udział takich działalności w strukturze gospodarstw wykazuje stałą tendencję wzrostową. W rezultacie ma to wpływ na sposób i zakres prowadzonej działalności rolniczej, a także na poziom osiąganych w gospodarstwie dochodów. Ten stan rzeczy wymagał uwzględnienia przy klasyfikowaniu gospodarstw rolnych. Nowa typologia gospodarstw rolnych uwzględniła zmienną klasyfikacyjną, która odzwierciedlać ma znaczenie działalności gospodarczej innej niż rolnicza, ale związanej z gospodarstwem. Udział takiej działalności w finalnej produkcji szacuje się jako udział obrotu z działalności gospodarczej innej niż rolnicza, związanej bezpośrednio z gospodarstwem w całkowitym obrocie z gospodarstwa, włącznie z dopłatami bezpośrednimi i wyraża procentowo. Odpowiednio do uzyskanego wskaźnika gospodarstwa ujmują się w trzech klasach. Do klasy I klasyfikuje się gospodarstwa, w których udział działalności innej niż rolnicza waha się od 0% do 10%; klasa II obejmuje gospodarstwa z udziałem innej działalności gospodarczej powyżej 10% do 50%, a klasa III od ponad 50% do poniżej 100%.

23 Dodatkowo przepis art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1166/2008 wymaga, by objęte badaniami gospodarstwo liczyło co najmniej jeden hektar powierzchni użytków rolnych wykorzystywanych do celów rolniczych. Objęcie badaniami gospodarstw o mniejszej powierzchni użytków jest dozwolone, o ile część produkcji z takich gospodarstw przeznaczona jest na sprzedaż (wprowadzona do obrotu) oraz gdy przekraczają ustalone w załączniku nr II do cytowanego rozporządzenia progi fizyczne, dotyczące przede wszystkim obszaru i wielkości produkcji.

24 Załącznik nr I do cytowanego już rozporządzenia nr 1166/2008 zawiera wykaz działalności rolniczej wraz z kodami statystycznymi NACE rev. 2. Są to: uprawy rolne inne niż wieloletnie 01.1; uprawa roślin wieloletnich 01.2; rozmnażanie roślin 01.3; chów i hodowla zwierząt 01.4; uprawy rolne połączone z chowem i hodowlą zwierząt (działalność mieszana) 01.5; działalność usługowa wspomagająca rolnictwo i następująca po zbiorach 01.6.

25 Wykaz działalności zawiera załącznik nr III do rozporządzenia 1166/2008 Wykaz cech dla badania struktury gospodarstw rolnych.

21 Szczegółowy schemat klasyfikacji typów rolniczych zawiera załącznik nr I do rozporządzenia nr 1242/2008.
22 Klasyfikację według wielkości ekonomicznej zawiera załącznik nr II do rozporządzenia nr 1242/2008.

4. Znaczenie wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych

Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych, parametry stanowiące o kwalifikacji poszczególnych jednostek produkcyjnych, jak i stosowane metody badawcze wywołują skutki daleko wykraczające poza ramy statystyki czy rachunkowości.

Przede wszystkim zwraca uwagę funkcjonalne ujęcie gospodarstwa rolnego. Przepisy regulujące wspólnotową typologię oraz zasady ustalania cech klasyfikacyjnych traktują gospodarstwo jako jednostkę produkcyjną, którą od innych występujących w obrocie gospodarczym odróżnia i jednocześnie definiuje jako gospodarstwo rolne, rodzaj prowadzonej działalności – działalności rolniczej – oraz osiągnięte z tego tytułu dochody. Zmieniające się założenia wspólnej polityki, zasady oddziaływania na rolnictwo przede wszystkim w ramach wspierania obszarów wiejskich, w których gospodarstwo stanowi integralną część ekosystemu, wymagało uwzględnienia ograniczenia skali produkcji rolnej, dywersyfikacji działalności, podejmowania czynności związanych z ochroną środowiska, krajobrazu czy dziedzictwa kulturowego, a w konsekwencji zmiany czynników kształtujących ekonomiczny status rolniczych jednostek produkcyjnych. W tych właśnie okolicznościach upatrywać należy przyczyn, dla których nowe założenia wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych rozbudowały zakres czynników objętych badaniami, poszerzyły istniejącą dotychczas klasyfikację o nową kategorię, a w dotychczas stosowanych rozbudowały klasy i grupy klasyfikacyjne. Podkreślić też należy, że bez względu na dokonywane zmiany profilu produkcji i wynikające stąd czynności prowadzone przez rolne jednostki produkcyjne, pozostają one gospodarstwami rolnymi tylko wówczas, gdy prowadzą choć jedną z działalności rolniczych, nawet jeżeli z tego tytułu uzyskują tylko minimalne dochody. Nadto, działalności gospodarcze inne niż produkcja rolna wymagają, by były prowadzone w związku z zasobami materialnymi gospodarstwa – ziemią, budynkami, budowlami, urządzeniami, maszynami oraz zasobami osobowymi lub z wykorzystaniem produktów pochodzących z gospodarstwa rolnego²⁶.

Dalej, podkreślić należy, że z uwagi na zasady stosowania rozporządzeń wspólnotowych, które nie podlegają implementacji, lecz stanowią od daty ich uchwalenia część obowiązującego porządku prawnego poszczególnych państw członkowskich, funkcjonalne zdefiniowanie gospodarstwa rolnego poprzez określenie prowadzonych działalności i źródeł pozyskiwanych stąd dochodów oraz przez wskazanie minimalnych wielkości obszarowych i rozmiaru produkcji, będzie rzutowało na kształtowanie się pojęcia gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej dla potrzeb polskiego obrotu towarowego. Przedmiot badań oraz parametry fizyczne, na podstawie których dokonuje się wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych stanowiąc będą kryterium, według którego z ogółu rolnych jednostek gospodarczych odróżnić będzie można towarowe gospodarstwa rolne, które są uczestnikami powszechnie-

²⁶ Tak pkt A załącznika nr III do cytowanego już rozporządzenia 1242/2008.

go obrotu gospodarczego, od innych jednostek gospodarczych niemających takiego charakteru. Stosownie też do grupy, w której uplasowały się objęte wspólnotową typologią gospodarstwa rolne, dobierane będą instrumenty wsparcia finansowego stosowane w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich i innych programów pomocowych. Wielkość ekonomiczna gospodarstw rolnych stanowi tu bowiem istotny element stosowania mechanizmów wspólnej polityki rolnej. Wskazuje na kryterium kwalifikacji jednostki produkcyjnej, jaką jest gospodarstwo rolne dla uzyskania pomocy ze środków unijnych lub też jest celem, które gospodarstwo powinno osiągnąć wskutek uzyskanej pomocy. W Polsce, już w założeniach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 oraz Sektorowym Programie Operacyjnym, żywotność ekonomiczna gospodarstwa rolnego zdefiniowano jako dolną granicę wielkości ekonomicznej gospodarstwa na poziomie 4 ESU. Powołane dokumenty programowe zakładały, co do zasady, udzielanie wsparcia dla gospodarstw osiągających co najmniej wielkość ekonomiczną 4 ESU. Wyjątkiem była możliwość uzyskania wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych²⁷, czyli tych, których wielkość ekonomiczna wahała się od 2 do 4 ESU²⁸. Wielkość 4 ESU, jako minimalna dla oceny ekonomicznej żywotności gospodarstwa, utrzymana została w Programie Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013)²⁹. Badania konkurencyjności polskich gospodarstw, ich zdolności adaptacyjnych, inwestycyjnych, wykorzystania dopłat oraz udziału w rynku wskazują, że najlepsze rokowania w tym zakresie wykazują gospodarstwa osiągające żywotność ekonomiczną na poziomie od 8 do 16 ESU (według nowej typologii mieszczące się w klasach IV i V). Natomiast dla gospodarstw kwalifikowanych w granicach 1 do 4 ESU przy niezmiennych zasadach funkcjonowania, prognozowane jest całkowite zanikanie w przedziale czasu odpowiadającym jednemu pokoleniu³⁰.

²⁷ Legalna definicja gospodarstwa niskotowarowego zawarta została 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. Zasady i przesłanki udzielania pomocy dla gospodarstw niskotowarowych były przedmiotem licznych rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Zob. m.in.: wyroki: WSA w Warszawie z dnia 27 września 2006 r. sygn. akt IV S.A./Wa 732/06, LEX 256117; WSA w Warszawie z dnia 26 października 2006 r. sygn. akt IV S.A./Wa 1609/06, LEX 284859; WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2006 r. sygn. akt IV S.A./Wa 1630/06, LEX 329089; NSA z 12 czerwca 2007 r. sygn. akt II GSK 31/07, LEX 345057; NSA z dnia 14 czerwca 2007 r. sygn. akt II GSK 51/07 LEX 345087; WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r. sygn. akt IV S.A./Wa 162/07, LEX 335139; WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2006 r. sygn. akt IV S.A./Wa 1328/06, LEX 329091.

²⁸ Szerzej nt wsparcia dla gospodarstw żywotnych ekonomicznie zob. D. Łobos–Kotowska: Prawne instrumenty wsparcia gospodarstw żywotnych ekonomicznie, *Studia Iuridica Agraria* 2007, t. 6, s. 56–70.

²⁹ Rada Ministrów przyjęła projekt PROW 2007–2013 w dniu 1 sierpnia 2006 r. W dniu 11 sierpnia 2006 r. PROW 2007–2013 został przekazany do Komisji Europejskiej celem rozpoczęcia uzgodnień szczegółowych postanowień. W dniu 24 lipca 2007 r. na posiedzeniu Komitetu Rozwoju Obszarów Wiejskich Unii Europejskiej PROW 2007–2013 został zaakceptowany. Normatywne podstawy funkcjonowania PROW 2007–2013 zawarte zostały w ustawie z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. Nr 64, poz. 427.

³⁰ Szerzej wyniki badań prezentuje W. Józwiak, Polskie gospodarstwa rolne – czy są konkurencyjne dla gospodarstw innych krajów UE?, *Biuletyn Informacyjny ARR* 2007, nr 3, s. 44–53. Konkluzje zawarte w tekście są efektem badań nt. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, zadanie 4013 – Sytuacja ekonomiczna i aktywność gospodarza różnych grup polskich gospodarstw rolnych.

W dalszej kolejności wypada także zasygnalizować, że kryteria stosowane dla badań struktury oraz wspólnotowa kwalifikacja gospodarstw może i powinna być także uwzględniana w założeniach reform, jakie objąć mają polskie rolnictwo, zwłaszcza reformy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz zasad opodatkowania działalności rolniczej, umożliwiając zróżnicowanie sytuacji prawnej odpowiednio do wielkości ekonomicznej gospodarstwa, rodzaju i rozmiaru działalności oraz źródeł pozyskiwania dochodów.

Uwzględniając zaś kontekst wspólnotowy, podkreślić należy, że typologia gospodarstw rolnych stanowi jednolite i spójne narzędzie systematyki gospodarstw rolnych funkcjonujących na terenie Unii Europejskiej. Ujednolicona klasyfikacja umożliwia wyłonienie reprezentatywnej próby gospodarstw rolnych z danego kraju lub regionu dla potrzeb systemu rachunkowego FADN. Dane gromadzone według założeń wspólnotowej klasyfikacji są wykorzystywane w badaniach i analizach prowadzonych w systemie EUROSTAT, który dostarcza informacji potrzebnych do kreowania i monitorowania instrumentów wspólnej polityki rolnej. Pozwala także na porównanie struktury gospodarstw rolnych i ich sytuacji ekonomicznej między wyróżnionymi klasami wielkości ekonomicznej i typami gospodarstw w kolejnych okresach aktualizacji badań standardowej produkcji w odniesieniu do poszczególnych krajów członkowskich lub regionów produkcyjnych.

The Community typology of farmsteads – selected issues

Summary

The agricultural holdings which are existing in the European Union can be classified according to basic two criteria: economic size and type of farming.

Additional criterion of classification of agricultural holdings is other gainful activity directly related to the holding. Classification of each category is accomplished according to economic criterion. Standard production is main parameter taken in the Community typology.

The Community typology needs to be arranged as homogenous and appropriate instrument in the agricultural holdings in the European Economic Community.

The community typology enables to appoint the representative attempt of agricultural holdings from the given country or the region for the purposes of accounting system FADN.

Collected data according to assumptions of community classification is being used in examinations and analyses conducted in the EUROSTAT system.

It is providing with instruments needed for creating and monitoring for the information of the Common Agricultural Policy. It lets the economic situation also for comparing the agricultural holdings structure among distinguished size classes economic and with types of holdings. It takes place in next periods of the update of inspections of the standard output with reference to individual membership countries or productive regions.

Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych

I. Uwagi ogólne

Wśród czynników mających wpływ na kierunki rozwoju prawa rolnego wskazuje się – w zależności od zastosowanego kryterium podziału – na czynniki: krajowe, wspólnotowe i międzynarodowe, a mając na uwadze dziedzinę życia, których dotyczą – na czynniki: polityczne, gospodarcze czy prawne.¹ Niewątpliwie orzecznictwo sądowe nie należy do tych pierwszoplanowych czynników, które wyznaczałoby nowe tendencje i kierunki rozwoju w prawie rolnym. Stanowi jednak czynnik, który w sposób pośredni oddziałuje na kierunki rozwoju prawa rolnego. Orzecznictwo sądowe, w szczególności orzecznictwo sądów administracyjnych stanowi bowiem nie tylko kontrolę działalności organów administracji z punktu widzenia zgodności z prawem, ale w granicach wyznaczonych przez prawo obejmuje również kontrolę obowiązującego porządku prawnego z punktu widzenia zgodności z ustawami i zasadami konstytucyjnymi, czy to poprzez kierowanie pytań do Trybunału Konstytucyjnego, czy też poprzez odmowę zastosowania aktu wykonawczego w przypadku jego niezgodności z ustawą. Można zatem powiedzieć, że ukształtowane w wyniku wpływu różnorodnych czynników normy prawa rolnego poddane zostają w orzecznictwie sądowym ostatecznej ich weryfikacji. Ta weryfikacja, przeprowadzana drogą orzecznictwa sądowego, a szczególnie orzecznictwa sądów administracyjnych, pozwala zarówno na dokonanie wykładni stosowanych przepisów prawa, ale równocześnie wskazuje na niedoskonałości obowiązującego prawa, prowadząc niejednokrotnie w sposób pośredni do jego zmiany. Tym samym orzecznictwo sądowe jest jednym z czynników, które wpływa na kształt i rozwój prawa rolnego.

¹ Na temat czynników rozwoju prawa rolnego zob. R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego, Poznań 2008, s. 42–105.

II. Problematyka rozwoju obszarów wiejskich

1. Płatności dla gospodarstw niskotowarowych

W kilku sprawach rozpatrywanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, a dotyczących przyznania płatności dla gospodarstw niskotowarowych, pojawił się niezmiernie interesujący problem dotyczący definicji gospodarstwa rolnego, a konkretnie kryterium obszarowego, jakie musi spełniać gospodarstwo rolne, aby z tej formy pomocy można było skorzystać. Dla rozstrzygnięcia powyższej kwestii koniecznym stało się rozważenie charakteru prawnego Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, a konkretnie czy plan ten może stanowić źródło prawa.

Mianowicie w sprawie sygn. akt III SA/Kr 1403/06 (podobnie w sprawie sygn. akt III SA/Kr 498/06) Dyrektor Małopolskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Krakowie utrzymał w mocy decyzję organu I instancji o odmowie przyznania płatności dla gospodarstwa niskotowarowego. Powodem odmowy była okoliczność, że gospodarstwo rolne nie przekraczało powierzchni 1 ha użytków rolnych. W uzasadnieniu decyzji podano, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych² objętej planem rozwoju obszarów wiejskich nie zawiera definicji gospodarstwa rolnego. W tym wypadku należy odwołać się do aktów wyższego (ogólniejszego) rzędu. Zdaniem organu, decydujące znaczenie ma ujęcie tych pojęć w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich.³ Zgodnie z pkt. 9.2.2 Planu, zawierającym wspólne definicje, definicja gospodarstwa rolnego przedstawia się następująco: gospodarstwo rolne jest to gospodarstwo rolne o powierzchni co najmniej 1 ha użytków rolnych. W związku z powyższym należy stwierdzić, że gospodarstwo o powierzchni mniejszej nie jest gospodarstwem rolnym w rozumieniu Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Strona przeciwna podnosiła, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. warunkują wspieranie gospodarstw niskotowarowych, ale określanych wielkością ekonomiczną to jest co najmniej 2 EJW i nie więcej niż 4 EJW, a nie wielkością użytków rolnych. A nadto w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich w części dotyczącej działania dotyczącego pomocy finansowej dla gospodarstw niskotowarowych, tj. w pkt 9. 4. brak jest definicji gospodarstwa rolnego opartej o kryterium obszarowe, brak zatem podstaw do stosowania definicji z pkt 9.2.2 Planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie rozpoznając powyższą sprawę nie podzielił poglądu zaprezentowanego przez organy administracyjne.

² Dz.U. Nr 286, poz. 2870.

³ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich M.P. Nr 56, poz. 958.

Pomoc finansowa dla gospodarstw niskotowarowych, jako szczególna forma wsparcia finansowego dla Nowych Państw Członkowskich, wprowadzona została Traktatem Akcesyjnym dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 03.236.33).

Traktatem Akcesyjnym zmienione zostało Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z EFOGR, poprzez dodanie rozdziału IXa zatytułowanego Szczególne Środki dla Nowych Państw Członkowskich. W rozdziale tym art. 33b dotyczy wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych w trakcie restrukturyzacji. Przepis art. 33b zawiera następującą definicję gospodarstwa niskotowarowego: „Dla celów niniejszego artykułu pojęcie „gospodarstwa niskotowarowego” oznacza gospodarstwa, produkujące głównie na własne potrzeby, ale również sprzedające część swojej produkcji”.

W Polsce zadania oraz właściwość jednostek organizacyjnych i organów w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich, w dacie rozstrzygnięcia wniosku, określała ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.⁴ Przepis art. 2 ust. 1 ustawy określał zasady opracowania projektu planu rozwoju obszarów wiejskich przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Zgodnie z art. 2 ust. 2, projekt planu zatwierdzała Rada Ministrów. Natomiast po przyjęciu planu przez Komisję Europejską: Rada Ministrów określała w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki i tryb udzielania ...pomocy finansowej na działania objęte planem... mając na względzie zapewnienie prawidłowej realizacji planu i ustalenia dokonane z Komisją Europejską, a minister właściwy do spraw rozwoju wsi ogłaszał plan w drodze obwieszczenia. W oparciu o wskazaną delegację ustawową zostało wydane 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.⁵ Przepis § 3 określał przesłanki jakie musi spełniać producent rolny będący osobą fizyczną, aby otrzymać płatność dla gospodarstwa niskotowarowego. Jedną z tych przesłanek jest prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie będącym gospodarstwem niskotowarowym o wielkości ekonomicznej co najmniej 2 EJW (ESU) i nie więcej niż 4 EJW (ESU) w rozumieniu decyzji 85/377/EWG z dnia 7 czerwca 1985 r. ustanawiającej wspólnotową typologię gospodarstw rolnych.⁶ Powołane rozporządzenie nie zawiera innej definicji gospodarstwa rolnego,

4 Dz.U. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.

5 Dz.U. Nr 286, poz. 2870.

6 Dz.Urz. UE L 85.220.1; Dz.Urz. UE – sp.03-6-198.

nie wprowadza kryterium wielkości powierzchni ani nie odsyła do stosowania definicji gospodarstwa rolnego z innego aktu prawnego. Również ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich... nie zawiera definicji gospodarstwa rolnego.

Natomiast definicja gospodarstwa rolnego zawarta jest w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich. Mianowicie w rozdziale 9 zatytułowanym „Opis Działań Planu” w pkt 9.2.2 zatytułowanym „Wspólne definicje” znajdują się definicje: działalności rolniczej, producenta rolnego, gospodarstwa rolnego i działki rolnej. Zgodnie z zawartą definicją „gospodarstwo rolne” jest to gospodarstwo o powierzchni co najmniej 1 ha użytków rolnych. Natomiast w pkt 9.4 Planu dotyczącym działania 2, czyli wspieranie gospodarstw niskotowarowych brak jest definicji gospodarstwa rolnego, która posługiwałaby się kryterium powierzchni użytków rolnych, podczas gdy w innych częściach Planu dotyczących innych działań znajdują się definicje gospodarstw rolnych posługujące się kryterium powierzchni. Zdaniem organu II instancji, definicja gospodarstwa rolnego zamieszczona w definicjach wspólnych w pkt 9.2.2 Planu ma również zastosowanie do gospodarstwa niskotowarowego, a zdaniem skarżącego definicja ta nie powinna być stosowana, albowiem nie została zamieszczona w pkt. 9.4 dotyczącym wspierania gospodarstw niskotowarowych, czyli przedmiotem sporu stała się wykładnia Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Podczas gdy – zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – zagadnieniem pierwszoplanowym wymagającym rozstrzygnięcia jest ustalenie charakteru prawnego Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, a tym samym, czy treść Planu może być podstawą prawną do rozstrzygnięć merytorycznych w formie decyzji administracyjnej, jednym słowem, czy Plan może być źródłem prawa, a zagadnieniem drugoplanowym jest wykładnia Planu.

Jak wskazano wyżej, projekt Planu został zatwierdzony przez Radę Ministrów, następnie Plan został przyjęty przez Komisję Europejską i ogłoszony w drodze obwieszczenia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Monitorze Polskim. Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ...wprowadzając w art. 2 ust. 2 wymóg zatwierdzenia projektu planu przez Radę Ministrów nie określiła formy prawnej, w jakiej miało nastąpić zatwierdzenie projektu planu. Zważywszy jednak na brak w ustawie delegacji do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów, a także mając na uwadze przyjęty w ustawie sposób ogłoszenia planu, należy przyjąć, że zatwierdzenie projektu planu ma formę uchwały Rady Ministrów.

Natomiast problematyka źródeł prawa uregulowana jest w rozdziale III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Na podstawie tego rozdziału Konstytucji wyróżnia się: źródła prawa zewnętrznego i źródła prawa wewnętrznego. Źródłem prawa zewnętrznego dotyczy przepis art. 87 Konstytucji, który stanowi ust. 1: Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są:

Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ust. 2: Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Z kolei źródeł prawa wewnętrznego dotyczy art. 93 Konstytucji. Zgodnie z art. 93 ust. 1: Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Ust. 2: Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Ust. 3: Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Zdaniem Sądu, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, którego projekt zatwierdza Rada Ministrów w formie uchwały, stanowi źródło prawa wewnętrznego. Tym samym nie można z treści samego Planu wywodzić konieczności spełnienia określonych przesłanek i w oparciu o postanowienia Planu rozstrzygać w formie decyzji administracyjnej. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich nie jest bowiem źródłem prawa zewnętrznego. Adresatem Planu jest przede wszystkim Rada Ministrów, która wydając rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania, wstrzymywania, zawieszania, zwracania i zmniejszania pomocy finansowej na działania objęte planem (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy) powinna kierować się treścią planu, tak aby wydane rozporządzenia zapewniały prawidłową realizację Planu. Dopiero rozporządzenie Rady Ministrów, które jest zewnętrznym źródłem prawa, może stanowić podstawę prawną wydania decyzji administracyjnej.

W rozpoznawanej sprawie podstawą prawną wydania decyzji jest 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. Rozporządzenie to, określając przesłanki uzyskania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, nie wprowadziło definicji gospodarstwa rolnego opartej o kryterium powierzchni użytków rolnych, natomiast wprowadziło definicję gospodarstwa opartą o wielkość ekonomiczną co najmniej 2 EJW (ESU) i nie więcej niż 4 EJW (ESU), zgodnie z postanowieniami Planu. Nadto zarówno ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich... zawierająca delegację ustawową do wydania przedmiotowego rozporządzenia Rady Ministrów, jak i art. 33b Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich... (wprowadzony Traktatem Akcesyjnym) dotyczący wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych nie zawierają definicji gospodarstwa rolnego niskotowarowego opartej o kryterium powierzchni użytków rolnych.

W takim stanie prawnym przyjęcie, że pomoc finansowa dla gospodarstw niskotowarowych dotyczy tylko tych gospodarstw rolnych, które spełniają kryterium

powierzchni co najmniej 1 ha użytków rolnych nie znajduje uzasadnienia, a jak wskazano wyżej takiego kryterium nie można wprost wywieść z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich i to nie z uwagi na dokonaną wykładnię Planu, ale z uwagi na charakter prawny Planu.

Rozważając charakter prawny Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, należy jeszcze podkreślić, że fakt zatwierdzenia Planu przez Komisję Europejską nie nadaje mu charakteru źródła prawa powszechnie obowiązującego, mogącego stanowić podstawę materialnoprawną wydania decyzji administracyjnej. Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 6 września 2004 r. zatwierdzająca Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich skierowana została wyłącznie do Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa, a nie jej obywateli. Zgodnie z art. 249 zd. IV TWE, decyzja wiąże w całości adresatów do których jest kierowana. Należy wyraźnie zaznaczyć, że Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich przez sam fakt zatwierdzenia decyzją Komisji Europejskiej nie stał się aktem prawa wspólnotowego, w związku z tym do analizy jego skutków stosować należało w pełni kryteria wynikające z polskiego porządku konstytucyjnego, zwłaszcza co do oceny pod kątem zakwalifikowania go do źródła prawa powszechnie obowiązującego, mogącego stanowić podstawę wydawania decyzji administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK 287/07 oddalił skargę kasacyjną organu (analogicznie w wyroku z dnia 7 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 336/07).

Przedmiotowe orzeczenia: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie i Naczelnego Sądu Administracyjnego, mimo że podjęte w konkretnej spornej sprawie, zachowują pewien walor ogólności poprzez rozważenie kwestii charakteru prawnego Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, z punktu widzenia źródeł prawa powszechnie obowiązującego, mogącego stanowić podstawę prawną wydania decyzji. A zważywszy, że wszelkie działania podejmowane w ramach rozwoju obszarów wiejskich podejmowane są w oparciu o Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, można również w innych sprawach spotkać się z podobnym problemem, w którym Plan będzie postrzegany jako podstawa prawna do wydawania decyzji administracyjnych.

Z kolei w sprawie sygn. akt III SA/Kr 276/06 organy administracyjne odmówiły przyznania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, wskazując na treść § 3 pkt 3 a rozporządzenia 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,⁷ zgodnie z którym pomoc może być przyznana producentowi rolnemu, będącemu osobą fizyczną, który prowadzi działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka, albo przedmiot ich współwłasności. Tym samym producent rolny, który jest

7 Dz.U. Nr 286 poz. 2870.

współwłaścicielem gospodarstwa rolnego z innymi osobami fizycznymi nie spełnia tej przesłanki bez względu na źródło powstania współwłasności, jak również bez względu na związki rodzinne i pokrewieństwa zachodzące pomiędzy współwłaścicielami. W rozpoznawanej sprawie gospodarstwo rolne stanowiło współwłasność skarżącej i jej dzieci, a źródłem tej współwłasności było dziedziczenie na podstawie ustawy po zmarłym mężu i ojcu.

Rozpoznając przedmiotową sprawę, zasadne stało się pytanie, czy Rada Ministrów wprowadzając w rozporządzeniu z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich w § 3 ust. 1 pkt 3 a wymóg, iż gospodarstwo rolne ma „stanowić przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka, albo przedmiot ich współwłasności nie przekroczyła zakresu delegacji ustawowej i nie naruszyła podstawowych zasad konstytucyjnych, konsekwencją których jest zróżnicowanie w sposób nieuzasadniony sytuacji prawnej potencjalnych beneficjentów tej pomocy. Należy zaznaczyć, że stanowiący delegację ustawową przepis art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej nie zawiera kryterium pozwalającego na różnicowanie sytuacji prawnej beneficjentów będących osobami fizycznymi, podobnie jak wskazane wcześniej Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/1999. Natomiast należy podkreślić, że w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich w pkt 9.4, tj. w części dotyczącej pomocy finansowej dla gospodarstw niskotowarowych znajduje się zapis, zgodnie z którym gospodarstwo rolne stanowić ma przedmiot odrębnej własności producenta albo jego małżonka. Tym samym rozważany przepis § 3 ust. 1 pkt 3 a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w stosunku do zapisów w Planie rozszerzył krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania pomocy finansowej obejmując takie sytuacje, gdy gospodarstwo rolne stanowi współwłasność małżonków. Pomijając w tym miejscu wątpliwości dotyczące samego sformułowania współwłasność małżonków, a mianowicie, czy pojęcie to obejmuje również sytuację gdy gospodarstwo rolne stanowi przedmiot wspólności ustawowej małżonków, czy tylko gdy jest przedmiotem współwłasności ułamkowej, to zasadnicze pytanie dotyczy samych podstaw prawnych do wprowadzenia kryterium powodującego zróżnicowanie sytuacji prawnej beneficjentów. Czy zatem kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem danej regulacji, czy waga interesu, któremu to różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego zróżnicowania.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, przepis § 3 ust. 1 pkt 3 a rozporządzenia Rady Ministrów narusza podstawowe zasady i warto-

ści konstytucyjne. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸ w przepisie art. 21 ust. 1 wprowadza podstawową zasadę „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.” Ochrona własności i prawa dziedziczenia stanowi jedną z podstawowych zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. Własność w art. 21 Konstytucji została ujęta szeroko, bez różnicowania komu przysługuje prawo własności. Dla ochrony prawa własności jako jednego z podstawowych praw ekonomicznych istotne znaczenie ma art. 64 Konstytucji. Zgodnie z art. 64 ust. 1: Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Z kolei ust. 2 stanowi, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3). Przepis art. 64 Konstytucji również ujmuje własność szeroko, zapewniając jej ochronę prawną, która oparta jest na równości.

Natomiast w art. 23 Konstytucji wprowadzono zasadę, iż „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”. Wprowadzenie w akcie wykonawczym rozwiązania, które wyklucza z uzyskania pomocy finansowej producenta, który prowadzi działalność gospodarczą w gospodarstwie rolnym – stanowiącym w wyniku spadkobrania własność jego i jego dzieci, w tym małoletnich dzieci stanowi naruszenie art. 23 Konstytucji.

Zgodnie z przepisem art. 178 ust. 1 Konstytucji, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Zasada ta została powtórzona w przepisie art. 4 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych,⁹ zgodnie z którym sędziowie sądów administracyjnych w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Zatem Sąd Administracyjny może w konkretnej sprawie odmówić zastosowania przepisu aktu wykonawczego, jeżeli przepis ten narusza Konstytucję lub ustawy. W rozpoznawanej sprawie Sąd ocenił, że przepis § 3 ust. 1 pkt 3 lit. „a” rozporządzenia 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 wydany został z naruszeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 1, a w konsekwencji jest sprzeczny zarówno z ustawą, jak i Konstytucją. Taki przepis nie może tym samym stanowić podstawy prawnej wydania decyzji administracyjnej, stąd też Sąd odmówił jego zastosowania.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając w przedmiotowej sprawie skargę kasacyjną wniesioną przez organ administracyjny, zawiesił postępowanie, albowiem Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego

8 Dz.U. Nr 78, poz. 483.

9 Dz.U. Nr 153, poz. 1269.

go o stwierdzenie, że § 3 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich jest niezgodny z delegacją ustawową, tj. art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że ograniczył prawo do otrzymania płatności na wspieranie gospodarstw niskotowarowych wyłącznie do producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka, albo przedmiot ich wspólnej własności.

2. Pomoc finansowa na zalesianie gruntów

W sprawie o sygn. akt III SA/Kr 724/07 organy administracyjne odmówiły przyznania pomocy finansowej na zalesienie gruntów rolnych wskazując, że oświadczenie o wykonaniu zalesienia wraz z zaświadczeniem nadleśniczego zostało złożone z uchybieniem 14-dniowego terminu, określonego w § 9 ust. 2 rozporządzenia 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.¹⁰ Zgodnie z § 9 ust. 1 powołanego rozporządzenia, producent rolny w terminie 7 dni od dnia założenia uprawy leśnej informuje o tym fakcie na piśmie nadleśniczego, właściwego ze względu na miejsce położenia działek rolnych, na których została założona ta uprawa. Natomiast § 9 ust. 2 stanowi, że producent rolny, w terminie 14 dni od dnia złożenia informacji o której mowa w ust. 1, jednakże nie później niż do dnia 31 maja: 1) roku, w którym zalesienie wykonano wiosną, albo 2) roku następującego po roku, w którym zalesienie wykonano jesienią – składa kierownikowi biura powiatowego Agencji oświadczenie o wykonaniu zalesienia zgodnie z planem zalesienia, do którego dołącza zaświadczenie nadleśniczego potwierdzające ten fakt.

Tym samym przepis § 9 ust. 2 powołanego rozporządzenia nałożył na producenta obowiązek złożenia w organie I instancji oświadczenia o wykonaniu zalesienia wraz z zaświadczeniem, w terminie 14 dni od dnia zawiadomienia nadleśniczego, o założeniu uprawy leśnej. Przedmiotem wątpliwości, które pojawiają się na tle treści powyższego przepisu jest sposób określenia początku biegu 14-dniowego terminu do złożenia przez producenta oświadczenia wraz z zaświadczeniem. Mianowicie 14-dniowy termin nie biegł od daty otrzymania zaświadczenia wydanego przez nadleśniczego, ale od daty zawiadomienia nadleśniczego o założeniu uprawy leśnej. Tym samym zachowanie przez producenta terminu 14-dniowego do złożenia

oświadczenia wraz z zaświadczeniem możliwe było tylko wówczas, gdy przed upływem tego terminu otrzymał zaświadczenie wydane przez nadleśniczego. W konsekwencji nadleśniczy po otrzymaniu informacji od producenta o założeniu uprawy leśnej powinien w terminie krótszym niż 14 dni sprawdzić, czy uprawa leśna została założona, wydać i doręczyć stosowne zaświadczenie; niedochowanie tego terminu przez nadleśniczego powoduje, że producent nie może zachować 14-dniowego terminu do złożenia oświadczenia wraz z zaświadczeniem. W konsekwencji zachowanie 14-dniowego terminu przez producenta rolnego było uzależnione od działania innego organu, organu właściwego w sprawie wydania zaświadczenia. Trzeba również zaznaczyć, że przepisy dotyczące udzielania pomocy finansowej na zalesianie nie wprowadzały szczególnych rozwiązań dotyczących trybu i terminu wydawania zaświadczeń czy też zasad ich doręczenia. Zastosowanie zatem miały przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące zarówno wydawania zaświadczeń, jak i doręczania. Przepis art. 217 § 3 kpa. stanowi, że zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 7 dni. Natomiast odmowa wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o żądanej treści następuje w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Wydanie przez organ zaświadczenia z przekroczeniem terminu 7 dniowego nie wpływa na treść zaświadczenia, a ponadto do wydania zaświadczenia może dojść dopiero w wyniku uwzględnienia zażalenia na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o żądanej treści, a więc w terminie znacznie dłuższym niż 14 dni. Wreszcie do zaświadczeń wydawanych przez organy administracji publicznej mają zastosowanie przepisy rozdziału 8 o doręczeniach. Brak bowiem podstaw prawnych, które pozwalałyby na wyłączenie przepisów kpa. o doręczeniach w przypadku zaświadczeń wydawanych przez nadleśniczego na podstawie 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.

Powyższe rozwiązania wynikające z kpa. wskazują, że od daty złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia do daty otrzymania zaświadczenia może minąć więcej niż 14 dni, a organowi nie będzie można zarzucić naruszenia przepisów postępowania.

Przyjęcie tym samym w § 9 ust. 2 powoływanego rozporządzenia Rady Ministrów, iż 14-dniowy termin do złożenia przez producenta rolnego oświadczenia wraz z zaświadczeniem o wykonaniu zalesienia biegnie od dnia złożenia informacji o założeniu uprawy leśnej jest nie do pogodzenia z zasadami kodeksu postępowania administracyjnego.

Ponadto, dla powyższych rozważań niezwykle istotnym zagadnieniem jest charakter prawny terminu 14-dniowego z § 9 ust. 2 rozporządzenia, czy jest to termin

10 Dz.U. Nr 187, poz. 1929.

procesowy, czy też termin materialnoprawny. W razie uchybienia terminu procesowego istnieje możliwość jego przywrócenia zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 10 kpa., natomiast termin materialnoprawny nie może być przywrócony. W rozważanym przypadku o charakterze prawnym 14 dniowego terminu do złożenia oświadczenia i zaświadczenia o wykonaniu zalesienia rozstrzygnął § 10 powoływanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. Mianowicie § 10 ust. 1 stanowił, że w przypadku gdy producent rolny nie złożył w terminie oświadczenia, o którym mowa w § 9 ust. 2, kierownik biura powiatowego Agencji, w formie decyzji, odmawia przyznania płatności na zalesienie. A zatem niedochowanie tego terminu powoduje materialnoprawne skutki w postaci odmowy przyznania płatności na zalesienie, a zatem postępowanie wszczęte z wniosku strony o przyznanie płatności na zalesienie jest merytorycznie zakończone, a nie tylko procesowo.

Jak wynika z powyższych rozważań, zachowanie przez stronę 14 dniowego terminu do złożenia w organie I instancji oświadczenia wraz z zaświadczeniem o wykonaniu zalesienia uzależnione było od szybkości i sprawności działania innego organu, jakim jest nadleśnictwo właściwe do wydania zaświadczenia. Tym samym zainteresowana strona nie ma wpływu na dotrzymanie terminu, który bezpośrednio jej dotyczy. A nadto do przekroczenia terminu 14-dniowego może dojść w sytuacji, gdy organowi uprawnionemu do wydania zaświadczenia nie można postawić żadnego zarzutu dotyczącego naruszenia przepisów postępowania. Zważywszy, że termin ten ma charakter materialnoprawny, jego upływ powoduje, że strona traci prawo do nabycia pomocy finansowej na zalesienie.

Zdaniem Sądu, rozwiązanie przyjęte w § 9 ust. 2 powoływanego rozporządzenia jest sprzeczne i narusza podstawowe zasady konstytucyjne, określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. W szczególności narusza zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa. Zasadę tę wywodzi Trybunał Konstytucyjny z klauzuli demokratycznego państwa prawa zawartej w art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przyjęte w rozporządzeniu rozwiązanie narusza również konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, zawartą w art. 32 Konstytucji. Zgodnie z przepisem art. 32 Konstytucji, Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Rozwiązanie przyjęte w przepisie § 9 ust. 2 powoływanego rozporządzenia powoduje, że sytuacja prawna osób starających się o skorzystanie z tej formy pomocy jest zróżnicowana w zależności od tego, czy inny organ zdąży wydać i doręczyć stosowne zaświadczenie przed upływem 14-dniowego terminu od złożenia informacji o założeniu uprawy leśnej.

Nadto, zdaniem Sądu, przyjęcie w § 9 ust. 2 rozwiązania dotyczącego początku biegu 14-dniowego terminu do złożenia oświadczenia wraz z zaświadczeniem o wy-

konaniu zalesienia powoduje, że podstawowy cel, jaki ma realizować pomoc finansowa na zalesienie gruntów rolnych, nie może być realizowany, mimo że wszystkie merytoryczne przesłanki wymagane do nabycia tej formy pomocy zostały spełnione.

W rozpoznawanej sprawie Sąd ocenił, że przepis § 9 ust. 2 rozporządzenia 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 wiejskich¹¹ w zakresie określającym początek biegu 14-dniowego terminu wydany został z naruszeniem podstawowych zasad konstytucyjnych, tj. zasady zaufania wywodzonej z przepisu art. 2 Konstytucji oraz zasady równości wobec prawa wyrażonej w przepisie art. 32 Konstytucji. Taki przepis nie może tym samym stanowić podstawy prawnej wydania decyzji administracyjnej, stąd też Sąd odmówił jego zastosowania w zakresie określającym, iż 14-dniowy termin do złożenia oświadczenia wraz z zaświadczeniem o wykonaniu zalesienia rozpoczyna bieg od dnia złożenia informacji u nadleśniczego o wykonaniu zalesienia, a nie od dnia otrzymania zaświadczenia.

Warto zaznaczyć, że w nowym rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie innych gruntów niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹², częściowo dostrzeżono podnoszony w orzecznictwie problem dotyczący określenia początku biegu terminu. Mianowicie w § 12 ust. 2 przyjęto, że rolnik składa oświadczenie o wykonaniu zalesienia i dołącza do niego zaświadczenie nadleśniczego w terminie 21 dni od dnia wydania przez nadleśniczego tego zaświadczenia, jednakże nie później niż do dnia 20 czerwca. Przyjęte rozwiązanie nie jest jednak do końca poprawne, albowiem termin 21 dni powinien biec od dnia otrzymania zaświadczenia, a nie od dnia wydania zaświadczenia. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, gdy strona otrzyma zaświadczenie po upływie 21 dni od daty jego wydania, wówczas stanimy przed analogicznym problemem jak w wskazanym orzeczeniu.

3. Ułatwianie startu młodym rolnikom

Działanie w postaci ułatwiania startu młodym rolnikom aktualnie realizowane jest na podstawie ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.¹³ Natomiast przed wejściem w życie wymienionej wyżej ustawy ta forma wsparcia realizowana była na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia

11 Dz.U. Nr 187, poz. 1929.

12 Dz.U. Nr 114, poz. 766.

13 Dz.U. Nr 64, poz. 427.

2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” w zakresie działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Ta forma wsparcia finansowego realizowana jest na podstawie umowy cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy osobą ubiegającą się o dofinansowanie a organem ARiMR.

Zagadnieniem spornym była natomiast kwestia w jakiej formie prawnej następuje odrzucenie wniosku o przyznanie dofinansowania wyżej wymienionego projektu z uwagi na niespełnienie określonych przesłanek. W kwestii tej zarysowała się rozbieżność w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Mianowicie w wyroku z dnia 8 czerwca 2006 r. sygn. akt II GSK 63/06 NSA uznał, że przyznanie dofinansowania lub odmowa dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast odmienne stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku NSA z dnia 20 września 2006 r. sygn. akt II GSK 95/06. Zdaniem składu orzekającego wydającego ten wyrok, przepisy ustawy o Narodowym Planie Rozwoju nie zawierają materialnoprawnej podstawy do wydawania decyzji administracyjnej w sprawach dotyczących przyznania dofinansowania projektu w zakresie działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Z uwagi na istniejące rozbieżności w orzecznictwie, w kolejnej sprawie sygn. akt II GPS 3/06 Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: „Czy rozstrzygnięcie odrzucające wniosek o przyznanie dofinansowania projektu na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w zakresie działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” jest decyzją administracyjną czy aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnienia wynikającego z przepisu prawa (art. 3 § 2 pkt 1 i 4 p.p.s.a.)?” W dniu 22 lutego 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął następującą uchwałę: Odrzucenie wniosku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym planie Rozwoju¹⁴ następuje w formie decyzji administracyjnej na podstawie art. 26 ust. 2 tej ustawy. W uzasadnieniu uchwały między innymi wskazano, że przepisy ustawy o Narodowym Planie Rozwoju wskazują na istnienie wyodrębnionych dwóch etapów postępowania w sprawach dotyczących dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych projektów zgłaszanych w ramach sektorowych programów operacyjnych unormowanych osobno, w dwóch różnych ustępach art. 26 tej ustawy. Na pierwszy etap składa się postępowanie wszczynane na skutek wniosku podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie z publicznych środków wspólnotowych projektu w ramach m.in. sektorowego programu operacyjnego. W tym etapie następuje rozpoznanie wniosku przez instytucję zarządzającą lub instytucję wdrażającą, stosownie do przyję-

tego sytemu realizacji. Etap ten kończy się wydaniem rozstrzygnięcia na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy. Dopiero po pozytywnym dla strony rozstrzygnięciu następuje drugi etap postępowania, którym jest zawarcie umowy określającej warunki dofinansowania projektu (art. 26 ust. 5 ustawy). Na istnienie dwóch etapów w ramach postępowania o dofinansowanie wskazują także przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”.¹⁵ Stosownie do tych przepisów w pierw miejsce zatwierdzenie wniosku składanego przez beneficjenta, a następnie podpisanie umowy o dofinansowanie.

Zdaniem składu siedmiu sędziów NSA, w świetle art. 26 ust. 2 ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, rozstrzygnięcia podejmowane w pierwszym etapie przedstawionej wyżej złożonej procedury mają charakter indywidualnych rozstrzygnięć władczych i jednostronnych. Użyte przez ustawodawcę określenie „przyznaje” dofinansowanie należy interpretować jako stworzenie podstawy prawnej do wydania przez ARiMR decyzji administracyjnej. W obowiązującym ustawodawstwie występują konstruowane w taki „czasownikowy” sposób podstawy prawne do wydawania decyzji np. za pomocą zwrotów „zezwała”, „przydziela”, „potwierdza” czy „wyraża zgodę”. Analogiczny charakter ma zwrot: organ „przyznaje dofinansowanie”, z którego wynika kompetencja Agencji do wydawania decyzji administracyjnej w sprawie przyznania pomocy na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o NPR. Decyzja ta jest pozytywna albo negatywna (odrzucenie wniosku), tak jak w sytuacji objętej pytaniem prawnym. Decyzje wydawane na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o NPR mają charakter indywidualny i jednostronny. Natomiast władczość omawianej decyzji nie może być rozumiana w sposób tradycyjny, z nawiązaniem do przymusu państwowego. Cecha ta przejawia się w wyłączności skutków prawnych decyzji o przyznaniu dofinansowania. Wyłączność ta polega na tym, że umowy, o których mowa w art. 26 ust. 5 ustawy o NPR mogły być zawarte jedynie z osobami, którym Agencja przyznała dofinansowanie. Zawarcie umowy bez uprzedniej, pozytywnej decyzji byłoby niezgodne z ustawą. Ujmując rzecz od drugiej strony: decyzja administracyjna jest niezbędną przesłanką zawarcia umowy. Istnienie materialnej podstawy do rozstrzygnięcia sprawy decyzją administracyjną przesądza już o tym, że nie jest to akt z zakresu administracji publicznej, o którym stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich obejmuje swym zakresem przedmiotowym znacznie szerszy katalog działań niż poprzedzająca ją ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju

14 Dz.U. Nr 116, poz. 1206.

15 Dz.U. Nr 207, poz. 2117.

obszarów wiejskich. Wśród działań objętych ustawą z 2007 r. jest m.in. ułatwianie startu młodym rolnikom. Pomoc w ramach tego działania, jak i szeregu innych realizowana jest na podstawie umowy. Do postępowań w sprawach przyznania pomocy na podstawie umowy nie stosuje się przepisów kpa, z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu, doręczeń i wezwań (art. 22 ust. 2). Ustawodawca tym razem jednoznacznie rozstrzygnął, w jakiej formie następuje odmowa przyznania pomocy, jeżeli nie są spełnione warunki przyznania pomocy, a tym samym nie może dojść do zawarcia umowy. Mianowicie organ informuje wnioskodawcę, w formie pisemnej, o odmowie jej przyznania z podaniem przyczyn odmowy. W takim przypadku wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonym dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Tym samym na tle aktualnego stanu prawnego w sposób jednoznaczny rozstrzygnięta została kwestia przyznania pomocy na podstawie umowy, jak i forma prawna w jakiej organ może odmówić przyznania pomocy. Niewątpliwie istniejące na tym tle niedoskonałości legislacyjne, sygnalizowane i podniesione w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, stały się bodźcem do jednoznacznego uregulowania rozważanego zagadnienia.

III. Podmioty uprawnione do otrzymania płatności bezpośrednich w przypadku wspólnot gruntowych

Szeroko określony krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z płatności bezpośrednich, a także powszechne korzystanie z tej formy wsparcia finansowego spowodowało konieczność rozstrzygnięcia przez Sądy administracyjne takiego zagadnienia jak wskazanie podmiotu uprawnionego do otrzymania płatności bezpośrednich w przypadku wspólnot gruntowych.

Już na wstępie należy zaznaczyć, że w przedmiotowej sprawie jeszcze nie ukształtowało się jednolite orzecznictwo sądowe. Z dotychczasowego nielicznego orzecznictwa Wojewódzkich Sądów Administracyjnych wynika, że w przedmiotowej sprawie prezentowane są dwa odmienne stanowiska, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny jeszcze nie miał okazji do wypowiedzenia się w tej kwestii.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych¹⁶, „Osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, będącej posiadaczem gospodarstwa rolnego, zwanej dalej „producentem rolnym”, przysługują płatności na będące w jej posiadaniu grunty rolne utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, przy zachowa-

niu wymogów ochrony środowiska, zwane dalej „gruntami rolnymi”. Warunkiem uzyskania płatności jest posiadanie przez producenta rolnego działek rolnych o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, które kwalifikują się do objęcia płatnościami, przy czym za działkę rolną uważa się zwarty obszar gruntu rolnego, na którym jest prowadzona jedna uprawa, o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha, wchodzący w skład gospodarstwa rolnego.

W sprawie o sygn. akt IIISA/Kr914/05 (podobnie w sprawie o sygn. akt III SA/Kr 1046/05) o przyznanie jednolitej płatności obszarowej ubiegała się Spółka dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej, wpisana do ewidencji producentów zgodnie z ustawą z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.¹⁷ Organy administracyjne odmówiły przyznania płatności Spółce, wskazując w uzasadnieniu, że płatności mogą otrzymać uczestnicy wspólnoty gruntowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie nie podzielił powyższego poglądu przyjmując, że beneficjentem płatności może być Spółka dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej. Odwołując się do przepisu art. 5 ust. 1 lit. b rozporządzenia Komisji (WE) Nr 2419/2001 nie można jednak ograniczać się do interpretacji wyłącznie powyższego przepisu, bez systemowego spojrzenia na całość regulacji zawartej w przedmiotowym rozporządzeniu. Tym bardziej, że określenie „obszar uprawy paszowej” pojawia się jeszcze w innych przepisach tego rozporządzenia. I tak w art. 34 powołanego rozporządzenia Komisji mowa jest o obliczaniu powierzchni paszowej określonego w art. 12 rozporządzenia (WE) nr 1254/1999, natomiast w art. 35 rozporządzenia Komisji mowa jest o obliczaniu powierzchni paszowej dla dopłat ekstensywnych zgodnie z art. 13 rozporządzenia (WE) nr 1254/1999.

Powoływane rozporządzenie (WE) nr 1254/1999 to rozporządzenie Rady (WE) z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny (Dz.Urz. UE L 99.160.21), które m.in. w rozdziale I reguluje problematykę płatności bezpośrednich funkcjonujących na tym rynku, w tym premii specjalnych, dla obliczenia której zgodnie z art. 12 należy m.in. ustalić obszar przeznaczony na pasze oraz premię ekstensywną uregulowaną w art. 13, który określa zasady ustalania obszaru przeznaczonego na pasze dla potrzeb tej premii. Stąd też należy zwrócić uwagę na treść sformułowania art. 5 ust. 1 lit b powoływanego rozporządzenia Komisji (WE) Nr 2419/2001, które brzmi „ust. 1. Dla celów niniejszego rozporządzenia: b) w przypadku gdy obszar uprawy paszowej jest użytkowany wspólnie, właściwe władze krajowe przyporządkowują go indywidualnym rolnikom proporcjonalnie do ich użytkowania lub prawa do użytkowania danego obszaru”. Jak wskazano wyżej, zakres przedmiotowego rozporządzenia Komisji (WE) Nr 2419/2001 jest szeroki

16 Dz.U z 2004 r. Nr 6, poz. 40.

17 Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 z późn. zm.

i dotyczy różnych systemów płatności bezpośrednich jakie funkcjonują w ustawodawstwie unijnym.

Natomiast w Polsce zgodnie z ustaleniami zawartymi w Traktacie Akcesyjnym (Dz.Urz. UE L 03.236.33) zastosowany został uproszczony system dopłat bezpośrednich. Mianowicie w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośrednio w ramach wspólnej polityki rolnej aktem prawnym regulującym problematykę wspólnot gruntowych jest ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.¹⁸ Ustawa nie zawiera definicji sensu *stricto* wspólnoty gruntowej, a tylko w sposób taksatywny wylicza nieruchomości traktowane przez ustawodawcę jako wspólnoty. Nieruchomości rolne, leśne i obszary wodne wymienione w ustawie w art. 1 ust. 1 punkty od 1 do 7 tworzą wspólnoty gruntowe z mocy prawa. To ustawodawca określił, które nieruchomości w dacie wejścia w życie ustawy, czyli dnia 5 lipca 1963 r. uzyskały status wspólnoty gruntowej. Po tej dacie powstanie wspólnoty gruntowej było już niemożliwe z uwagi, iż w obowiązującym stanie prawnym nie ma i nie było regulacji prawnej dotyczącej wspólnot gruntowych. Również obecnie nie można powołać nowej wspólnoty na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

Osobami uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej są osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, jeżeli w ciągu ostatniego roku przed dniem wejścia w życie ustawy faktycznie korzystały z tej wspólnoty. Istotą tej wspólnoty jest uprawnienie do udziału we wspólnocie gruntowej w postaci korzystania z objętych nią gruntów, zgodnie z ich przeznaczeniem. Wspólnoty gruntowej nie możemy traktować jako jednej z form współwłasności, tj. współwłasności łącznej lub współwłasności ułamkowej z uwagi na odrębny charakter jaki został im nadany ustawą z dnia 29 czerwca 1963 r. Przede wszystkim art. 5 ust. 1 ustawy wprowadza ustawowy zakaz podziału wspólnot gruntowych, wspólnoty gruntowe nie mogą być dzielone pomiędzy uprawnionych do udziału w tych wspólnotach. Kolejna istotna cecha wspólnot gruntowych, różniąca ją od stosunków współwłasności, związana jest z możliwością reprezentowania wspólnoty na zewnątrz i działania w imieniu i na rzecz uczestników wspólnoty.

Zgodnie z art. 14 ustawy, do sprawowania zarządu nad wspólnotą do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty istnieje obowiązek powołania spółki. Utworzenie spółki następuje w drodze uchwały powziętej większością głosów uprawnionych do udziału we wspólnocie przy obecności przynajmniej ich połowy. Członkami spółki są osoby uprawnione do udziału we wspólno-

cie gruntowej. Natomiast art. 25 ustawy określa, kiedy organ administracyjny może utworzyć spółkę przymusową. Spółka jest osobą prawną. Statut spółki określa między innymi: prawa i obowiązki członków spółki, organy spółki, sposób ich powoływania i zakres działania. Zgodnie z art. 22 ustawy, to spółka jest uprawniona do wznoszenia i utrzymywania na wspólnocie gruntowej urządzeń potrzebnych dla osiągnięcia celów spółki.

Jak wynika z tej szczególnej regulacji, uczestnicy wspólnoty jako osoby fizyczne nie mają uprawnień do występowania w imieniu wspólnoty. Mogą to czynić jedynie poprzez spółkę, która jako osoba prawna może występować w imieniu uczestników wspólnoty. Spółka jest organem przymusowym i przynależność do niej następuje *ipso iure*, w momencie jej utworzenia. Kompetencje przyznane spółkom przez ustawę wyłączają indywidualne działanie w zakresie tych kompetencji przez samych uprawnionych. Tak więc to nie uczestnicy wspólnoty, lecz spółka jako osoba prawna jest uprawniona do podejmowania przed sądami czynności procesowych. Stąd też w przedmiotowej sprawie nieruchomości rolne stanowiące wspólnotę gruntową w rozumieniu ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych mogą być objęte płatnościami bezpośrednimi, jeżeli spełniona jest przesłanka dotycząca powierzchni działek rolnych i przesłanka utrzymywania w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Natomiast o tym, jaki podmiot jest uprawniony do otrzymania płatności bezpośrednich z tytułu posiadania nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową, nie można rozstrzygać z pominięciem z tej szczególnej regulacji, jaką jest ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. To z tej regulacji wynika, iż uczestnicy wspólnoty, mimo że są uprawnieni do korzystania z nieruchomości będących przedmiotem wspólnoty, równocześnie zostali pozbawieni możliwości występowania w imieniu wspólnoty, jak i podejmowania jakichkolwiek czynności prawnych w stosunku do nieruchomości na rzecz obowiązkowo powoływanej spółki będącej osobą prawną.

Należy także zwrócić uwagę, że ustawa o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych stanowiąc, że uprawnionym do ich otrzymania może być osoba prawna, nie wykluczyła żadnych z osób prawnych. Tym samym w przypadku osób prawnych będziemy spotykać się z pewną różnorodnością tych podmiotów wynikającą z różnorodnych aktów prawnych powołujących czy też określających ustrój prawny osób prawnych.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 września 2006 r. sygn. akt IV SA/Wa 452/06 zajął odmienne stanowisko, przyjmując, że w przypadku wspólnoty gruntowej osoby uprawnione do korzystania z niej, a więc posiadacze gospodarstw rolnych, w przypadku składania wniosków o płatności obszarowe, winni dopisywać do posiadanych gruntów również powierzchnie

¹⁸ Dz.U. Nr 28, poz. 169 z późn. zm. Na temat wspólnot gruntowych zob. L. Jastrzębski, Sytuacja prawna wspólnot gruntowych, Warszawa 1963; M. Ptaszyk, Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych – sytuacja prawna, funkcjonowanie, perspektywy, Kraków 1989.

wynikające z ich udziału ułamkowego w takich wspólnotach. W uzasadnieniu tego stanowiska wskazano, że wspólnota gruntowa jest – co do zasady – rodzajem współwłasności. A od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych niemal wszystkie sprawy związane z statusem wspólnot gruntowych objęte zostały reżimem prawa administracyjnego. Podkreślono, że na gruncie niniejszej sprawy szczególnie należy wskazać na art. 9 ustawy, wg którego udziały we wspólnocie gruntowej określa się w idealnych (ułamkowych) częściach, a to prowadzi do wniosku, że w przypadku wspólnoty gruntowej osobami uprawnionymi do płatności obszarowych są posiadacze gospodarstw rolnych.

Problematyka wspólnot gruntowych pojawiła się również w sprawie sygn. akt II SA/Lu 534/07, a przedmiotem sprawy była kwestia wpisu do ewidencji producentów rolnych i nadania numeru identyfikacyjnego. Organ odmówił wpisu do ewidencji producentów Spółki dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej. W uzasadnieniu wskazano, że uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej są osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwo. Osoby uprawnione do udziału we wspólnocie tworzą spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. Z powyższych regulacji organy wyciągnęły wniosek, że Spółka nie ma podstaw do ubiegania się o wpis do ewidencji producentów, a następnie o przyznanie płatności do gruntów rolnych, gdyż płatności przysługują ich faktycznym użytkownikom. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie nie podzielił powyższego poglądu i uchylił zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu odwołano się do kompleksowej analizy przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, wskazując, że uprawnienia poszczególnego uczestnika wspólnoty nie mogą sięgać dalej, niż to przewiduje statut oraz przepisy ustawy, a nadto uczestnicy mogą działać tylko w ramach utworzonej spółki. Tym samym bezpodstawne są twierdzenia organu, iż skarżąca Spółka sprawuje jedynie zarząd nad majątkiem wspólnym, a pożytki z tytułu użytkowania gruntów wspólnoty przypadają poszczególnym osobom.

W świetle powyższych orzeczeń Spółka do Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej może być wpisana do ewidencji producentów, a w dalszej konsekwencji może uzyskać dopłaty bezpośrednie.

Przedstawione orzeczenia sądów administracyjnych wskazują, że brak jest jednolitego stanowiska w kwestii podmiotu uprawnionego do otrzymania płatności bezpośrednich w przypadku gruntów stanowiących wspólnotę gruntową. Stąd też ta problematyka nadal oczekuje na ukształtowanie jednoznacznego stanowiska w orzecznictwie.

IV. Wnioski

Przedstawione wybrane orzeczenia sądów administracyjnych wskazują na zagadnienia sporne z zakresu problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich, które pojawiają się w praktyce w związku z realizacją tych form wsparcia finansowego. Jednak rolą orzecznictwa sądowego jest nie tylko dostrzeżenie, stwierdzenie pewnych niejasności czy też uchybień stanu prawnego, ale przede wszystkim rozstrzygnięcie konkretnej sprawy. Tym samym poprzez orzecznictwo sądowe następuje swoista weryfikacja, ocena obowiązującego stanu prawnego, z możliwością – w granicach przewidzianych przez prawo – kształtowania wykładni obowiązującego prawa, czy też podjęcia kroków mających na celu czy to eliminację danej normy prawnej jako podstawy rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie, czy też eliminację tej normy z systemu prawa.

I mimo że w polskim systemie prawa orzeczenia sądowe nie stanowią źródła prawa, to stanowią jednak istotny czynnik, który wpływa na rozwój prawa. Można sformułować taki pogląd, że orzecznictwo sądowe jest tym czynnikiem, który badając praktykę funkcjonującą na podstawie dotychczasowego stanu prawnego, może wskazywać ewentualne nowe kierunki rozwoju prawa, w tym również prawa rolnego.

Selected issues on the development of rural areas, direct payments in administrative court verdicts

Summary

The article discusses a range of issues concerning rural development and direct payments which became the subject of administrative courts' rulings.

The courts' rulings presented in the paper considered the issues that appeared in the work of administrative bodies as a result of the realization of some forms of financial support, which later became the subject of the litigation between a party and a given body. One of such problems especially important for the issue of the development of rural areas was the problem of the legal character of the Plan for the Development of Rural Areas and the question whether the content of the Plan could be a legal basis for adjudicating in the form of an administrative decision or, to put it shortly, whether the Plan could be a source of the law. However, one of the courts has expressed an opinion that the Plan for the Development of Rural Areas, whose project is approved by the Council of Ministers in the form of a resolution, constitutes a source of internal law. Therefore one cannot infer the necessity of complying the specific conditions just from the content of the Plan and one cannot adjudicate in the form of an administrative decision, basing on the resolutions of the Plan. The Plan for the Development of Rural Areas is not a source of external law.

Courts judicature is therefore a peculiar instrument of evaluation of the binding legal condition, having the means – within the frames of the law – to shape its interpretation or to take steps either to eliminate a given legal norm as a basis for adjudicating the specific case, or to eliminate the norm from the system of the law.

Założenia konstrukcyjne umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

I. Uwagi wprowadzające

W polskim systemie prawnym umowa przez długi czas stanowiła podstawowy instrument regulowania złożonych stosunków dotyczących obrotu ziemią, a przede wszystkim związanych z korzystaniem z gruntów rolnych i innych dóbr związanych z rolnictwem. W sektorze rolnym, jak w żadnej innej dziedzinie gospodarki, umowy rolnicze (kontrakt rolny) powinny odzwierciedlać ich społeczny charakter, bowiem są wykorzystywane do porządkowania i godzenia różnorodnych interesów. Stosowane w polskim obrocie rolnym umowy mają bardzo zróżnicowany charakter i mogą pełnić różne funkcje. W obrocie powszechnym stosowane będą znane kodeksowi cywilnemu umowy: 1) przeniesienia prawa własności, w tym nieruchomości rolnych, np. umowa sprzedaży, zamiany, darowizny, dożywocia; 2) nabycia innego niż własność tytułu prawnego do nieruchomości, np. umowa dzierżawy, najmu, użytkowania czy też 3) nabycia innych składników majątkowych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego służących organizacji procesu produkcyjnego, jak np. umowa kontraktacji, leasingu, dostawy, umowa o roboty budowlane. W praktyce wymienione umowy są zawierane w celu utworzenia lub powiększenia oraz organizacji gospodarstwa rolnego z przedmiotowego punktu widzenia. Nadto, takie umowy jak umowa darowizny, dożywocia, sprzedaży są wykorzystywane w procesie zmiany pokoleń w rolnictwie. Z kolei celem występujących w obrocie rolnym umów pozakodeksowych (specjalnych) jest ułatwienie lub przyspieszenie tego obrotu, jak np. umowa z następcą, umowa przekazania gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną¹ czy też przyspieszenie przemian strukturalnych w rolnictwie z wykorzystaniem nowego rodzaju umów obligacyjnych, jakim są tzw. umowy przyznania pomocy, konstruowane w celu uzyskania pomocy finansowej ze środków wspólnotowych w ramach programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Są to umowy celowe

¹ Bliżej na temat podziału czynności prawnych w obrocie rolnym A. Lichorowicz, (w:) *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2008, s. 145.

zawierane z podmiotami prowadzącymi gospodarstwo rolne, których przedmiotem jest: 1) modernizacja gospodarstw, ich różnicowanie w kierunku działalności pozarolniczej, zwiększenie produkcji dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej, 2) tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw oraz 3) świadczenie usług technicznych, szkoleniowych, promocyjnych i informacyjnych dla rolników, a także 4) przeprowadzanie szkoleń zawodowych dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie; korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów.

Umowy przyznania pomocy stanowią cywilnoprawny instrument wspierania działań ułatwiających dywersyfikację produkcji w gospodarstwach rolnych, co wpływa na wzrost ich dochodowości, wyrównywanie różnic w gospodarstwach rolnych, podnoszenie kwalifikacji zawodowych rolników oraz wyrównywanie szans rozwoju społeczności lokalnych na obszarach wiejskich.

II. Charakter prawny umowy przyznania pomocy

Podstawę prawną dla konstruowania umowy przyznania pomocy stanowią przepisy art. 8–13, art. 18, art. 22–23, art. 25–28, art. 30–33, a zwłaszcza art. 23 w związku z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich² oraz przepisów wykonawczych do ustawy. Poza postanowieniami istotnymi określonymi w art. 23 ustawy – takich jak: oznaczenie przedmiotu i stron umowy; określenie warunków, terminu i miejsca realizacji operacji; określenie wysokości pomocy; określenia warunków i terminów wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy; określenia warunków rozwiązania umowy; określenia warunków sposobu zwrotu środków finansowych z tytułu pomocy, w przypadku gdy pomoc jest nienależna lub wypłacona w nadmiernej wysokości – umowa może zawierać dodatkowe postanowienia dotyczące realizacji operacji określone w rozporządzeniu wykonawczym.³ W szczególności będą to: 1) zobowiązanie beneficjenta dotyczące: osiągnięcia celu operacji i zachowania tego celu przez 5 lat, licząc od dnia wypłaty świadczenia pieniężnego przez Agencję; 2) niefinansowania operacji z udziałem innych środków publicznych; 3) ograniczeń lub warunków w zakresie: a) przenoszenia własności nieruchomości lub posiadania rzeczy nabytych w ramach realizacji operacji lub sposobu ich wykorzystania; b) sposobu lub miejsca prowadzenia działalności związanej z przyznaną pomocą – przez okres 5 lat – licząc od dnia dokonania płatności przez Agencję; 4) umożliwienia przeprowadzenia kontroli związanych z przyznaną pomocą przez okres 5 lat – licząc od dnia dokonania przez Agencję płatności; 5) przechowywania dokumentów związanych z przyznaną pomocą przez okres 5 lat – licząc od dnia dokonania przez Agencję płatności; 6) infor-

mowania Agencji o okolicznościach mogących mieć wpływ na wykonanie umowy przez okres pięciu lat – licząc od dnia dokonania przez Agencję płatności, a także 7) postanowienia dotyczące warunków i sposobu pozyskiwania przez Agencję od beneficjenta danych określonych w art. 7 ust. 4 ustawy⁴.

Umowa przyznania pomocy jest umową cywilnoprawną, którą możemy zaliczyć do umów rolnych, do której mają odpowiednio zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego. Jest to umowa nienazwana, zobowiązująca, konsensualna, wzajemna, dla której zastrzeżono, pod rygorem nieważności, formę pisemną *ad solemnitatem* (art. 22 ust. 1 w.w.r.o.w.z. EFR ROW). W obrocie rolnym jej treść znalazła wyraz we wzorcach umów przyznania pomocy⁵ na działania określone w art. 5 ust. 1, 4, 5, 8 u.w.r.o.w.z. EFR ROW. Szczegółowe postanowienia tychże wzorców umów zostały kazuistycznie uregulowane z uwzględnieniem przepisów art. 22 ust. 1 i 2, art. 23, 27–37 teże ustawy oraz przepisów wykonawczych dla poszczególnych działań.⁶ Wzorzec umowy przyznania pomocy jest dokumentem istniejącym niezależnie od konkretnej umowy wyznaczającym treść stosunku zobowiązaniowego. Wiąże strony umowy po jego doręczeniu przed zawarciem umowy (art. 384 kc.). Zdaniem doktryny prawa cywilnego wzorzec umowy nie uchybia zasadzie swobody umów (art. 353¹ kc.), faktycznie wywiera wpływ na jej zacieśnienie, albowiem jej treść jest ściśle ustalona, a strony przychylając się do niej, przyjmują ją za wyraz swojej woli. Sąd Najwyższy uznał za dopuszczalne ustalenie treści stosunku zobowiązaniowego w odniesieniu do zagadnień, które ustawa normuje w sposób imperatywny.⁷ Zatem swoboda umów doznaje ograniczenia m.in. w takim zakresie, w jakim przewidują to przepisy ustawy z 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich oraz rozporządzenia wykonawczego. Ustawa wprowadza zasadę, iż zawarta umowa przyznania pomocy może ulec zmianie w trakcie jej wykonywania – na wniosek obu stron umowy – z wyłączeniem możliwości zmiany nie tylko jej istotnych postanowień, ale i niektórych postanowień dodatkowych (tj. zwiększenia wysokości pomocy, celu operacji, zmiany zobowiązania o niefinansowanie operacji z innych środków publicznych). Zmiana strony umowy jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych okolicznościach, ściśle w ustawie określonych, za zgodą jednostki wdrażającej. Nie-

4 Por. § 21 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7.10.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 193, poz. 1397).

5 § 21 ust. 1 rozporządzenia *op. cit.* stanowi podstawę dla opracowania wzorca umowy przyznania pomocy. Z jego treści wynika wprost „Umowę zawiera się na formularzu opracowanym przez Agencję i udostępnionym na stronie internetowej Agencji.” Na temat kształtowania treści stosunku prawnego przez wzorzec umowy por. bliżej M. Bednarek, *Wzorce umów w prawie polskim*, Warszawa 2005, s. 73–77 i podana tam obszerna literatura.

6 Por. m.in. § 21 ust. 1 rozporządzenia *op. cit.*, a także § 17 ust. 1 rozporządzenia tegoż z dnia 17.10.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Dz.U. Nr 200, poz. 1444. Rozporządzenia wykonawcze do ustawy wydano do wszystkich działań wymienionych w cytowanym art. 5 ustawy z 7.03.2007 r. Wskazane przepisy zobowiązują jednostkę wdrażającą do zawierania umów według opracowanego wzorca umowy, udostępnionego na jej stronie internetowej.

7 Por. wyrok SN z 16.02.2001 r. IV CKN 244/00, OSNC 2001, nr 9, poz. 138.

2 Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.; zwana w skrócie u.w.r.o.w.z. UFR ROW

3 Por. bliżej na temat ograniczeń swobody umów R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych*. Art. 353¹ kc., Kraków 2005, s. 207–210.

wątpliwie są to ustawowe ograniczenia zasady swobody umów.⁸ Taka umowa związana jest z potrzebą standaryzacji treści zobowiązań umownych i jest przyjmowana w praktyce obrotu cywilnego, w tym obrotu rolnego.

W latach 70-tych XX wieku w polskim ustawodawstwie prawnorolnym funkcjonowały – podobne w swoim charakterze prawnym, lecz o odmiennym celu – umowy kooperacyjne. W literaturze wskazywano na ich cywilnoprawny charakter z uwagi na następujące cechy umów: ramowość treści, dobrowolność zawierania przez strony, właściwość sądów powszechnych w zakresie rozstrzygania sporów z umów kooperacyjnych.⁹ Umowa przyznania pomocy jest niejako narzucana przez silniejszą stronę – organ rządowy delegujący swoje kompetencje instytucjom wdrażającym (zarządzającym). Swoboda beneficjenta (strony umowy) jest ograniczona do minimum. Może on zawrzeć umowę na zasadzie dobrowolności, lecz o treści wskazanej przez instytucję wdrażającą bądź zrezygnować z jej zawarcia. Niewątpliwie jest to typ umowy adhezyjnej, albowiem zawarcie umowy następuje przez przystąpienie do warunków określonych w treści wzorca umowy przedstawionego przez stronę silniejszą ekonomicznie (dominującą). Art. 384 kc. normuje formalne przesłanki związania wzorcem umowy adherenta (beneficjenta). Podstawowym obowiązkiem Agencji jest doręczenie wzorca na piśmie beneficjentowi przed zawarciem umowy. Wylonienie przyszłego oblata (strony umowy przyznania pomocy) poprzedzone jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, z wniosku beneficjenta o przyznanie pomocy w ramach konkretnego działania. Czynność administracyjnoprawna zatwierdzenia wniosku przez podmiot wdrażający jest z jednej strony aktem wiedzy¹⁰ organu publicznego potwierdzającym spełnienie przesłanek wymaganych przepisami ustawy z dnia 7.03.2007 r. oraz konkretnego rozporządzenia wykonawczego. Z drugiej strony – w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku – stanowi źródło powstania stosunku zobowiązaniowego, gdyż konkretyzuje przyszłego oblata (beneficjenta), któremu proponent (Agencja) zobowiązana jest do niezwłocznego złożenia pisemnej oferty załączonego wzorca umowy, co oznacza, że oferta powinna zostać przyjęta przez oblata bez zastrzeżeń (art. 385 kc.), a umowa zawarta w wyznaczonym 14-dniowym terminie, licząc od dnia jej doręczenia¹¹. W przypadku negatywnego rozstrzygnięcia wniosku czynność taka sta-

nowi podstawę odmowy zawarcia umowy.¹² Wzorzec umowy, jako oświadczenie woli proponenta (Agencji), podlega wykładni na podstawie art. 65 § 1 kc. Przepisy rozporządzenia wykonawczego dopuszczają przyjęcie oferty w innym uzgodnionym z Agencją terminie, jednak przed upływem wyznaczonego w treści oferty, nie dłuższym jednak niż 1 miesiąc lub 21 dni, licząc od dnia, na który został wyznaczony poprzedni termin przyjęcia oferty i zawarcia umowy w terminie wyznaczonym przez Agencję. Upływ wyznaczonego lub uzgodnionego z Agencją terminu do przyjęcia oferty i zawarcia umowy lub złożenie przed upływem tychże terminów oświadczenia beneficjenta o odrzuceniu oferty skutkuje odmową przyznania pomocy. Zauważyć wypada, że poza umową przyznania pomocy taka pomoc udzielana jest także w formie decyzji administracyjnej.¹³

Stronami umowy przyznania pomocy są: podmiot wdrażający (zarządzający) oraz beneficjent.

W zależności od określonego ustawą z 7.03.2007 r. działania, podmiotem wdrażającym jest:

1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – w odniesieniu do działań: modernizacja gospodarstw rolnych, zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej; korzystanie z usług doradczych przez rolników; różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej; tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw; pomoc techniczna;
2. Agencja Rynku Rolnego – w odniesieniu do działań informacyjnych i promocyjnych;
3. Zarząd województwa samorządowego – w odniesieniu do działań: podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej; odnowa i rozwój wsi; wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, wdrażanie projektów współpracy; funkcjonowanie lokalnej grupy działania oraz
4. Jednostki doradztwa rolniczego, izby rolnicze oraz podmioty, które uzyskały akredytację ministra ds. rozwoju wsi – w odniesieniu do działań: szkole-

12 Co do charakteru prawnego tej czynności administracyjnoprawnej zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie obserwujemy rozbieżność poglądów. Są one aktualne także na podstawie przepisów omawianej ustawy z 7 marca 2007 r. o.w.r.o.w.z. EFR ROW. Por. J. Jagoda, Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jako czynność poprzedzająca zawarcie umowy cywilnoprawnej, (w:) Umowy w administracji. Pod red. J. Bocia, L. Dziewięckiej-Bokun, Wrocław 2008, s. 560.

13 Na następujące działania: ułatwianie startu młodym rolnikom; renty strukturalne; poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa przez: a) scalanie gruntów; b) gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi; wspieranie gospodarstw rolnych niskotowarowych w fazie restrukturyzacji; grupy producentów rolnych; wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW); płatności dla obszarów NATURA 2000 oraz związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej; program rolno-środowiskowy; zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne; odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych. (art. 5 ust. 1 pkt 2, 3, 6, 9, 10, 12–16 u. w.r.o.w. z EFR ROW).

8 Por. także T. Wiśniewski, (w:) Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga 3, Zobowiązania, tom 1, Warszawa 2007, wyd. 8, s. 20–24.

9 Por. bliżej A. Lichorowicz, Umowa międzysektorowej kooperacji produkcyjnej w rolnictwie. Wrocław 1979, s. 41–49.

10 W judykaturze zagadnienie to było przedmiotem rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego na podstawie ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. Nr 31, poz. 132) w uchwale SN z dnia 25 kwietnia 1964 r. (III CO 12/64, OSP i KA 1/1965), a także NSA w uchwale z dnia 29 marca 2006 r. (II GPS 1/2006, OSP 2006/1) na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).

11 § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia wykonawczego Por. także M. Bednarek, Wzorce umów..., s. 129 i n.

nia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie; korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów.

Trzy pierwsze podmioty – strony umowy przyznania pomocy – wykonują swoje zadania z mocy ustawy (art. 6 ust. 1 pkt 2, 3, 4¹⁴), zaś podmioty wymienione w pkt. 1.4 są wyłaniane na podstawie art. 36 ustawy w drodze konkursu ofert.¹⁵ Tej z nich, która uzyskała najwyższą punktację zespołu akredytacyjnego¹⁶ minister właściwy ds. rozwoju wsi udziela akredytacji (mocą decyzji administracyjnej), a następnie zawiera z nią umowę przyznania pomocy na szkolenia. Z kolei podmiot akredytowany zawiera z beneficjentem umowę o świadczenie usług szkoleniowych lub zawodowych.

Zakres podmiotowy stron umów przyznania pomocy (beneficjentów) jest szeroko określony dla takich działań, jak: operacje modernizacyjne, szkoleniowe, promocyjne, techniczne w gospodarstwie rolnym czy też o charakterze lokalnych działań ludności wiejskiej. Będą to osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, mające status rolnika lub przedsiębiorcy albo lokalnej grupy działania pod warunkiem spełnienia przesłanek wymaganych w przepisach wykonawczych dla poszczególnych działań objętych pomocą.

III. Umowa przyznania pomocy na realizację operacji w ramach Programu w zakresie osi 1 „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”

Umowy wzorcowe przyznania pomocy na poszczególne działania są zróżnicowane w zakresie podmiotowym oraz przedmiotowym, warunków i miejsca realizacji operacji, wysokości pomocy, dlatego też uzasadnione będzie ograniczenie przedmiotu szczegółowych rozważań do przedstawienia założeń konstrukcyjnych jednej z najbardziej rozbudowanych umów – umowy przyznania pomocy na realizację operacji w ramach Programu w zakresie osi 1 „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

1. Strony umowy

1.1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (podmiot wdrażający posiadający status Agencji płatniczej), reprezentowana przez Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji właściwego ze względu na miejsce reali-

14 W zakresie określonym rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6.08.2007 r. w sprawie szczegółowego określenia zakresu zadań instytucji zarządzającej wykonywanych przez niektóre podmioty jako zadania delegowane oraz sposób ich wykonywania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Dz.U. Nr 150, poz. 1067.

15 Podmiot, składając wniosek o przyznanie akredytacji, zobowiązany jest spełnić określone rozporządzeniem przesłanki, m.in. udokumentować, że usługi będą świadczone przez osoby posiadające kwalifikacje i doświadczenie w realizacji usług doradczych danego rodzaju (art. 36 ust. 2 pkt 2 ustawy).

16 Zespół akredytacyjny jest powoływany przez ministra właściwego ds. rozwoju wsi.

zacji operacji, działającego na podstawie pełnomocnictwa ogólnego Prezesa Agencji.

1.2. Beneficjent, osoba fizyczna spełniająca następujące warunki:

- a) jest posiadaczem samoistnym lub zależnym gospodarstwa rolnego¹⁷ w rozumieniu art. 55³ kc., o powierzchni użytków rolnych co najmniej 1 ha lub nieruchomości służącej do prowadzenia produkcji w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu art. 6 pkt 5 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁸; wielkość ekonomiczna gospodarstwa stanowi równowartość 4 ESU¹⁹,
- b) prowadzi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produkcję roślinną lub zwierzęcą, taksatywnie wyliczoną w § 2 ust. 1 pkt. 2 rozporządzenia²⁰, np. produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego lub reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych itd.,
- c) jest obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej,
- d) jest pełnoletnia i nie ukończyła 60 roku życia,
- e) posiada kwalifikacje zawodowe (wyższe, średnie, zawodowe lub tytuł kwalifikowany/zawodowy w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie) lub nierolnicze (wyższe, średnie i co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie, a w przypadku podstawowego, gimnazjalnego lub zasadniczego zawodowego innego niż rolnicze co najmniej 5-letni staż pracy w rolnictwie)²¹; za staż pracy w rolnictwie uznaje się okres zatrudnienia w gospodarstwie rolnika (jego małżonka, domownika) na podstawie umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę związanej z prowadzeniem produkcji rolnej oraz okres, w którym beneficjent był posiadaczem gospodarstwa rolnego; obywatel państwa członkowskiego Unii Europejskiej nieposiadający obywatelstwa polskiego powinien wykazać kwalifikacje rolnicze wymagane dla analogicznego działania współfinansowanego przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich;

17 Jeżeli warunkiem przyznania pomocy jest posiadanie gospodarstwa rolnego lub gruntu i pomoc jest przyznawana do powierzchni gruntu, a grunt ten stanowi przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, pomoc przysługuje posiadaczowi zależnemu. Natomiast jeśli grunt ten stanowi przedmiot współposiadania pomoc przysługuje temu współposiadaczowi gruntu, co do którego pozostali współposiadacze wyrazili pisemną zgodę. Taka zgoda powinna być dołączona do wniosku o przyznanie pomocy. (art. 18 u.w.r.o.w.z. EFR ROW).

18 Patrz załącznik do ustawy. Tekst jednolity Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

19 ESU – Europejska Jednostka Wielkości Ekonomicznej; 1 ESU stanowi równowartość 1 200 zł

20 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7.10.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 193, poz. 1397 ze zm.

21 Szczegółowy wykaz kierunków studiów, zawodowych i specjalności oraz tytułów kwalifikowanych w zakresie rolnictwa określa Załącznik do rozporządzenia cytowanego w przypisie 20.

f) nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o pomoc²²; w przypadku działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” osoba fizyczna przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy nie ukończyła 40 roku życia. Obywatel państwa członkowskiego UE nieposiadający obywatelstwa polskiego powinien posiadać kwalifikacje wymagane w kraju, którego obywatelstwo posiada;

g) został jej nadany numer identyfikacyjny²³.

W przypadku, gdy operacja dotyczy wyłącznie gospodarstwa rolnego stanowiącego przedmiot współwłasności osób fizycznych, dla ważności czynności prawnej wymagane jest złożenie na piśmie oświadczenie woli małżonka, współwłaściciela lub współwłaścicieli oraz ich małżonków wyrażających zgodę na zawarcie umowy.

1.2.2. Osoba prawna:

- a) spełniająca warunki określone dla osoby fizycznej określone w pkt. 1. ppkt. 2. 1 lit. a, b, f;
- b) wpisana do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym;
- c) co najmniej jedna osoba fizyczna wchodząca w skład jej organu zarządzającego posiada wykształcenie określone powyżej w pkt. 1. ppkt. 2. 1 lit. e.

1.2.3. Jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej mająca status spółki cywilnej²⁴, spółki osobowej (w formie spółki jawnej, komandytowej i komandytowo-akcyjnej²⁵) pod warunkiem, że:

- a) wspólnik (w spółce osobowej) będący osobą fizyczną spełnienia przesłanki określone powyżej w pkt. 1. ppkt. 2.1 lit. e, tzn. posiada kwalifikacje zawodowe;
- b) wspólnik będący osobą prawną lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej;
- c) nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o pomoc;
- d) została wpisana do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Oba rodzaje spółek nadto winny spełnić następujące przesłanki:

e) wspólnik jest posiadaczem samoistnym lub zależnym gospodarstwa rolnego,

22 Na podstawie art. 51 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW. Dz.Urz. UE L 277 z 21.10.2005, s. 1 ze zm.

23 W trybie ustawy z dnia 18.12.2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Dz.U. z 2004 r., Nr 10, poz. 76 ze zm.

24 Regulowanej przepisami art. 860–875 kc. umowy spółki. Spółka cywilna, której przychody netto w każdym z dwóch ostatnich lat obrotowych przekracza równowartość w walucie polskiej 800 000 euro, z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego staje się spółką jawną (art. 26 § 4 i 6 ksh.)

25 Regulowanej przepisami art. 22–150 ustawy z dnia 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych. Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

f) prowadzą w ramach spółki działalność rolniczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej o wielkości ekonomicznej równowartej 4 ESU;

g) zostały wpisane do rejestru gospodarstw rolnych.

2. Prawa i obowiązki stron umowy

2.1. Obowiązkiem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (podmiotu wdrażającego) jest: wypłata pomocy²⁶ – świadczenia pieniężnego w całości lub częściami (w kilku transzach, nie więcej niż 10, dla inwestycji dwuetapowej lub wieloetapowej realizowanej na podstawie umowy leasingu), w zróżnicowanej, a określonej w umowie wysokości, w zależności od rodzaju operacji,²⁷ w terminie określonym w umowie. Wypłata świadczenia pieniężnego przez Agencję nastąpi niezwłocznie, po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o płatność. W przypadku wystąpienia opóźnienia w otrzymaniu przez Agencję środków finansowych na wypłatę pomocy, niezwłocznie po ich otrzymaniu.

2.2. Beneficjent zobowiązuje się do: a) realizacji operacji²⁸ wieloetapowej (w dwóch lub więcej etapach lub realizowanej na podstawie umowy leasingu, nie więcej jednak niż 10-ciu), której zakres rzeczowy i finansowy określono w zestawieniu rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy przyznania pomocy; b) spełnienia warunków określonych w Programie oraz przepisach ustawy i rozporządzenia oraz realizacji operacji zgodnie z postanowieniami umowy, a w szczególności: poniesienia kosztów, stanowiących podstawę wyliczenia przysługującej mu pomocy, w formie bezgotówkowej lub gotówkowej (do kwoty 10 tys. zł, z wyłączeniem kupna maszyn lub urządzeń określonych w § 9 ust. 5 rozporządzenia); c) niefinansowania operacji z udziałem innych środków publicznych, przyznanych

26 Pomoc przyznaje się wyłącznie na operacje obejmujące wyłącznie inwestycje związane z prowadzeniem działalności rolniczej. Jej zakres przedmiotowy określają przepisy §§ 7–9 rozporządzenia wykonawczego, m.in.: 1) spełniające wymagania określone w Programie; 2) obejmujące: inwestycje mające na celu dostosowanie gospodarstwa do określonych odrębnymi przepisami wymagań w zakresie: higieny i bezpieczeństwa produkcji oraz warunków utrzymania zwierząt, ochrony środowiska, infrastruktury drogowej itp. związane z budową, przebudową, remontem połączonym z modernizacją budynków lub budowli wykorzystywanych do produkcji rolnej, zakupem maszyn, urządzeń, wyposażenia do produkcji rolnej, zakładania, wyposażenia sadow lub plantacji wieloletnich, budowy albo zakupu elementów infrastruktury technicznej wpływającej bezpośrednio na warunki prowadzenia działalności rolniczej oraz koszty ogólne bezpośrednio związane z przygotowaniem i realizacją operacji. Mocą § 8 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego z zakresu przedmiotowego pomocy wyłączono koszty inne niż wymienione w jego § 9, a w szczególności: 1) nabycie nieruchomości; 2) podatek od towarów i usług; nabycie używanego sprzętu komputerowego.

27 Poziom pomocy może wynosić od 40% do 75% kosztów inwestycji kwalifikującej się do objęcia pomocą. Na przykład, wypłata pomocy dla: młodego rolnika oraz realizowanej na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania wynosi 50% kosztów; realizowanej na obszarach NATURA 2000 wynosi 60% kosztów, a dla inwestycji realizowanej w związku z wdrażaniem dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, wynosi 75% kosztów inwestycji kwalifikującej się do objęcia pomocą.

28 Operację stanowi przedsięwzięcie, projekt lub inwestycja, realizowana przez Beneficjenta w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”, w sposób pozwalający na osiągnięcie celów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 stanowiący załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, ogłoszonego w Monitorze Polskim Nr 94, poz. 1035.

w związku z jej operacją, nadto d) w trakcie operacji oraz przez okres 5 lat od dnia dokonania przez Agencję płatności ostatecznej zobowiązuje się do osiągnięcia i zachowania operacji; e) nieprzenoszenia posiadania lub prawa własności nabytych ruchomości lub wzniesionych (przebudowanych, remontowanych lub zmodernizowanych) na nieruchomości budynków lub budowli trwale z gruntem związanych, na które została przyznana i wypłacona pomoc oraz ich wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem i celem operacji; f) prowadzenia działalności, której służyła realizacja operacji, lub której prowadzenie stanowiło warunek przyznania pomocy, bez zmiany miejsca jej wykonania; prowadzenia działalności rolniczej bez zmiany miejsca jej wykonywania; g) niezwłocznego informowania Agencji o planowanych albo zaistniałych zdarzeniach związanych ze zmianą sytuacji prawnej lub faktycznej beneficjenta, jego gospodarstwa lub operacji mających wpływ na: realizację operacji, zgodnie z postanowieniami umowy; wypłatę pomocy lub spełnienia wymagań określonych w Programie, przepisach ustawy i rozporządzenia; h) umożliwienie Agencji przeprowadzenia wizytacji w miejscu realizacji operacji oraz kontroli (w tym Ministrowi Finansów, Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisji Europejskiej, organom kontroli skarbowej oraz innym podmiotom upoważnionych do takiej czynności); dostosowanie gospodarstwa w zakresie objętym operacją, nie później niż do dnia złożenia wniosku o płatność ostateczną i nie później niż w terminach określonych Programem, do standardów wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej.

3. Wykonanie zobowiązania

3.1. Przedmiot wykonania zobowiązania, termin i tryb wykonania zobowiązania określa umowa. Agencja dokona wypłaty świadczenia pieniężnego (określonej kwoty środków finansowych) w przypadku wykonania świadczenia przez beneficjenta polegającego na zrealizowaniu operacji w całości lub częściami z należytą starannością, której jakość wiążąco określa umowa (wraz z zestawieniem rzeczowo-finansowym operacji stanowiącym załącznik do umowy) – w terminie określonym w umowie. Wypłata świadczenia przez Agencję nastąpi w szczególnym trybie – na wniosek beneficjenta po zakończeniu operacji (zgodnie z warunkami określonymi w umowie, rozporządzeniu²⁹ oraz w innych przepisach dotyczących inwesty-

cji objętych operacją) i po przedstawieniu przez beneficjenta pokwitowania³⁰, zgodnie z regułą art. 462 § 2 kc. Pokwitowanie będą stanowiły dowody (faktury i inne dokumenty) poniesionych przez beneficjenta kosztach kwalifikowanych związanych z operacją, potwierdzające spełnienie świadczenia.³¹ W przypadku spełnienia świadczenia tylko częściowo (realizowania operacji etapowo), beneficjent może żądać zaznaczeniem na dokumencie częściowego spełnienia świadczenia. (465 *in fine* kc.).

Po zakończeniu operacji beneficjent w wykonaniu zobowiązania umownego składa wnioski o płatność (pośrednią lub ostateczną³²) osobiście lub przez umocowaną osobę bezpośrednio w oddziale terenowym Agencji, właściwej ze względu na miejsce realizacji operacji, w terminie określonym w umowie³³ (§ 25 rozporządzenia w związku z art. 454 § 1 zd. 2 kc.). Wniosek jest rozpatrywany w trybie szczególnego postępowania administracyjnego, na podstawie ustawy z 7 marca 2007 r. o.w.r.o.w. EFR ROW i rozporządzenia wykonawczego, do którego w sprawach nie uregulowanych odmiennie mają odpowiednio zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Agencja zobowiązana jest do rozpatrzenia wniosku o płatność w terminie 3 miesięcy, licząc od dnia złożenia wniosku o płatność i – po pozytywnym jego rozpatrzeniu (weryfikacji przedstawionych faktur i dokumentów potwierdzających poniesione na operację nakłady z zestawieniem rzeczowo-finansowym operacji) – powiadomienia na piśmie beneficjenta. Zatem świadczenie pieniężne stanie się wymagalne niezwłocznie po doręczeniu zawiadomienia beneficjentowi, czyli bez nieuzasadnionej zwłoki – zgodnie z ogólną regułą art. 354 kc.

30 Por. § 7 ust. 4 i § 25 rozporządzenia z 17 października 2007 r. stanowi tryb wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy określa umowa, z tym że są one wypłacane po rozpatrzeniu złożonego przez beneficjenta wniosku o płatność.

31 Dokumenty potwierdzające poniesione koszty kwalifikowane wymieniono w § 9 rozporządzenia wykonawczego. W rozumieniu § 7 ust. 6 rozporządzenia *op. cit.* Przez wniosek o płatność pośrednią – rozumie się wniosek o płatność składany po zrealizowaniu każdego z etapów operacji, jeżeli dany etap nie jest etapem końcowym; przez płatność ostateczną – rozumie się wniosek o płatność składany po zrealizowaniu całej operacji.

32 Terminy składania wniosku o płatność określają przepisy § 7 ust. 4 i § 5 rozporządzenia *op. cit.* „ust. 4. Pomoc przyznaje się, jeżeli: 1) operacja będzie realizowana w nie więcej niż dwóch etapach; 2) złożenie wniosku o płatność pośrednią nastąpi w terminie 24 miesięcy od dnia zawarcia umowy; 3) zakończenie realizacji operacji i złożenie wniosku o płatność ostateczną nastąpi w terminie: a) 36 miesięcy od dnia zawarcia umowy – w przypadku operacji realizowanych w dwóch etapach, b) 24 miesięcy od dnia zawarcia umowy – w przypadku operacji realizowanej w jednym etapie – lecz nie później niż do dnia 30 czerwca 2015 r.; 4) płatność ostateczna będzie obejmować nie mniej niż 25% łącznej planowanej wysokości pomocy.” ust. 5 „W przypadku operacji obejmujących inwestycje polegające na nabyciu rzeczy będących przedmiotem leasingu: pomoc przyznaje się: jeżeli operacja będzie realizowana w nie więcej niż 10 etapach, przy czym w odniesieniu do części operacji obejmującej wyłącznie inwestycje nie polegające na nabyciu rzeczy będących przedmiotem leasingu realizowana w dwóch etapach; b) złożenie wniosku o płatność pośrednią nastąpi w terminie 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy, przy czym złożenie wniosku o pierwszą płatność pośrednią w odniesieniu do części inwestycji obejmującej wyłącznie inwestycje nie polegające na nabyciu rzeczy będących przedmiotem leasingu nastąpi w terminie 24 miesięcy od dnia zawarcia umowy; c) wniosek o płatność będzie składany nie częściej niż dwa razy w roku; d) zakończenie realizacji operacji i złożenie wniosku o płatność ostateczną nastąpi w terminie 60 miesięcy od dnia zawarcia umowy, lecz nie później niż do dnia 30 czerwca 2015 r., przy czym złożenie ostatniego wniosku o płatność w odniesieniu do części operacji obejmujących wyłącznie inwestycje nie polegające na nabyciu rzeczy będących przedmiotem leasingu nastąpi w terminie określonym w ust. 4 pkt. 3”.

29 Zgodnie z przepisami § 8 rozporządzenia *op. cit.* „Pomoc przyznaje się w formie refundacji części kosztów: 1) budowy, przebudowy, remontu połączonego z modernizacją budynków i budowli wykorzystywanych do produkcji rolnej, zakupu maszyn, urządzeń, wyposażenia do produkcji rolnej, zakładania, wyposażania sadów lub plantacji wieloletnich, budowy albo zakupu elementów infrastruktury technicznej wpływających na warunki prowadzenia działalności rolniczej, ogólnych, które są bezpośrednio związane z przygotowaniem i realizacją operacji, poniesionych: od dnia zawarcia umowy, a w przypadku kosztów stanowiących koszty ogólne – poniesionych nie wcześniej niż 1 stycznia 2007 r., w formie rozliczenia pieniężnego, a w przypadku transakcji, której wartość bez względu na liczbę wynikających z niej płatności przekracza 10 tys. zł, lub kosztów, o których mowa w § 9 ust. 5 (tzn. zakupu używanych maszyn lub urządzeń nie przekraczających ich wartości rynkowej oraz ceny nowych podobnych maszyn i urządzeń, jeżeli: 1) w dniu zakupu nie były starsze niż 5-letnie, 2) nie zostały wcześniej nabyte z wykorzystaniem pomocy krajowej lub pochodzącej z Unii Europejskiej, mają właściwości techniczne niezbędne do realizacji operacji i spełniają obowiązujące normy i standardy; ich zakup będzie potwierdzony faktu-

W wyjątkowych przypadkach, określonych w umowie, okolicznością uzasadnioną jest opóźnienie otrzymania przez Agencję środków finansowych na wypłatę pomocy bądź przedłużające się postępowanie administracyjne w sprawie o płatność, związane z koniecznością uzyskania dodatkowych wyjaśnień lub opinii innego podmiotu, lub jeśli zajdą nowe okoliczności budzące wątpliwości co do możliwości wypłaty pomocy.

Wypłata świadczenia pieniężnego nastąpi przelewem na rachunek bankowy beneficjenta w wysokości określonej w umowie, nie wyższej niż wykazana w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji stanowiącym załącznik do umowy. Zobowiązania stron umowy przyznania pomocy wygasają z chwilą osiągnięcia celu określonego w umowie i wypłatą świadczenia pieniężnego na podstawie wniosku o płatność ostateczną.

3.2. Zmiana postanowień umowy jest dopuszczalna w przypadkach określonych ustawą (art. 23 ust. 2 i 3), rozporządzeniem i umową, na wniosek i za zgodą każdej ze stron umowy, z zachowaniem zastrzeżonej formy pisemnej pod rygorem nieważności. Zmiana postanowień umowy dotyczących istotnych elementów przedmiotu świadczenia nie może dotyczyć: a) zwiększenia określonej w umowie procentowej wysokości kwoty świadczenia pieniężnego (pomocy); b) zmiany celu operacji; c) zmiany zobowiązania o niefinansowania operacji z udziałem innych środków publicznych, przyznanych w związku z realizacją tej operacji. Ich naruszenie skutkuje nieważnością umowy przyznania pomocy.

Zmiana określonego w umowie przedmiotu świadczenia na inny (jego modyfikacja) jest możliwa już po powstaniu zobowiązania za zgodą Agencji, która tym samym wyrazi zgodę na takie wykonanie, które zostanie uznane za wypełniające zobowiązanie (art. 453 kc.). Dotyczy ono: a) zmian w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji (stanowiącym załącznik do umowy) związanych ze zmniejszeniem zakresu lub wysokości kosztów kwalifikowanych operacji na poszczególnym etapie, b) zmian zakresu rzeczowego operacji w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji³⁴, c) zmiany terminu złożenia wniosku o płatność³⁵, d) zmiany wykazu działek ewidencyjnych, na których realizowane są w ramach operacji inwestycje trwale związane z nieruchomością.³⁶

3.3. Przejście praw i obowiązków wynikających z umowy o pomoc na następcę prawnego w czasie trwania stosunku zobowiązaniowego jest bezpośrednim skutkiem postanowień ustawy z 7 marca 2007 r. Przejście praw i obowiązków w czasie

34 Wniosek składa beneficjent najpóźniej w dniu złożenia wniosku o płatność.

35 Na wniosek beneficjenta złożony najpóźniej na 40 dni kalendarzowych przed upływem terminu określonego w umowie.

36 Na wniosek beneficjenta złożony przed planowaną zmianą albo najpóźniej w dniu złożenia wniosku o płatność ostateczną dla operacji jednoetapowych lub w dniu złożenia wniosku o płatność pośrednią w ramach etapu, w którym dokonana została zmiana działek, na których realizowane są inwestycje trwale z gruntem związane.

realizacji operacji lub w okresie 5 lat od daty płatności ostatecznej nastąpi wyłączenie w uzasadnionych przypadkach i na warunkach określonych w ustawie, rozporządzeniu wykonawczym i umowie.

Należą do nich: 1) śmierć beneficjenta (osoby fizycznej), rozwiązanie osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej lub inne zdarzenie prawne, w wyniku którego zaistnieje następstwo prawne, 2) zbycie całości lub części gospodarstwa rolnego, całości lub części przedsiębiorstwa rolnego w ramach następstwa prawnego lub przekształcenie przedsiębiorstwa³⁷ lub 3) zmiana postanowień umownych dotyczących zobowiązań związanych z: a) przeniesieniem posiadania lub prawa własności nabytych dóbr, wybudowanych, przebudowanych, zmodernizowanych budynków lub budowli, na które została przyznana i wypłacona pomoc oraz wykorzystana z godnie z przeznaczeniem i celem operacji; b) prowadzeniem działalności, której służyła realizacja operacji, lub której prowadzenie stanowiło warunek przyznania pomocy, bez zmiany miejsca jej wykonania; c) prowadzeniem działalności rolniczej bez zmiany miejsca jej wykonania. Zmiana postanowień umownych nastąpi po uprzednim pozytywnym rozpatrzeniu wniosku beneficjenta, z jednoczesnym wskazaniem zakresu wnioskowanych zmian albo okoliczności faktycznych i prawnych wykluczających dokonanie zmian postanowień umowy. Brak zgody na dokonanie wnioskowanych zmian postanowień umowy skutkuje obowiązkiem zwrotu nienależnie pobranego świadczenia pieniężnego.

4. Skutki niewykonania lub nienależytego wykonania umowy

Zabezpieczeniem należytego wykonania przez beneficjenta zobowiązań określonych w umowie przyznania pomocy jest weksel *in blanco* (niezupełny) wraz z deklaracją wekslową³⁸. Agencja zwróci weksel beneficjentowi po wykonaniu zobowiązań określonych w umowie, po upływie 5 lat od dnia wypłaty przez Agencję płatności ostatecznej. W pozostałych przypadkach: rozwiązania umowy przed dokonaniem wypłaty pomocy; odmowy wypłaty całości pomocy; zwrotu przez beneficjenta całości otrzymanej pomocy wraz z należnymi odsetkami; przejęcia zobowiązań umownych przez nabywcę lub następcę prawnego gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa rolnego – Agencja jest zobowiązana do niezwłocznego zwrotu weksla beneficjentowi.

37 Za zbycie uważa się przeniesienie własności lub posiadania gospodarstwa rolnego (gospodarstwa rolnego) lub jego części, pod warunkiem, że nabywca lub następca prawny spełni warunki przyznania pomocy i wypłaty pomocy oraz przedstawi dokumenty potwierdzające nabycie gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa, albo przekształcenia przedsiębiorstwa, albo sprzedaży i kupna rzeczy stanowiących przedmiot operacji, a także dokumenty potwierdzające przejęcie przez nabywcę lub następcę prawnego zobowiązań związanych z przyznaną beneficjentowi pomocą, w szczególności umowę przystąpienia do długu. Oraz inne dokumenty określone w rozporządzeniu.

38 Por. M. Danilewicz, M. Jaworski, M. Stanis, Zabezpieczenie wierzytelności w obrocie gospodarczym, Gdańsk 2006, s. 185–189. Wzorzec weksla jest sporządzony na formularzu przekazanym beneficjentowi przez Agencję wraz ze wzorcem umowy; jest podpisany przez beneficjenta w obecności upoważnionego pracownika Agencji i złożony w oddziale regionalnym w dniu zawarcia umowy.

Niewykonanie lub nienależyte wykonanie (w części lub całości) postanowień umownych skutkuje: 1) rozwiązaniem umowy za wypowiedzeniem, niezwłocznie oraz 2) zwrotem nienależnie lub nadmiernie pobranego świadczenia w części lub całości.

4.1. Zwrot nienależnie lub nadmiernie pobranego świadczenia w części lub całości, w następującym przypadku: a) nieosiągnięcia lub niezachowania celu operacji; b) ustalenia niezgodności realizowanej operacji z Programem, ustawą, rozporządzeniem, umową lub odrębnymi przepisami; c) rezygnacji beneficjenta z realizacji operacji; d) wykluczenia beneficjenta z ubiegania się o przyznanie pomocy na podstawie przepisów odrębnych; e) wystąpienia okoliczności skutkujących rozwiązaniem umowy przyznania pomocy; f) rozpoczęcia realizacji operacji przed dniem zawarcia umowy, tj. w 2007 r.; g) przestępstwa przeciwko dokumentom lub oświadczeniom mających wpływ na przyznanie lub wypłatę pomocy; h) niespełnienia co najmniej jednego ze zobowiązań umownych; i) innych władczych rozstrzygnięć organów lub orzeczeń sądowych stwierdzających popełnienie przez beneficjenta czynów zabronionych przepisami odrębnymi.

Zwrot nienależnie lub nadmiernie pobranego świadczenia w części lub całości nastąpi w wysokości (lub części) pobranego świadczenia pieniężnego wraz z odsetkami, za okres między otrzymaniem przez beneficjenta powiadomienia o konieczności zwrotu a dokonaniem przez niego zwrotu. Zwrot nastąpi w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania do zapłaty.³⁹

4.2. Rozwiązanie umowy przyznania pomocy za wypowiedzeniem następuje niezwłocznie, po spełnieniu jednej z następujących przesłanek: 1) nierozpoczęcia przez beneficjenta realizacji operacji w całości lub części do końca terminu określonego w umowie przyznania pomocy, który poprzedza termin złożenia wniosku o płatność; 2) niezłożenia wniosku o płatność w terminie wyznaczonym w umowie oraz po bezskutecznym upływie dwóch dodatkowych terminów wyznaczonych z urzędu przez Agencję; 3) odstąpienia przez beneficjenta: a) od operacji lub b) od realizacji zobowiązań wynikających z umowy, po wypłacie pomocy, tzn. gdy nie zrealizował on operacji lub jej etapu, w tym: – nie poniósł kosztów z nią związanych, zgodnie z warunkami określonymi w umowie, rozporządzeniu i innych przepisach; – nie zrealizował zobowiązań określonych w umowie; – nie udokumentował związanych z operacją lub jej etapem poniesionych kwalifikowanych kosztów lub naruszył warunki przyznania pomocy; 4) stwierdzenia, że: a) w okresie realizacji operacji, w okresie 5 lat od dnia dokonania przez Agencję płatności ostatecznej nastąpiły nieprawidłowości, polegające na wyłączeniu gospodarstwa rolnego sta-

nowiącego przedmiot współwłasności osób fizycznych, z ubiegania się o przyznanie pomocy lub beneficjent nie wywiązał się z obowiązków umowy (nie poniósł kosztów stanowiących podstawę rozliczenia, b) beneficjent sfinansował operację z udziałem innych środków publicznych, przyznanych w związku z realizacją tej operacji; c) w trakcie realizacji tej operacji oraz przez okres 5 lat od dnia dokonania przez Agencję płatności ostatecznej przeniósł posiadanie lub prawo własności nabytych dóbr, budynków i budowli, na które była przyznana i wypłacona pomoc oraz je wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem; – prowadził działalność niesłużącą realizacji operacji; d) wystąpiły inne okoliczności (np. nieosiągnięcie lub zachowanie celu operacji, rezygnacja beneficjenta z realizacji operacji, jego wykluczenie z ubiegania się o pomoc na podstawie odrębnych przepisów).

Spory powstałe między stronami umowy przyznania pomocy rozstrzygane są przez sąd powszechny właściwy dla siedziby Agencji.

39 Do egzekucji należności z tytułu nienależnie lub nadmiernie pobranych świadczeń (pomocy finansowej) mają odpowiednio zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29.12.1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264 ze zm.

Construction fundamentals of the agreement on support schemes (aid granting) by the European Agricultural Fund for Rural Development

Summary

In the agricultural sector, unlike in any other economic area, agricultural agreements (contracts) should reflect their social character since they are used to put in order and reconcile varied interests. However the agreements used in the Polish agricultural transactions are of an extremely varied character (sale, exchange, donation, life usufruct, succession agreement, the agreement of farm conveyance for structural pension, lease, renting, contract deliveries of agricultural produce). In practice they are concluded in order to create, enlarge or arrange a farm from a subject matter point of view. With the Act of 7 March 2007 on the support for rural areas with the participation of means from the European Agricultural Fund for Rural Development there was introduced a new type of contracts constructed in order to acquire payments from the European means within support schemes for rural development, with contracts on granting payments constituting this type of agreement. The agreement on granting payments is of civil-legal nature which can be included into agricultural agreements. It is an innominate bilaterally binding mutual contract, with the reservation of a written form *ad solemnitatem* under the clause of nullity. In agricultural transactions its contents were expressed in the models of agreements on granting support (aid) for activities specified in article 5 of the act. Binding a contractual relationship occurs strictly in accordance with the pattern of the support granting contract. In the article there were presented construction fundamentals of such a contract (contracting parties, parties' rights and obligations, contents, fulfilment of an obligation, non-fulfilment or improper fulfilment of a contract, withdrawal from a contract or its dissolution).

Charakter prawny odmowy przyznania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

1. Niniejsze opracowanie stanowi próbę oceny wybranych rozwiązań proceduralnych wprowadzonych przez ustawę z dnia 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.¹ W szczególności rozważania dotyczą zaproponowanych przez ustawodawcę dwóch odmiennych trybów postępowania w sprawach o przyznanie środków z EFRROW, z uwzględnieniem – spornego zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie – charakteru prawnego aktu odmowy przyznania środków z funduszu.

Analiza została przeprowadzona przy uwzględnieniu zmian wprowadzonych do polityki rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2007–2013 oraz specyfiki postępowania w sprawie przyznania środków z funduszu.

W okresie programowania 2007–2013 w polityce rozwoju obszarów wiejskich nastąpiła zasadnicza reforma². Jej normatywnym wyrazem są: rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z 21.06.2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej³ oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20.09.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁴. Reformę WPR postrzegać należy w szerszym kontekście reformy Polityki Spójności. Polegała ona między innymi na wyłączeniu Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki na rzecz Rybołówstwa poza Politykę Spójności. Dla państw członkowskich oznaczało to potrzebę stworzenia mechanizmów koordynacji instrumentów tych polityk z polityką strukturalną w celu zapewnienia trwałego rozwoju gospodarczego kraju, w tym rozwoju obszarów wiejskich. Koordynacja dotyczyła przede wszystkim określenia zakresu wsparcia w ramach progra-

1 Ustawa z dnia 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. Nr 64, poz. 427, dalej zwana u.w.r.o.w.

2 Por. E. Tomkiewicz, Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (perspektywy na tle dotychczasowej ewolucji ustawodawstwa), *Studia Iuridica Agraria* 2007 r., t. 6, s. 23 i n.

3 Dz.Urz. UE 2005 L 209/1.

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

mów finansowanych z instrumentów strukturalnych oraz z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej EFRROW) i Europejskiego Funduszu Gwarancji (dalej EFRG). Potrzeba koordynacji widoczna jest również na poziomie krajowej ustawy kompetencyjnej u.w.r.o.w. w zakresie zadań i właściwości organów i jednostek organizacyjnych oraz trybu przyznawania, wypłaty i zwracania pomocy finansowej.

Inne zasady zreformowanej WPR, o podstawowym znaczeniu dla rozwoju obszarów wiejskich polegały na uproszczeniu finansowania. Na mocy rozporządzenia nr 1290/2005 utworzone zostały dwa fundusze: Europejski Fundusz Rolny Gwarancji, z którego finansowane są instrumenty wsparcia i ochrony rynku rolnego oraz Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, przeznaczony na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto przewidziano strategiczne podejście do problematyki rozwoju obszarów wiejskich, co polega na doborze prawnych instrumentów polityki wiejskiej przyjętych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich zbieżnych z priorytetami krajowymi ujętymi w Krajowym Planie Strategicznym oraz priorytetami wspólnotowymi wyrażonymi w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty.

Instrumenty prawne wsparcia przewidziane zostały w jednym dokumencie: Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, który połączył w sobie instrumenty przewidziane w okresie programowania 2004–2006 w dwóch niezależnych od siebie i wzajemnie uzupełniających się dokumentach programowych. Był to Sektorowy Program Operacyjny – Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, współfinansowany z Sekcji Orientacji EFOiGR (był elementem Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–06) oraz Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–06, współfinansowanym z Sekcji Gwarancji EFOiGR. Ponadto inne Sektorowe Programy Operacyjne oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego zawierały działania wspierające szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich.

Zmianom o charakterze konsolidacyjnym, polegającym na połączeniu w jednym dokumencie programowym wszystkich instrumentów wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, nie towarzyszą zmiany polegające na ujednoliceniu i uproszczeniu procedury pozyskiwania przez beneficjentów środków finansowych. Postępowanie w sprawie przyznania pomocy ze środków EFRROW i EFRG ma w prawodawstwie unijnym charakter uproszczonego systemu przyznawania świadczeń, kontroli warunków ich uzyskania i wykorzystania. Taki charakter powinien zostać nadany również postępowaniu w sprawie przyznania pomocy w krajowej ustawie kompetencyjnej – (u.w.r.o.w.), określającej zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych oraz warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej. Polski ustawodawca nie zrealizował tak postawionego postu-

latu i w ustawie z 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich utrzymał w zakresie przyznawania pomocy ze środków unijnych dwa odrębne tryby, powielając tym samym rozwiązania proceduralne obowiązujące w okresie 2004–06. W ramach PROW pomoc przyznawana była na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – w drodze decyzji administracyjnej, natomiast w przypadku działań objętych SPO RiMSŻiROW podstawą prawną pomocy była ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju⁵, a pomoc udzielana była na podstawie umowy, poprzedzonej decyzją administracyjną o przyznaniu środków.

2. Ustawa z dnia 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przewiduje dwa tryby postępowania w sprawie przyznania pomocy.

W pierwszym przypadku pomoc przyznawana jest po przeprowadzeniu postępowania w indywidualnej sprawie, kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej. W postępowaniu tym regulowane są stosunki administracyjnoprawne, przy czym postępowanie to mieści się w pojęciu indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej, a rozstrzygnięcia merytoryczne zapadają w formach władczych przewidzianych w postępowaniu administracyjnym. Do postępowań tych stosuje się przepisy k.p.a., o ile przepisy powołanej ustawy nie stanowią inaczej. Przepisy procesowe zawarte w u.w.r.o.w. mają zatem charakter nieautonomiczny. Regulują tylko najważniejsze, charakterystyczne dla danego postępowania zagadnienia procesowe, a w pozostałych sprawach odsyłają do przepisów ogólnych, uregulowanych w k.p.a.⁶ Tryb ten dotyczy działań objętych w poprzednim okresie programowania PROW 2004–2006.⁷

Z uwagi na dużą liczbę beneficjentów, ustawodawca zastosował w tym zakresie rozwiązania proceduralne, będące pewnymi modyfikacjami przepisów k.p.a., mające usprawnić, uprościć i przyspieszyć postępowanie w sprawie przyznania pomocy,

5 Dz.U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.

6 Na postępowania administracyjne autonomiczne oraz nieautonomiczne zwrócił uwagę J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne a szczególne*, (w:) *Księga pamiątkowa Profesora E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 103.

7 Dotyczy to następujących działań: ułatwienie startu młodym rolnikom; renty strukturalne; poprawienie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa poprzez: scalanie gruntów, gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi; uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności; wspieranie gospodarstw rolnych niskotowarowych w fazie restrukturyzacji; grupy producentów rolnych; korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów; wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania; płatności dla obszarów natura 2000 oraz związanych z wdrożeniem Ramowej Dyrektywy Wodnej; program rolnośrodowiskowy; zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne.

jednocześnie aktywizując strony tego postępowania⁸. Szczególnie istotną regulację ustawodawca wprowadził w art. 21 u.w.r.o.w. Polega ona między innymi na:

- zastosowaniu rozkładu ciężaru dowodowego ugruntowanego w prawie cywilnym (art. 21 u.w.r.o.w.),
- rezygnacji z obowiązku wyczerpującego zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji i ograniczenie go do obowiązku rozpatrzenia materiału dowodowego zebranego w aktach sprawy,
- obowiązek zapewnienia stronom, ale tylko na ich żądanie, czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz obowiązek udzielenia stronom niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania.

Oprócz częściowego odejścia od zasad przewidzianych w k.p.a., w postępowaniu w sprawie przyznania środków z EFRROW ustawodawca wprowadził szereg innych, znacznie mniej doniosłych rozwiązań proceduralnych, jak choćby wprowadzenie dwumiesięcznego terminu rozpatrywania odwołań od decyzji czy możliwość zmiany ostatecznej decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, również bez zgody strony, jeżeli nie ograniczy to nabytych przez nią praw. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania, omówienie szczegółowe wskazanych rozwiązań proceduralnych zostanie pominięte. Przyjęte rozwiązania budzą jednak szereg wątpliwości w procesie stosowania prawa przez organy administracji i sądy administracyjne. W obecnym okresie programowania 2007–2013 zostaną one zapewne wyjaśnione w praktyce orzeczniczej.

Podstawową wątpliwość budzi natomiast utrzymanie różnych trybów postępowania w sprawie przyznania pomocy, pomimo licznych wątpliwości zgłaszanych w procesie legislacyjnym, uzasadnianych rodzajem działań, w ramach których beneficjentom udzielane jest wsparcie⁹. Ostatecznie, w przypadku działań, które nie mają charakteru inwestycyjnego i nie wymagają udziału środków własnych rolników, zastosowanie ma procedura administracyjna przyznawania pomocy przewidziana przepisami k.p.a., z zastosowaniem pewnych rozwiązań szczególnych. Ustawodawca zdecydował się zatem na zastosowanie uproszczonego systemu przyznawania pomocy, wypłaty oraz jej zwracania.

3. Druga przewidziana ustawą procedura przyznawania środków ma charakter cywilnoprawny, co oznacza, że pomoc przyznawana jest na podstawie umowy

8 Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego zawiera identyczną regulację, por. D. Łobos-Kotowska, Płatności do gruntów rolnych i płatność cukrowa – wybrane zagadnienia proceduralne, Przegląd Prawa Rolnego 2007, nr 2, s. 109 i n oraz J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Komentarz do ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Warszawa 2008, komentarz do art. 3.

9 Z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Lex nr 544342).

zawieranej przez instytucję wdrażającą i beneficjenta, a źródłem zobowiązania jest czynność o charakterze administracyjnoprawnym. Do postępowań w sprawach przyznania pomocy na podstawie umowy nie stosuje się przepisów k.p.a., z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu, doręczeń i wezwań, udostępniania akt, a także skarg i wniosków. Tryb ten ma zastosowanie do działań, które stanowią kontynuację instrumentów wdrażanych w poprzednim okresie programowania w ramach SPO RiMSZiROW z udziałem środków funduszy strukturalnych.

Przepisy powołanej ustawy wskazują w tym zakresie na istnienie dwóch wyraźnie wyodrębnionych etapów postępowania w sprawach dotyczących finansowania z publicznych środków wspólnotowych. W początkowym etapie, na wniosek podmiotu ubiegającego się o środki, wszczynane jest postępowanie, które kończy się przyznaniem lub odmową przyznania pomocy przez podmiot wdrażający. Rozstrzygnięcie podejmowane w pierwszym etapie stanowi przesłankę do zawarcia umowy, albo odmowy zawarcia umowy¹⁰. Drugi etap następuje po pozytywnym dla strony rozstrzygnięciu, polegającym na przyznaniu pomocy i polega na zawarciu umowy, określającej warunki jej uzyskania. Wnioskodawcę, który nie spełnia warunków przyznania pomocy, pomiot wdrażający informuje, w formie pisemnej, o odmowie przyznania pomocy, z podaniem przyczyn odmowy.

Kontrowersje prawne wzbudza charakter i forma prawna czynności poprzedzającej zawarcie umowy cywilnoprawnej. Nie jest on rozumiany jednolicie ani przez doktrynę, ani przez orzecznictwo. Spór w tym zakresie powstał na tle innych uregulowań prawnych¹¹, jednak rozbieżność poglądów przedstawicieli judykatury, pozostaje aktualna na podstawie przepisów u.w.r.o.w. Wątpliwości dotyczą charakteru prawnego rozstrzygnięcia o odmowie przyznania środków. Rozważenia wymaga, czy odmowa ma charakter czynności cywilnoprawnej, czy też jest to czynność o charakterze administracyjnoprawnym, która podlega kontroli sądu administracyjnego, a zatem, czy jest to decyzja administracyjna czy akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

U.w.r.o.w. nie przesądza jednoznacznie tej kwestii, pomimo że w okresie obowiązywania ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów

10 Tryb cywilnoprawny dotyczy następujących działań; szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie; modernizacja gospodarstw rolnych; zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej; działania informacyjne i promocyjne; odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych; różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej; tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw; podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej; odnowa i rozwój wsi; wdrażanie lokalnych strategii rozwoju; wdrażanie projektów współpracy; funkcjonowanie lokalnej grupy działania.

11 Kwestia ta została podjęta przez SN w uchwale z dnia 25.04.1964 r., (III CO 12/64, OSPIKA 1/1965), rozstrzygającej zagadnienie wstępne na podstawie ustawy z dnia 28.05.1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. Nr 31, poz. 132), kwestią tą zajął się także NSA, podejmując uchwałę w dniu 29.03.2006 r. (II GPS 1/2006, OSP 2006/11), na podstawie przepisów ustawy z dnia 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.).

wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, kwestia ta również wywoływała spory w doktrynie i judykaturze. Charakter prawny czynności poprzedzających zawarcie cywilnoprawnej umowy, a w szczególności odrzucenia wniosku przez instytucję zarządzającą programem, był kilkakrotnie przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 8.06.2006 r., NSA uznał, że przyznanie dofinansowania lub odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o NPR. Wobec tego przyjął, że pismo Prezesa ARiMR odrzucające wniosek o dofinansowanie realizacji projektu to decyzja administracyjna podlegająca kontroli sądu administracyjnego¹². Następnie NSA wielokrotnie potwierdzał to stanowisko¹³, choć odnotować należy także orzeczenie zawierające odmienną tezę, w którym NSA stwierdził, że przepisy ustawy o NPR nie zawierają materialnoprawnej podstawy do wydania decyzji administracyjnej w sprawach dotyczących przyznania dofinansowania projektu. Podstawą dofinansowania jest umowa zawarta pomiędzy beneficjentem a instytucją zarządzającą, wdrażającą lub pośredniczącą¹⁴.

Argumentów za pierwszym stanowiskiem – o cywilnoprawnym charakterze informacji o odmowie przyznania środków – dostarcza uchwała NSA z 29.03.2006 r.¹⁵ W uchwale tej, wydanej na podstawie ustawy z dnia 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹⁶, Sąd uznał, że odmowa udzielenia prowadzącemu zakład pracy chronionej przez samorząd województwa pożyczki nie jest sprawą sądownoadministracyjną w rozumieniu art. 1 w zw. z art. 3 p.p.s.a. Uzasadniając to stanowisko, Sąd wskazał na cywilnoprawny charakter zawieranych umów, na charakter podmiotu udzielającego wsparcia, który działa nie tylko w sferze prawa publicznego, ale także prywatnego, ma osobowość prawną, działa przez swoje organy. Sąd podkreślił także, że zawieranie umów jest domeną prawa cywilnego, a podejmowane w tym zakresie czynności mają charakter cywilnoprawny¹⁷. Stanowisko Sądu w tej sprawie, spotkało się z uzasadnioną krytyką. Do uchwały zdanie odrębne zgłosiło aż trzech sędziów¹⁸. Uznali oni, że rozpatrzenie wniosku beneficjenta przez organ administracji przed zawarciem umowy następuje w drodze decyzji administracyjnej. W głosie krytycznej do uchwały M. Szubiakowski również wskazał na administracyjny charakter aktu odmowy przyznania

¹² Wyrok NSA z dnia 08.06.2006 r. II GSK 63/06, (Lex nr 188514).

¹³ Stanowisko takie wyraził też NSA m.in. w wyroku z dnia 7.09.2005 r., sygn. akt II GSK 116/05, w postanowieniu z dnia 16.11.2006 r., sygn. akt II GSK 189/06, WSA w Warszawie w wyroku z dnia 29.09.2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1064/06, w postanowieniu z dnia 17.04.2007 r., sygn. akt IV SAB/Wa 7/07. Stanowisko wyrażone przez NSA we wskazanych orzeczeniach zostało następnie potwierdzone uchwałą składu 7 sędziów w dniu 22.02.2007 r., sygn. akt II GPS 3/06.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 20.09.2006 r., sygn. akt II GSK 95/06.

¹⁵ Uchwała NSA z dnia 29.03.2006 (II GPS 1/2006, OSP 2006/1).

¹⁶ Dz.U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

¹⁷ Podobne stanowisko wyraził także A. Agopszowicz, (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszeko, Prawo samorządu terytorialnego w zarysie, Katowice 2001, s. 253.

¹⁸ Sędziowie NSA R. Hauser, A. Kuba, J. Trzciński.

pomocy, stwierdzając jednocześnie, że wybór beneficjenta lub odmowa przyznania środków jest czynnością faktyczną z zakresu administracji publicznej i jest poddana kontroli sądu administracyjnego¹⁹.

Konieczne staje się zatem rozważenie zasadności uznania odmowy przyznania pomocy, jako aktu administracyjnego: decyzji administracyjnej lub aktów lub czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Dla oceny charakteru prawnego informacji o odmowie udzielenia pomocy istotne jest rozważenie, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby przed zawarciem umowy można było wyróżnić sprawę administracyjną, w której rozstrzyga się władczo o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy. Wydaje się, że rozstrzygające znaczenie ma to, czy przepisy ustawowe przyznają danemu organowi władcze kompetencje w fazie rozpatrywania wniosku, poprzedzającej zawarcie umowy. Istotne jest zatem ustalenie, czy podmiot wdrażający, którym jest ARiMR, samorząd województwa, ARR lub podmiot, któremu minister powierzył na podstawie umowy wykonywanie zadań, wyłoniony w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, ma przyznane kompetencje do podejmowania aktów lub dokonywania czynności o charakterze administracyjnoprawnym, poprzedzających zawarcie umowy lub prowadzących do odmowy zawarcia umowy²⁰. Wobec wyznaczenia ARiMR szczególnej roli – podmiotu wdrażającego – w odniesieniu do większości działań PROW konieczne jest określenie jej statusu prawnego w sferze administracyjnoprawnej.

Agencja nie jest organem administracji państwowej w ścisłym tego słowa znaczeniu, wykonuje jednak zadania z zakresu administracji publicznej. Ze względu na charakter tych zadań (wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i produkcji rolnej) i charakter kompetencji nie można uznać, żeby ARiMR była w całym obszarze jej działania upoważniona do stosowania środków o charakterze władczym. Dlatego też należy traktować ją jako organ o charakterze funkcjonalnym w takim zakresie, w jakim jest ona uprawniona do działania w formach o charakterze władczym²¹. Działanie w charakterze władczym wynikać może z wyraźnego przepisu prawa lub pośrednio z charakteru wykonywanej czynności. Przepisem takim jest art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²², mocą którego ustawodawca powierzył prezesowi Agencji, dyrektorom oddziałów regionalnych, kierownikom biur powiatowych wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Podstawy prawne do wydawania takich decyzji znajdują się w ustawie o utworzeniu ARiMR, ale także w in-

¹⁹ Tak też J. Jagoda, Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jako czynność poprzedzająca zawarcie umowy cywilnoprawnej, (w:) Umowy w administracji, pod red. J. Bocia i L. Dziewięckiej-Bokun, Wrocław 2008, s. 560.

²⁰ Stanowisko takie zajął NSA w wyroku z dnia 8.06.2006 r., II GSK 63/06, (LEX nr 190550).

²¹ Status prawny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa NSA określili m.in. w wyroku z dnia 8.06.2006 r., III GSK 63/06, (LEX nr 190550).

²² Dz.U. Nr 98, poz. 634.

nych aktach prawnych, w tym w u.w.r.o.w. Podstawę prawną do wydawania takich decyzji stanowi przepis art. 10 powołanej ustawy. Użyte w przepisie określenie „pomoc jest przyznawana” wskazuje na władczy charakter takiego rozstrzygnięcia, które może stanowić podstawę do zawarcia umowy²³. Władczy charakter rozstrzygnięcia ARiMR zbliża go zatem swoim charakterem do decyzji administracyjnej, a nie aktów lub czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Rozróżnienie decyzji administracyjnej i innych aktów lub czynności można oprzeć na kryterium oświadczenia woli i oświadczenia wiedzy. Decyzja administracyjna jest oświadczeniem woli organu wykonującego administrację publiczną, inne zaś akty są oświadczeniem wiedzy, które potwierdza uprawnienia lub obowiązki.²⁴ Odmowa udzielenia pomocy następuje w formie rozstrzygnięcia o charakterze jednostronnym, zewnętrznym, konkretnym i indywidualnym. Tym samym procedurę w zakresie odmowy przyznania pomocy należy uznać za sformalizowane postępowanie administracyjne, do którego nie stosuje się przepisów k.p.a., które kończy się rozstrzygnięciem, ze wskazaniem przyczyn odmowy i merytorycznym rozstrzygnięciem. Podmiot wdrażający jest takim rozstrzygnięciem związany od chwili doręczenia stronie.

Charakter prawny rozstrzygnięcia w sprawie odmowy przyznania pomocy nie współgra z przewidzianym przez ustawodawcę w art. 22 ust. 4 u.w.r.o.w. trybem zaskarżania na zasadach określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Z jednej bowiem strony należy wziąć pod uwagę władczy charakter rozstrzygnięcia w sprawie przyznania lub odmowy przyznania pomocy, z drugiej natomiast, tryb zaskarżania przedmiotowego rozstrzygnięcia, przewidziany dla aktów lub czynności, wskazuje na taki właśnie charakter pisemnej informacji o odmowie przyznania pomocy. Wnioskodawca nie ma zatem możliwości wniesienia odwołania od przedmiotowego rozstrzygnięcia. Za niedopuszczalnością odwołania przemawia również wyłączenie stosowania przepisów k.p.a., z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracownika organu, doręczeń i wezwań, udostępniania akt, a także skarg i wniosków do postępowań w sprawach przyznania pomocy na podstawie umowy, prowadzonych przez podmioty wdrażające. Rozstrzygnięcie o odmowie przyznania pomocy podlega kontroli sądów administracyjnych. Skargę do WSA może wnieść wnioskodawca, po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu.

Nie przesądzając o charakterze prawnym informacji o odmowie przyznania pomocy, należy stwierdzić, że czynności o charakterze administracyjnoprawnym

23 Pomoc jest bowiem przyznawana w przypadku niektórych działań na podstawie punktowej oceny wniosków, w przypadku innych działań natomiast w oparciu o kolejność zgłoszonych wniosków.

24 B. Adamiak, Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), ZNSA 2006/2/7.

w formie aktów lub czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) oraz w formie decyzji administracyjnej (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.) nie różnią się w istotny sposób odnośnie do poziomu ochrony procesowej. Zarówno jedno, jak i drugie czynności podlegają kontroli sądu administracyjnego. Działanie w obu tych formach jest zaskarżalne do sądu administracyjnego, który realizuje kontrolę ich legalności, a zatem podmioty mające interes prawny doznają przed sądem pełnej ochrony procesowej²⁵.

Przyjęcie stanowiska, że odmowa przyznania środków ma charakter aktu administracyjnego, pozostawia jeszcze jedną wątpliwość o skutki uchylenia takiego aktu przez sąd administracyjny. Podjęte rozważania dotyczą również skutków prawnych uchylenia aktu pozytywnego – o przyznaniu środków dla ważności umowy cywilnoprawnej. Stosownie do art. 146 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę, uchyla dany akt lub stwierdza jego bezskuteczność. Powołany przepis nie przewiduje natomiast stwierdzenia nieważności zaskarżonej odmowy przyznania środków²⁶. Aby określić skutki wyroku uchylającego akt administracyjny, należy określić charakter tego aktu, a w szczególności ustalić stosunek względem cywilnoprawnej umowy.

Według stanowiska judykatury, wyrażonego w uchwale SN z 25.04.1964 r., rozstrzygnięcie o przyznaniu pomocy należy traktować jako przesłankę konieczną do zawarcia umowy i jej skuteczności. Przyznanie pomocy poprzedzone jest czynnościami przygotowawczymi zmierzającymi do ustalenia beneficjenta pomocy, jej wielkości, warunków uzyskania. Postulat prawidłowego wykorzystania środków publicznych wymaga szczególnej reglamentacji stadium przygotowawczego przy pomocy przepisów administracyjnych. Akt administracyjny nie jest jednak źródłem zobowiązania. Właściwym źródłem praw i obowiązków jest cywilnoprawna umowa. Późniejsze uchylenie aktu administracyjnego, po zawarciu na jego podstawie umowy, nie powoduje nieważności umowy, skoro jest ona w pełni samodzielna czynnością prawną z zakresu prawa cywilnego i podlega sankcjom prawa cywilnego przy ocenie jej ważności. Okoliczności, z powodu których uchylenie nastąpiło, mogą mieć oczywiście znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy cywilnoprawnej lub dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia woli²⁷. Podobne stanowisko wyraził S. Breyer, który określił akt administracyjny poprzedzający zawarcie umowy cywilnoprawnej jako akt wewnętrzny, którego uchylenie nie wpływa na nieważność zawartej na jego podstawie umowy²⁸.

25 E. Bojanowski, Glosa do wyroku WSA z dnia 14 kwietnia 2005 r., II SA/Gd 1646/03, GSP-Prz.Orz.2007/2/3.

26 Patrz m.in. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Kraków 2006, (Komentarz do art. 146 p.p.s.a. – LEX), podobnie J. Świątkiewicz, Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy, Warszawa 2001, s. 129.

27 Stanowisko takie zajął SN w uchwale z dnia 25.04.1964 r., III CO 16/64, OSPIKA 1965.

28 S. Breyer, Przeniesienie własności nieruchomości, Warszawa 1976, s. 308 i n.

Zaznaczyć należy, że w doktrynie poglądy na charakter prawny aktu administracyjnego nie są jednolite. Zgodnie z innym stanowiskiem, akt administracyjny jest aktem zewnętrznym o charakterze konstytutywnym, tworzącym nowy stan prawny²⁹. Przyjęcie takiego stanowiska powoduje, że Sąd badając ważność umowy zawartej na podstawie uchylonego aktu administracyjnego, powinien brać pod uwagę przede wszystkim sam fakt uchylecia, a tylko pomocniczo okoliczności, z powodu których uchYLECIE nastąpiło. Z poglądem takim nie sposób się zgodzić. Przyjęcie takiego stanowiska spowodowałoby konieczność uznania umowy o przyznanie pomocy za swoiste połączenie czynności prawnej cywilnej i aktu administracyjnego, z oczywistą przewagą tego ostatniego. Narusza to podstawową cechę stosunku cywilnoprawnego, nie zapewnia bowiem beneficjentowi środków dostatecznej ochrony, przysługującej mu stosownie do przepisów prawa cywilnego, jako równorzędnemu partnerowi stosunku cywilnego. Ponadto pozbawia sądy powszechne prawa do samoistnego badania ważności czynności cywilnoprawnej.

Spory powstałe pomiędzy stronami dotyczące ważności zawartej umowy i jej wykonania oraz spory o odszkodowanie w związku z bezpodstawną odmową zawarcia umowy są sporami ze stosunków cywilnoprawnych i należą do właściwości sądów powszechnych.

4. Nie wdając się w bardziej szczegółowe rozważania doktrynalne dotyczące charakteru i formy prawnej aktu administracji o odmowie przyznania środków z EFRROW, należy stwierdzić, że procedura ta jest dość skomplikowana i nasuwa szereg wątpliwości w procesie stosowania przepisów ustawy. Szczególnie krytycznie ocenić należy utrzymanie zasad obowiązujących w zakresie odmiennych trybów postępowania w sprawach o przyznanie pomocy przewidzianej w PROW oraz SPO RiMSZiROW na lata 2004–2006. Konieczne wydaje się zatem sformułowanie postulatu ujednolicenia, uproszczenia i przyspieszenia trybu przyznawania środków, poprzez zastosowanie jednego trybu postępowania dla wszystkich działań w ramach PROW 2007–2013, analogicznego do rozwiązania zastosowanego w przypadku przyznawania środków z funduszy strukturalnych na podstawie ustawy z dnia 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.³⁰ Do przewidzianego powołaną ustawą trybu wyłaniania biorców środków publicznych nie stosuje się przepisów k.p.a., z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu, doręczeń i wezwań, terminów, udostępniania akt, a także skarg i wniosków. Ustawodawca przewidział w tym zakresie prostszą i szybszą procedurę przyznawania pomocy. Uwagi powyższe dotyczą procedury dofinansowania projektów realizowanych przez beneficjentów, którzy nie są z góry znani, w szczególności beneficjentów spoza sektora finansów publicznych. Tego rodzaju

29 P.J. Sobal, Rola decyzji administracyjnej w kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych. Na przykładzie gospodarki terenami urbanistycznymi, Rzeszów 1974, s. 115 i n.

30 Dz.U. Nr 227, poz. 1658.

projekty wyłaniane są w drodze publicznie ogłaszanego konkursu. Po przeprowadzeniu postępowania konkursowego instytucja organizująca konkurs ogłasza na stronie internetowej listę projektów przewidzianych do dofinansowania oraz informuje każdego z wnioskodawców o wynikach rozpatrzenia jego wniosku. Ustawodawca, realizując postulat szybkości postępowania, przewidział także odrębną procedurę odwoławczą. Wnioskodawca, którego projekt nie został wyłoniony do dofinansowania, w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji w tej sprawie może złożyć pisemny protest rozpatrywany odpowiednio przez instytucję wdrażającą, instytucję pośredniczącą albo instytucję zarządzającą – w przypadkach krajowych programów operacyjnych oraz przez wojewodę – w przypadku regionalnych programów operacyjnych. W przypadku negatywnego rozpatrzenia protestu, wnioskodawca w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji w tym zakresie może skierować wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do instytucji zarządzającej w przypadku krajowych programów operacyjnych oraz do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – w przypadku regionalnych programów operacyjnych.³¹ Jednolitą procedurę konkursową udało się zatem zastosować do wsparcia z funduszy strukturalnych, które udzielane jest na realizację projektów o znacznie większej różnorodności, niż ma to miejsce w przypadku wsparcia z EFRROW.

Ponadto nierozstrzygnięta pozostaje wątpliwość prawna o charakter i formę rozstrzygnięcia o odmowie przyznania środków, poprzedzającego zawarcie cywilnoprawnej umowy. Jeśli jednak przyjmiemy, że ma ono charakter aktu administracyjnego, to istota tego sporu – którą jest możliwość poddania rozstrzygnięcia kontroli sądu administracyjnego – straci na swoim praktycznym znaczeniu. Zarówno akty lub czynności dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, jak i decyzje administracyjne korzystają bowiem z takiego samego poziomu ochrony procesowej. Działanie w obu tych formach może być zaskarżone do sądu administracyjnego, który realizuje kontrolę ich legalności.

Skala wątpliwości interpretacyjnych, jakie wyłaniają się przy zagadnieniach proceduralnych pozyskiwania środków z EFRROW, pozwala na sformułowanie po-

31 Jednoznacznie rozstrzygnięty został zatem problem niedopuszczalności odwołania od rozstrzygnięcia w sprawie przyznania środków, który zarysował się w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju. W ten sposób potwierdzona została poprzednia linia orzecnicza w tym zakresie. Zdaniem sądów działania podejmowane przez instytucje ogłaszające konkurs (m.in. PARP) na etapie oceny wniosków złożonych przez przedsiębiorców nie mają charakteru władczego, a przekazywane przez nie informacje o tej ocenie nie są decyzjami w rozumieniu przepisów k.p.a. Obowiązujące w tym zakresie przepisy wskazują instytucję zarządzającą (w większości programów Ministra Gospodarki i Pracy) jako organ dokonujący wyboru projektów, którym zostanie udzielone wsparcie. Brak bowiem przepisu prawa przyznającego określönemu podmiotowi prawa uprawnienia do podejmowania decyzji administracyjnych, rozumianych jako oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata, tak m.in. Postanowienie NSA z 19.03.2003 r. sygn. akt III SA 223/03, postanowienie NSA z 8.12.2003 r. sygn. akt III SA 2835/03, postanowienie WSA w Warszawie z 19.11.2004 r., sygn. akt III SA/Wa 1420/04, wyrok NSA z 24.05.2005 r. sygn. akt II GSK 70/05, postanowienie WSA w Warszawie z 9.06.2005 r., sygn. akt III SA/Wa 782/05, postanowienie WSA w Warszawie z 11.10.2005 r., sygn. akt III SA/Wa 2491/05, postanowienie WSA w Warszawie z 31.03.2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2777/05, postanowienie NSA z 24.05.2006 r., sygn. akt II GSK 394/05.

stulatu o bardziej ogólnym charakterze, dotyczącego wzmocnienia pozycji strony tego postępowania. Jest on szczególnie aktualny w przypadku, gdy beneficjentami pomocy będą rolnicy, prowadzący niewielkie gospodarstwa rolne, którzy wnioskując o środki z funduszu nie będą korzystali z fachowej pomocy w tym zakresie. Postulat ujednolicenia trybu postępowania, uproszczenia, przyspieszenia i obniżenia jego kosztów nie może zostać zrealizowany bez zapewnienia stronom należytej ochrony sądowej.

Legal character of the act of negative decision on support by the European Agricultural Fund for Rural Development

Summary

The aim of this paper is an attempt to evaluate selected procedural issues regulated by the Act of 7 March 2007 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), within the scope of a legal protection of a party to a suit.

This paper deals with two different procedural solutions in cases of support for rural development by the EAFRD. Within the first solution the support is given after the administrative proceedings in particular case and finished by the administrative decision. The other solution is of civil character, which means that the support is granted under the agreement between the Managing Authority and the beneficiary, while the administrative act is the source of the obligation. The main focus of the paper is on the act of negative decision on support by the fund. Its legal character and effects in a civil-legal sphere rise some doubts both in the doctrine as well as in judicial decisions made by different organs of state administration and administrative courts.

The analysis of provisions of the Polish act allows to draw conclusions on a very complicated legal character of the procedure of support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development. The implementation of the two different procedural solutions, the administrative and the civil ones, should be assessed critically. The unification, simplification and acceleration of the procedure of support for rural development by using one type of procedural solutions for all activities of Rural Development Program of 2007–2013 should be postulated. This postulate, however cannot be realized without providing the parties with adequate legal protection by the administrative court.

Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich

1. System wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Unii Europejskiej funkcjonuje już w naszym kraju w kolejnej, drugiej edycji. Horyzont czasowy pierwszej edycji wyznaczał Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004–2006¹. Konstrukcje prawne i mechanizmy wdrażania działań wspierających regulowało w tym okresie rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej², a w ustawodawstwie krajowym – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej³ oraz wydane, w wykonaniu delegacji ustawowej, rozporządzenia Rady Ministrów określające szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy finansowej na działania objęte planem, a także przestrzenny zasięg wdrażania tych działań⁴.

Kolejna, aktualna edycja wsparcia rozwoju obszarów wiejskich swoim horyzontem czasowym sięga do roku 2013 (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁵), a jego konstrukcję prawną regulują przepisy 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 Wiejskich (EFRROW)⁶. W krajowym porządku prawnym system wsparcia określają przepisy ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obsza-

1 Stanowiący załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich (M.P. nr 56, poz. 958).

2 Dz.Urz. UE.L.99.160.80.

3 Dz.U. nr 229, poz. 2273.

4 Przykładowo wskazać można 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).

5 Program ten stanowi, tak jak i program poprzedni, załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007r. (M.P. 07.94.1035).

6 Dz.Urz. UE.L. 277, 21.10.2005, s. 1–40 z późn. zm.

rów Wiejskich⁷, a także rozporządzeń wykonawczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Przy zachowaniu zasadniczych konstrukcji wdrażania wsparcia dla obszarów wiejskich w regulacji prawnej zaszły jednak istotne zmiany. Istotnym novum w regulacji prawa europejskiego, w stosunku do starej regulacji rozporządzenia 1257/1999, jest wskazanie w rozporządzeniu 1698/2005 priorytetów, którym mają zadośćuczynić poszczególne instrumenty wspierania obszarów wiejskich przypisane do poszczególnych tzw. osi. Priorytety nakreślone na poziomie Wspólnoty polegają na określeniu celów, do osiągnięcia których przyczyniać się ma wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, a pod pojęciem „osi” rozumie się spójną grupę środków, których wdrażanie prowadzi bezpośrednio do osiągnięcia szczegółowych celów i przyczynia się do realizacji jednego lub więcej celów określonych w art. 4 rozporządzenia nr 1698/2005. Zgodnie z powołanym przepisem, wsparcie rozwoju obszarów służyć ma osiągnięciu następujących celów (priorytetów):

- a) poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- b) poprawie środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami,
- c) poprawie jakości życia na obszarach wiejskich oraz popierania różnicowania działalności gospodarczej.

W ramach priorytetów nakreślonych na poziomie Wspólnoty (cele i osie), państwa członkowskie mają możliwość wyboru konkretnego instrumentarium, którego stosowanie służyć może rozwiązaniu problemów rolnictwa danego państwa członkowskiego i położenia nacisku na elementy specyficzne wymagające szczególnego wsparcia. Zarys instrumentów znajduje się w opracowanych na poziomie państw członkowskich krajowych planach strategicznych, w oparciu o które opracowywane są programy rozwoju obszarów wiejskich. W uzasadnieniu do rozporządzenia 1698/2005 stwierdza się, że państwa członkowskie przy programowaniu rozwoju obszarów wiejskich powinny uwzględniać priorytety wspólnotowe i krajowe, a także inne polityki wspólnotowe, w szczególności politykę rynku rolnego i politykę spójności.

Novum obecnej edycji wsparcia rozwoju obszarów wiejskich to nie tylko określenie celów i osi wsparcia, lecz także nałożenie przepisem art. 17 rozporządzenia 1698/2005 wymagania co do przeznaczenia środków pochodzących z budżetu UE na poszczególne osie. Wkład finansowy Wspólnoty w każdy z trzech celów określonych w art. 4 obejmuje przynajmniej 10% całkowitego wkładu EFFROW w program dla osi 1 i 3, oraz przynajmniej 25% całkowitego wkładu EFFROW w program

7 Dz.U. Nr 64, poz. 427; zm. Dz.U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1655; zm. Dz.U. z 2009 r. Nr 20, poz. 105.

dla osi 2; kwota równa przynajmniej 5% całkowitego wkładu EFFROW w program rezerwowana jest dla osi 4. Wyjaśnić należy, iż osie 1–3 odpowiadają celom wsparcia określonym w art. 4 rozporządzenia 1698/2005, natomiast specyficzny charakter ma oś 4. I tak:

- Oś 1 – to: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (art. 20–35 rozporządzenia);
- Oś 2 – to: Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich (art. 36–51 rozporządzenia);
- Oś 3 – to: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (art. 52–60 rozporządzenia);
- Oś 4 – to: Leader (art. 61–65 rozporządzenia), która nie jest odpowiednikiem konkretnego celu wsparcia określonego w art. 4 rozporządzenia, lecz stanowi wyraz wzmocnienia inicjatyw oddolnych i aktywizacji społeczności lokalnej na wsi, zakładając tworzenie sieci partnerstw lokalnych i lokalnych strategii rozwoju (art. 61 rozporządzenia).

Regulacja wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na szczepku Wspólnoty Europejskiej obejmuje zatem określenie generalnych celów wsparcia (art. 4 rozporządzenia 1698/2005), sprecyzowanie spójnych grup środków służących do osiągnięcia tych celów (osie), a także wyznaczenie podstawowych proporcji rozdziału środków finansowych, służących sfinansowaniu poszczególnych osi (art. 17 rozporządzenia).

Instrumentarium powyższe adresowane jest do poszczególnych krajów – członków Unii, a precyzyjnie rzecz biorąc – do organów odpowiedzialnych za przygotowanie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, czyli w naszym przypadku do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. PROW 2007–13, choć ma tylko rangę prawną uchwały Rady Ministrów, jest niesłychanie ważnym dokumentem, albowiem zawiera rozstrzygnięcia co do wyboru poszczególnych działań, należących do każdej z 4 osi, a także określa wstępne alokacje środków finansowych na poszczególne działania w latach 2007–13, co determinuje zakres i dynamikę czasową uruchomienia poszczególnych działań.

Typowy opis działania wybranego do realizacji w ramach danej osi zawiera następujące elementy: nazwa działania (np. Modernizacja gospodarstw rolnych), kod działania, podstawa prawna (odpowiedni przepis rozporządzenia nr 1698/2005, w przypadku „Modernizacji...” jest to art. 26 rozporządzenia), uzasadnienie wyboru działania, zakres pomocy, beneficjent, kryteria dostępu, forma i wysokość pomocy, poziom pomocy, zasięg geograficzny, szacowana liczba beneficjentów, wskaźniki monitorowania. Opis poszczególnych działań wspierających rozwój obszarów wiejskich, dokonany w PROW, nie ma charakteru normatywnego, nie stwarza więc uprawnień podmiotowych ani nie nakłada obowiązków na organy. Co wszakże wymaga podkreślenia, to fakt, iż określenie niektórych elementów działania, takich

jak oznaczenie beneficjenta i kryteriów dostępu do danej formy pomocy, określenie zakresu i wysokości pomocy, wskaźników monitorowania, rozstrzygało merytorycznie kwestie będące później przedmiotem regulacji w rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poszczególnej kategorii działania. Regulacje prawne nie odbiegają od opisu działania dokonanego w PROW 2007–13. A zatem PROW 2007–13 stanowi swoisty pomost pomiędzy ogólnymi unormowaniami prawa europejskiego a krajowymi regulacjami służącymi wdrożeniu poszczególnych działań mających na celu rozwój obszarów wiejskich.

2. Formalne zmiany w ustawodawstwie krajowym to nie tylko zastąpienie regulacji ustawowej z dnia 28 listopada 2003 r. regulacją z 7 marca 2007 r., lecz także zmiany w sposobie legislacji omawianej materii. Zmiany w sposobie legislacji polegają na rozszerzeniu przedmiotu regulacji objętej bezpośrednio przepisami rangi ustawowej, dotyczą doboru instrumentów prawnych (decyzja administracyjna czy umowa cywilnoprawna) służących wdrażaniu poszczególnych działań wspierających, wprowadzają istotne modyfikacje procedur prawnych organizujących udzielanie wsparcia oraz kontrolę prawidłowości wykorzystania przyznanych środków finansowych.

Przedmiotem bezpośredniej regulacji ustawowej w pierwszej ustawie (z 28.11.2003 r.) były podstawowe rozwiązania konstrukcyjne i procedury wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Regulacja nie była zbyt obszerna (w sumie 9 artykułów ustawy), a uzupełniały ją rozporządzenia wykonawcze Rady Ministrów określające szczegółowe warunki i tryb udzielania, wstrzymywania, zawieszania, zwracania i zmniejszania pomocy finansowej na działania objęte planem rozwoju obszarów wiejskich. Każde z ośmiu zadań było przedmiotem odrębnej regulacji aktem prawnym rangi rozporządzenia Rady Ministrów. Legislacja drugiej edycji wsparcia rozwoju obszarów wiejskich jest znacznie bogatsza. Rozbudowana została materia będąca przedmiotem regulacji bezpośrednio ustawą (art. 1–37 ustawy z 7.03.2007 r.). Delegację do wydania rozporządzeń wykonawczych, w miejsce dotychczas uprawnionej Rady Ministrów, otrzymał minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Przyjęto zasadę, iż każdy z kierunków działania w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich regulowany jest odrębnym rozporządzeniem ministra, co przy znacznym rozszerzeniu kierunków i działań w ramach wsparcia powoduje, że łączna liczba rozporządzeń wykonawczych przekracza 20.

Każdy ze stosownych modeli legislacji ma swoje plusy i minusy. Szeroki zakres bezpośredniej regulacji ustawowej stanowi gwarancję stabilności rozwiązań prawnych. Jednakże w przypadku konieczności zmian (a ustawa z dnia 7.03.2007 r. była już dwukrotnie nowelizowana) uruchomienie procedury parlamentarnej, łącznie z podpisem prezydenta, wymaga woli politycznej i czasu. Podobnie można oceniać

wybór rangi prawnej wykonawczego aktu normatywnego – rozporządzenie Rady Ministrów czy rozporządzenie ministra resortowo właściwego. Obciążenie rządu obowiązkiem wydania ponad 20-stu rozporządzeń wykonawczych nie wydaje mi się zadaniem zbyt absorbującym dla rządowych służb legislacyjnych. Wybrano wszakże formę rozporządzenia wykonawczego ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Terminowe przygotowanie aktu wykonawczego ma o tyle istotne znaczenie, że bez rozstrzygnięć szczegółowych zawartych w akcie wykonawczym wdrażanie poszczególnych kierunków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich jest praktycznie niemożliwe. Brak rozporządzeń wykonawczych lub opóźnienie ich wejścia w życie może decydować o możliwości wykorzystania środków przeznaczonych na poszczególne kierunki wsparcia. Ustawa z dnia 7.03.2007 r. weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 11.04.2007 r., natomiast rozporządzenia wykonawcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące poszczególnych działań były wydane w ciągu roku 2007 (8 rozporządzeń) oraz w roku 2008 (16 rozporządzeń); ostatnie z rozporządzeń zostało wydane dnia 17.07.2008 r.,⁸ a więc ponad rok od wejścia w życie ustawy.

Powierzenie kompetencji wydawania rozporządzeń wykonawczych ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi nie budzi zastrzeżeń, gdy chodzi o działania wspierające rozwój obszarów wiejskich poprzez poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (oś 1). Wydaje się wszakże uzasadniony postulat, aby akty normatywne regulujące wsparcia w ramach osi 2 – poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich – wydawane były przez ministra rolnictwa „w porozumieniu” z ministrem ochrony środowiska, natomiast rozporządzenia wykonawcze regulujące działania w ramach osi 3 – różnicowanie gospodarki wiejskiej i poprawa jakości życia na wsi – wymagałyby współdziałania ministra rolnictwa oraz ministra gospodarki. Postulat współdziałania kilku ministrów przy opracowaniu regulacji prawnej poszczególnych działań wspierających rozwój obszarów wiejskich podyktowany jest faktem, iż regulowana materia należy do przedmiotu zainteresowania kilku resortów, które powinny mieć wpływ na regulację prawną udzielania wsparcia, szczególnie w sytuacji, gdy w koalicyjnym rządzie poszczególni ministrowie reprezentują różne siły polityczne.

Kolejny problem z zakresu doboru instrumentów prawnych to kwestia stopnia szczegółowości regulacji prawnej rozporządzeń wykonawczych. Pamiętać należy, iż rozporządzenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi stanowi trzeci szczebel w hierarchii źródeł prawa. Zgodnie z zasadami dobrej legislacji, przepisy prawa krajowego nie powinny powtarzać przepisów prawa europejskiego, a przepisy rozporządzeń wykonawczych nie powinny dublować zapisów ustawowych. Względy pragmatyczne, a w szczególności trudności z dotarciem do prawa europejskiego przez adresa-

8 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 139, poz. 883).

tów tych norm – rolników, przemawiają jednak za tym, aby podstawowe przesłanki udzielenia wsparcia oraz konstrukcje prawne służące jego realizacji znalazły swoje miejsce także w prawie krajowym. Ze względu na niezbyt wysoki poziom kultury prawnej u rolników – beneficjentów pomocy, a także niski poziom obsługi prawnej⁹ jednostek organizacyjnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa udzielających wsparcia, wskazane jest, aby rozporządzenia wykonawcze w sposób raczej szczegółowy i rozbudowany regulowały obowiązki organów oraz uprawnienia rolników – beneficjentów wsparcia. Zauważyć wszakże należy, iż stopień szczegółowości regulacji prawnej powinien być zróżnicowany w zależności od mechanizmu prawnego zastosowanego przy udzieleniu wsparcia. Jak wiadomo, pomoc w ramach poszczególnych działań jest przyznawana bądź w drodze decyzji administracyjnej, bądź na podstawie umowy zawieranej z beneficjentem. Wydaje mi się, iż można wyrazić pogląd, że regulacja prawna tych działań, w których wsparcie jest przyznawane na podstawie umowy, powinna pozostawić szerszy margines swobody do uregulowania wzajemnych zobowiązań na zasadzie swobody umów jako wiodącej zasadzie prawa cywilnego.

W tym miejscu dochodzimy do pytania głównego, zasadniczego dla rozważań na temat doboru instrumentów prawnych służących wdrażaniu działań wspierających rozwój obszarów wiejskich. Dobór polega na potrzebie wyboru – decyzja administracyjna czy umowa cywilnoprawna, jako mechanizm organizujący transfer środków służących wsparciu poszczególnych działań. Jak twierdzą wybitni znawcy prawa, nie ma spraw ze swej istoty cywilnych lub administracyjnych, a wola ustawodawcy decyduje o tym, czy konkretna sprawa będzie załatwiona w trybie cywilnoprawnym czy administracyjnym¹⁰. „Nie znaczy to oczywiście, by ustawodawca mógł sobie dobierać instrumenty prawne w sposób całkowicie dowolny. Musi się liczyć zawsze z prawami rozwoju społecznego i realnym układem stosunków”¹¹. W pierwszej edycji wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, na 8 kategorii zadań wspierających w 7-miu, pomoc była udzielana w drodze decyzji administracyjnej; jedynie pomoc techniczna dla jednostek organizacyjnych i organów realizujących zadania udzielona była na podstawie umowy cywilnoprawnej. Obecnie realizowane wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, przy znacznej rozbudowie kierunków wsparcia, reguluje udzielenie pomocy na podstawie decyzji administracyjnej w 11-stu przypadkach. Umowa jest instrumentem organizującym wsparcie w 12-stu rodzajach działań wspierających. O wyborze mechanizmu prawnego organizującego konkretny rodzaj wsparcia zdecydował sam ustawodawca, określając bezpośrednio w ustawie działania, w których pomoc jest przyznawana w drodze decyzji administracyjnej (art. 20 ustawy) oraz działania, kiedy pomoc jest przyznawana na podsta-

9 Na ten temat por. S. Prutis, Instrumenty prawne wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków UE (w świetle orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku), *Studia Iuridica Agraria* 2007, t. 6, s. 41.

10 J. Starościk, *Administracja, zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 120.

11 A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 15.

wie umowy (art. 22 ustawy). W uzasadnieniu ustawy brak jest szerszego wyjaśnienia rozstrzygnięć podjętych w tym zakresie.

Ocena adekwatności stosownych instrumentów prawnych wymaga pogłębiania analizy teoretycznej a przede wszystkim badań empirycznych, w jakim stopniu zastosowane mechanizmy realizują cele stawiane przed instytucją wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. W tym miejscu wskazać można jedynie na pewne generalne prawidłowości. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich polega na udzieleniu pomocy finansowej dużej liczbie beneficjentów (głównie rolników) w sytuacji ograniczonej ilości środków. Udzielenie pomocy wymaga sprawdzenia przesłanek jej przyznawania oraz wydania szybkiego rozstrzygnięcia, co przemawia za wykorzystaniem instrumentu decyzji administracyjnej. Stosunek administracyjnoprawny pozwala na należytą kontrolę wykorzystania środków pomocy. Kontrolę wykorzystania środków zapewnia także stosunek cywilnoprawny, zrodzony umową przyznającą środki na określone działanie. Umowa jest instrumentem elastycznym pozwalającym, w ramach zasady swobody umów, na zindywidualizowane określenie sposobu wykorzystania środków, co jest szczególnie ważne, gdy pomoc udzielana jest na cele inwestycyjne. Decyzja winna mieć zastosowanie tam, gdzie udzielana pomoc przybiera postać działań schematycznych, szablonowych; umowa wówczas, gdy potrzebne jest zindywidualizowanie warunków wykorzystania pomocy dla realizacji złożonych procesów, np. procesów inwestycyjnych.

Przy ocenie prawidłowości doboru instrumentów prawnych wdrażających wsparcie konieczne jest uwzględnienie procedur prawnych udzielania pomocy. Procedura powinna zabezpieczać kontrolę spełnienia przesłanek do ubiegania się o uzyskanie pomocy oraz kontrolę prawidłowości wykorzystania tej pomocy. Nadto procedura powinna zabezpieczać prawo beneficjentów do uzyskania pomocy w sytuacji spełnienia prawem określonych przesłanek do jej uzyskania, a także prawo beneficjentów do rozpoznania ewentualnego sporu z organem udzielającym pomocy przez niezawisły sąd.

3. Wydanie decyzji administracyjnej wymaga oczywiście procedury administracyjnej regulowanej przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast spory wynikające ze stosunków umownych rozpoznają sądy powszechne, stosując reguły kodeksu postępowania cywilnego. Ogólne reguły procedury administracyjnej zostały wszakże zmodyfikowane na mocy art. 21 ustawy z dnia 7.03.2007 r. Do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej stosuje się przepisy k.p.a., o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

Korekty w modelu postępowania administracyjnego dotyczą głównie pozycji strony w toku postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy, w postępowaniu w sprawie dotyczącej przyznania pomocy, organ, przed którym toczy się postępowanie:

- 1) stoi na straży praworządności,
- 2) jest obowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy,
- 3) udziela stronom, na ich żądanie, niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania,
- 4) zapewnia stronom, na ich żądanie, czynny udział w każdym stadium postępowania; przepisu art. 81 k.p.a. nie stosuje się.

Przytoczony przepis wskazuje jednoznacznie, iż korektury w zastosowaniu k.p.a. polegać mają na próbie zachowania podstawowych zasad postępowania (zasada legalności i praworządności wyrażana w art. 6 i początkowej części art. 7 k.p.a.), przy istotnej modyfikacji reguł postępowania dowodowego (nawet z odstępstwem od zasady prawdy obiektywnej)¹². Konsekwencje tych zmian będzie musiało wyjaśnić orzecznictwo sądów administracyjnych, albowiem można mieć daleko idące wątpliwości, jakie są istotne różnice w działaniu organu administracji, kiedy organ ten działa na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.), a kiedy jedynie „stoi na straży praworządności” (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy).

Nakładając na organ administracji publicznej obowiązek rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący (art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy), ustawodawca zdecydował się na odejście od zasady prawdy obiektywnej wyrażanej w części 2 art. 7 k.p.a., obligującej organy administracji do podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zwolnienie organu administracji z obowiązku „podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego” oznacza, że ARiMR nie ma obowiązku aktywnego poszukiwania dowodów na poparcie oświadczeń składanych we wniosku przez ubiegającego się o pomoc beneficjenta. W nowym modelu postępowania dowodowego to strony (oraz inne osoby) uczestniczące w postępowaniu są obowiązane przedstawić 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 wywodzi skutki prawne (art. 22 ust. 3 ustawy). Przyjęta w ustawie klauzula ciężaru dowodu nie odbiega od klauzuli ciężaru dowodu regulowanej przepisem art. 6 Kodeksu cywilnego. Klauzula ta jest jedną z podstawowych zasad regulacji stosunków między równorzędnymi podmiotami prawa prywatnego w sferze materialnoprawnej i procesowej. Klauzula ta nie przystaje do legislacji dotyczącej procedur stosowanych w rozstrzyganiu stosunków publicznoprawnych. Za-

12 Szerszy komentarz tych reguł zawiera opracowanie: J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Komentarz, Warszawa 2008, s. 48 i n. Komentarz dotyczy art. 3 ustawy wymienionej w tytule Komentarza, jest wszakże w pełni zasadny w stosunku do treści przepisu art. 21 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich wobec identycznego brzmienia tych przepisów.

stosowanie rozkładu ciężaru dowodu przewidzianego w art. 6 kc. do relacji występującej pomiędzy AR i MR (decydującą władczo o przyznaniu pomocy) a rolnikiem (wnioskującym o przyznanie wsparcia) zrodzi – jak twierdzą komentatorzy – szereg wątpliwości interpretacyjnych, z którymi zmierzyć się przyjdzie organom odwoławczym i sądom administracyjnym¹³.

Korektury w modelu postępowania administracyjnego zostały wprowadzone „w podobnym zakresie, zarówno w omawianej ustawie, jak i w ustawie o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹⁴. Stan ten też może budzić wątpliwości. Udzielenie wsparcia bezpośredniego wymaga wydania (corocznie) decyzji administracyjnej przyznającej płatności każdemu rolnikowi posiadającemu grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, o łącznej powierzchni działek rolnych nie mniejszej niż 1 ha. Oznacza to konieczność wydania około 1,8 mln decyzji administracyjnych. Tak ogromna liczba decyzji uzasadnia konieczność uproszczenia, usprawnienia i obniżenia kosztów prowadzonych postępowań administracyjnych. Wobec identyczności przesłanek warunkujących przyznanie płatności bezpośrednich, wydane decyzje mogą być oparte na schematach rozstrzygnięć, co pozwala na uproszczenie procedury.

W przypadku decyzji jako instrumentu uruchamiającego wsparcie rozwoju obszarów wiejskich mamy do czynienia z sytuacją częściowo odmienną. Decyzje te nie mają tak masowego charakteru. Są one zróżnicowane co do treści, ponieważ dotyczą 11 rodzajów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. W konsekwencji zróżnicowany jest również przedmiot i zakres postępowania dowodowego. I tu rodzi się pytanie, czy zastosowanie jednolitego schematu uproszczenia postępowania w stosunku do wszystkich decyzji znajduje uzasadnienie. Odpowiedź wymaga pogłębianych badań teoretycznych i empirycznych, pamiętać wszakże należy, że to pełny model postępowania administracyjnego, regulowanego przepisami k.p.a. stanowi gwarancje obiektywnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Modyfikacje procedury osłabiają pozycję procesową stron postępowania.

Zupełnie nowatorskie rozwiązanie zostało zaproponowane w procedurze udzielania wsparcia na podstawie umowy. „Nowalijka” ta uregulowana została przepisami art. 22 ust. 2 oraz ust. 3 ustawy. Zgodnie z dyspozycją przepisu ust. 2, „do postępowań w sprawach przyznania pomocy na podstawie umowy prowadzonych przez podmioty wdrażające nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu doręczeń i wezwań, udostępniania akt, a także skarg i wniosków. Przepisy art. 21 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio”. Przytoczone sfor-

13 Por. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *iw.*, s. 54.

14 Por. art. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 217 z późn. zm.).

mułowanie przepisu art. 22 ust. 2 ustawy wskazuje, iż udzielenie pomocy na podstawie umowy poprzedzone jest postępowaniem quasi-administracyjnym, mającym na celu sprawdzenie, czy spełnione są warunki przyznania takiej pomocy. W tym postępowaniu wstępnym „nie stosuje się przepisów k.p.a.”, ale w istocie stosuje się k.p.a. tylko w formie zmodyfikowanej, albowiem poprzez wskazanie, iż „przepisy art. 21 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio” mamy do czynienia z takim samym modelem postępowania jaki znajduje zastosowanie w sytuacji udzielenia pomocy na podstawie klasycznej decyzji administracyjnej.

Procedura administracyjna znajduje także zastosowanie w sytuacji odmowy przyznania pomocy udzielanej na podstawie umowy. W przypadku, gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy udzielonej na podstawie umowy, podmiot wdrażający informuje wnioskodawcę, w formie pisemnej, o odmowie jej przyznania z podaniem przyczyn odmowy (art. 22 ust. 3). W takim przypadku wnioskodawcy przysługuje prawo wnoszenia do sądu administracyjnego skargi, na zasadach i w trybie określonym dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵.

Prawdą jest, iż sądy administracyjne sprawując kontrolę działalności administracji publicznej, pod względem zgodności z prawem, orzekają w sprawach skarg na inne niż decyzje administracyjne i postanowienia, akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Czy informację o odmowie udzielenia pomocy można uznać za taki akt lub czynność? Kolejny problem wymagający rozważenia to charakter orzeczeń sądów administracyjnych. Sądy te, uwzględniając skargę, orzekają kasacyjnie – uchylają zaskarżony akt administracyjny. Na mocy art. 146 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, uchyla ten akt albo stwierdza bezskuteczność czynności. Czy zatem sąd ma uchylić albo stwierdzać bezskuteczność informacji o odmowie przyznania pomocy? Wydaje się, że w analizowanych sprawach zastosowanie powinien znaleźć przepis art. 146 § 2, który stwierdza, że w sprawach, o których mowa w § 1, sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa. I tu też rodzi się pytanie, czy wyrok sądowy ma nakładać obowiązek zawarcia umowy z beneficjentem, czy też może – uwzględniając treść przepisu art. 64 kc. – prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli zastępuje to oświadczenie. To są problemy bardzo istotne dla funkcjonowania systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z punktu widzenia ochrony interesów beneficjentów. Osobiście jestem zdania, iż niezbędna jest tutaj interwencja ustawodawcy upraszczająca system przyznania pomocy. Tam,

15 Dz.U. Nr 153, poz. 12702 z późn. zm.

gdzie pomoc udzielana na mocy umowy wymaga skomplikowanej oceny warunków jej przyznania oraz kontroli wykorzystania środków, umowa może być poprzedzona decyzją administracyjną zaliczającą beneficjenta do kategorii osób kwalifikujących się do uzyskania pomocy. Rozmiary pomocy, zasady jej udzielenia, kontrolę wykorzystania środków określałaby umowa. Dobór instrumentu prawnego służącego udzieleniu wsparcia – decyzja administracyjna czy umowa cywilnoprawna – winien być poprzedzony oceną, który z mechanizmów jest adekwatny do kontroli spełnienia przesłanek warunkujących uzyskanie pomocy, a jednocześnie zapewnia skuteczną ochronę interesów prawnych beneficjenta, któremu pomoc jest przyznana.

The Choice of the Legal Instruments of the Development of Rural Areas

Summary

The implementation of the Rural Development Programme in Poland in 2007-2013 is based on the new legislation of the European Union, as well as on the Polish law in form of legislative and administrative provisions, the latter issued by the Minister of Agriculture. In the new legislative framework the existing legal instruments of financial assistance remain in force. It also introduces a range of new procedural provisions, develops the catalog of instruments, as well as emphasizes the application of civil law contract as an organizational instrument of granting financial assistance. The choice of legal instrument granting financial assistance - whether administrative decision or civil law contract - should be preceded by a profound examination giving answer to the question: which of the instruments is more appropriate for controlling compliance with the requirements for financial assistance and, at the same time, for securing legal interests of the beneficiary.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 – ocena efektywności realizacji polityki strukturalnej

Przedsięwzięcia rolników finansowane w ramach zrealizowanego już PROW 2004–2006 były na tyle zróżnicowane, że wywierały wpływ zarówno na zmiany strukturalne w gospodarstwach rolnych, jak też były elementem polityki rynkowej w rolnictwie, czyli stanowiły o poziomie bieżących dochodów rolników.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie działań, które w ramach tego Planu miały oddziaływać głównie na zmiany strukturalne w gospodarstwach rolnych oraz ocena ich efektywności – zarówno w kontekście wymagań formalno-prawnych stawianych przed beneficjentami, jak też praktyki przyznawania środków finansowych, służących zmianom strukturalnym w gospodarstwach rolnych. Wybór z PROW 2004–2006 działań związanych z polityką strukturalną w rolnictwie wynika przede wszystkim z uznania faktu, że jedynie zmiany struktur dają trwały wzrost dochodu rolniczego w gospodarstwach rolnych, w tym także poprawę parytetu tych dochodów.

Rozwój gospodarczy w rolnictwie, a tym samym zwiększenie dochodowości gospodarstw rolnych, dokonuje się poprzez modernizację, poprawę wewnętrznej struktury oraz organizacji gospodarstw rolnych. Rozwój obszarów wiejskich, poprawa otoczenia infrastrukturalnego rolnictwa jest tutaj również istotna, choć jedynie wspomagająca zmiany strukturalne w samych gospodarstwach rolnych. Ten kierunek polityki rolnej daje długotrwały efekt gospodarczy w odróżnieniu od krótkotrwałego efektu polityki rynkowej, czyli wspomagania bieżących dochodów gospodarstw rolnych.

Protekcjonizm rolny, wyrażający się polityką rynkową w rolnictwie, odsuwa na krótko konieczność poddania się procesom dostosowawczym. W długim okresie działa jednak konserwująco, zmniejszając konkurencyjność tego sektora i jego szanse rozwojowe¹. Dlatego ocena działań PROW w zakresie oddziaływania na przekształcenia strukturalne w gospodarstwach rolnych daje nam pogląd na to (ujmując

¹ Ernst E. Lipiński, Polityka strukturalna jako część europejskiej polityki rolnej. Pamiętnik Instytutu Macieja Rataja 1996, z. 3, s. 107.

rzecz publicystycznie), na ile nasza pomoc dla dzisiejszych rolników pozwoli uniknąć tych problemów naszym dzieciom.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że działania Wspólnej Polityki Rolnej w ramach struktur w rolnictwie są w dużym stopniu zdecentralizowane. W związku z tym każdy kraj członkowski, stosownie do własnych problemów wynikających z jego ustroju rolnego, ma dużą swobodę w określaniu kierunków oraz wielkości środków rozdysponowanych na pomoc strukturalną na obszarach wiejskich. Tym samym każdy kraj członkowski UE jest odpowiedzialny za celowość i skuteczność regulacji prawnych, które określają warunki tej pomocy oraz podmioty upoważnione do jej otrzymania. Dlatego ocena działań strukturalnych w ramach WPR w Polsce nie jest oceną całej polityki UE. Znamy przykłady, kiedy w krajach członkowskich polityka struktur w rolnictwie była realizowana bardzo efektywnie, a w innych znacznie gorzej.

W praktyce efektywność rozwojowa Wspólnej Polityki Rolnej zależna jest od wyboru sposobu jej realizacji. W ujęciu modelowym możliwe jest przyjęcie polityki dystrybucyjnej bądź alokacyjnej. Rozdzielamy pomoc finansową pomiędzy wszystkich rolników (dystrybucja), czy też wybieramy gospodarstwa modernizacyjne, które wspomagamy w ich rozwoju tak, żeby stały się samodzielne (alokacja), przy założeniu że pozostałe gospodarstwa rolne, a właściwie rolnicy, będą mieli możliwość uzyskania nierolniczych źródeł dochodów.

W założeniu polityka strukturalna jest polityką alokacyjną skierowaną na samopomoc, zaś polityka rynkowa dystrybucyjną, czyli protekcjonistyczną. Równocześnie należy przypomnieć, że artykuł 39 układu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 25 marca 1957 r. określa cele polityki rolnej jako działania strukturalne tzn. „zwiększenie wydajności rolnictwa poprzez popieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej, aby zapewnić w ten sposób odpowiedni poziom życia ludności wiejskiej”.

W myśl takich stwierdzeń traktatowych, to właśnie realizacja polityki strukturalnej winna być podstawą działań w odniesieniu do rolnictwa. Jednakże w związku z tym, że zasadniczo zmiany struktur w rolnictwie przynoszą efekty gospodarcze w długim czasie i wymagają precyzyjnej instrumentacji prawnej, polityka strukturalna przedziera się do strefy wykonawczej z wielkim trudem.

Praktycznie aż do reformy Wspólnej Polityki Rolnej – Agenda 2000 w polityce rolnej Unii Europejskiej dominowała polityka rynkowa, zaś polityka strukturalna była wyraźnie zaniedbywana. Ten kierunek realizacji rozwoju polityki rolnej był wynikiem oceny jej politycznej skuteczności. Polityka dystrybucyjna jest dla zainteresowanych polityków znacznie bardziej efektywna (bo przekłada się na liczbę gło-

sów wyborczych) niż stosowana selektywnie polityka alokacyjna². Bieżące cele polityczne zachęcają więc z reguły do rozwijania polityki dystrybucyjnej, jako nośnej społecznie.

Mając na względzie te ogólnoeuropejskie tendencje w funkcjonowaniu Wspólnej Polityki Rolnej, spojrzeć możemy na konstrukcję i realizację PROW 2004–2006 r. i ocenić ich oddziaływanie na zmiany strukturalne w rolnictwie polskim.

1. Renty strukturalne

Są sztandarowym przedsięwzięciem w ramach europejskiej polityki rolnej, bo mają oddziaływać na zdecydowanie zbyt „rozproszoną” strukturę gospodarstw rolnych oraz poprawić strukturę demograficzną rolników. W Polsce te problemy są szczególnie istotne. Mamy zbyt dużo małych gospodarstw rolnych prowadzonych głównie przez rolników w wieku przedemerytalnym.

W okresie opisywanego Planu na renty strukturalne wydawkowano 640,5 mln € plus 38 mln € realokacji z innych działań³

Duże zainteresowanie rentami strukturalnymi (58 tysięcy wniosków, przekazano 53,6 tysiąca gospodarstw rolnych) wynikało z tzw. starości demograficznej polskiego rolnictwa. Równie jednak istotna była konstrukcja prawna warunków uzyskania tej renty. Trzeba tu wymienić łatwość jej uzyskania oraz możliwość jedynie pozornego przekazania gospodarstwa rolnego następcom.

Otóż, jak pokazała praktyka, najwięcej gospodarstw przekazano w okolicach dużych miast. Wobec praktycznego braku wymagań wykształcenia rolniczego w stosunku do osób przejmujących gospodarstwo rolne, przekazywano je głównie dla nierolników, dzieci rolnika pracujących poza rolnictwem. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że w omawianym okresie regulacje prawne nie nakładały na przekazującego gospodarstwo rolne za rentę obowiązku zaprzestania działalności rolniczej. Następca miał wprowadzić obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres pięciu lat, brak jednakże sankcji za niewykonanie tego obowiązku czynił go iluzorycznym.

Jeśli do tych mankamentów regulacji rent strukturalnych dołączymy możliwość podziału gospodarstwa rolnego przy przekazaniu za rentę, otrzymujemy taki oto obraz praktyki rent strukturalnych: rolnik w wieku przedemerytalnym aktem notarialnym darowuje ze swojego gospodarstwa po 1 ha swojej córce i synowi. Następnego dnia składa wniosek o rentę strukturalną w zamian za przekazanie gospodarstwa po połowie na rzecz powiększenia tych nowo utworzonych „gospodarstw

rolnych”. Rolnik, w związku z tym, że jego dzieci już od dawna pracują w mieście, dalej prowadzi już nie swoje gospodarstwo rolne, oraz otrzymuje rentę strukturalną. Taka praktyka, częsta zresztą, doprowadziła do pełnej dezorientacji w zakresie zmian strukturalnych w rolnictwie spowodowanych rentami.⁴

Jedno co możemy stwierdzić z pewnością, to fakt znaczącego rozejścia się stanu własności ze stanem posiadania gospodarstw rolnych. Nieznana jest także struktura demograficzna, a zwłaszcza wiek rolników faktycznie podejmujących decyzje gospodarcze. W związku z tym dane o przekazaniu 53 % gospodarstw rolnych na powiększenie gospodarstw już istniejących,⁵ możemy spokojnie uznać za statystykę wulgarną.

Podsumowując funkcjonowanie rent strukturalnych w latach 2004–2006 trzeba wskazać, że nie spełniły one swojej funkcji zwiększania powierzchni gospodarstw rolnych. W najlepszym przypadku osiągnęliśmy efekt prostego przekazania gospodarstwa rolnego analogicznego do przekazania za emeryturę.

W związku z opisanymi wcześniej praktykami przekazania gospodarstwa kilku następcom, w przyszłych okresach może pojawić się faktyczny podział takich gospodarstw, które w sensie ekonomicznym stanowią dziś jeden organizm. Kontynuowanie działalności rolniczej przez rolnika, który uzyskał rentę strukturalną, nie doprowadziło w wystarczającym stopniu do „odmłodzenia” rolnictwa.

Renty strukturalne stały się więc w tym kształcie elementem bieżących dochodów, a nie polityki strukturalnej w rolnictwie. W sensie formalnym doprowadziły nawet do destrukuryzacji gospodarstw rolnych.

2. Wspieranie gospodarstw niskotowarowych

Działanie to miało wspomagać określoną grupę gospodarstw rolnych⁶, w celu pobudzenia do restrukturyzacji podmioty o niewielkim potencjale, które produkują głównie na własne potrzeby.

Finansowanie tego działania było zaplanowane w wysokości 376 mln €, później zaś wspomóżone 48,2 mln € z innych działań. Tak wielka realokacja (+13%) wynikała z dużego zainteresowania beneficjentów. Złożono 171 tysięcy wniosków, wydano 157 tysięcy decyzji pozytywnych⁷. Wsparcie było określone jednakowo dla

² Op. cit., s. 108

³ Źródło: ARiMR – trzy lata po akcesji. Warszawa 2007, s. 50.

⁴ Przykładowo w województwie podlaskim skuteczna była tylko jedna kontrola ARiMR dotycząca zgodności z prawem przekazania gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną (kontrole takie zdarzały się w zasadzie wyłącznie na skutek donosów), gdy okazało się, że przekazano następcy nie gospodarstwo, a teren rekreacyjny – las oraz daczę.

⁵ Źródło: ARiMR..., s. 51.

⁶ 2–4 ESU – niski poziom żywotności ekonomicznej. W Polsce takich gospodarstw w 2004 roku było niecałe 280 tys.

⁷ Źródło: ARiMR..., s. 53.

wszystkich gospodarstw, tzn. 1250 €, rocznie przez 5 lat. Kwota niewielka, niedająca podstawy finansowej do modernizacji gospodarstwa.

Warunkiem uzyskania wsparcia było przedłożenie planu działania, który w praktyce był określeniem celu wydatków⁸. Najczęściej rolnicy deklarowali zakup gruntu, zwierząt hodowlanych bądź maszyn rolniczych. Wystarczające było przy tym nabywanie maszyn używanych!

Tak liberalne określenie warunków wsparcia pozwala nam stwierdzić, zwłaszcza w sytuacji faktycznego braku kontroli wydatków, że wspieranie gospodarstw niskotowarowych było świadczeniem zbliżonym do dodatkowej płatności bezpośredniej i w praktyce nie przyniosło znaczących skutków modernizacyjnych w tej grupie gospodarstw⁹.

3. Wspieranie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania

Celem tego działania było zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania terenów, gdzie występują łącznie dwa elementy: ujemny bilans demograficzny oraz niska jakość gleb.

Wspieranie gospodarstw rolnych na tych terenach miało przeciwdziałać porzuceniu gruntów rolnych, na których utrudniona jest działalność rolnicza.

Kryteria uznania gmin za położone na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania były na tyle łagodne, że dopuściły do szczególnego wspomaganie w tym działaniu ponad połowy użytków rolnych w Polsce¹⁰. Wspomaganie to zostało zrealizowane w postaci zryczałtowanej płatności do każdego hektara położonego na obszarach ONW przez 5 lat (od 179 do 320 zł/ha/rok).

Wymogiem uzyskania świadczeń było złożenie wniosku oraz zobowiązanie do ewidencji zabiegów agrotechnicznych. Wszystkie wnioski zostały uwzględnione. W związku z tym na to działanie wydano 977 mln € + 20,7 mln € realokacji.

Mimo że środki przeznaczone na to działanie były tak duże, ich znaczne rozproszenie nie mogło spowodować zmian strukturalnych. Była to typowa pomoc dys-

8 Indagowany kierownik biura powiatowego ARiMR nie wiedział nawet, że taki plan działania był wymagany. Później stwierdził, że pewnie chodzi o spis zakupów, jaki mają przedstawić rolnicy i że on sam doradza, że żeby niepotrzebnie nie wydawać pieniędzy, należy wpisać we wniosku iż za uzyskane wsparcie „podejmie się działania w celu założenia grupy producentów rolnych”. To też wystarczyło, żeby pozytywnie ocenić taki wniosek.

9 Charakterystyczne jest tutaj stanowisko Zespołu – Komitetu do Sprawy Monitorowania PROW 2004–2006, który w swoich propozycjach alokacji środków finansowych na ten cel pisze: 2004 r.: „działanie to ma na celu poprawę sytuacji dochodowej i w efekcie warunki dla restrukturyzacji”; 2006 r.: „ma na celu pomoc finansową w celu zachowania płynności finansowej gospodarstw o małej skali produkcji „– żadnej restrukturyzacji!”

10 Przykładowo w województwie podlaskim tylko 3 gminy nie są położone na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

trybucyjna, która wspomagała zbyt wiele gospodarstw rolnych, a równocześnie była konkurencyjna w stosunku do form aktywnej modernizacji gospodarstw rolnych¹¹.

4. Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE

Działanie to miało na celu pokrycie kosztów inwestycji związanych ze specyficzną ochroną środowiska. Były tutaj przewidziane 3 standardy:

- przechowywanie nawozów naturalnych,
- standardy produkcji mleka,
- standardy ferm kur niosek.

Zaprojektowano na ten cel 687 mln €, po czym odebrano w ramach realokacji 14 mln €¹². Praktycznie w tym działaniu dominowały wnioski o finansowanie tzw. płyty obornikowej i zbiorników na gnojówkę (90% wniosków) oraz instalacji do schładzania mleka, wyjątkiem były wnioski o finansowanie klatek dla kur (1%).

Duże zainteresowanie pierwszym standardem wynikało z formy jego finansowania. Środki na ten cel można było uzyskać po złożeniu wniosku i kontroli ARiMR badającej, czy takiej płyty obornikowej lub zbiornika nie ma w gospodarstwie rolnym¹³. Później następowało przyznanie I raty dotacji, wykonanie działań dostosowawczych, złożenie oświadczenia powykonawczego przez rolnika i przyznanie II raty dotacji.

Spotykana w literaturze¹⁴ pozytywna ocena dążenia rolników do inwestowania w dojście do standardów UE, pomimo iż te inwestycje nie przynoszą dodatkowych dochodów, a jedynie chronią środowisko przed wielkostatną produkcją zwierzęcą, wydaje się naiwnością w sytuacji gdy, jak pokazała praktyka, w wielu przypadkach inwestycja była przeprowadzona i sfinansowana I ratą dotacji, zaś II rata była w tej sytuacji zyskiem gospodarstwa rolnego.

Stąd właśnie duże zainteresowanie rolników tym działaniem. Złożono 73 tysięcy wniosków i przyznano 70 tysięcy dotacji¹⁵.

Oceniając efektywność strukturalną tych działań należy wykazać że spełniły one podwójną rolę: poprawy strukturalnej w gospodarstwach beneficjentów oraz

11 Należy tu wskazać na realokację środków na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania z takich działań jak: dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, zalesianie gruntów rolnych czy też wspomaganie grup producentów rolnych.

12 Źródło: ARiMR..., s. 64.

13 W tym przypadku w oczywistej gorszej sytuacji byli najlepsi rolnicy, którzy wcześniej wykonali te inwestycje z własnych środków (przed wstąpieniem Polski do UE).

14 M. Bułkowska, Ocena realizacji programu PROW w Polsce w latach 2004–2006, Roczniki Naukowego Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2007, t. 9.

15 Źródło: jw.

wykorzystanie tych środków na wspomnienie bieżących dochodów w gospodarstwie rolnym.

5. Wspomaganie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych

Jak nazwa wskazuje, chodziło tutaj o takie działania rolnicze, które będą również korzystne środowiskowo, a więc: rolnictwo zrównoważone i ekologiczne, łąki i pastwiska ekstensywne, ochrona gleb i wód, strefy buforowe i zachowanie lokalnych ras zwierząt.

Na wspomaganie tych działań przeznaczono 349 mln €. W programie uczestniczyło tylko 70 tys. rolników, którzy w dominującym zakresie składali wnioski o:

- ochronę gleb i wód, czyli poprawę jakości gleby przez zastosowanie tzw. wsiewek i międzyplonów. Popularność tych wniosków (52.400) wynikała z faktu, że rolnicy i tak stosowali takie zabiegi na słabszych glebach, a po przystąpieniu do programu mogli otrzymać za to dodatkowe pieniądze,
- rolnictwo ekologiczne – 11.988 gospodarstw, które uzyskały certyfikat,
- łąki ekstensywne (15.600 wniosków), z reguły dotyczyły one łąk, które do tej pory były faktycznie ugorami zarośniętymi krzakami czy też pokrzywą.

W praktyce programy rolnośrodowiskowe miały wpływ na środowisko na gruntach rolnych, które dotychczas rolniczo nie były użytkowane. Chodzi tutaj o takie grunty marginalne, jak np. ugorowane łąki śródleśne, które teraz znów stały się użyteczne dla ptactwa czy zwierzyny dziko bytującej.

6. Zalesianie gruntów rolnych

Celem tego działania było przede wszystkim odrolnienie gruntów rolnych najgorszej jakości, ale także osiągnięcie efektów środowiskowych, takich jak: zmniejszenie fragmentacji lasów, budowa tzw. korytarzy ekologicznych i budowa stabilności lasów.

Dostępność tego programu dla rolników była pełna. Każdy formalnie prawidłowy wniosek był finansowany. Podstawowym zaś ograniczeniem był wymóg zalesiania głównie gruntów klasy V i VI oraz zgodność zalesień z gminnym miejscowym planem przestrzennym, czy też w jego braku z warunkami zagospodarowania terenu. Mimo przeznaczenia na cele zalesiania gruntów rolnych kwoty tylko 102 mln €, dokonano jeszcze ujemnej alokacji w wysokości 7 mln €.

Wynikło to z niedostatecznego zainteresowania rolników dotacjami do zalesiania gruntów rolnych (w trakcie całego programu zalesiono zaledwie 42 tys. ha), gdyż, jak pokazano wcześniej, inne działania PROW były silnie konkurencyjne wobec zalesiania gruntów rolnych. Dotyczy to zwłaszcza dopłat do obszarów o nieko-

rzystnych warunkach gospodarowania czy finansowania przedsięwzięć rolnośrodowiskowych.

Niezwykle łatwa dostępność wspomagania w ramach takich działań spowodowała, że zalesianie stało się, pomimo dużych dotacji, względnie nieopłacalne, bo wymagało dodatkowych działań (zalesianie i opieka nad lasem), a równocześnie likwidowało podstawę do uzyskania świadczeń z tamtych programów w przyszłych okresach.

7. Grupy producentów rolnych

Na to działanie przeznaczone było 25,5 mln € i tutaj od razu musimy zwrócić uwagę na rekordową realokację minus 11 mln €.

Do Agencji wpłynęły 102 wnioski, w odniesieniu do których wydano 99 decyzji administracyjnych przyznających pomoc, jednakże już tylko 78 grup uzyskało decyzję o przyznaniu środków finansowych, zaś wypłata tych środków w kwocie 12,3 mln zł dotyczyła zaledwie 49 GPR. Zainteresowanie tym działaniem skupiło się na obszarach województwa wielkopolskiego – 23 grupy, kujawsko-pomorskiego 20 grup, opolskiego i dolnośląskiego – po 12 grup.

Na generalnie niewielkie zainteresowanie rolników zbiorowym działaniem, wynikającym chyba jeszcze z czasów kolchozów, nałożyło się jeszcze ograniczenie wsparcia finansowego wyłącznie do grup wpisanych do rejestrów prowadzonych przez marszałków województw pomiędzy 1 maja 2004 a 31 grudnia 2006 r.

Upraszczając nieco, możemy stwierdzić, że w skali kraju w odniesieniu do grup producentów rolnych nie odnieśliśmy żadnych sukcesów w budowie nowych struktur organizacyjnych w rolnictwie.

Podsumowując efektywność wydatkowania środków w PROW 2004–2006, należy stwierdzić, że:

- » większość działań proponowała środki rozproszone. Niewielkie kwoty nie zachęcały do wydatkowania tych pieniędzy na cele rozwojowe gospodarstwa;
- » formalno-prawne wymagania i działania kontrolne w stosunku do beneficjentów były zbyt łagodne, nie wymagały działań restrukturyzacyjnych w gospodarstwie rolnym, zakładały od początku alimentacyjny charakter świadczeń;
- » w regulacjach prawnych określających poszczególne działania nie pojawił się element wyboru między polityką alokacyjną a dystrybucją. Jednoznacznie przyjęto rozwiązania dystrybucyjne. Jak pokazano wcześniej, działa-

nia mające w założeniu wpływać na strukturę gospodarstw rolnych zostały skonstruowane i później zrealizowane w sposób dystrybucyjny;

- » widocznym skutkiem działania PROW jest znaczne zwiększenie bieżących dochodów posiadaczy gospodarstw rolnych. Brakuje jednak gwarancji przeznaczenia tych dochodów na wydatki modernizacyjne w gospodarstwach rolnych.

Nieznaczne efekty restrukturyzacyjne w gospodarstwach rolnych spowodowane realizacją PROW nie stworzyły trwałych podstaw wzrostu dochodowości w rolnictwie.

Rural Development Program 2004–2006 – evaluation of efficiency of structural policy

Summary

The aim of the article is to show the main results of RDP Programme implementation in Poland in 2004–2006.

Focusing on structural part of agricultural policy, author evaluates effectiveness of this Programme in farms modernisation.

The main conclusions:

- » PROW programme primarily supported current income situation of the farmers,
- » Low level of formal require of restructurisation in farms did not allowed to achieve good modernisation effects as result of spending so much subsidy money,
- » Subsidy was generally distribute between to many farmers, and was not allocated to help development and future income of modernized farms,
- » Next RDP Programme 2007–2013 should notice this negative experience to achieve better structural effects in Polish agriculture in current period.

PRCA programme provided targeted financial assistance of the
 kind:
 • Low level of direct support of agricultural production in terms of not allowing to
 achieve good production effects as result of spending for much subsidy
 money.
 • Subsidy was provided on basis of direct payment to many farmers, and was not ex-
 cited in early development and future issues of modernized farms.
 • Since RPA Programme 2007-2013, and since the negative experience in
 a few better structure effects in Polish agriculture in current period.

The main issues:
 • The main issue was that the agricultural policy, which evaluated effects of
 the programme in the 2007-2013 period, was not consistent with the
 objectives of the programme.

The main issue was that the agricultural policy, which evaluated effects of
 the programme in the 2007-2013 period, was not consistent with the
 objectives of the programme.

The main issue was that the agricultural policy, which evaluated effects of
 the programme in the 2007-2013 period, was not consistent with the
 objectives of the programme.

Część III

REGULACJA PRAWNA DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013, w ramach którego realizowane są działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, przewidziano wsparcie dla rolników w postaci dopłat bezpośrednich. Wsparcie to ma na celu zwiększenie dochodów rolników i poprawę ich sytuacji ekonomicznej. Wsparcie jest udzielane w formie dopłat bezpośrednich, które są wypłacane rolnikom w formie gotówki. Wsparcie to jest udzielane w formie dopłat bezpośrednich, które są wypłacane rolnikom w formie gotówki. Wsparcie to jest udzielane w formie dopłat bezpośrednich, które są wypłacane rolnikom w formie gotówki.

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013, w ramach którego realizowane są działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, przewidziano wsparcie dla rolników w postaci dopłat bezpośrednich. Wsparcie to ma na celu zwiększenie dochodów rolników i poprawę ich sytuacji ekonomicznej. Wsparcie jest udzielane w formie dopłat bezpośrednich, które są wypłacane rolnikom w formie gotówki. Wsparcie to jest udzielane w formie dopłat bezpośrednich, które są wypłacane rolnikom w formie gotówki.

Zasady i zakres zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych przeniesienia własności nieruchomości rolnych

1. Uwagi ogólne

Podatek od czynności cywilnoprawnych z dniem 1 stycznia 2001 r. zastąpił opłatę skarbową w części dotyczącej świadczeń należnych z tytułu określonych czynności cywilnoprawnych¹. Obowiązująca do dnia 31 grudnia 2000 r. ustawa o opłacie skarbowej² była aktem prawnym regulującym kwestie obowiązku uiszczania daniny publicznej za wykonanie niektórych czynności urzędowych (opłata skarbową *sensu stricto*), jak też stanowiła o obowiązku uiszczania tejże opłaty za wykonanie niektórych czynności cywilnoprawnych, wyodrębnionych z dniem 9 września 2000 r. jako czynności stanowiących źródło obowiązku podatkowego według ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Podatek od czynności cywilnoprawnych ma charakter podatku obciążającego czynności cywilnoprawne, które nie są wykonywane jako czynności zawodowe, profesjonalne, dokonywane z zamiarem powtarzalności, czyli jako czynności wypełniające hipotezę normy wynikającej z art. 5 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym³ i z tego tytułu objęte opodatkowaniem podatkiem od wartości dodanej. Jest to więc, z założenia, obciążenie finansowe niezwiązane z działalnością gospodarczą, ale obciążające „zwykłe” czynności cywilnoprawne,⁴ takie jak sprzedaż samochodu, mieszkania, czy też obciążające zdarzenia związane z działalnością gospodarczą, ale nietypowe, niesta-

1 Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t. jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450), z późn. zm. zwana dalej u.p.c.c.

2 Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej Dz.U. Nr 4, poz. 23 z późn. zm.

3 Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym: Podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne: 1) mające siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wykonują we własnym imieniu i na własny rachunek czynności, o których mowa w art. 2, w okolicznościach wskazujących na zamiar ich wykonywania w sposób częstotliwy, nawet jeżeli zostały wykonane jednorazowo, a także wówczas, gdy czynności te polegają na jednorazowej sprzedaży rzeczy w tym celu nabytej..., (t. jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 z późn. zm).

4 S. Brzeszczyńska, Komentarz do ustawy o opłacie skarbowej, s. 2–3, (w:) Prawo podatkowe. Zbiór komentarzy, t. II, Warszawa 1997. Wobec niewielkich zmian w konstrukcji podatku od czynności cywilnoprawnych w stosunku do regulacji dotyczącej opłaty skarbowej w części dotyczącej obciążenia czynności cywilnoprawnych, piśmiennictwo i orzecznictwo dotyczące opłaty skarbowej w tym zakresie zachowało w dużej części aktualność.

nowiące głównego przedmiotu działalności – na przykład założenie spółki prawa handlowego, czy też podwyższenie kapitału zakładowego. Kwestie związane z objęciem zakresem stosowania u.p.c.c. do obrotu gruntami rolnymi były już przedmiotem analizy w literaturze, liczne są komentarze do u.p.c.c., ujmujące również kwestie związane z nieruchomościami rolnymi⁵. Niniejszy artykuł ma za zadanie rozważania te uzupełnić i pogłębić.

Przeniesienie własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości obciążone jest podatkiem od czynności cywilnoprawnych w wysokości 2% wartości przedmiotu umowy. Ustawa zawiera rozwiązania szczególne dotyczące nieruchomości będących gruntami rolnymi. Zgodnie z art. 9 p. 2 u.p.c.c. od podatku zwolnione jest przeniesienie własności nieruchomości lub ich części, wraz z częściami składowymi, z wyjątkiem budynków mieszkalnych lub ich części znajdujących się na obszarze miast, w drodze umów: sprzedaży, dożywocia, o dział spadku – w części dotyczącej spłat lub dopłat, o zniesienie współwłasności – w części dotyczącej spłat lub dopłat, darowizny – w części dotyczącej przejęcia przez obdarowanego długów i ciężarów albo zobowiązań darczyńcy, zamiany – do wysokości wartości rynkowej nieruchomości wraz z jej częściami składowymi, pod warunkiem, że w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, w chwili dokonania czynności, nabyte grunty stanowią gospodarstwo rolne albo utworzą gospodarstwo rolne lub wejdą w skład gospodarstwa rolnego będącego własnością nabywcy.

2. Przedmiot zwolnienia

Pojęcie nieruchomości należy rozumieć zgodnie z art. 46 kc., czyli jako części powierzchni ziemi stanowiące odrębny przedmiot własności. Pojęcie nieruchomości obejmuje również części składowe – budynki i budowle trwale z gruntem związane, drzewa, zboże, owoce do chwili zebrania itd. oraz prawa związane z gruntem, a więc na przykład służebności⁶. Natomiast nieruchomości budynkowe i lokalowe stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności nie wchodzą w zakres wyłączenia, gdyż w art. 9 p. 2 u.p.c.c. mowa jest o nabyciu gruntów, nie zaś innych nieruchomości.

Wyłączone z zakresu zwolnienia jest przeniesienie własności budynków mieszkalnych lub ich części znajdujących się na obszarze miast. Ponieważ art. 9 p. 2 u.p.c.c. dotyczy wyłącznie zwolnienia w przypadku nabycia gruntów, należy przyjąć, iż budynki lub ich części nie są zwolnione z pcc. również wtedy, gdy stanowią

5 Por. m.in. A. Mariański, Zwolnienie przeniesienia własności nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego od podatku od czynności cywilnoprawnych, Rejent 2006, nr 3; por. też A. Mariański, D. Strzelec, Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych. Ustawa o opłacie skarbowej. Komentarz, Gdańsk 2007; Z. Ofiarski, Ustawy: o opłacie skarbowej, o podatku od czynności cywilnoprawnych. Komentarz, Warszawa 2001; M. Wąługa, Komentarz do ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, Warszawa 2007.

6 Por. art. 50 Kodeksu cywilnego.

części składowe nieruchomości⁷. W takiej sytuacji konieczne jest w umowie notarialnej wyodrębnienie wartości gruntu i wartości budynku, skoro notariusz jako płatnik podatku powinien od przyjętych wartości obliczyć, pobrać i zapłacić podatek (art. 10 ust. 2 u.p.c.c.)⁸.

Pojęcie budynku należy rozumieć zgodnie z przepisami prawa budowlanego⁹. Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, pod pojęciem budynku należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. Prawo budowlane w ramach pojęcia obiektu budowlanego wyróżnia trzy kategorie pojęć: a) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, b) budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, c) obiekt małej architektury. Ustawa przy tym uszczegóławia definicję budynku, określając budynek mieszkalny jednorodzinny jako budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielanie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Brak jest w ustawie definicji budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Jednak taką definicję można wysnuć w drodze wnioskowania *a contrario* z powołanej wyżej definicji budynku jednorodzinnego. Tak więc budynkiem wielorodzinnym jest budynek służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielanie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych oraz lokali użytkowych.

W sytuacji, gdy mamy do czynienia z lokalem użytkowym, nie zaś mieszkalnym, zwolnienie na gruncie u.p.c.c. znajduje zastosowanie¹⁰, jako że zwolnieniu nie podlegają tylko budynki mieszkalne. Mając na względzie definicję budynku powołaną wyżej na gruncie ustawy prawo budowlane, uznać należy, że zwolnione z pcc. są również budowle. W myśl powołanej ustawy, budowla to każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: lotniska, drogi, linie kolejowe, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych

7 Tak A. Mariański, Zwolnienie..., s. 92.

8 *Ibidem*, s. 92.

9 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1158 z późn. zm.)

10 Pod warunkiem, iż spełnione zostaną dodatkowe warunki dotyczące gruntu rolnego.

(kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową¹¹.

Nie podlegają pcc. obiekty małej architektury czyli zgodnie z ustawą Prawo budowlane niewielkie obiekty, a w szczególności kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki, chyba że nie są trwale z gruntem związane i co za tym idzie, nie stanowią części składowej gruntu. Tymczasowe obiekty budowlane tj. obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe, znajdujące się na gruncie stanowiącym przedmiot czynności cywilnoprawnej nie stanowią części składowych gruntu i nie dzielą losu prawnego gruntu. Konsekwencją powyższego jest to, że również skutki podatkowe transakcji ich dotyczących należy oceniać jako odrębne źródło powstania obowiązku podatkowego.

3. Rodzaj czynności zwolnionych

Obowiązek podatkowy w podatku od czynności cywilnoprawnych powstaje w przypadku dokonania czynności enumeratywnie wyliczonych w ustawie. Zgodnie z wskazanym w art. 1 u.p.c.c. zakresem przedmiotowym, regulacja u.p.c.c. znajduje zastosowanie w przypadku zawarcia: umowy sprzedaży oraz zamiany rzeczy i praw majątkowych, umowy pożyczki, umowy darowizny – w części dotyczącej przejęcia przez obdarowanego długów i ciężarów albo zobowiązań darczyńcy, umowy dożywocia, umowy o dział spadku oraz umowy o zniesienie współwłasności – w części dotyczącej spłat lub dopłat, ustanowienie hipoteki, ustanowienie odpłatnego użytkowania, w tym nieprawidłowego oraz odpłatnej służebności, umowy depozytu nieprawidłowego, umowy spółki (akty założycielskie), a także zmiany umów wymienionych powyżej, jeżeli powodują podwyższenie podstawy opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych (z zastrzeżeniem art. 1 ust. 3 pkt 4 u.p.c.c.), orzeczenia sądów, w tym również polubownych oraz ugody, jeżeli wywołują takie same skutki prawne, jak czynności cywilnoprawne wymienione powyżej. Zredagowanie katalogu tychże czynności w postaci wyliczenia zamkniętego ma ten skutek, że dokonanie czynności prawnej niebędącej jedną z wymienionych, nie powoduje powstania obowiązku podatkowego.

11 Art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane.

W art. 9 u.p.c.c. występuje węższy od powyżej przedstawionego katalog czynności prawnych zwolnionych od podatku. I tak, zwolnione jest dokonanie czynności polegających na przeniesieniu własności nieruchomości lub ich części, wraz z częściami składowymi, z wyjątkiem budynków mieszkalnych lub ich części znajdujących się na obszarze miast, w drodze umów: sprzedaży, dożywocia, o dział spadku – w części dotyczącej spłat lub dopłat, o zniesienie współwłasności – w części dotyczącej spłat lub dopłat, darowizny – w części dotyczącej przejęcia przez obdarowanego długów i ciężarów albo zobowiązań darczyńcy, zamiany – do wysokości wartości rynkowej nieruchomości wraz z jej częściami składowymi, podlega zwolnieniu z podatku od czynności cywilnoprawnych. Nie są objęte zwolnieniem wszystkie czynności podlegające podatkowi zgodnie z art. 1 u.p.c.c. I tak, wniesienie aportem gruntów rolnych do spółki będzie opodatkowane pcc., gdyż jest wymienione w art. 1, a nie ma takiej czynności w art. 9. Zaznaczyć również należy, iż niektóre czynności dotyczące gruntów rolnych w ogóle nie będą podlegały u.p.c.c., gdyż nie są wymienione w art. 1. Tak więc na przykład umowa leasingu, jak również umowy nienazwane dotyczące gruntów rolnych nie będą podlegały opodatkowaniu jako nieobjęte przepisami u.p.c.c.¹²

4. Warunki związane ze zwolnieniem

Zgodnie z art. 9 pkt 2 u.p.c.c., przeniesienie własności nieruchomości lub ich części, wraz z częściami składowymi, z wyjątkiem budynków mieszkalnych lub ich części znajdujących się na obszarze miast, w drodze umów wyspecyfikowanych w tej jednostce, korzysta ze zwolnienia z pcc. pod warunkiem, że w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, w chwili dokonania czynności, nabyte grunty stanowią gospodarstwo rolne albo utworzą gospodarstwo rolne lub wejdą w skład gospodarstwa rolnego będącego własnością nabywcy. Momentem miarodajnym dla oceny spełniania tego warunku jest chwila dokonywania czynności prawnej powodującej przeniesienie prawa własności.

12 Por. Pismo z dnia 8 lutego 2005 r. Urząd Skarbowy Kraków–Nowa Huta PMO–436/01/05 za LEX nr 4207, odpowiadając na pytanie podatnika, czy umowa dzierżawy podlega obowiązkowi w podatku od czynności cywilnoprawnych, tutęszy urząd wyjaśnia, iż zgodnie z brzmieniem art. 1 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. Nr 86 poz. 959 ze zm.) podatkowi podlegają czynności cywilnoprawne wymienione enumeratywnie w tym artykule. To znaczy, że katalog czynności cywilnoprawnych ma charakter zamknięty i wyraźnie wskazuje na to, iż podatkowi podlegają tylko te czynności cywilnoprawne, które zostały wymienione. Umowy dzierżawy w wyżej wymienionym artykule nie zostały wymienione, co oznacza, iż podatkowi temu nie podlegają (...) organ podatkowy zaznacza, iż istotnie ustawodawca przewiduje w ustawie w artykule 9 pkt 2 pewne zwolnienia dot. przeniesienia własności nieruchomości w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, jednak zwolnienia te dotyczą wyłącznie takich czynności cywilnoprawnych, jak umowy: sprzedaży, dożywocia, działu spadku, zniesienia współwłasności, darowizny, zamiany i odpłatnej renty. Biorąc pod uwagę powyższe, Naczelnik Urzędu Skarbowego Kraków–Nowa Huta stwierdza, że umowy dzierżawy bez względu na to, czy przedmiotem tych umów jest gospodarstwo rolne czy też nie, nie podlegają podatkowi od czynności cywilnoprawnych nie z uwagi na przewidziane zwolnienia w art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (...), ale z uwagi na fakt, iż w art. 1 ustawy umowy dzierżawy nie są wymienione w katalogu czynności podlegających temu podatkowi.

Na gruncie ustawy o opłacie skarbowej zagadnieniem kontrowersyjnym jest ustalenie, którą definicję gospodarstwa rolnego należy stosować – czy definicję wynikającą z ustawy o podatku rolnym, czy też definicję z kodeksu cywilnego¹³. Z jednej strony bowiem mamy tu do czynienia z odwołaniem się do regulacji cywilistycznej (tj. gałęzi prawa prywatnego), a z drugiej strony z ujęciem problematyki w gałęzi prawa publicznego. W związku z tym pojawiało się pytanie, czy właściwa jest definicja o rodowodzie cywilistycznym, czy też podatkowym. Na gruncie ustawy o opłacie skarbowej należało jednak przyjąć, iż warunek *wejścia w skład gospodarstwa rolnego nabywcy* jest warunkiem związanym z pojęciem określonej całości gospodarczej służącej potrzebom produkcji rolnej. Dlatego należało stosować w powyższym przypadku definicję z kodeksu cywilnego. Tak też przyjęto w orzecznictwie i w doktrynie¹⁴. Na gruncie obowiązującej ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych ustawodawca określa jednoznacznie, jaką definicję należy stosować. Jest to definicja wynikająca z ustawy o podatku rolnym. Powyższe odwołanie zasadniczo zmieniło zakres przedmiotowy zwolnienia.

Pojęcie gospodarstwa rolnego jest pojęciem podstawowym dla określenia przedmiotu podatku rolnego. Jednocześnie stało się podstawowe dla określenia zakresu zwolnienia w przypadku ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.

Zgodnie z ustawą o podatku rolnym¹⁵ (art. 1 i art. 3 ustawy), 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 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. Definicja jest wyraźnie funkcjonalna, jej kształt jest zdeterminowany przez wyznaczony jej przez ustawodawcę cel, ma za zadanie jasno i precyzyjnie określić zasadniczą dla każdego podatku kwestię – podstawę opodatkowania. Jednak odrębną rzeczą jest to, czy definicja stworzona na potrzeby opodatkowania gruntów rolnych równie dobrze nadaje się do określenia zakresu zwolnienia w podatku od czynności cywilnoprawnych.

Zakres przedmiotowy definicji obejmuje wyłącznie grunty. Grunty te jednak muszą spełniać określony warunek – muszą stanowić część gospodarstwa rolnego –

13 Art. 55(3) zgodnie z którym za gospodarstwo rolne należy uważać grunty rolne i grunty leśne wraz z budynkami, urządzeniami i inwentarzem stanowiące lub mogące stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego

14 Por. wyrok NSA z 30 marca 1994 r. (sygn. akt III S.A. 966, 1073/93): Przepisy o opłacie skarbowej nie zawierają własnej definicji gospodarstwa rolnego. W tej sytuacji należy odnieść się do definicji gospodarstwa zawartej w kodeksie cywilnym, opubl., (w:) Oplata Skarbowa, Dodatek do Gazety Prawnej nr 54/1997, s. 8. Por. też m.in. wyrok NSA z dnia 4 lutego 1997 r. (II S.A. 1578/95).

15 Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, t. jedn. Dz.U. z 2006 Nr 136, poz. 969.

określonego poprzez minimalny próg wielkości powierzchni gruntu – *o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 1 ha przeliczeniowy*.

Kolejnym elementem definicji gospodarstwa rolnego, obok określenia rodzaju gruntów oraz ich minimalnej wielkości, jest określenie stosunku danego podmiotu prawnego do gruntu. Dany grunt musi *stanowić własność lub znajdować się w posiadaniu osoby fizycznej lub osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki niemającej osobowości prawnej*. W przeciwieństwie do definicji z kodeksu cywilnego, definicja z ustawy o podatku rolnym nie zawiera warunku istnienia łączności ekonomicznej między poszczególnymi składnikami gospodarstwa.

Zasadniczą kwestią dla ustalenia zakresu zwolnienia nabycia nieruchomości z podatku od czynności cywilnoprawnych jest właściwe ustalenie, jakie rodzaje gruntów wchodzi w skład gospodarstwa rolnego. Pojęcia te nie są w samej ustawie zdefiniowane. Dlatego przy ich określeniu należy posilkować się innymi aktami prawnymi. Zakres poszczególnych pojęć związanych z definicją gospodarstwa rolnego zdefiniowany jest w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁶.

Zgodnie z § 68 tegoż rozporządzenia, użytki rolne dzielą się na:

- 1) grunty orne, oznaczone symbolem – R,
- 2) sady, oznaczone symbolem złożonym z litery „S” oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, na którym założony został sad, np. S–R, S–Ł, S–Ps,
- 3) łąki trwałe, oznaczone symbolem – Ł,
- 4) pastwiska trwałe, oznaczone symbolem – Ps,
- 5) grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem złożonym z litery „B” oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, na którym wzniesione zostały budynki, np. B–R, B–Ł, B–Ps,
- 6) grunty pod stawami, oznaczone symbolem – Wsr,
- 7) rowy, oznaczone symbolem – W.

Natomiast grunty zadrzewione i zakrzewione, o których jest mowa w definicji, dzielą się na:

- grunty zadrzewione i zakrzewione, oznaczone symbolem – Lz, lub, w przypadku zadrzewień śródpolnych, zaistniałych na gruntach objętych klasyfikacją gleboznawczą – symbolem złożonym z liter „Lz” oraz symbolu od-

16 Dz.U. Nr 38, poz. 454.

powiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, np. Lz-R, Lz-L, Lz-Ps.

Decydujące o zaliczeniu danego gruntu do użytków rolnych są dane z ewidencji gruntów. Należy uznać, iż zgodnie z ustawą o podatku rolnym, grunt jest użytkiem rolnym, jeżeli tak został określony w ewidencji gruntów. Decyduje więc nie faktyczne wykorzystywanie gruntów, ale ich klasyfikacja w ewidencji¹⁷. Podobnie grunt wykorzystywany rolniczo, a niebędący użytkiem rolnym, na przykład grunt zaliczony do zurbanizowanych terenów niezabudowanych, nie będzie wchodził w skład gospodarstwa rolnego, ponieważ dane w ewidencji gruntów na to nie wskazują. Z drugiej strony grunt położony w granicach miasta, przekraczający 1 ha i mający w ewidencji zapis – użytki rolne – będzie gospodarstwem rolnym w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym, mimo iż nie jest, a nawet nie może być – np. z powodu znacznego zanieczyszczenia powietrza w pobliżu ciągów komunikacyjnych – wykorzystywany rolniczo. Rozwiązanie to ma jedną podstawową zaletę – prostotę w rozstrzyganiu spornych spraw. Zawsze, gdy decydują dokumenty (tu – wypis z ewidencji gruntów), zdecydowanie ułatwia, upraszcza i przyspiesza postępowanie podatkowe.

Nieruchomości rolne, aby traktować je łącznie jako należące do gospodarstwa rolnego, muszą być własnością lub być w posiadaniu jednej osoby fizycznej lub prawnej lub jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej. Zamiast warunku łączności ekonomicznej – jak w definicji z kodeksu cywilnego – ustawodawca wymaga warunku łączności poprzez osobę właściciela (posiadacza) danego gruntu. Brak warunku istnienia łączności ekonomicznej między poszczególnymi składnikami gospodarstwa rolnego powoduje szereg niekonsekwencji w określaniu gruntów będących gruntami gospodarstw rolnych. Norma obszarowa jest traktowana w sposób formalny. Decyduje kryterium przekraczania lub nie 1 hektara użytków rolnych lub 1 hektara przeliczeniowego. W sytuacji, gdy grunt jest użytkowany rolniczo, a nie przekracza 1 ha, nie stanowi on gospodarstwa rolnego.¹⁸ Natomiast grunt przekraczający 1 ha użytków rolnych lub 1 ha przeliczeniowy będzie gospodarstwem rolnym bez względu na sposób wykorzystywania. O objęciu lub nie zwolnieniem w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych

17 Podobnie w ramach regulacji dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych – por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 1989 r. SA/Wr 1168/88 ONSA 1989/2 poz. 78, PiZ 1990/34 s. 15, w sprawach o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej (ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych – Dz.U. Nr 11 poz. 79), dane wynikające z ewidencji gruntów są wiążącym miernikiem oceny zarówno co do rolniczego charakteru określonych gruntów, jak i co do bonitacyjnej klasy gleby, ustalonej na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz.U. Nr 19 poz. 97 z późn. zm.)

18 Por. wyrok NSA z 29 grudnia 1993 r., sygn. akt III S.A. 747/93, Grunt o mniejszej powierzchni, niż określona w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, podlega podatkowi od nieruchomości, niezależnie od tego, czy jest wykorzystywany rolniczo czy nie, W. Abramowicz, Podatki, finanse i budżet gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 1994, s. 45.

decyduje powierzchnia wzięta z ewidencji gruntów¹⁹. Wyeliminowane są wszelkie elementy ocenne. Wprowadzenie warunku łączności ekonomicznej między poszczególnymi elementami gospodarstwa rolnego, mimo iż zdecydowanie z teoretycznego punktu widzenia uzasadnione, wprowadziłoby w czystą i prostą konstrukcję elementy oceny, co za tym idzie, elementy niepewności, które w systemie podatkowym są szczególnie niepożądane. Wobec konieczności oceny stanu faktycznego za pomocą nieostrych kryteriów i tak istniałyby duże możliwości omijania tak skonstruowanego warunku.

Jednak rozwiązanie powyższe ma również i wady. Wobec braku warunku rolniczego wykorzystywania ziemi, preferencje podatkowe obejmują przypadki nabycia ziemi rolniczej wykorzystywanej w celach niezwiązanych z produkcją rolniczą – np. w celach rekreacyjnych. Nabycie działki rekreacyjnej nawet o dużej wartości – jeżeli jest to jednocześnie grunt rolny – przez osobę, która posiada łącznie z tą działką więcej niż 1 ha użytków rolnych (lub 1 ha przeliczeniowy) powoduje, iż działka ta staje się częścią gospodarstwa rolnego i co za tym idzie, jej nabycie jest zwolnione z podatku od czynności cywilnoprawnych.

Zgodnie z definicją z 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**. Ustawa o podatku rolnym nie wyjaśnia, co należy rozumieć pod nazwą „działalność rolnicza” lub „działalność gospodarcza”. Najwłaściwsze byłoby posługiwanie się w tym zakresie pojęciami z zakresu ustaw podatkowych. Pojęcie *działalność rolnicza* zostało określone w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych oraz w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych, działalnością rolniczą *jest 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:*

19 Por. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 1994 r. (III SA 634/94) Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. Nr 52 poz. 268) przy wymiarze podatku rolnego organ wymiarowy dla ustalenia liczby hektarów przeliczeniowych przyjmuje powierzchnie, rodzaj i klasę użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów. Zmiana decyzji o klasyfikacji gruntów, na której oparto decyzję podatkową, stanowi podstawę do wznowienia postępowania w sprawie wymiaru podatku rolnego w trybie art. 145 § 1 p. 8 k.p.a., Fiskus 1995/12 s. 22.

- 1) miesiąc – w przypadku roślin,
- 2) 16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi lub kaczek,
- 3) 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego,
- 4) 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt

– licząc od dnia nabycia.²⁰ Stosownie do art. 3 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, za działalność rolniczą uważa się produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego, fermowego oraz hodowlę ryb²¹.

Należy uznać, iż grunt zajęty na inną działalność gospodarczą niż działalność rolniczą – np. na parking strzeżony, pole golfowe – nie będzie częścią gospodarstwa rolnego bez względu na jego powierzchnię. Grunty nie muszą być wykorzystywane rolniczo, aby podlegać zwolnieniu od pcc., ale nie mogą być zajęte do działalności gospodarczej innej niż rolnicza. Grunty odłogowane czy przeznaczone do celów rekreacyjnych nie są wykorzystywane rolniczo, ale również nie są wykorzystywane na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, dlatego są gruntami gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o podatku rolnym.

Określona powierzchnia gruntów to podstawowy warunek uznania danego zbioru gruntów za gospodarstwo rolne. Elementem łączącym grunty jest podmiot będący w przewidzianym ustawą stosunku do danego gruntu. Grunt musi być własnością lub być w posiadaniu osoby fizycznej, prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Interpretacja pojęcia osoby fizycznej i osoby prawnej nie budzi wątpliwości. Pojęcia te ugruntowane są w doktrynie prawa cywilnego²². Natomiast przez pojęcie jednostki organizacyjnej należy rozumieć ułomne osoby prawne (art. 33(1) kc.), a więc w praktyce przede wszystkim osobowe spółki prawa handlowego. Podmiot tworzący gospodarstwo rolne winien być właścicielem bądź posiadaczem gruntu o określonej powierzchni, aby grunt ten mógł być uznany za gospodarstwo rolne. Ustawodawca przewiduje więc dwie formy prawne związku podmiotu z gruntem – własność oraz posiadanie (oraz współwłasność i współposiadanie).

Własność jest pojęciem jasnym i precyzyjnym. Grunty, które spełniają warunek obszarowy i są użytkami rolnymi oraz są własnością jednej osoby, są grunta-

20 Art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i podobnie art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

21 Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t. jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844.

22 Por. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984, s. 232–260.

mi gospodarstwa rolnego. Natomiast jeżeli chodzi o posiadanie, terminologia cywilnoprawna jest używana w ustawie o podatku rolnym z wyraźną niekonsekwencją. Ustawodawca pozostawił jako warunek opodatkowania *posiadanie* bez określania, czy jest to posiadanie gruntu samoistne czy zależne²³. W związku z tym należy uznać, iż obie postaci posiadania kwalifikują dany grunt do gruntów należących do gospodarstwa rolnego. Ponieważ w art. 3 użyte są pojęcia – *posiadanie samoistne* i *posiadanie zależne* rozdzielnie, należy przyjąć, iż ustawodawca miał na uwadze w art. 1 ustawy oba rodzaje posiadania, skoro nie wprowadził w definicji gospodarstwa rolnego tego rozróżnienia²⁴.

Rozwiązanie to ma interesujące konsekwencje. Otóż na przykład może zdarzyć się, iż dana działka gruntu (użytki rolne) ma właściciela, ale jednocześnie użytkuje ją jak właściciel inna osoba – jest więc ta osoba posiadaczem samoistnym i w ramach wykonywania posiadania samoistnego oddaje tę nieruchomości w dzierżawę. Działka ma więc właściciela, posiadacza samoistnego i posiadacza zależnego. Przyjmijmy, iż działka ta ma 0,75 ha powierzchni, zaś zarówno właściciel, jak i posiadacz samoistny i zależny są właścicielami użytków rolnych o powierzchni 0,5 ha każdy. W takiej sytuacji każdy z nich posiada gospodarstwo rolne o powierzchni 1,25 ha. Działkę gruntu o powierzchni 0,75 ha wliczamy więc do wszystkich trzech gospodarstw rolnych; w ten sposób nabycie jednej działki gruntu przez którąkolwiek z osób w ten sposób połączonych będzie zwolnione z opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych, gdyż działka ta wejdzie w skład gospodarstwa rolnego.

Nabywane grunty podlegają zwolnieniu zgodnie z art. 9 pkt 2 u.p.c.c., gdy **stanowią gospodarstwo rolne albo utworzą gospodarstwo rolne lub wejdą w skład gospodarstwa rolnego będącego własnością nabywcy**. Mamy więc do czynienia z kilkoma sytuacjami. Pierwsza występuje wtedy, gdy przedmiotem umowy jest grunt rolny o powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy. Jeżeli rolnik wyzbywa się wszystkich gruntów do niego należących, to przedmiotem czynności jest całe gospodarstwo; gdy wyzbywa się tylko części gruntów (oczywiście o powierzchni co najmniej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy), zaś nabywca nie ma żadnych gruntów rolnych, to mamy do czynienia z sytuacją, gdy grunty te utworzą nowe gospodarstwo rolne. Z utworzeniem nowego gospodarstwa rolnego mamy do czynienia

23 Posiadacz samoistny jest to osoba, która włada rzeczą jak właściciel (art. 336 kc.). Podstawowym kryterium pozwalającym odróżnić posiadanie samoistne od zależnego jest zewnętrzny, widoczny dla otoczenia sposób wykonywania posiadania, postępowanie z gruntem jak właściciel, np. budowa domu na gruncie, płacenie podatku. W razie wątpliwości należy analizować również takie fakty, jak okoliczności nabycia posiadania, wypowiedzi posiadacza itp. por. Kodeks cywilny. Komentarz, pr. zb., t. I, Warszawa 1972, s. 770–771. Posiadacz zależny (art. 336 kc.) jest to osoba, która faktycznie rzeczą włada jak użytkownik, zastawca, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą. Istotą posiadania zależnego jest uznawanie podporządkowania posiadaczowi samoistnemu. Jest to posiadanie we własnym imieniu i we własnym interesie, ale uznające prawa posiadacza samoistnego, por. System prawa cywilnego, pr. zb., t. II, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 832–834.

24 Inaczej B. Brzeziński, Podatek rolny, Warszawa-Poznań-Toruń 1988, s. 14–15.

nia też w sytuacji, gdy przedmiotem czynności jest grunt o powierzchni mniejszej niż normatyw określony w ustawie, zwolnienie zależy od tego, czy nabywca jest właścicielem lub posiadaczem gruntu o powierzchni łącznie z gruntem nabywanym przekraczającej normatyw powierzchniowy określony w ustawie o podatku rolnym. W sytuacji, gdy nabywcą jest podmiot, który jest właścicielem (posiadaczem) gruntu rolnego stanowiącego gospodarstwo rolne, nabycie gruntu rolnego o dowolnej powierzchni spełniałoby będzie przesłankę wejścia tego gruntu w skład gospodarstwa rolnego.

5. Uwagi końcowe

Posłużenie się przez ustawodawcę definicją podatkową gospodarstwa rolnego zmieniło zasadniczo zakres przedmiotowy zwolnienia z pcc. Z jednej strony takie podejście zawęża zwolnienie wyłącznie do składników gospodarstwa rolnego zawartych w definicji z ustawy o podatku rolnym – czyli wyłącznie do gruntów, które spełniają określone tam warunki, z drugiej strony rozszerza zwolnienie na pewne kategorie gruntów, które z racji swego przeznaczenia i wykorzystywania nie były objęte w starej regulacji zwolnieniem. W obecnym stanie prawnym ze zwolnienia wyłączone są wszelkie składniki gospodarstwa rolnego – zgodnie z definicją cywilistyczną – oprócz gruntów. Podlegają pcc. budynki, inwentarz żywy i martwy, prawa związane z gospodarstwem, więc elementy stanowiące często najbardziej wartościowe składniki gospodarstwa. W przypadku, gdy mamy do czynienia na przykład z transakcją sprzedaży gospodarstwa rolnego rozumianego jako masa majątkowa o składzie określonym w definicji zawartej w kc., taka umowa sprzedaży obejmuje wszelkie składniki majątkowe tego gospodarstwa. W ramach samej umowy dostrzegamy oczywiście różne czynności – sprzedaż nieruchomości wraz z częściami składowymi, sprzedaż przynależności – jednak z reguły dokonuje się takiej czynności w ramach jednego dokumentu umowy. Do potrzeb obrotu, do potrzeb czynności cywilnoprawnych stworzono definicję z kc., między innymi po to, aby w sytuacji, gdy umowa nie precyzuje dokładnie składników gospodarstwa, móc posługiwać się w razie wątpliwości co do zakresu przedmiotowego umowy odpowiednią ustawodawcy.

Sprzedaż gospodarstwa rolnego – czynność złożona cywilnoprawnie, podatkowo wygląda dosyć prosto, jeżeli rozpatrujemy sprzedaż gospodarstwa rolnego podobnie do sprzedaży przedsiębiorstwa. Podatkowo mogłaby być to jedna czynność. Jednak poprzez wyróżnienie opodatkowania pcc. gruntów i pozostałych składników gospodarstwa rolnego, zgodnie z ustawą inaczej traktować należy grunty (na szczęście wraz z częściami składowymi), a inaczej np. inwentarz żywy, przynależący do tego gospodarstwa. W transakcjach dotyczących gospodarstwa wyróżniać więc na-

leży co jest przynależnością gospodarstwa rolnego i jaka jest wartość składników niebędących częściami składowymi gruntów²⁵.

Z pewnością bardziej celom zwolnienia odpowiadałoby objęcie nim gospodarstwa rolnego jako jednostki produkcyjnej wraz ze wszystkimi składnikami służącymi produkcji rolnej, więc jednostki odpowiadającej definicji z kodeksu cywilnego. Byłoby to adekwatne do poglądu wyrażonego w stanowisku Departamentu Podatków Bezpośrednich i Opłat Ministerstwa Finansów, iż *zasadą generalną jest, że odpłatne przeniesienie własności nieruchomości w drodze czynności cywilnoprawnych podlega opłacie skarbowej. Od zasady tej odstąpiono w przypadku przeniesienia własności gospodarstw rolnych lub ich części, a celem tego odstępstwa było nieobciążanie opłatami skarbowymi produkcji rolnej. Interpretacja przepisów określających zwolnienie od opłaty skarbowej przeniesienia własności gospodarstw rolnych powinna być zatem dokonywana zawsze przy uwzględnieniu celu, któremu omawiane zwolnienie ma służyć*²⁶.

25 Por. art. 9 pkt 6 u.p.c.c. zwolniona z pcc. jest sprzedaż rzeczy ruchomych, jeżeli podstawa opodatkowania nie przekracza 1.000 zł.

26 Nr PO 7-D-8051-024/93, pismo z dnia 19 lutego 1993 r.

Principles and scope of exemption from civil law transaction taxation pertaining to conveyance of property of agricultural estates

Summary

The subject of this publication is an analysis of principles and scope of exemption from inheritance and donation taxes in agricultural estates. The Inheritance and Donation Tax Act releases from taxation, under the gratuitous title, estates or their parts with their components, on condition that they are either agricultural estates or they will become a part of them. The analyzed act relates to the definition of an agricultural estate as understood by the Agricultural Tax Act, the consequence of which is that only farming lands (together with their components) are released from taxation, whereas other components, such as livestock and dead stock, etc., are taxed. In the author's opinion, the exemption aim would be fulfilled in a more satisfactory way if the agricultural estate was treated as a whole, together with all its components serving agricultural production, as defined by the Civil Code.

Odstępstwo rolne na tle innych licencji ustawowych

I. Zagadnienia wprowadzające

Korzystanie z dóbr niematerialnych stanowi w rozwiniętych systemach gospodarki rynkowej istotny czynnik rozwojowy. Służy przede wszystkim osiąganiu przychodów, ale również zaspokajaniu zarówno podstawowych, jak i wyższych potrzeb społecznych. Istnieje kilka możliwości zgodnego z prawem posługiwania się dobrami niematerialnymi:

- można takie dobro wytworzyć, czyli korzystać z niego jako jego twórca;
- można dobro niematerialne nabyć od podmiotu, któremu przysługują prawa do takiego dobra;
- można wreszcie korzystać z cudzego dobra niematerialnego w zakresie wynikającym z upoważnienia udzielonego przez podmiot uprawniony lub przepis prawa.

Koncentrując się nad trzecią z przedstawionych możliwości, podkreślić należy, że upoważnienie do korzystania z dobra o charakterze niematerialnym nosi powszechnie miano licencji. W systemie ochrony dóbr niematerialnych wyróżnić można dwa zasadnicze typy licencji:

- licencje umowne,
- licencje ustawowe.

Jednocześnie wskazać można na dwa podstawowe kryteria takiego rozróżnienia.

Pierwsze z nich polega na wyróżnieniu wspomnianych wyżej kategorii w kontekście konieczności uzyskiwania zgody podmiotu uprawnionego na korzystanie z dobra niematerialnego. W przypadku licencji umownych zgoda podmiotu uprawnionego jest koniecznym elementem składowym konsensusu, który składa się na treść zawieranej przez strony umowy. W przypadku licencji ustawowych zgoda taka nie jest konieczna, a podstawą zawiązania węzła obligacyjnego pomiędzy podmio-

tem korzystającym z prawa niematerialnego a podmiotem uprawnionym jest przepis prawa.

Drugim kryterium rozróżnienia jest cel funkcjonowania każdego z wymienionych typów licencji w obrocie prawnym. Licencje umowne są podstawowym źródłem czerpania przez podmioty uprawnione korzyści z owoców swojej pracy intelektualnej. Ustalane w takich umowach opłaty licencyjne stanowią przychód uprawnionego, a często również zapewniają ekonomiczną bazę dla dalszej pracy twórczej. Licencje ustawowe są natomiast wyrazem ochrony interesów publicznych przed ograniczaniem dostępu do dóbr o charakterze intelektualnym. Kształtując licencje ustawowe, prawodawca przyjmuje założenie, że w niektórych przypadkach uzależnienie skorzystania z dobra niematerialnego od zgody jego wyłącznego dysponenta byłoby niecelowe, podobnie jak niecelowa byłaby nieograniczona możliwość żądania przez uprawnionego wynagrodzenia za każde bez wyjątku wykorzystanie dobra intelektualnego.

W ramach funkcjonującego w Polsce systemu ochrony dóbr niematerialnych można również dokonać klasyfikacji samych tylko licencji ustawowych, wyróżniając:

- licencje przymusowe,
- dozwolony użytek prywatny,
- dozwolony użytek publiczny,
- odstępstwo rolne.

Wskazane wyżej licencje ustawowe unormowane zostały w trzech podstawowych grupach uregulowań składających się na polski system ochrony dóbr niematerialnych:

- przepisach dotyczących prawa autorskiego i praw pokrewnych – statuujących ochronę wyłącznego prawa do utworów głównie o charakterze artystycznym,
- przepisach dotyczących własności przemysłowej – statuujących ochronę dóbr niematerialnych o charakterze technicznym oraz czysto komercyjnym,
- przepisach ze sfery prawa rolnego – statuujących ochronę wyłącznego prawa do odmian roślin.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba wskazania miejsca odstępstwa rolnego – licencji ustawowej prawa rolnego w polskim systemie ochrony dóbr niematerialnych w kontekście innych licencji ustawowych.

II. Odstępstwo rolne

Sui generis model ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin uprawnych oparty jest trzech typach unormowań:

- przepisach międzynarodowych;
- przepisach wspólnotowych;
- uregulowaniach krajowych.

Podkreślić należy, że unormowania krajowe oraz wspólnotowe funkcjonują w polskim porządku prawnym równolegle i bezkolizyjnie. Na gruncie każdego z tych uregulowań prawodawca przewidział funkcjonowanie licencji ustawowej, której celem jest ochrona podstawowego interesu społecznego, jakim jest zapewnienie ciągłości roślinnej produkcji rolniczej. Pojęciem odstępstwa rolnego, dla oznaczenia tej właśnie licencji ustawowej, po raz pierwszy posłużył się prawodawca wspólnotowy w tytule Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1768/95 ustanawiającego przepisy wykonawcze w zakresie odstępstwa rolnego przewidzianego w art. 14 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin oraz w jego preambule.

Kompleksowa analiza zarówno krajowych, jak i wspólnotowych przepisów prawa regulujących problematykę ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin pozwala przyjąć, iż przez pojęcie odstępstwa rolnego należy rozumieć odstępstwo od przyjętego systemu ochrony odmian roślin w celu zabezpieczenia interesów rolników. Przy czym realizacja interesów rolników polega na możliwości wykorzystywania przez nich we własnym gospodarstwie materiału ze zbioru odmiany chronionej jako materiału siewnego bez zgody hodowcy za stosowną opłatą lub bez obowiązku jej uiszczania.

Rozumiane w ten sposób odstępstwo rolne stanowi wyjątek od generalnej reguły, iż podejmowanie działań składających się na wyłączne prawo do odmiany w stosunku do materiału siewnego tej odmiany wymaga zgody uprawnionego hodowcy. Instytucja odstępstwa rolnego czyni wyłom w tej zasadzie.

Immanentnym aspektem instytucji odstępstwa rolnego jest jej „wewnętrzne” ograniczenie. Przejawia się ono w możliwości stosowania odstępstwa rolnego jedynie w odniesieniu do wskazanych przez prawodawcę gatunków roślin uprawnych – istotnych ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia.

III. Odstępstwo rolne na tle licencji przymusowych

Licencja przymusowa jest specyficznym typem licencji ustawowej, a nie brak również w literaturze koncepcji przemawiających za uznaniem jej jako odrębnego typu licencji funkcjonującego obok licencji umownych oraz ustawowych. Licen-

cja przymusowa spełnia jednak kryteria licencji ustawowych, o których była wyżej mowa, tzn. jej przyznanie jest niezależne od woli podmiotu uprawnionego z tytułu prawa wyłącznego oraz służy realizacji istotnego interesu społecznego.

Specyficzną cechą wyróżniającą licencje przymusowe na tle innych licencji ustawowych jest sposób zawiązywania węzła obligacyjnego licencji przymusowej pomiędzy podmiotem uprawnionym a licencjobiorcą korzystającym z dobra niematerialnego w oparciu o taką licencję. Do udzielenia licencji przymusowej nie jest bowiem wystarczający sam przepis prawa, ale konieczne jest dodatkowo działanie podmiotu trzeciego, zewnętrznego z punktu widzenia stosunku obligacyjnego. Podmiotem takim jest organ publiczny, którego zadaniem jest badanie faktu zaistnienia przesłanek dla udzielenia licencji przymusowej oraz określenie zakresu takiej licencji.

Licencja przymusowa jest charakterystycznym instrumentem polskiego prawa własności przemysłowej. Uregulowana została przepisami art. 82–88 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej¹. Zgodnie z tą regulacją, podmiotem decydującym o udzieleniu licencji przymusowej jest Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej – centralny organ administracji rządowej podlegający Radzie Ministrów. Udziela on licencji przymusowej na korzystanie z opatentowanego wynalazku w przypadku, gdy:

- jest to konieczne do zapobieżenia lub usunięcia stanu zagrożenia bezpieczeństwa Państwa, w szczególności w dziedzinie obronności, porządku publicznego, ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz ochrony środowiska naturalnego;
- zostanie stwierdzone, że patent jest nadużywany, lub
- zostanie stwierdzone, że licencja przymusowa jest konieczna dla korzystania z patentu zależnego, który ma szczególne znaczenie dla postępu technicznego.

Licencja przymusowa nie jest natomiast znana polskiemu prawu autorskiemu oraz prawom pokrewnym. Przyczyna takiego stanu rzeczy jest oczywista. Cechą charakterystyczną licencji przymusowej, o czym już wcześniej była mowa, jest to, iż jest ona udzielana przez podmiot zewnętrzny, który posiada nie tylko ustawową legitymację do takiego działania, ale i możliwości udzielenia takiego upoważnienia. W istocie zatem, podmiot taki musi dysponować dobrem niematerialnym w zakresie koniecznym do udzielenia licencji przymusowej. W ramach prawa własności przedmiotowej Urząd Patentowy dysponuje szczegółowym opisem opatentowanego wynalazku, co pozwala na precyzyjne uregulowanie zakresu funkcjonowania licencji przymusowej. Utwory chronione w oparciu o regulacje prawa autorskiego uzyskują

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.

ochronę w chwili ich ustalenia w jakiejkolwiek formie bez potrzeby podejmowania zabiegów formalnych, w tym rejestracji. Dlatego też brak jest jakiegokolwiek podmiotu, za wyjątkiem uprawnionego do utworu, który dysponowałby utworem w zakresie wystarczającym do udzielenia licencji przymusowej. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że licencja przymusowa jest instrumentem prawa chroniącym szczególnie ważne, podstawowe interesy społeczne, takie jak: zagwarantowanie bezpieczeństwa obywateli, ochrony życia lub zdrowia itp. Wynalazki mogą przyczyniać się do realizacji takich podstawowych interesów społecznych, zwłaszcza jeżeli funkcjonują w sferze np. przemysłu zbrojeniowego czy farmaceutycznego. Utwory podlegające ochronie w oparciu o przepisy prawa autorskiego służą w znacznej większości zaspokajaniu potrzeb społecznych o innym charakterze. Zazwyczaj będą to potrzeby wyższego rzędu związane z oświatą, kulturą, informacją, nie zaś bieżące potrzeby związane z egzystencją człowieka.

Należy zatem rozważyć, czy odstępstwo rolne w postaci wcześniej zdefiniowanej mieści się w kategorii licencji przymusowych oraz czy w swojej konstrukcji posiada elementy zbliżające tę instytucję do licencji przymusowej. Na obydwa tak postawione pytania należy odpowiedzieć negatywnie.

Przed wszystkim, źródłem stosunków zobowiązaniowych odstępowstwa rolnego jest przepis prawa, który wiąże określoną aktywność rolnika – wykorzystanie materiału ze zbioru odmiany chronionej wyłącznym prawem jako materiału siewnego – z powstaniem węzła obligacyjnego. Brak jest zatem podmiotu trzeciego, który decydowałby o udzieleniu upoważnienia. Dodatkowo, przepisy regulujące problematykę ochrony wyłącznego prawa do odmian zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym, przewidują odrębną od odstępowstwa rolnego licencję przymusową. Na szczeblu wspólnotowym licencja przymusowa została uregulowana przepisem art. 29 Rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 z dnia 27 lipca 1994 r. w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin. Na mocy tego unormowania Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin udziela licencji przymusowej, gdy przemawia za tym interes publiczny. Zgodnie zaś z przepisami art. 31–35 ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin, w przypadku odmian roślin chronionych na szczeblu krajowym, licencji przymusowej udziela minister właściwy dla spraw rolnictwa. Licencja taka udzielana jest, jeżeli hodowca posiadający wyłączne prawo do danej odmiany nie wprowadza jej materiału siewnego lub materiału ze zbioru do obrotu, a wymaga tego ważny interes gospodarczy.

Możliwość udzielenia licencji przymusowej wynika z faktu, że uzyskanie wyłącznego prawa do odmiany wymaga zachowania procedury rejestracyjnej, która wiąże się z możliwością dysponowania odmianą w zakresie umożliwiającym udzielenia takiej licencji. W omawianym zakresie regulacja wyłącznego prawa do odmian bliższa jest zatem regulacji prawa przemysłowego niż regulacji autorskoprawnej.

Odstępstwo rolne jest zatem instytucją wyraźnie odrębną od licencji przymusowej, a jej cechy charakterystyczne ujawnia się dopiero w sytuacji porównania tej licencji ustawowej z dozwolonym użytkowaniem prywatnym oraz publicznym.

IV. Odstępstwo rolne a dozwolony użytek prywatny

Pojęcia dozwolonego użytku prywatnego oraz dozwolonego użytku publicznego pozostają w ścisłym związku z regulacją polskiego prawa autorskiego, nie mieszczą się natomiast w konstrukcji praw na dobrach przemysłowych. Obejmują one swoim zakresem sytuacje, w których wskazane jest ograniczenie monopolu autorskiego, mimo że podmiotowi praw autorskich nadal przysługują prawa majątkowe do konkretnego dzieła. W zależności od społecznego kontekstu takich sytuacji, tzn. od tego, czy o zastosowaniu ograniczenia decyduje wzgląd na prywatny interes poszczególnych osób, czy też względy publiczne, dozwolony użytek przybiera postać prywatną lub publiczną.

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych² poświęca dozwolonemu użytkowi prywatnemu w zasadzie tylko jeden przepis art. 23. Przepis ten określa przypadki korzystania z danego dzieła do własnych prywatnych potrzeb, przy czym warunkiem legalności korzystania z tej licencji ustawowej jest to, aby wykorzystywany utwór był już rozpowszechniony, czyli został uprzednio publicznie udostępniony. Instytucja dozwolonego użytku prywatnego stanowi wyraz ograniczenia wyłącznego prawa do utworów ze względu na prowadzoną przez państwo politykę oświatową i kulturalną. Zagwarantowanie szerokiego i szybkiego dostępu ogółu do dóbr kultury nie może jednak odbywać się kosztem twórców, stąd też w ramach regulacji odnoszących się do tej licencji ustawowej konieczne było zrównoważenie interesów stron. Zapewnieniu tej równowagi posłużyły dwa rozwiązania prawne:

- ustanowienie wynagrodzenia z tytułu masowego zwielokrotniania na użytek prywatny (art. 20 i 20¹ ustawy autorskiej),
- ustawowe sprecyzowanie kręgu osób objętych użytkowaniem osobistym (art. 23 ust. 2 ustawy).

Zakres przedmiotowy dozwolonego użytku prywatnego jest niezwykle szeroki. Obejmuje on większość utworów autorskoprawnych z wyłączeniem jedynie utworów architektonicznych, architektoniczno-urbanistycznych oraz elektronicznych baz danych. W tej sferze dozwolony użytek prywatny w sposób znaczący różni się od funkcjonującej w prawie rolnym licencji ustawowej odstępowania rolnego. Odstępstwo rolne obejmuje zakresem przedmiotowym jedynie enumeratywnie wskazane gatunki roślin. Prawodawca zarówno krajowy, jak i wspólnotowy, kształ-

tując katalog gatunków roślin podlegających odstępowaniu rolnemu, kierował się innymi względami, niż czynił to w przypadku autorskoprawnej instytucji dozwolonego użytku prywatnego. Dla potrzeb odstępowania rolnego wytypowano najistotniejsze i najbardziej podstawowe gatunki roślin, dla osiągnięcia celu, jakim było zagwarantowanie ciągłości produkcji rolnej, a pośrednio bezpieczeństwa żywnościowego. Prawodawca nie brał natomiast pod uwagę wartości komercyjnej odmian należących do poszczególnych gatunków. Dla potrzeb dozwolonego użytku prywatnego zastosowano szeroką możliwość korzystania z dóbr intelektualnych, celem możliwie szybkiego i szerokiego dostępu do dóbr kultury. Z zakresu tej instytucji wyłączono natomiast dobra o szczególnej wartości komercyjnej oraz użytkowej, w przypadku których wartości artystyczne mogą odgrywać rolę drugoplanową.

Jeżeli natomiast idzie o zakres podmiotowy dozwolonego użytku prywatnego, to podkreślić należy, że w zasadzie nie ma żadnych ograniczeń podmiotowych co do możliwości skorzystania z tej instytucji prawa, z zastrzeżeniem, że korzystającym jest zawsze osoba fizyczna. Ograniczenie możliwości stosowania tej licencji ustawowej wyłącznie dla osób fizycznych wynika pośrednio z dwóch przyczyn. Po pierwsze, dozwolony użytek prywatny służyć ma celowi dostępu do dóbr kultury, zaś potrzeba taka realizowana jest przez osoby fizyczne indywidualnie, nie zaś przez podmioty funkcjonujące na zasadach swoistej fikcji prawnej, tj. osoby prawne, czy też jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Po drugie, za możliwością stosowania dozwolonego użytku prywatnego wyłącznie przez osoby fizyczne przemawia unormowanie art. 23 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym dobrodziejstwem tej instytucji, obok samego użytkownika, objęte są osoby pozostające z nim w stosunku osobistym, a więc osoby pokrewne, powinowate, a także pozostające w stosunku towarzystwa. Więzy takie wyraźnie zastrzeżone, z racji swojego charakteru, dla osób fizycznych.

Również w tym przypadku regulacja licencji ustawowej odstępowania rolnego znacznie różni się od zasad, na jakich opiera się dozwolony użytek prywatny. Krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z odstępowania rolnego jest bowiem określony w odmienny sposób. Przede wszystkim obejmuje on ograniczony krąg podmiotów, tj. posiadaczy gruntów rolnych. Dodatkowo nie funkcjonuje tu ograniczenie wyłącznie do osób fizycznych. Z odstępowania rolnego może korzystać każdy posiadacz gruntu rolnego (rolnik) bez względu na formę organizacyjno-prawną, w jakiej funkcjonuje. Jeżeli jednak rolnik taki decyduje się na wykorzystanie materiału ze zbioru odmiany chronionej wyłącznym prawem jako materiału siewnego, może tego dokonać wyłącznie we własnym gospodarstwie.

W odmienny sposób uregulowano również problematykę wynagrodzenia podmiotu uprawnionego z tytułu wyłącznego prawa w związku z korzystaniem z odstępowania rolnego oraz dozwolonego użytku prywatnego. Osoby korzystające z dozwo-

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.

nego użytku prywatnego koszty tego wynagrodzenia ponoszą w sposób pośredni, tj. poprzez konieczność nabywania urządzeń lub czystych nośników służących reprodukcji utworów. Opłata zaś uiszczana jest przez producentów oraz importerów takich urządzeń oraz nośników na rzecz organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i pokrewnymi. Organizacje te zajmują się redystrybucją tego wynagrodzenia pomiędzy poszczególne podmioty uprawnione, posługując się przybliżonymi kalkulacjami opartymi na wynikach sprzedaży egzemplarzy utworów na rynku. W przypadku wyłącznego prawa do odmiiany, podmioty korzystające z instytucji odstępstwa rolnego, poza kategorią drobnych rolników, zobowiązane są do wnoszenia opłat bezpośrednio na rzecz uprawnionych hodowców.

V. Odstępstwo rolne a dozwolony użytek publiczny

W odróżnieniu od dozwolonego użytku prywatnego, dozwolony użytek publiczny nie dotyczy utworów w ogólności, ale poszczególnych ich kategorii w zróżnicowanym zakresie. Dozwołonym użytkowaniem publicznym objęte są utwory, których użyteczność społeczna jest z różnych względów doniosła. Chodzi o możliwość realizowania dzięki nim m. in. celów edukacyjnych, informacyjnych, kulturotwórczych oraz naukowych. Biorąc pod uwagę przedmiotowe podobieństwa między poszczególnymi przypadkami dozwolonego użytku publicznego, można z tej kategorii licencji ustawowych wyróżnić pięć subkategorii:

- nadawczą – obejmuje ona równoczesne i integralne rozpowszechnianie za pomocą sieci kablowej lub anteny zbiorowej niekomercyjne odbieranie z wykorzystaniem odpowiednich urządzeń nadawanych utworów (art. 24 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych),
- informacyjną – obejmuje możliwość rozpowszechniania bez zgody twórcy jego utworów w celach informacyjnych i sprawozdawczych (art. 25 i 26 ustawy),
- dydaktyczno-naukową – obejmuje możliwość rozpowszechniania utworów dla celów dydaktycznych, oświatowych, naukowych i dokumentacyjnych (art. 27–30 ustawy),
- poświęconą uświetnianiu wydarzeń publicznych – obejmuje możliwość rozpowszechniania utworów dla celów uświetnienia uroczystości religijnych, państwowych (art. 31 ustawy),
- poświęconą propagowaniu utworów plastycznych (art. 32–33 ustawy).

Cechami wspólnymi łączącymi dozwolony użytek publiczny oraz odstępstwo rolne jest po pierwsze, ograniczenie zakresu przedmiotowego tych instytucji prawa. Zarówno w przypadku dozwolonego użytku publicznego, jak i odstępstwa rolnego, licencją ustawową objęte są jedynie pewne kategorie dóbr podlegających ochronie.

Po drugie, elementem wspólnym dla tych instytucji jest uznanie przez prawodawcę, że podstawą dla ograniczenia na ich zasadzie wyłącznego prawa niematerialnego jest szczególnie istotny interes społeczny. Odmienne niż w przypadku dozwolonego użytku prywatnego, interes społeczny nie jest w tym wypadku utożsamiany z potrzebą zaspokajania wyższych potrzeb jednostki, lecz nacechowany jest dbałością o szerzej pojmowane dobro ogółu.

Dozwołony użytek publiczny oraz odstępstwo rolne wykazują jednak również pewne zasadnicze różnice. Dozwołony użytek publiczny jest licencją ustawową o szerszym zakresie, niż ma to miejsce w przypadku odstępstwa rolnego. Ukie-runkowany jest na szeroki krąg odbiorców tego ustawowego przywileju, w zasadzie nieograniczony w żaden sposób. W odmienny sposób uregulowano problematykę wynagrodzenia podmiotu uprawnionego z tytułu wyłącznego prawa na dobrach niematerialnych. W przypadku odstępstwa rolnego zasadą jest konieczność wniesienia przez korzystającego z licencji umownej stosownej opłaty. Dozwołony użytek publiczny jest uprawnieniem, które zasadniczo wolne jest od obowiązku zapłaty wynagrodzenia, a obowiązek taki powstaje jedynie sporadycznie.

VI. Konkluzje

Dążąc do podsumowania tematu, można pokusić się o wniosek, że odstępstwo rolne jako licencja ustawowa swoim charakterem prawnym najbliższa jest licencji ustawowej prawa autorskiego – dozwołonemu użytkowi publicznemu. Posiada ona jednak wiele cech swoistych, takich jak:

- szczególny rodzaj dobra społecznego realizowanego za pomocą instytucji odstępstwa rolnego – jest to dobro o charakterze podstawowym,
- szczególny sposób ukształtowania ograniczonego kręgu adresatów przywileju wynikającego ze stosowania tej instytucji prawa,
- szczególne zasady bezpośredniego ponoszenia opłat z tytułu korzystania z instytucji odstępstwa rolnego.

Wszystkie te specyficzne cechy przemawiają za uznaniem tej instytucji za odrębną licencję ustawową prawa rolnego.

Agricultural exception against a background another licence agreements

Summary

The institution of "agricultural exception" involves the legally permitted possibility of departing from the accepted system of protecting plant varieties in order to secure the interest of farmers. This institution of the law allows them to pursue their interest by using, in their own farmsteads, harvested material from a protected variety as sowing material without having to obtain the cultivator's consent, against adequate payment or without the obligation to make any payment.

If one perceives agricultural exception in such a way, its legal nature makes it enter into the wider category of statutory licences related to non-material interest. The shape of the institution makes it resemble permitted private use, and in particular permitted public use, i.e. statutory licences related to copyright. However, agricultural exception has a number of properties that make it differ from statutory licences related to industrial property or copyright. The following features make agricultural exception differ from other statutory licences:

- the specific fundamental nature of the public interest that agricultural exception contributes to (securing the food security of a country),
- the specific manner of shaping of a limited group of entities the privilege is intended for, resulting from the application of this institution of law (it relates exclusively to farmers),
- the specific rules related to the direct payment of fees by the entities benefiting from the rule of agricultural exception: the fees are paid directly to the cultivators who are authorised to receive them under their exclusive right to the respective varieties.

All these specific features constitute arguments for considering the institution of agricultural exception as a separate statutory licence of the agricultural law.

Wyłączne prawo do odmiany (breeder's right) w obszarze własności intelektualnej

Pojęcie „własność intelektualna” zastąpiło w dużej mierze pojęcie „dobra niematerialne”, które jako samoistne przedmioty intelektualne stanowią punkt odniesienia wyłącznych i bezwzględnych praw podmiotowych i jako takie są przeciwstawiane wyodrębnionym przedmiotom materialnym, czyli rzeczom w rozumieniu art. 45 kc.¹

Potrzeba takiego pojęcia zbiorczego „własność intelektualna” wprowadzona została do Konwencji o Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO – OMPI) z 1967 r. i związana jest z pojawianiem się coraz to nowej kategorii dóbr intelektualnych, które „rozsadzają” ramy dwu tradycyjnych obszarów zarezerwowanych dla tego rodzaju dóbr prawnych, tj. „własności literackiej i artystycznej” oraz „własności przemysłowej”.²

Pojęcie własności intelektualnej w ustawodawstwie poszczególnych państw ulega ciągłemu poszerzaniu, również ze względu na przystępowanie do konwencji międzynarodowych, traktatów i porozumień. Przede wszystkim jednak zakres przedmiotowy nieustannie powiększa się, a to przez fakt, że coraz większa liczba tzw. przedmiotów intelektualnych zyskuje status dóbr niematerialnych, czyli dóbr, które stają się przedmiotem kreowanych przez ustawodawcę praw wyłącznych. Dotyczy to zarówno obszaru prawa własności literackiej i artystycznej, jak też prawa własności przemysłowej.

Poglądy doktryny na wzajemną relację nazw „własność intelektualna” i „własność przemysłowa” nie zostały dotąd uzgodnione. Uznaje się, że własność intelektualna jest pojęciem szerszym pod względem logicznym, nadrzędnym w stosunku do własności przemysłowej (takie podejście przyjęto w Konwencji WIPO). Wedle innej opinii własność przemysłowa i własność intelektualna są odrębnymi, chociaż bardzo bliskimi sobie dziedzinami własności na dobrach niematerialnych,

1 A. Kopff, Prawo cywilne a prawo dóbr niematerialnych, ZN UJ PWOWI 1975, z. 5, s. 7 i n.

2 Tak M. Poźniak-Niedzielska, Ewolucja prawa własności intelektualnej w dobie współczesnej, Państwo i Prawo 2002, nr 10, s. 8.

ze względu na odrębność podstawowych zasad ochrony patentowej i autorskoprawnej.³ F. Zoll w 1931 r. napisał, iż „własność przemysłowa nie jest pojęciem jednolitym i niem – zdaje się – nigdy nie będzie⁴.”

Prawa do odmian roślin, uregulowane w ustawie z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin⁵, zaliczane są do obszaru praw własności przemysłowej, jakkolwiek nie są wymienione w art. 2. Konwencji Paryskiej o ochronie własności przemysłowej z 1883 r., a zatem nie można twierdzić, że podlegają jej postanowieniom. Konwencja Paryska nie wymienia odmiany rośliny jako przedmiotu ochrony własności przemysłowej (art. 1 ust. 2). W doktrynie spotyka się wyraźne stwierdzenie, że odmiany roślin „niewątpliwie powinny być zaliczane do własności przemysłowej”⁶. Nie jest jednak jasne, czy w Konwencji wymienione zostały wszystkie przedmioty ochrony, czy też tylko te, które podlegają ochronie patentowej⁷. Biorąc pod uwagę, że Konwencja zalicza do przedmiotu własności przemysłowej nasiona, można twierdzić, że własność przemysłowa w szerokim rozumieniu obejmuje również wyłączone prawo do odmiany rośliny.⁸ Mimo braku ustawowego określenia stosunku do przepisów Konwencji Paryskiej – należy przyjąć, że prawo wyłączone do odmiany rośliny można określić jako prawo *sui generis*. Odmiana rośliny nie mogła pojawić się w zrewidowanym tekście Konwencji Paryskiej (tekst sztokholmski z 1967 r.) chociażby dlatego, że na początku lat 60-tych ustalono na forum międzynarodowym wyłączenie ochrony prawnej w tym zakresie w odrębną Konwencję międzynarodową o ochronie odmian roślin UPOV⁹, o której dalej.

Prawo wyłączone, zwane również prawem hodowcy należy zatem traktować jako prawo sąsiednie, czy nawet pokrewne prawom objętym zbiorową nazwą własności przemysłowej, pomimo że w tym wypadku brak jest wyraźnej legitymizacji tego pokrewieństwa, która występuje w prawie autorskim w odniesieniu do praw do fonogramów i videogramów, wykonań artystycznych, czyli praw pokrewnych prawu autorskiemu.

3 Tak. A. Szewc, G. Jyż, Prawo własności przemysłowej, Warszawa 2003, s. 2 i n. F. Zoll nazywał prawa na dobrach niematerialnych „prawami podobnymi do rzeczowych”, zob. F. Zoll, Prawo cywilne, tom II, Prawa rzeczowe i rzeczowym podobne, Poznań 1931, s. 114 i n.

4 F. Zoll, Prawo cywilne, tom II, Prawa rzeczowe i rzeczowym podobne, s. 143.

5 Dz.U. Nr 137, poz. 1300 ze zm.

6 Tak (w:) E. Nowińska, U. Promińska, M. du Vall, Prawo własności przemysłowej, Warszawa 2007, s. 16.

7 Zob. A. Szewc, M. Kępiński, (w:) A. Adamczak, A. Szewc (red.): Konwencja paryska o ochronie własności przemysłowej. Komentarz, Warszawa 2008, s. 60.

8 Konwencja paryska traktuje własność przemysłową bardzo szeroko, stosując to pojęcie nie tylko do przemysłu i handlu w ścisłym znaczeniu, ale również do przemysłów rolnych i wydobywczych oraz do wszelkich produktów wytworzonych lub naturalnych, np. win, nasion, liści tytoniu, owoców, zwierząt, minerałów, wód mineralnych, piwa, kwiatów, maki (art. 1. ust. 3). Istotne jest tutaj szerokie, przełamujące pewien tradycjonalizm rozumienia pojęcia „własność przemysłowa”, zwłaszcza że obejmuje również produkty pochodzenia rolniczego, uważane zwykle za nieprzemysłowe. Tak M. Korzycka-Iwanow, Wyłączone prawo do nowej odmiany rośliny uprawnej, Warszawa 1990, s. 24 i n.; A. Patrycka-Skrzypek, Ochrona odmian roślin w świetle nowych regulacji prawnych, ZNUJ PiPWI 2005, z. 89, s. 162 i n.

9 Nazwa UPOV pochodzi od powstałego na podstawie Konwencji Związku Ochrony Nowych Odmian Roślin: Union pour la Protection des Obtentions Végétales, podpisanej w Paryżu w 1961 r. (zrewidowana w 1972, 1978 i 1991 r.). Rzeczpospolita Polska jest członkiem Związku od 1989 r.

Obecnie obowiązująca ustawa z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej¹⁰ ma w swoim tytule termin „prawo własności przemysłowej”; jest to użycie pojęcia „własność przemysłowa” w znaczeniu przedmiotowym i odnosi się do całości regulacji w ustawie. Z tytułem koresponduje art. 2, w myśl którego ustawa normuje stosunki w zakresie wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, znaków towarowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych, zasad przyjmowania projektów racjonalizatorskich i wynagradzania ich twórców. Takie ujęcie własności przemysłowej częściowo odbiega od jej tradycyjnego rozumienia jako zespołu przepisów regulujących treść i ochronę praw podmiotowych, których przedmiotem są dobra niematerialne. Poza zakresem regulacji ustawy znalazł się m.in. omawiany w tym opracowaniu obszar wyłącznego prawa do odmiany rośliny.

Warto w tym miejscu przypomnieć przełomowy, również dla terminologii tego prawa, przykład z historii prawa. We Francji udzielenie patentu jako instrumentu polityki merkantylistycznej rozpoczęło się na początku XVI wieku. Jeszcze przed Rewolucją opinia publiczna zwróciła się w kierunku odrzucenia patentu, nazywanego monopolem, jako będącego w sprzeczności z wolnością handlu. Dla podkreślenia zerwania z przeszłością, który to okres zapoczątkowała Rewolucja, prawo patentowe z 1791 r. stanowiło, iż wynalazcy przysługuje naturalne prawo własności w stosunku do wynalazku. Termin „monopol”, źle się kojarzący, zastąpiono terminem „własność”, rozpoznawanym aprobowano. Konstrukcja własności została wprowadzona do prawa patentowego za sprawą teorii S. de Boufflera, który zaproponował, by interpretować patent jako element prawa własności, a nie jako monopol udzielany przez państwo¹¹, jakkolwiek patenty udzielane były przez monarchę lub inną władzę publiczną. De Bouffler wiedział, że nie było w owym czasie nadziei na zachowanie instytucji przywileju patentowego, chyba że stworzy się teorię, która będzie zaakceptowana, i tak właśnie się stało.

Jednakże prawo francuskie wymagało, by ten, który otrzymał patent, miał obowiązek swoje prawo wykonywać, co więcej, wprowadzono tzw. patenty z importu, co oznaczało, że importer zagranicznych innowacji również mógł ubiegać się o udzielenie patentu. Zatem nie „projekcja osobowości”, „naturalne prawo do wynalazku”, ale interes ekonomiczny, przemysłowa siła państwa – odgrywały tutaj zasadniczą rolę.

Jednakże konstrukcja prawa własności nadal pozostaje prototypem prawa podmiotowego dla praw własności intelektualnej jako prawo skuteczne *erga omnes* oraz zapewniające wyłączność korzystania i rozporządzania określonymi dobrami na rzecz określonego podmiotu.

10 Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117, ze zm.

11 Zob. U. Anderfelt, International Patent Legislation and Developing Countries, Haga 1971, s. 15 i n.

Trudności analizy prawnej własności intelektualnej związane są też z brakiem jasnej konstrukcji własności intelektualnej w prawie cywilnym. Jako prawo na dobrach niematerialnych zakorzeniona jest w prawie cywilnym, ale regulowana jest również przez prawo administracyjne, przede wszystkim ze względu na udzielanie patentu przez upoważniony przez państwo urząd. Kodeks cywilny nie precyzuje nawet ogólnego, modelowego jej ujęcia.¹²

W Unii Europejskiej, na podstawie Traktatu Wspólnot Europejskich, funkcjonują trzy pojęcia: „własność intelektualna, przemysłowa i handlowa”. W Porozumieniu Trade Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)¹³ również występuje pojęcie „własności intelektualnej”.

Zakaz patentowania wynalazków dotyczących odmian roślin i ras zwierząt oraz czysto biologicznych sposobów hodowli roślin i zwierząt ma swoje źródło w zakorzenionej w tradycji prawnej znacznej liczby państw niechęci wobec wynalazków dotyczących żywej materii. Do połowy XX w. rośliny i zwierzęta pozostawały w zasadzie poza zakresem prawa patentowego. Rozwiązań, których przedmiotem byłyby organizmy żywe, nie uznawano za nadające się do opatentowania, chociaż w różny sposób to uzasadniano. Europejskie organy patentowe odmawiały takim rozwiązaniom technicznego charakteru, a w USA zakaz uzasadniano tym, że stanowią one produkty natury, a nie człowieka. Ponadto wynalazki takie nie spełniały wymagań powtarzalności i dostatecznego ujawnienia, ograniczone były zatem obowiązującymi przesłankami patentowalności. Chociaż ustawy patentowe nie zawierały wyraźnego zakazu patentowania wynalazków dotyczących roślin, jednakże udzielane były wyjątkowo. Kształtowanie się odrębnych systemów prawnej ochrony roślin, których początki przypadają na lata trzydzieste XX w., zgodne było zarówno z oczekiwaniami tych, których uważali, że rośliny nie spełniają wymagań niezbędnych dla objęcia ich ochroną patentową, jak i zwolenników poglądu, iż to jedynie niewłaściwa interpretacja prawa patentowego uniemożliwia patentowanie roślin¹⁴. Pierwsza regulacja tej materii miała miejsce w USA w 1930 r. (Plant Patent Act) dla roślin rozmnażanych wegetatywnie, a dopiero w 1970 r. wydano ustawę obejmującą ochronę odmian roślin rozmnażanych generatywnie (Plant Variety Protection Act). W Europie pierwsze ustawy dotyczące szczególnej ochrony odmian roślin wydano w Holandii (1942 r.) i w Niemczech (1953 r.). Odmiany roślin znajdowały ochronę zarówno w ramach odrębnych porozumień międzynarodowych, jak też w ustawodawstwie krajowym, wzorowanym w dużym stopniu na ukształtowa-

12 Zob. A. Stelmachowski, Przemiany polityczne 1989 r. a model prawa własności, (w:) Przekształcenia własnościowe w Polsce (Determinanty prawne), red. S. Prutis, Białystok 1996, s. 24.

13 Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights including Trade in Counterfeit Goods (TRIPS), podpisany w Marakeszu 15 IV 1994; po raz pierwszy uregulowano w ramach GATT (WTO) handel w zakresie własności intelektualnej. TRIPS wszedł do zakresu *acquis communautaire*.

14 Zob. H. Żakowska-Henzler, Wynalazek biotechnologiczny – przedmiot patentu, Warszawa 2006, s. 208 i n. i powołana tamże literatura i orzecznictwo.

nych instytucjach prawa patentowego. Przykładowo, ówczesne prawo węgierskie w ustawie o patentowej ochronie wynalazków z 1969 r. w dodanej w 1983 r. części dotyczącej odmian roślin i zwierząt wprowadziło ochronę patentową dla hodowcy odmiany rośliny.¹⁵ Podobnie we Włoszech, gdzie od dłuższego czasu trwał proces wyjaśniania wielu wątpliwości interpretacyjnych w drodze orzecznictwa sądowego, i w ten sposób uporano się z wieloma zastrzeżeniami wysuwanymi przez przeciwników patentowania odmian roślin.¹⁶

Model radziecki w tym zakresie, narzucony w okresie powojennym większości państw satelickich, polegał na nacjonalizacji wynalazku biologicznego, jakim jest odmiana rośliny. Uzasadnienie takiego podejścia sprowadzało się do uznania, że konstrukcja prawa własności na rzecz państwa umożliwia zarówno państwu, jak i innym jednostkom gospodarki społecznej korzystanie z nowych odmian z pełną swobodą, bez opłat. Brak możliwości udzielenia prawa wyłącznego na rzecz poszczególnych podmiotów miałyby wynikać z zabezpieczenia dobra ogólnego poprzez swobodne korzystanie przez państwo z przedmiotu ochrony w interesie społeczeństwa socjalistycznego. Pomimo że z reguły odmiany były wyhodowane w jednostkach gospodarki społecznej, przyznanie państwu prawa do odmian zatarło bardzo istotną różnicę, a mianowicie między uprawnieniami państwa jako właściciela o charakterze administracyjnym (*imperium*) a istotą uprawnień samodzielnych przedsiębiorstw państwowych, posiadających osobowość prawną względem powierzonego im mienia.¹⁷

W 1961 r. została podpisana w Paryżu konwencja międzynarodowa o ochronie nowych odmian roślin, zwana dalej Konwencją UPOV, która wprowadziła system ochrony odmian roślin *sui generis*. System ten stał się modelem dla bardzo dużej liczby państw nie tylko europejskich, ale również państw obu kontynentów amerykańskich, Azji i Australii.

Stosownie do Konwencji UPOV wyłączne prawo (ang. *breeder's right*) odnosi się do materiału siewnego odmiany, materiału ze zbioru odmiany, produktów wytworzonych bezpośrednio z materiału ze zbioru, odmian pochodnych i innych określonych odmian. Wyłączne prawo może być rozszerzone na inne działania wskazane przez państwo będące członkiem UPOV, które nie są określone w Konwencji UPOV (art. 14 Konwencji UPOV).

Zasadniczą treścią tego prawa jest szeroko pojęty obrót materiałem siewnym odmiany. Hodowca ma decydujący wpływ na obrót materiałem rozmnożeniowym odmiany i od niego zależy, w jakich warunkach i jakimi metodami będzie przepro-

15 Zob. M. Korzycka-Iwanow, Wyłączne prawo..., s. 25 i 49 i n.

16 Dekret nr 974 z 12 sierpnia 1975 r. zm. Dekretem nr 338 z 22 czerwca 1979 r. i ustawą nr 620 z 14 października 1985 r. Zob. M. Korzycka-Iwanow, Wyłączne prawo..., s. 25.

17 Na ten temat szerzej w M. Korzycka-Iwanow, Wyłączne prawo..., s. 46 i n.

wadzał rozmnażanie roślin. Może też określać warunki przechowywania, transportu i sprzedaży materiału siewnego.

Po wejściu w życie Konwencji UPOV państwa-sygnatariusze Konwencji wprowadzały w swoich ustawodawstwach regulacje zgodne z modelem UPOV, który wykluczał istnienie na terytorium jednego państwa dwóch równoległych systemów prawnej ochrony odmian roślin. W prawie polskim po raz pierwszy uregulowano prawo wyłączne hodowców odmian roślin w ustawie z 1987 r. o nasiennictwie. W dwa lata później, w 1989 r. Polska przystąpiła do Konwencji UPOV i stała się członkiem Związku UPOV. W 1995 r. wydana została nowa ustawa o nasiennictwie, w której poczyniono w zakresie prawa wyłącznego zmiany dostosowujące przepisy krajowe zarówno do kolejnej rewizji Konwencji UPOV (z 1991 r.), jak też do prawa wspólnotowego.

Kolejne zmiany przepisów w zakresie prawa wyłącznego związane były z ciągłymi pracami legislacyjnymi nad zbliżaniem prawa krajowego do prawa wspólnotowego, w szczególności do treści rozporządzenia 2001/94/EC w sprawie wspólnotowego prawa do odmian roślin. Od 1 maja 2004 r. obowiązują ustawy: z 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie¹⁸ oraz ustawa z 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin¹⁹. Dokonano rozdzielenia w osobnych ustawach materii dotyczącej nasiennictwa oraz ochrony prawnej odmian roślin. Jak już wspomniano, do czasu wejścia w życie obu tych ustaw, czyli do dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, ochrona prawna odmian roślin regulowana była w poprzednio obowiązujących ustawach o nasiennictwie.

Sytuacja prawna uległa zasadniczej zmianie, po zmianie Konwencji UPOV w 1991 r., ze względu na uchylenie zakazu podwójnej ochrony, tj. za pomocą wyłącznego prawa i patentu. Z chwilą wejścia w życie tej zmiany strony związane nowym tekstem mają możliwość wprowadzić, jako alternatywny, system ochrony patentowej odmian roślin.

Przesłanki uzyskania wyłącznego prawa zawarte w Konwencji UPOV i w systemach prawnych państw-sygnatariuszy Konwencji są mniej restrykcyjne niż w przypadku patentu, jednak i zakres ochrony jest węższy. Jako prawo pokrewne patentowi, wyłączne prawo do odmiany rośliny charakteryzują określone podobieństwa do prawa wynalazczego, co uzasadnia sięganie do analogii z tym obszarem prawa.

Zakaz patentowania odmian roślin i ras zwierząt zawiera Konwencja o patencie europejskim, jak również rozporządzenie Rady 2100/94 w sprawie wspólnotowe-

18 Dz.U. Nr 137 poz. 1299. Ustawa o nasiennictwie reguluje sprawy rejestracji odmian roślin uprawnych dla celów obrotu oraz wytwarzania, oceny oraz obrotu i kontroli materiałem siewnym odmian. Ponadto ustawa uwzględnia wspólny katalog odmian dopuszczonych do obrotu i wspólne wymagania dotyczące materiału siewnego i szkółkarskiego.

19 Dz.U. Nr 137, poz. 1300.

go prawa do odmian roślin oraz Dyrektywa 98/44/WE o ochronie prawnej wynalazków biotechnologicznych²⁰. Polska ustawa z 30 czerwca 2000 r.: Prawo własności przemysłowej stanowi, iż „patentów nie udziela się /.../ na odmiany roślin /.../” (art. 29²¹).

Natomiast w prawie międzynarodowym, zgodnie z art. 27 ust. 3b Porozumienia TRIPS, ustanowiono standard ochrony odmian roślin w sposób następujący. Nie jest możliwe pozostawienie nowych odmian poza jakimkolwiek systemem ochrony własności intelektualnej. Może to być patent, forma *sui generis* (tu zasadniczo model Konwencji UPOV) lub kombinacja obu tych systemów. W TRIPS sytuacja prawna wszelkich praw wyłącznych (w tym również patentu i form *sui generis*) w zakresie handlu materiałem siewnym odmian chronionych jest tożsama.

W ramach własności intelektualnej nastąpił też wyraźny rozróżnienie między twórcą nowości a tym, który nowość tę będzie eksploatował. Nowoczesne technologie rozwijają się bowiem na skutek pracy całych zespołów. Samozatrudniający się niegdyś inwestor jest dziś tym, kogo zatrudnia wielki przemysł, a więc pracownikiem firmy. W szczególności wielkie międzynarodowe koncerny (*multinationals*) stały się ośrodkami popierania wynalazczości, a ich działalność nie zawsze idzie w parze z interesem publicznym. Własność intelektualna stała się swego rodzaju informacją o handlowej wartości, jest zarazem odbiciem określonej twórczości, której państwo udziela wyłączności zarobkowego korzystania na długi już z reguły okres czasu, prowadzącej do pozycji monopolisty²². Wydłużający się ciągle czas trwania praw wyłącznych wyraźnie taką tendencję potwierdza, gdy chodzi o nowe odmiany roślin ustalony początkowo na 15 i 17 lat, obecnie osiągnął długość 25 i 30 lat (dłuższe okresy dotyczą odmian winorośli, drzew i ich podkładek).

Treść własności intelektualnej w rolnictwie w ramach bądź specyficznej dla odmian roślin konstrukcji (nazywanej też w literaturze prawem wyłącznym *sui generis*) bądź w zakresie patentu, kształtuje się zatem wyraźnie pod wpływem czynników ekonomicznych, określających pozycję podmiotów tej własności (firm hodowlanych, biotechnologicznych). Powstaje zatem uzależnienie rozwoju zakresu praw wyłącznych do materiału biologicznego od gry sił rynkowych.

Ze względu na duże zyski, jakie przynosi przemysł biotechnologiczny, można twierdzić, że własność intelektualna przekształca się w handlową własność intelektualną, ponieważ głównym celem związanym z uzyskaniem tego prawa jest w isto-

20 Zob. H. Żakowska-Henzler, w rozdz. V 1.C Wpływ Dyrektywy na treść zakazu patentowania odmian roślin w prawie europejskim, (w:) Wynalazek biotechnologiczny, przedmiot patentu, Warszawa 2006, s. 218 i n.

21 Stosownie do art. 29 patentów nie udziela się na: odmiany roślin lub rasy zwierząt oraz czysto biologiczne sposoby hodowli roślin lub zwierząt; przepis ten nie ma zastosowania do mikrobiologicznych sposobów hodowli ani do wytworów uzyskiwanych takimi sposobami.

22 Na temat skrajnej postaci monopolu, tzw. *species patents*, które przekroczyły akceptowalne granice patentowania wynalazku zob. People, Plants, and Patents, praca zbiorowa, International Development Research Center, Ottawa 1994, s. 9 i n.

cie sprzedaż i osiąganie zysków. Zyski związane z nowościami technologicznymi, np. w zakresie upraw roślin zawierających organizmy modyfikowane genetycznie, mają tu swój poważny udział²³.

Możliwość wyłączenia ze zdolności patentowej, zgodnie z Konwencją o patencie europejskim, TRIPS, Dyrektywą 98/44/WE o ochronie prawnej wynalazków biotechnologicznych i krajowym prawem własności przemysłowej – odmian roślin, ras czy gatunków zwierząt oraz ściśle biologicznych sposobów produkcji, nie oznacza, że wyłączenie to dotyczy roślin i zwierząt jako takich. Ochrona patentowa produktu może być zatem udzielana na wynalazki dotyczące roślin i zwierząt. Zgodnie z art. 4 ust. 2 Dyrektywy 98/44/WE wynalazki, które dotyczą roślin i zwierząt, mają zdolność patentową, jeżeli możliwość technicznego wykonania wynalazku nie ogranicza się do szczególnej odmiany rośliny lub rasy zwierząt. Wyjaśniono również (w pkt 31 preambuły), że odmiana rośliny definiowana jest przez cały genom i dlatego genom jako całość stanowi o jej indywidualności i odmienności od innych odmian. Natomiast grupa roślin wyróżniona na podstawie jednego tylko konkretnego genu, a nie całego genomu, nie stanowi odmiany, a zatem nie jest objęta ochroną przysługującą nowym odmianom roślin i dlatego też nie odnosi się do niej zakaz patentowania, nawet jeśli w ramach tej grupy są nowe odmiany roślin.

Istotne również, iż Porozumienie TRIPS zezwala na wyłączenie z patentowania roślin i zwierząt oraz biologicznych sposobów ich produkcji (art. 27.3.b). Inne sposoby, a mianowicie niebiologiczne, jak też mikrobiologiczne, nie są tu ujęte; zezwala się zatem na patent na roślinę lub zwierzę otrzymane sposobami mikrobiologicznymi²⁴.

Przepis ten ma swoje konsekwencje, skoro bowiem możliwość wyłączenia patentowania nie dotyczy mikroorganizmów oraz mikrobiologicznych systemów, jest jednocześnie sugestią, że państwa członkowskie powinny przewidzieć ochronę, i to właśnie patentową, dla wynalazków z dziedziny biotechnologii. Zasada ta została również wprowadzona do Dyrektywy 98/44 Parlamentu Europejskiego i Rady UE o ochronie prawnej wynalazków biotechnologicznych.

Należy zatem stwierdzić, że obejmowanie nowości w obrębie flory rolniczej, które coraz częściej dotyczą grup roślin i odmian transgenicznych, konstrukcją własności intelektualnej zarówno w regulacjach dotyczących samej treści tej konstrukcji (patenty, prawa wyłączne *sui generis*), jak i w regulacjach dotyczących handlu tą własnością, jest swego rodzaju „zezwoeniem” ustawodawcy na wzmocnienie pozycji uprawnionego z tytułu własności intelektualnej. W praktyce oznacza to dyk-

23 Zob. M. Korzycka-Iwanow, Nowe uwarunkowania własności intelektualnej w rolnictwie, Państwo i Prawo 1999, nr 6, s. 53 i n.

24 Norma ta jest zgodna z Konwencją o patencie europejskim z 1973 r., powtórzona w wielu ustawodawstwach europejskich i pozaeuropejskich, warunkująca wprowadzanie do danego porządku prawnego szczególnego prawa do odmiany, jakim jest prawo hodowcy oparte na modelu UPOV.

tat firm (skoncentrowanego kapitału) na określony kierunek badań przynoszących zysk, a co za tym idzie – wprowadzanie do obrotu nowych technologii (np. w postaci roślin transgenicznych), co z kolei związane jest ze zwiększaniem ryzyka, tak gdy chodzi o ekosystem, jak i zdrowie człowieka.

Trzeba zaznaczyć, że cele doświadczalne w dziedzinie wynalazczości są uniwersalną formułą, wykluczającą naruszenie patentu. Nie narusza się patentu przez stosowanie wynalazku dla celów badawczych i doświadczalnych, dla dokonania jego oceny, analizy albo nauczania (art. 69 pkt 3 Prawa własności przemysłowej).

Gdy chodzi o odmiany roślin, jako cele doświadczalne należy rozumieć wszelkiego rodzaju badania, w tym zmierzające do oceny wartości gospodarczej odmiany w danym kraju. Badania te nie mogą jednak prowadzić do uzyskiwania korzyści majątkowych z materiału siewnego chronionej odmiany.

Celów doświadczalnych nie należy mylić z posłużeniem się odmianą dla tworzenia nowych odmian, czyli z hodowlą twórczą. Korzystanie z odmian roślin dla celów hodowli twórczej objęte jest, zgodnie z Konwencją UPOV i prawem wspólnotowym ochrony odmian roślin, tzw. przywilejem hodowcy – *research exemption*. W zasadzie wszystkie metody stosowane w hodowli roślin wymagają użycia istniejących odmian. Odmienne niż przy wynalazkach, kolejny hodowca będzie zawsze korzystał, jako ze źródła zmienności z innych odmian, wśród których mogą być również odmiany chronione. Prawo hodowcy wygasa tylko w stosunku do handlowego obrotu konkretnym, aktualnie istniejącym materiałem rozmnożeniowym wprowadzonym na rynek. Przywilej hodowcy polega zatem na możliwości swobodnego używania również odmian chronionych, bez obowiązku uzyskania zgody hodowcy tej odmiany. Przywilej hodowcy, który jest charakterystyczny dla systemu ochrony UPOV, jednocześnie odróżnia prawo wyłączne od patentu.

W preambule do rozporządzenia wspólnotowego 2100/94 stwierdza się, że odmiany roślin stwarzają szczególny problem, gdy chodzi o możliwość stosowania konstrukcji własności przemysłowej i, co istotne, zezwala na krajową regulację ochrony (art. 3). Ustawodawstwo w tym zakresie rozwija się zatem w ramach ustawodawstwa krajowego państw członkowskich. W tej sytuacji, czytamy w preambule do rozporządzenia, wydaje się właściwe stworzenie regulacji wspólnotowej, która, współistniejąc z systemami krajowymi, pozwala na udzielenie prawa wspólnotowego skutecznego na terytorium Wspólnoty. System zawarty w rozporządzeniu 2001/94/EC jest zgodny z modelem Konwencji UPOV i jako system *sui generis* (*sole and exclusive form of Community industrial property rights for plant varieties*) wyklucza możliwość patentowania odmian roślin. Relacje prawa wspólnotowego i krajowego zostały ustalone w ten sposób, że każda odmiana, która jest przedmiotem ochrony wspólnotowego prawa do odmiany, nie może być przedmiotem ochrony krajowego prawa do odmiany (*national plant variety right*) lub patentu do

odmiany. Każde z tych praw (a zatem wyłączone prawo hodowcy lub patent) przyznane niezgodnie z tą zasadą jest nieskuteczne (*shall be ineffective*). Jeżeli hodowca uzyskał prawo do odmiany w porządku prawa krajowego przed udzieleniem prawa wspólnotowego do tej samej odmiany, nie może korzystać z ochrony prawa do odmiany uzyskanego w prawie krajowym tak długo, jak długo jest skuteczne wspólnotowe prawo do odmiany (art. 92 rozporządzenia 2100/94/WE).

Polska ustawa stanowi, że wyłączonego prawa nie przyznaje się, jeżeli odmiana została zgłoszona do ochrony albo jest chroniona przez Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (CPVO). Jeżeli hodowca odmiany chronionej wyłącznym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej uzyska wspólnotowe wyłączone prawo do tej odmiany, to w okresie wykonywania tego prawa nie może wykonywać wyłącznego prawa uzyskanego w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 27 ust. 2).

* * *

Konkludując należy stwierdzić, że wyłączone prawo do odmiany potraktowane zostało w doktrynie jako prawo pokrewne prawom z własności przemysłowej; w szczególności korelacje z prawem wynalazczym są wyraźne. Na obszarze Europy obowiązuje co prawda wyraźny zakaz patentowania odmian roślin, ale w prawie poszczególnych państw na innych kontynentach patentowanie odmian jest dopuszczalne. Standard międzynarodowy zawarty w Porozumieniu TRIPS również takiego zakazu nie wprowadza.

Wydaje się, że decydującym czynnikiem mającym znaczenie dla dalszego rozwoju tych unormowań jest zakres uprawnień hodowcy oraz użytkownika odmiany (posiadacza gruntu). Dokonująca się od wielu lat w regulacjach tego obszaru „ekspansja” prawa hodowcy umacnia jego pozycję w stosunku do użytkownika odmiany rośliny. Niewykluczone, że model UPOV jeszcze długo będzie obowiązywał, niemniej wprowadzane modyfikacje w pierwszym rzędzie do Konwencji UPOV i w ślad za Konwencją do prawa wspólnotowego i krajowego państw-sygnatariuszy Konwencji, w wielu aspektach, głównie o charakterze handlowym, będą skutkować w przyszłości coraz większym zbliżeniem wyłącznego prawa do odmiany – do konstrukcji patentu.

Exclusive right to variety (breeder's right) within the field of intellectual property

Summary

The concept of intellectual property in the legal systems of individual states is constantly expanded, also because of accession to international conventions, treaties and agreements. Primarily however, the subject scope increases steadily as a growing number of so-called intellectual subjects achieve the status of non-material property, to which exclusive rights apply.

The exclusive right to a plant variety, regulated by the Law of June 26, 2003 on the legal protection of plant varieties, on grounds of a model laid down in the International UPOV Convention, is regarded an industrial property law. The breeder's right should thus be considered a neighbouring right or one related to the rights gathered under the collective title of industrial property.

The WTO/TRIPS Agreement creates an international standard of protection for plant varieties, obligating states to protect plant varieties by patents, sui generis rights or a combination of the two.

The prohibition of patenting plant and animal varieties within the European Patent Convention, directive 98/44/EC on the legal protection of biotechnological inventions and domestic legislation on protection of industrial property – do not mean that the exclusion refers to plants and animals per se. Exclusion from patenting does not concern microbiological cultivation nor the effects of this which allows patent protection of inventions from the sphere of biotechnology (biotechnological inventions).

It appears that the decisive factor, significant for the further development of exclusive rights to variety, is the extent of protection awarded to its cultivator, which at the same time will condition the legal situation of the variety's user (land possessor).

Odpowiedzialność za produkt żywnościowy w polskim systemie prawnym

I. Zagadnienia wprowadzające

Sprecyzowanie zasad i podstaw odpowiedzialności za produkt żywnościowy wchodzi w zakres niezwykle obszernej problematyki bezpieczeństwa żywności. Ramy artykułu nie pozwalają na analizę jurystyczną całości zagadnień związanych z bezpieczeństwem żywności w polskim systemie prawnym.

Nie tracąc z pola widzenia całego oprzyrządowania prawnego w zakresie bezpieczeństwa, dostępnego w polskim systemie prawnym żywności, uwaga zostanie skoncentrowana na cywilnoprawnych aspektach odpowiedzialności producenta za szkodę spowodowaną wadą produktu żywnościowego. Założeniem artykułu nie jest jednak wyłącznie szczegółowa, jurystyczna analiza polskich rozwiązań prawnych w tej materii, ale przede wszystkim prezentacja i próba wykładni tych przepisów, które rodzą w praktyce polskiej najwięcej wątpliwości, w szczególności z punktu widzenia ich spójności z rozwiązaniami unijnymi. Nie ulega wątpliwości, że harmonizacja prawa w tym obszarze jest niezwykle istotna.

Uwzględniając konieczne wymogi poznawcze niniejszego artykułu, przed podjęciem analizy prawnej problematyki odpowiedzialności o charakterze cywilnoprawnym za produkt żywnościowy, wymaga zasygnalizowania, że w polskim ustawodawstwie zdecydowana większość niezwykle istotnych zagadnień prawnych, dotyczących bezpieczeństwa żywności w ujęciu prawa wspólnotowego (unijnego), znalazła swoje odzwierciedlenie. Obecnie problematykę tę reguluje na polskim obszarze prawnym ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹. Jej zakres przedmiotowy wyznaczony został w art. 1.

Według art. 1 ust. 1 ustawa określa wymagania i procedury niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności i żywienia zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r.

1 Dz.U. Nr 171, poz. 1225.

ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd do Spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności².

Z kolei zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawa obejmuje swoim zakresem nie tylko wymagania zdrowotne żywności, ale także wymagania dotyczące przestrzegania zasad higieny żywności w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych³. Reguluje również kwestie dotyczące przestrzegania zasad higieny materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktów z żywnością w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem (WE) nr 1935/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością⁴. Polska ustawa o bezpieczeństwie żywności określa również właściwość organów w zakresie przeprowadzania urzędowych kontroli⁵. Precyzuje także wymagania dotyczące przeprowadzania urzędowych kontroli żywności.⁶

Wymaga podkreślenia, że polska ustawa o bezpieczeństwie żywności – zgodnie z ogólnymi wymogami prawa unijnego – realizuje w zakresie swojej regulacji wymogi pozostałych rozporządzeń Rady oraz Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszących się do analizowanej materii, a wymienionych w załączniku do ustawy. Ustawa dokonuje również w zakresie swojej regulacji transpozycji dyrektyw Wspólnot Europejskich, wymienionych w załączniku.

Należy zauważyć, że zagadnienie odpowiedzialności za produkt żywnościowy wchodzi w zakres szerszej problematyki odpowiedzialności za produkt. Szczegółowe zagadnienia obejmujące tę materię znajdują się zarówno w przepisach prawa administracyjnego⁷, ale przede wszystkim w przepisach prawa cywilnego. W istocie bowiem, kiedy analizie poddajemy reżim prawny odnoszący się do odpowiedzialności za produkt, nasza uwaga koncentruje się na odpowiedzialności o charakterze cywilnoprawnym za szkody spowodowane przez wady produktu. Niektórzy autorzy

2 Dz.Urz. WE L 31 z 01.02.2002, s. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, s. 463, zwanego dalej "rozporządzeniem nr 178/2002".

3 Dz.Urz. UE L 139 z 30.04.2004, s. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 34, s. 319, zwanym dalej "rozporządzeniem nr 852/2004".

4 Dz.Urz. UE L 338 z 13.11.2004, s. 4, rozporządzenie to uchyliło dyrektywy 80/590/EWG i 89/109/EWG.

5 W tej materii ustawa dostosowana jest do wymogów rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.Urz. UE L 191 z 30.04.2004, s. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 45, s. 200).

6 Wymagania te są określone w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu nr 882/2004.

7 W szczególności w przepisach cytowanej ustawy o bezpieczeństwie żywności, także w części określającej sankcje o charakterze administracyjnym, a nawet prawnokarnym.

w polskiej doktrynie prawniczej jeszcze bardziej zawężają zakres wady – do wady czyniącej produkt niebezpiecznym dla otoczenia⁸.

Konieczne jest podkreślenie, że omawiana materia znajduje swoje odzwierciedlenie nie tylko w samym polskim kodeksie cywilnym⁹, ale także w szeroko rozumianym prawie konsumenckim. W polskim systemie prawnym wada produktu ujmowana jest bowiem w znacznej mierze właśnie z konsumenckiego punktu widzenia. Niektórzy przedstawiciele doktryny prawniczej ujmują wadę („wadliwość”) produktu bardzo szeroko – jako niezapewnienie bezpieczeństwa produktu w stopniu, w jakim konsument jest uprawniony tegoż bezpieczeństwa oczekiwać¹⁰. Niepodobna również abstrahować od kwestii, iż tak określony reżim odpowiedzialności może – przynajmniej w niektórych stanach faktycznych – wiązać się z odpowiedzialnością za tzw. szkodę w środowisku i wtedy podstaw odpowiedzialności w polskim systemie prawnym można również poszukiwać w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹¹.

II. Wybrane zagadnienia szczegółowe

1. Cywilnoprawne aspekty odpowiedzialności za produkt żywnościowy w polskim systemie wymagają analizy prawnej istotnych elementów wyznaczających podstawy i zakres tej odpowiedzialności. Uwzględniając ramy niniejszego opracowania, wyczerpanie całości tej problematyki nie jest możliwe. Uwaga zatem zostanie skoncentrowana na problemach podstawowych.

2. Dla jasności dalszych wywodów, analiza rozwiązań prawnych w sferze cywilnoprawnych aspektów odpowiedzialności za produkt żywnościowy musi zostać poprzedzona prezentacją krajowych środków prawnych, regulujących odpowiedzialność za produkt w ogólności.

Wymaga podkreślenia, że na kształt krajowych regulacji prawnych w zakresie odpowiedzialności za produkt wpływ wywarła – podobnie jak w większości krajów unijnych – konwencja haska z dnia 2 października 1973 r. o prawie właściwym dla odpowiedzialności za produkt. W doktrynie eksponuje się, że rola tej konwencji daleko wykroczyła poza uregulowanie kwestii kolizyjno-prawnych – wskazania prawa właściwego dla reżimu odpowiedzialności za produkt. Dla prawidłowego

8 Tak np. B. Gneta, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny* (tzw. odpowiedzialność za produkt), Kraków 2000, s. 13.

9 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) – art. 449¹ do art. 449¹¹ szczegółowo regulują reżim odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny. Usytuowanie tych przepisów w systematyce kodeksu cywilnego przesądza o deliktowym reżimie tej odpowiedzialności.

10 Tak np. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005, s. 160.

11 Jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150.

stosowania tej konwencji konieczne było uporządkowanie siatki pojęć¹². Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotne jest podkreślenie, że zgodnie z art. 3 konwencji odpowiedzialność za produkt ponoszą zarówno producenci finalni, jak i producenci części składowych. Odpowiedzialność ta rozciąga się także na producentów produktów przemysłowych i naturalnych, sprzedawców produktów oraz inne podmioty stanowiące „ogniwo” w procesie produkcji i sprzedaży¹³. Z kolei definicja produktu została zawarta w art. 2a konwencji. Definicją tą objęte są produkty naturalne i przemysłowe w stanie surowym lub przetworzonym, będące rzeczami ruchomymi lub nieruchomościami. W definicji tej mieszczą się także produkty rolne i żywnościowe. W zakresie produktów rolnych konwencja przewidywała możliwość ich wyłączenia.

Dopełnieniem rozwiązań kolizyjno-prawnych miała być konwencja strasburska z dnia 27 stycznia 1977 r. Chociaż konwencja ta nie weszła w życie z powodu braku ratyfikacji, to niewątpliwie jej rozwiązania wywarły znaczny wpływ na dalsze prace unifikacyjne, których rezultatem była Dyrektywa Rady nr 85/374 z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia (ujednolicenia) przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe¹⁴.

Początkowo z zakresu przedmiotowego tej dyrektywy wyłączone zostały „naturalne produkty rolne i łowieckie”. Dopiero zmiana dyrektywy uchwalona w dniu 10 maja 1999 r.¹⁵ rozszerzyła zakres pojęcia produktu również na „naturalne produkty rolne i łowieckie”.

W polskim prawie wewnętrznym wyrazem harmonizacji prawa w zakresie odpowiedzialności za produkt wadliwy (niebezpieczny) z wymogami prawa wspólnotowego była nowelizacja kodeksu cywilnego, dokonana ustawą nowelizującą z dnia 2 marca 2000 r., w wyniku której – od dnia 1 lipca 2000 r. – wprowadzony został odrębny reżim odpowiedzialności deliktowej za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny¹⁶. W doktrynie podkreśla się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby jednak uchwalenie ustawy szczególnej o odpowiedzialności za produkt¹⁷.

12 Por. E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004, s. 119.

13 W pewnych sytuacjach może to być również dostawca komponentów niezbędnych do produkcji. Kwestia ta będzie odgrywała szczególną rolę w przypadku produktów żywnościowych.

14 Dyrektywa ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Wspólnoty nr L 210 z dnia 7 sierpnia 1985 r., s. 29.

15 Por. dyrektywę zmieniającą nr 34/99 z 10 maja 1999 r. (Dziennik Urzędowy Wspólnoty L 141 z dnia 4 czerwca 1999 r., s. 20). Na podstawie dyrektywy zmieniającej Państwa Członkowskie zobowiązane zostały do dostosowania rozwiązań wewnętrznych w terminie do dnia 4 grudnia 2000 r.

16 Por. Tytuł VI¹ dodany do kodeksu cywilnego przez art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. Nr 22, poz. 271).

17 Tak m.in. B. Gneta, *Odpowiedzialność za szkodę...*, s. 280. Pojawiły się również głosy odmienne, eksponujące zalety umieszczenia tej regulacji wprost w kodeksie cywilnym, np. E. Bagińska, *Nowe unormowania odpowiedzialności cywilnej za produkt*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 9, s. 40 i nast.

Wymaga zasygnalizowania, że konieczność uregulowania w polskim prawie wewnętrznym kwestii odpowiedzialności za produkt wynikała nie tylko z treści art. 68 i 69 Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, podpisanego w dniu 16 grudnia 1991 r. w Brukseli¹⁸, ale także z art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁹ Przepis Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony konsumenta między innymi przed działaniami zagrażającymi jego bezpieczeństwu.

Wprowadzenie do polskiego kodeksu cywilnego odrębnej regulacji dotyczącej odpowiedzialności za produkt niebezpieczny budzi sporo wątpliwości. Wątpliwości te dotyczą także próby zastosowania tej regulacji prawnej w odniesieniu do produktów żywnościowych, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

Na wstępie należy wskazać, że reżim odpowiedzialności za produkt niebezpieczny – mimo niezbyt fortunnego usytuowania przepisów w systematyce polskiego kodeksu cywilnego – jest reżimem odpowiedzialności deliktowej (z czynu niedozwolonego). Teza ta znajduje potwierdzenie m.in. w orzeczeniu polskiego Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2002 r.²⁰

Wymaga dodania, że podobnie jak w Dyrektywie, również w polskim kodeksie cywilnym jest to odpowiedzialność oparta na zasadzie ryzyka, od której można się uwolnić poprzez wykazanie jednej z przesłanek egzoneracyjnych.

Przepisy szczególne regulujące reżim odpowiedzialności za produkt niebezpieczny nie wyłączają również możliwości zastosowania innych przepisów korzystniejszych w danej sytuacji dla poszkodowanego. Mogą to być więc zarówno przepisy regulujące odpowiedzialność za szkody wynikłe z niewykonania lub ненаależytego wykonania zobowiązania (odpowiedzialność kontraktowa), ale także przepisy o rękojmi za wady i gwarancji jakości. Takie stanowisko jest aprobowane w doktrynie.²¹

Definicja produktu niebezpiecznego została zawarta w art. 449¹ § 2 polskiego kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem, przez produkt niebezpieczny rozumie się rzecz ruchomą, choćby została ona połączona z inną rzeczą. Za produkt uważa się także zwierzęta i energię elektryczną.

Definicja ta w generalnych założeniach odpowiada wymogom definicji zawartej w art. 2 Dyrektywy 85/374 w jej wersji znowelizowanej Dyrektywą 99/34. Ujmując zagadnienie najogólniej można przyjąć, że zarówno w przepisach dyrektywy,

18 Tekst Układu Europejskiego został opublikowany w formie załącznika w Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38.

19 Dz.U. Nr 78, poz. 483.

20 Sygn. V CKN 1112/00, publ. LEX 57216.

21 Por. E. Łętowska, Prawo umów konsumenckich, Warszawa 1999, s. 111.

jak i w przepisach krajowych, z wadą produktu mamy do czynienia wówczas, gdy produkt nie zapewnia bezpieczeństwa, jakiego można od niego w sposób uzasadniony oczekiwać. Oczekiwanie to odnosimy do tzw. przeciętnego konsumenta i relatywizujemy rodzajem rzeczy²².

W polskiej doktrynie prawniczej zwraca się jednak uwagę, iż brak jest w kodeksie cywilnym definicji „niebezpiecznej wady produktu”, którym to pojęciem posługuje się art. 6 ust. 1 Dyrektywy 85/374²³. Nowe przepisy kodeksowe nie posługują się kategorią odpowiedzialności za wadę produktu w postaci „braku bezpieczeństwa”, a mowa w nich jest o odpowiedzialności za „produkt niebezpieczny”. Według bowiem art. 449¹ § 3 kodeksu cywilnego, niebezpieczny jest produkt niezapewniający bezpieczeństwa, jakiego można oczekiwać uwzględniając „normalne” użycie produktu. Literalna wykładnia tego przepisu prowadzi do konstatacji, że owo kryterium „normalności” jest zbyt wąskie w stosunku do rozwiązania proponowanego w Dyrektywie. Przepisy dyrektywy pomijają bowiem tylko te przypadki nieprawidłowego użycia produktu, które w danych okolicznościach należy uznać za nierozsądne. Natomiast polskie przepisy przewidują, że z odpowiedzialnością producenta mamy do czynienia tylko wtedy, gdy szkoda powstała w toku „normalnego” użycia produktu. Jak się wydaje, harmonizacja przepisów krajowych z wymaganiami dyrektywy może być osiągnięta w drodze wykładni „prowspólnotowej”. W polskiej doktrynie prawniczej proponuje się, aby pod pojęciem „normalnego” użycia produktu rozumieć jego przewidywalne użycie wynikające z przeznaczenia lub ze znanych w praktyce przypadków użycia danego produktu”. Przy czym – przy dołożeniu należytej staranności – producent powinien znać częste przypadki nieprawidłowego korzystania z jego produktów i przeciwdziałać temu zjawisku przez eliminację niebezpieczeństwa związanego z takim korzystaniem z produktu²⁴.

3. Zaprezentowane wyżej rozwiązania prawne odnoszące się do odpowiedzialności za produkty niebezpieczne w ogólności, wywołują również daleko idące konsekwencje w stosunku do reżimu odpowiedzialności za „niebezpieczne” produkty żywnościowe. W polskim systemie prawnym trudności interpretacyjne pojawiają się w odniesieniu do niektórych aspektów cywilnoprawnej odpowiedzialności producenta za produkt żywnościowy. Niezbędne wydaje więc ich zarysowanie wraz z próbą wykładni uwzględniającej te regulacje wspólnotowe, które nakładają określone obowiązki na ustawodawcę krajowego.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że niezbędną przesłanką odpowiedzialności za produkt niebezpieczny, którym może być również produkt żywnościowy, jest jego wytworzenie w „zakresie działalności gospodarczej producenta”.

22 Por. E. Łętowska, Prawo umów..., s. 108.

23 Na kwestię tę zwraca uwagę B. Gneta, Odpowiedzialność za szkodę..., s. 289.

24 Ibidem, s. 289–290.

Oczywiście, obok samego producenta, odpowiedzialność mogą ponosić w konkretnych sytuacjach jeszcze inne podmioty, takie jak m.in. wytwórca materiału, surowca lub części składowej, dostawca, osoba, która przez umieszczenie na produkcie swojej nazwy (znaku towarowego lub innego oznaczenia) podaje się za producenta, a także osoba, która produkt pochodzenia zagranicznego wprowadza do obrotu krajowego w zakresie swojej działalności gospodarczej (importer). Należy również zauważyć, że niektóre płody ziemi, jak owoce leśne i grzyby oraz ryby i dzikie zwierzęta nie mają swego „producenta”, mimo to szkody przez nie wywołane podlegają analizowanej regulacji. Nie tracąc z pola widzenia owych innych podmiotów odpowiedzialnych, uwaga zostanie skoncentrowana na producencie.

Jak wcześniej zostało zasygnalizowane, omawiana regulacja prawna obejmuje swoim zakresem również naturalne produkty rolne i łowieckie.

Mając na względzie zarysowane na wstępie założenia niniejszego artykułu, a także jego ramy, w toku dalszych wywodów pomijam problematykę żywności genetycznie modyfikowanej.

Na wstępie należy zasygnalizować, że na gruncie prawa polskiego wątpliwości pojawiają się już na etapie kwalifikowania danego rodzaju działalności jako działalności gospodarczej.

Obowiązująca polska ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁵ – podobnie jak poprzednio obowiązujące regulacje prawne – nie zalicza do działalności gospodarczej działalności wytwórczej w rolnictwie. Literalna wykładnia art. 3 tej ustawy prowadziła zatem do wniosku, że podmiot prowadzący działalność wytwórczą w rolnictwie nie byłby kwalifikowany jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą (przedsiębiorca). Taka wykładnia byłaby jednak nie do pogodzenia z wymogami harmonizacji polskiego prawa w analizowanym zakresie z prawem wspólnotowym. Wyłączałyby bowiem znaczną grupę producentów produktów rolnych i żywnościowych z reżimu odpowiedzialności deliktowej za produkt niebezpieczny.

Problem ten został dostrzeżony w doktrynie prawniczej²⁶. Podstawowa wątpliwość dotyczy już samego zakresu wyłączenia. Jeżeli bowiem przyjąć, że art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ma zastosowanie do każdej działalności wytwórczej w rolnictwie bez względu na jej zakres i skalę, to należałoby go odnosić zarówno do drobnych rolników, jak i rolników dysponującym tysiącami hektarów upraw czy tysiącami zwierząt hodowlanych. Jak się wydaje, konieczne jest w drodze wykładni celowościowej poszukiwanie innego rozwiązania.

25 Jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

26 Por. np. E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania...*, s. 140.

Jeżeli przyjąć, że działalność wytwórcza w rolnictwie ma charakter zawodowy, zarobkowy (nie jest wykonywana wyłącznie dla zaspokojenia własnych potrzeb), jest wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły, to należy ją zakwalifikować jako działalność gospodarczą, bez względu na przyjęte w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej kryterium formalne²⁷. Opowiedzenie się za rozwiązaniem odmiennym pozostałoby w rażącej sprzeczności z wymogami Dyrektywy 85/374 w jej wersji znowelizowanej Dyrektywą 99/34. Skoro bowiem obejmuje ona swoim zakresem produkty rolne, a jednocześnie wprowadzony jest wymóg ich wytworzenia w ramach działalności gospodarczej producenta, to wyłączenie z jej zakresu działalności wytwórczej w rolnictwie spowodowałoby wyłączenie reżimu odpowiedzialności producenta w tej sferze. Byłoby to nie do pogodzenia z wymogiem „pro-wspólnotowej” wykładni przepisów krajowych.

W konkluzji tej części artykułu należy postulować zmianę przepisów krajowych w takim kierunku, aby nie pozostawiały wątpliwości w kwestii kwalifikowania działalności wytwórczej w rolnictwie jako działalności gospodarczej. Nie przesądzam w tym zakresie o rozwiązaniach szczegółowych, które mogłyby uwzględniać specyfikę działalności rolniczej.

4. Kolejne problemy powstają w kwalifikowaniu produktu żywnościowego w kategoriach produktu niebezpiecznego. W doktrynie prawniczej eksponuje się, iż jako produkt żywnościowy kwalifikowana jest „żywność wprowadzana na rynek”. W konsekwencji każdy produkt żywnościowy będzie mógł również zostać zakwalifikowany jako produkt w rozumieniu przepisów regulujących odpowiedzialność za produkt niebezpieczny²⁸.

W takim ujęciu rodzi się jednak kwestia określenia kryteriów kwalifikowania produktu żywnościowego (żywności, środka spożywczego) w kategoriach produktu niebezpiecznego.

Jak się wydaje, punktem odniesienia dla ustawodawcy krajowego powinien być art. 14 cytowanego na wstępie rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego²⁹. Wprawdzie przepisy tego rozporządzenia nie dotyczą wprost problematyki odpowiedzialności cywilnoprawnej producenta, niemniej jednak użyta w nich „siatka pojęć” może być przydatna w również w analizowanej materii.

27 Tak R. Budzinowski, Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3, s. 111 i nast. Podobnie A. Kidyba, Galimatis z przedsiębiorcami, „Rzeczpospolita” z 18 czerwca 2003 r., s. C3.

28 Tak M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe...*, s. 162.

29 W polskiej doktrynie prawniczej na taki punkt odniesienia wskazuje M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe...*, s. 167 i nast.

W art. 14 rozporządzenia zawarte zostały podstawowe kryteria kwalifikowania żywności (produktu żywnościowego, środka spożywczego) jako niebezpiecznego. Należy również podkreślić, że w świetle tej regulacji prawnej istnieje bezwzględny zakaz wprowadzania na rynek niebezpiecznych produktów żywnościowych. Wymaga dodania, iż nawet zgodność produktu żywnościowego ze szczegółowymi przepisami mającymi do niego zastosowanie nie powinna powstrzymać właściwych władz przed podjęciem stosownych środków w celu nałożenia ograniczeń dotyczących wprowadzenia jej na rynek lub zażądania wycofania go z rynku, jeżeli istnieją podstawy, aby podejrzewać, iż pomimo takiej zgodności ten środek spożywczy jest niebezpieczny.

Według art. 14 rozporządzenia, produkt żywnościowy (żywność, środek spożywczy) uznawany jest za niebezpieczny, jeżeli jest szkodliwy dla zdrowia lub nie nadaje się do spożycia przez ludzi.

Nie wydaje się celowa analiza wszystkich przesłanek kwalifikowania na gruncie rozporządzenia produktu żywnościowego jako produktu niebezpiecznego. W interesującej nas materii odpowiedzialności cywilnoprawnej producenta za niebezpieczny produkt żywnościowy, konieczne jest zestawienie przyjętych w rozporządzeniu kryteriów z rozwiązaniami przyjętymi w kodeksie cywilnym.

Jak wcześniej zostało wskazane, sposób kwalifikowania w krajowym systemie prawnym produktu niebezpiecznego z uwzględnieniem jego „normalnego użycia” jest zbyt wąski w stosunku do rozwiązań wspólnotowych. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do produktów żywnościowych.

Według rozporządzenia, rozstrzygając, czy produkt żywnościowy jest niebezpieczny, uwzględnia się wprawdzie „zwykłe (normalne) warunki” korzystania z żywności przez konsumenta. Bierze się jednak również pod uwagę wykorzystanie żywności na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Zatem w tym ostatnim zakresie powstaje kwestia przewidywania przez producenta – przy dołożeniu należytej staranności – częstych przypadków nieprawidłowego korzystania z produktu i eliminowania niebezpieczeństwa związanego z takim korzystaniem. Dla oceny należytej staranności producenta istotny będzie również zakres informacji przeznaczonych dla konsumenta z uwzględnieniem informacji na etykiecie oraz innych informacji zwykle dostępnych dla konsumenta, a dotyczących unikania konkretnych negatywnych skutków dla zdrowia związanych z daną żywnością lub rodzajem żywności (takie „pomocnicze” kryterium oceny należytej staranności można wyprowadzić na podstawie art. 14 ust. 3b rozporządzenia)³⁰.

30 W rozporządzeniu dla oceny, czy środek spożywczy jest szkodliwy dla zdrowia bierze się również pod uwagę nie tylko prawdopodobne natychmiastowe i/lub krótkotrwałe i/lub długofalowe skutki tej żywności dla zdrowia spożywającej jej osoby, ale także dla następnych pokoleń, ewentualne skutki skumulowania toksyczności czy też szczególną wrażliwość zdrowotną określonej kategorii konsumentów, jeżeli środek spożywczy jest przeznaczony dla tej kategorii konsumentów.

5. Jak wyżej wskazano, odpowiedzialność producenta (w tym także producenta żywności) za produkt niebezpieczny nie ma charakteru absolutnego, ale jest odpowiedzialnością opartą na zasadzie ryzyka. W konsekwencji producent może zwolnić się z odpowiedzialności, wykazując jedną bądź kilka przesłanek egzoneracyjnych. W Dyrektywie 85/374 przesłanki te zostały zawarte w art. 7. Wyrazem ich implementacji do polskiego kodeksu cywilnego jest art. 449³. Analiza tych przesłanek wydaje się istotna z punktu widzenia określenia granic odpowiedzialności producenta za produkt żywnościowy.

Zarówno w Dyrektywie, jak i w polskim kodeksie cywilnym przesłanką zwalniającą z odpowiedzialności jest wykazanie przez producenta, iż nie wprowadził produktu niebezpiecznego do obrotu albo też jego wprowadzenie do obrotu nastąpiło poza zakresem działalności gospodarczej producenta. Przy czym art. 449⁴ kodeksu cywilnego wprowadza domniemanie, że produkt niebezpieczny, który spowodował szkodę, został wytworzony i wprowadzony do obrotu w zakresie działalności gospodarczej producenta.

Na tle tak sformułowanych przepisów pojawia się problem zakresu odpowiedzialności w przypadku wytworzenia i wprowadzenia do obrotu produktu żywnościowego. Polska doktryna opowiada się za szerokim ujmowaniem zakresu pojęcia wytworzenia produktu żywnościowego i jego wprowadzenia do obrotu w ramach własnej działalności gospodarczej. W szczególności przez pojęcie własnej działalności gospodarczej rozumie się również działalność o charakterze rolniczym (wspomnianą wyżej działalność wytwórczą w rolnictwie) w ramach tzw. produkcji pierwotnej³¹. Pogląd ten należy w pełni zaakceptować. Nie ulega bowiem wątpliwości, że znaczna część produktów wytworzona właśnie w procesie tzw. produkcji pierwotnej i z tego źródła jest wprowadzona bezpośrednio do obrotu.

Zarówno na gruncie Dyrektywy, jak i w polskim kodeksie cywilnym, przesłanką zwalniającą od odpowiedzialności jest ujawnienie się niebezpiecznych właściwości produktu po wprowadzeniu go do obrotu, chyba że wynikały one z przyczyn tkwiących uprzednio w produkcie. Regulacja ta nie wywołuje szczególnych wątpliwości interpretacyjnych. Trudności mogą się pojawić jedynie w procesie dowodzenia tej przesłanki. Zaznaczyć przy tym należy, iż ciężar dowodu będzie spoczywał w tym zakresie na producencie.

Kontrowersje wzbudza natomiast przesłanka egzoneracyjna, która pozwala na zwolnienie się producenta z odpowiedzialności w sytuacji, gdy nie można było przewidzieć niebezpiecznych właściwości produktu (w tym również produktu żywnościowego), uwzględniając stan nauki i techniki w chwili wprowadzenia go do obrotu. Rozwiązanie to jest krytykowane w doktrynie. W szczególności zwraca się uwagę,

31 Tak M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe...*, s. 172–173.

że uznawanie stanu nauki i techniki za przesłankę zwalniającą od odpowiedzialności za produkt nadmiernie osłabia ochronę poszkodowanego i kłóci się z tendencjami w zakresie ochrony konsumenta i bezpieczeństwa człowieka w ogólności. Ryzyko rozwoju (postępu) powinno obciążać producentów, którzy – w przeciwieństwie do konsumentów – mają szeroki wachlarz możliwości ubezpieczenia swojej działalności także od tego ryzyka³². Dodać można, że przerzucanie ryzyka rozwoju na konsumenta żywności (produktów żywnościowych) rodzi niebezpieczeństwo nie tylko w odniesieniu do GMO, ale także zwykłych produktów żywnościowych, których oddziaływanie na organizm człowieka, w szczególności w dłuższej perspektywie, nie jest łatwo przewidywalne.

Wątpliwości wzbudza również zwolnienie producenta od odpowiedzialności na tej podstawie, że niebezpieczne właściwości produktu wynikały z zastosowania przepisu prawa. W tym zakresie chodzi o bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa. Gdyby zatem obowiązującym aktem władzy państwowej nałożono na producenta określone obowiązki (np. w zakresie stosowania określonego procesu technologicznego), których realizacja doprowadziłaby do wadliwości produktu, zastosowanie przepisu byłoby przesłanką zwalniającą z odpowiedzialności. Z taką samą sytuacją będziemy mieli do czynienia na gruncie krajowym, jeżeli ustawodawca prowadzi normę techniczną do obowiązkowego stosowania³³.

W doktrynie postuluje się, dla podwyższenia poziomu ochrony poszkodowanego, uchwalenie przepisów szczególnych o odpowiedzialności za szkody wywołane wadami w rozwoju oraz zgodnością z przepisami prawa, co powinno być połączone z obowiązkowym ubezpieczeniem przedsiębiorców do niektórych przypadków odpowiedzialności za produkt³⁴.

III. Konkluzje

Zbyt krótki okres obowiązywania omawianych regulacji prawnych nie pozwala jeszcze na wyprowadzanie wniosków o charakterze generalnym.

Można jednak stwierdzić, że uregulowanie przez polskiego ustawodawcę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (obejmujący zakresem pojęcia także produkty rolne i żywnościowe) jest spełnieniem wymogów prawa wspólnotowego. Co więcej, taki obowiązek ciążył na polskim ustawodawcy dopiero w ciągu trzech lat od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Harmonizacja w omawianej dokonana została znacznie wcześniej – jeszcze przed wejściem Polski w struktury unijne. Jak się wydaje, stało się to z pożytkiem dla prawidłowej wykładni przepisów.

³² Tak B. Gneta, *Odpowiedzialność za szkodę...*, s. 107.

³³ Tak E. Łętowska, *Ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 126.

³⁴ Tak m.in. B. Gneta, *Odpowiedzialność za szkodę...*, s. 309.

W szerszym ujęciu, należy zauważyć, że reżim odpowiedzialności producenta za produkt żywnościowy został w miarę dokładnie skorelowany z całością zagadnień obejmujących bezpieczeństwo żywności. Wskazywane w toku prowadzonych rozważań mankamenty polskiego ustawodawstwa w tym zakresie w żadnym mierze nie mogą prowadzić do konkluzji, że cel harmonizacyjny nie został osiągnięty. Nie eliminuje to, rzecz jasna, konieczności dokonania postulowanych w toku rozważań zmian ustawodawczych.

W doktrynie prawniczej podkreśla się, że – z teoretycznego, dogmatycznego punktu widzenia – szczególnie nowy reżim odpowiedzialności za produkt niebezpieczny (w tym produkt rolny i żywnościowy) powinien stanowić dla poszkodowanych ułatwienie w dochodzeniu roszczeń. O jego faktycznej skuteczności zadecyduje jednak praktyka³⁵. Przede wszystkim w odniesieniu do sądów aktualny pozostaje zgłaszany w toku prowadzonych rozważań postulat prowspólnotowej wykładni przepisów i szerokiego korzystania w tym zakresie z dorobku doktryny i orzecznictwa unijnego, jak i poszczególnych państw Unii Europejskiej.

³⁵ E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania...*, s. 150.

The liability for food product in the Polish legal system

Summary

A precise definition of the principles and basis of the food product liability is included in an unusually broad scope of the food safety subject matter. Having regard to the whole set of Polish legal tools for food safety, the reader's attention was focused on civil-legal aspects of producer's liability for harm caused by food product's defect. The idea of the article, however, was not exclusively a detailed legal analysis of Polish legal solutions within this subject matter, but mainly an attempt to interpret these regulations which arouse most doubts in the Polish practice, especially from the point of view of their compliance with the Community regulations. The legal harmonization is undoubtedly of crucial importance in this sphere.

It needs emphasizing that the majority of essential legal issues related to the subject matter of food safety as formulated in the Community law has been reflected in the Polish legislation. Currently this subject matter is regulated on the Polish legal area by the act of 25 August 2006 about the safety of food and feeding.

It can be claimed, however, that the regulation of the liability for harm caused by unsafe product (comprising also the notions of agricultural produce and food product) in the Polish legislation complies with the requirements of the Community law. The shortcomings pointed out in the course of considerations absolutely do not allow to conclude that the objective of harmonization has not been achieved. This does not eliminate, however, the necessity to bring about changes postulated in the course of legislative considerations.

In the Polish doctrine it is stressed that from theoretical, dogmatic point of view especially the new regime of liability for unsafe product (comprising agricultural produce and food product) should constitute a facilitation for claims to be made by the harmed person. It will, however, be the judicial practice which will decide about its legal efficiency.

Charakter prawny oraz konsekwencje naruszenia pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

W niniejszym artykule zajmuję się niektórymi zagadnieniami związanymi z pierwszeństwem w nabyciu nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 29 ust. 1–1g ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹. Bezpośrednią inspiracją dla jego napisania są dwie wypowiedzi Sądu Najwyższego: uchwała z dnia 21 grudnia 2006 r.² oraz uchwała z dnia 7 października 2008 r.³ Wypada zauważyć, że Sąd Najwyższy wcześniej wielokrotnie wypowiadał się w kwestii pierwszeństwa uregulowanego przede wszystkim przepisami odnoszącymi się do gospodarowania nieruchomościami zurbanizowanymi na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁴, a także w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵. Uboższy jest jego dorobek w postaci publikowanych rozstrzygnięć opartych na przepisach u.g.n.r. Stąd też dwie przywołane wyżej uchwały z pewnością będą miały duży wpływ na kształtowanie się poglądów doktryny oraz na stanowisko zajmowane przez sądy rozstrzygające spory powstałe na tle funkcjonowania tej instytucji. Osiągnięcia orzecznictwa dotyczące pierwszeństwa nabycia nieruchomości zurbanizowanych, jak i poglądy doktryny w tym zakresie są jednak cenne również przy analizie odpowiednich uregulowań u.g.n.r. z racji ich podobieństwa. Zostaną więc wykorzystane w dalszym toku rozważań.

Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego należy do konstrukcji prawnych cieszących się relatywnie dużym zainteresowaniem przedstawicieli doktryny, owocującym zróżnicowaniem wyrażonych poglądów w przedmiocie skutków jego naruszenia, a także jego charakte-

1 Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, powoływana dalej jako u.g.n.r.

2 III CZP 121/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 149.

3 Biuletyn SN 2008, nr 10, s. 7.

4 Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm. (dalej powoływana jako u.g.g.); ustawa została uchylona na mocy art. 241 pkt 1 ustawy powołanej w przyp. 5.

5 Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm., powoływana dalej jako u.g.n.

ru prawnego. Orzecznictwo Sądu Najwyższego zachowuje jednolitość w określeniu jego istoty. Nie można powiedzieć tego samego w odniesieniu do stanowiska Sądu Najwyższego w kwestii oznaczenia sankcji uchybienia pierwszeństwu – jednak w orzecznictwie ostatnich lat ta niejednorodność została przełamana i można chyba mówić o ustalonej linii orzecznictwa w tym zakresie. Owa niejednomyślność w poglądach jest spowodowana z jednej strony niedoskonałością przepisów prawa nieokreślających w sposób dostatecznie precyzyjny dla interpretatora aktu prawnego wszystkich aspektów pierwszeństwa, z drugiej zaś brakiem spójnej wizji prawodawcy w jego uregulowaniu, prowokującej do zadania pytania, czy mamy do czynienia z jednym pierwszeństwem w nabyciu nieruchomości czy też instytucją niejednorodną i w związku z tym posiadającą swoiste na tle danego aktu prawnego, przynajmniej w pewnej mierze, odrębne regulacje. Zajęte w tej kwestii stanowisko pociąga za sobą odmienne rozstrzygnięcie co do ustalenia konsekwencji naruszenia pierwszeństwa.

Próba określenia istoty pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości została podjęta w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r.,⁶ gdzie zawarto stwierdzenie, że: „pierwszeństwo polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz. Jego konstrukcja jurydyczna nie jest oparta na uprawnieniu, lecz na tkwiącym immanentnie w pierwszeństwie zakazie zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający. Realizacja pierwszeństwa jest zatem możliwa dopiero wówczas, gdy adresat zakazu stworzy swym zachowaniem sytuację, w której zakaz staje się aktualny. Te sytuacje stanowią jednocześnie granice, w jakich uprzywilejowanie pierwszeństwem, oznaczające intencjonalne pogorszenie sytuacji prawnej jednej ze stron, znajduje uzasadnienie w przyzwoleniu ustawodawcy.” Sąd Najwyższy, w kolejnych, następujących po tej uchwale orzeczeniach odnoszących się do pierwszeństwa, aprobował zaprezentowany w niej sposób jego pojmowania⁷. Często również przedstawiciele doktryny, analizując konstrukcję pierwszeństwa, bezpośrednio powoływali się na uchwałę z dnia 23 lipca 1992 r., akceptując wnioski Sądu Najwyższego w tej kwestii⁸. Niektórzy z nich ograniczali się jedynie do cytowania bez komentarza przytoczone wyżej sformułowania, jednakże należy odnotować, że niektórzy autorzy starali się przeprowadzić analizę istoty pierwszeństwa, osadzając jej szkielet zarysowany przez Sąd Najwyższy w ramach elementarnych pojęć teorii prawa. I tak w szczególności K. Świderski uznał, że pierwszeństwo na-

leży rozumieć jako skierowany do zobowiązanego ustawowy nakaz stworzenia osobie uprawnionej możliwości kupna przed innymi osobami nieruchomości, co do której wyraziła ona zamiar zbycia⁹. Stąd ma – zdaniem autora – wynikać, że mamy tu do czynienia z podstawową modalnością prawną, przez co wykluczony jest w szczególności wniosek, że pierwszeństwo jako takie jest źródłem roszczenia¹⁰. Należy przy tym wyjaśnić, że podstawową modalnością prawną jest taka sytuacja prawna, w której nałożony na adresata normy prawnej obowiązek nie polega w szczególności na świadczeniu czegoś komuś – można tu podać często podawany przykład powszechnego obowiązku szczepień. W tym przypadku nie da się wskazać podmiotu, o którym można by powiedzieć, że jest z tego tytułu uprawniony. Z pochodną modalnością normatywną mamy do czynienia między innymi wówczas, gdy nałożony na adresata normy obowiązek zachowania w jakiś sposób odnosi się do sfery interesów innej osoby, jak jest zwłaszcza w przypadku zobowiązaniowych stosunków prawnych¹¹.

Szczegółową analizę konstrukcji pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości przedstawiła B. Burian. Według niej, pierwszeństwo polega na tym, że w sytuacji podjęcia przez właściciela nieruchomości decyzji o rozporządzeniu nią, wskazane kategorie podmiotów mogą ją nabyć z pominięciem trybu przetargu, czyli przy wyeliminowaniu innych chętnych¹². Pierwszeństwo uprzywilejowuje określone podmioty w ten sposób, że na wypadek rozporządzenia przez właściciela nieruchomości przyznaje im prawo do nabycia własności nieruchomości z pominięciem innych ewentualnie zainteresowanych, a nie upoważnionych pierwszeństwem¹³. Nie wprowadzono przy tym możliwości domagania się przez upoważnionego pierwszeństwem zawarcia umowy przenoszącej własność, mimo że norma prawna nakłada na właściciela powinność jego uwzględnienia, a więc obowiązek zawarcia umowy¹⁴. Stąd „nawet zgłoszenie przez upoważnionych pierwszeństwa do nabycia nieruchomości nie aktualizuje po stronie właściciela nakazu zbycia nieruchomości właśnie tym osobom”, przez co w tej sytuacji, pomimo że norma prawna nakłada na dany podmiot obowiązek określonego zachowania, to nikomu innemu nie przyznano uprawnienia będącego jego korelatem¹⁵. Autorka dochodzi do konkluzji, że „bez roszczenia nie ma *de facto* nakazu (rozumianego jako taki zakaz dokonania czynności prawnej,

6 III CZP 62/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 214.

7 Zob. wyrok SN z dnia 20 stycznia 1997 r., III CKN 368/97, OSNC 1998, nr 9, poz. 143; wyrok SN z dnia 9 lipca 1999 r., III CKN 98/99, OSP 2000, nr 1, poz. 5; wyrok SN z dnia 26 lipca 2001, II CKN 1181/00, Lex nr 51968; uchwałę SN z dnia 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06 przywołaną w przyp. 2.

8 Zob. przykładowo, S. Rudnicki, Prawo odkupu, pierwokupu i pierwszeństwo nabycia, (w:) Prawo obrotu nieruchomości, pod red. S. Rudnickiego, Warszawa 2001, s. 539; E. Klat-Górska, Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości według art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, (w:) Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki, pod red. R. Budzinowskiego i A. Zielińskiego, Kluczbork 2001, s. 206; M. Horszko, D. Pęchorzewski (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2009, s. 138.

9 K. Świderski, Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, Rejent 2000, nr 11, s. 111.

10 Tamże.

11 S. Wronkowska, (w:) S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii prawa, Poznań 2001, s. 100 i nast.; Z. Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 172 i nast.

12 B. Burian, Pierwszeństwo nabycia nieruchomości, Kraków 2004, s. 207. Autorka zaznacza tam, że powyższe sformułowanie dotyczy pierwszeństwa uregulowanego przepisami u.g.n. Jednakże ma ono doniosłość także dla pierwszeństwa uregulowanego przez u.g.n.r. – autorka podkreśla podobieństwo konstrukcji prawnej obu pierwszeństw; zob. tamże, s. 190–191.

13 Tamże, s. 191, 195, 204, 208.

14 Tamże, s. 191.

15 Tamże. Autorka, niestety, porównuje tę sytuację do regulacji Kodeksu cywilnego dotyczącej umowy przedwstępnej o skutku słabszym (art. 390 § 1 k.c.) – zob. przypis 386, s. 191.

którego naruszenie powodowałoby nieważność czynności realizowania pierwszeństwa, nie ma zatem zakazu dokonania czynności prawnej z jego naruszeniem¹⁶.

Nie można jednak powiedzieć, że brak jest w doktrynie prób wprowadzenia pojęcia uprawnienia do opisu konstrukcji pierwszeństwa. M. Safjan zauważył, że można dopuścić posługiwanie się przy jego charakterystyce pojęciem uprawnienia, gdyż korelatem pierwszeństwa jest określony obowiązek, uchybienie któremu pociąga za sobą wskazaną przez prawodawcę sankcję cywilnoprawną¹⁷. Dalej, jak się wydaje, idzie J. Szachulowicz, stwierdzając w toku rozważań poświęconych pierwszeństwu w u.g.n., że uprawnienie to zostało ukształtowane jako roszczenie¹⁸. Także M. Wolanin uznaje, że prawo pierwszeństwa w u.g.n. jest posiadającym źródło ustawowe roszczeniem, którego można dochodzić przed sądem cywilnym¹⁹. Należy też odnotować, że na gruncie u.g.n.r. pojawiły się opinie (formułowane przez A. Stelmachowskiego, S. Prutisa oraz M. Czapską-Górnikię), że osoby uprzywilejowane pierwszeństwem mają z tego tytułu roszczenie o zawarcie umowy²⁰. Pogląd o ukształtowaniu pierwszeństwa jako roszczenia musi zostać uznany za niezwykle kontrowersyjny, gdyż w wielu, w tym przywołanych przeze mnie wcześniej wypowiedziach piśmiennictwa, jak i w orzecznictwa, jest to kategorycznie wykluczane. Dotyczy to zarówno stanu prawnego wynikającego z przepisów u.g.g., jak i wynikającego z u.g.n.²¹. Ukształtowanie pierwszeństwa pod postacią roszczenia wysunięto natomiast jako postulat *de lege ferenda*²².

Wydaje się jednak, że dominujące stanowisko, podążające przy wyjaśnieniu istoty analizowanej instytucji za wnioskami wynikającymi z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r., wymaga pewnego uściślenia. Trafnie zauważył R. Trzaskowski, że pierwszeństwo oznacza nakaz jego respektowania i zgodnie z wnioskowaniem na podstawie reguły instrumentalnego zakazu – zakaz działań, które byłyby wystarczające dla uchybienia powyższemu nakazowi²³. Należy więc, poprzez

zachowanie określonej procedury, stworzyć podmiotowi, któremu pierwszeństwo przysługuje, sposobność do skorzystania z niego. Temu służy obowiązek zawiadomienia o zamiarze zbycia nieruchomości oraz nakaz oczekiwania na odpowiedź²⁴. Oczywiście jest, że nie można wówczas dopuścić, aby umowa sprzedaży nieruchomości została zawarta z innym podmiotem. Jest to dozwolone dopiero, gdy złożone zostanie oświadczenie o braku zamiaru skorzystania z pierwszeństwa (ewentualnie w razie niezłożenia żadnego oświadczenia). Nie można uznać, że pierwszeństwo jest redukwalne do samego tylko zakazu zbycia nieruchomości innej osobie niż wskazanej przepisami wyznaczającymi katalog podmiotów mogących skorzystać z pierwszeństwa. Z samego zakazu zbycia nieruchomości osobom innym niż uwzględnione w katalogu uprzywilejowanych (jeśli rozumieć tu uprzywilejowanie jako wyłączenie ze zbioru podmiotów, na rzecz których zbycie nie może nastąpić) nie da się wyprowadzić nakazu podejmowania jakichkolwiek czynności wobec niej, stwarzających możliwość nabycia gruntu. Odwrotnie – to właśnie zakaz zbywania nieruchomości wynika z nałożenia tego nakazu. W stanowisku wyrażonym w uchwale z dnia 23 lipca 1992 r. akcent jest położony na zakaz dysponowania nieruchomością, jednak dookreślony sformulowaniem: „w sposób je (to jest – pierwszeństwo, podkr. R.M.) naruszający”. Z niego właśnie należy wyciągnąć wniosek, że z zakazem tym związany jest nakaz określonego zachowania względem tego, komu pierwszeństwo przysługuje. Jednak, moim zdaniem, Sąd Najwyższy dla bardziej przejrzystego opisu sytuacji wyznaczonej przepisami wyznaczającymi pierwszeństwo na pierwszy plan powinien wyeksponować element nakazu. Ponieważ nakaz ten dotyczy postępowania wobec oznaczonej osoby i jest – standardowo rzecz biorąc – dla niej korzystny, to powstaje pytanie, czy nie da się tu dostrzec pochodnej modalności normatywnej (uprawnienia), co wykluczył Sąd Najwyższy, a w doktrynie przykładowo K. Świdorski. Stąd, mając na uwadze głos M. Safjana, do rozważenia pozostaje kwestia, czy nie byłoby dopuszczalne posługiwanie się pojęciem uprawnienia przy opisie sytuacji osoby, której przyznano pierwszeństwo. Nie byłoby to jednak, co trzeba wyraźnie podkreślić, od razu równoznaczne z przyznaniem jej roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży, które może być dochodzone w drodze powództwa z art. 64 kc. i art. 1047 § 1 kpc. Uzewnętrznienie woli zadysponowania nieruchomością poprzez udostępnienie wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia (nawet z oznaczeniem ceny nieruchomości) czy też indywidualne powiadomienie uprawnionych nie wystarczy dla jego powstania. Na gruncie u.g.n. zdecydowanie dominuje stanowisko, że złożenie wniosku o nabycie nieruchomości, nawet w połączeniu ze zgodą na cenę określoną w zawiadomieniu bądź wykazie (zob. art. 34 ust. 4 i 5 u.g.n.), nie pociąga za sobą powstania roszczenia o zawarcie umo-

16 Tamże, s. 196. Na niekonsekwencję w argumentacji autorki trafnie zwraca uwagę R. Trzaskowski, Skutki naruszenia pierwszeństwa w braku wyraźnej regulacji ustawowej, *Palestra* 2007, nr 7–8, s. 262.

17 M. Safjan, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2005, s. 299. Autor wyraził opinię na gruncie przepisów u.g.n.

18 J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2005, s. 63 („Uprawnienie to zostało ukształtowane jako roszczenie.”). W innej, wcześniejszej wypowiedzi autor wyraził stanowisko zgola odmienne; zob. tegoż, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 192 („Uprawnienie to nie stanowi roszczenia o zawarcie umowy.”).

19 M. Wolanin, *Zbycie nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego*, *Nieruchomości* 2004, nr 11, s. 8.

20 A. Stelmachowski, (w:) *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. III, Warszawa 2003, s. 370; S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997, s. 102, tenże, (w:) *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2008, s. 230; M. Czapską-Górnikię, *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane*, *Rejent* 1994, nr 7–8, s. 84.

21 J. Frelich, *Zasada pierwszeństwa wyrażona w art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w świetle uchwały nr W 19/95 Trybunału Konstytucyjnego*, *Rejent* 1998, nr 10, s. 90. Brak roszczenia w konstrukcji pierwszeństwa wyraźnie akcentuje E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, *Kraków* 1999, s. 176. Na tle u.g.n.r. zob. zwłaszcza, E. Kremer, *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, *Studia Iuridica Agraria* 2007, t. 6, s. 141–142.

22 M. Nazar, *Sprzedaż lokali z gminnego zasobu nieruchomości*, *Rejent* 1998, nr 12, s. 146–147.

23 R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych*, Art. 353¹ kc., *Kraków* 2005, s. 258. Por. R. Padrak, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, *Fi-*

nanse Komunalne 2006, nr 4, s. 60, który pisze tam, że „pierwszeństwo można także rozumieć jako ustawowy nakaz skierowany do zobowiązanego, aby ten w sytuacji, kiedy ogłosi swój zamiar zbycia nieruchomości, stworzył dla podmiotu uprawnionego możliwość nabycia tej nieruchomości przed innymi osobami”.

24 R. Trzaskowski, *Skutki naruszenia...*, s. 262.

wy sprzedaży. Wniosek ów uzasadniany jest argumentem, że zgodnie z art. 28 ust. 2 u.g.n. warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej (a więc i zbywanych osobom, którym przysługuje pierwszeństwo – art. 37 ust. 1 pkt 1 u.g.n.) ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą. Podstawą zawarcia umowy jest zaś protokół z przeprowadzonych rokowań (art. 28 ust. 3 u.g.n.)²⁵. Jak stąd wynika, źródłem roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości byłoby wobec tego pomyślnie zakończone rokowania, poprzez które realizuje się ów przywilej. Nie budzi zaś wątpliwości, że w wyniku osiągnięcia porozumienia przez uczestników rokowań dotyczących zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości skarbowej czy też samorządowej jest powstanie roszczenia, które może być dochodzone w drodze powództwa z art. 64 kc. i z art. 1047 § 1 kpc.²⁶ Jednak na tle wniosków wypływających z powyższych spostrzeżeń za budzącą sprzeciw należy uznać opinię, że zawiadomienie uprawnionego o przysługującym mu pierwszeństwie należy uznać za *sui generis* ofertę, której przyjęcie otwierałoby etap rokowań²⁷. W związku z tym, mając na uwadze, że zasadniczo na gruncie prawa cywilnego w ofercie trzeba widzieć oświadczenie woli, należy rozważyć, czy również i w takiej ofercie *sui generis* da się dostrzec tę cechę. Pojawia się wtedy pytanie, na wywołanie jakich skutków prawnych jest ona skierowana? Chyba jedynym skutkiem przyjęcia takiej oferty byłoby prowadzenie rokowań. Osiągnięciu tego rezultatu służy natomiast zaproszenie do zawarcia umowy, nieposiadające waloru oświadczenia woli. Przeciwnie temu zarzutowi można by podnieść kontrargument, że niekiedy zachowaniom określanym jako złożenie oferty nie nadaje kwalifikacji wynikającej z art. 66 § 1 kc.²⁸ Jeśli jednak chce się ograniczyć skutki pozytywnej odpowiedzi uprzywilejowanego pierwszeństwem na zawiadomienie o możliwości nabycia nieruchomości jedynie do prowadzenia rokowań, nie ma potrzeby wprowadzania w tym celu niejasnych konstrukcji prawnych, których skutki pokrywałyby się ze znanymi już rozwiązaniami. Na koniec tej części rozważań chcę jeszcze zaznaczyć, że niemożność negocjowania ceny określonej w wykazie bądź zawiadomieniu w części postępowania następującej po jej akceptacji przez uprzywilejowanego nie świadczy o tym, że czynności prowadzące do tego skutku powinny być traktowane jako oferta *sui generis* oraz jej przyjęcie (czy też *sui generis*?). Po prostu wystarczy przyjąć, że skutkami powyższych aktów, nieodbiegających charakterem od innych czynności dokonywanych w roko-

25 Por. K. Świderski, Charakter prawny pierwszeństwa..., s. 102–103; R. Padrak, Pierwszeństwo..., s. 60. Por. też uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III KKN 857/00, Lex nr 78855, gdzie zawarto stwierdzenie, że „Roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości przysługiwałoby zatem uprawnionemu z tytułu pierwszeństwa dopiero w sytuacji, gdyby strony w wyniku przeprowadzonych rokowań uzgodniły wszystkie istotne postanowienia umowy”.

26 E. Gniewek, Obrót nieruchomościami..., s. 218–220.

27 R. Padrak, Pierwszeństwo..., s. 60; tenże, Sprzedaż nieruchomości na podstawie ustawy gospodarce nieruchomości, Warszawa 2005, s. 33, powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2001 r., V CKN 1604/00, Lex nr 77072 wydanego na tle przepisów u.g.g.

28 Por. M. Boratyńska, Przetarg w prawie polskim. Zagadnienia cywilistyczne, Warszawa 2001, s. 125.

waniach,²⁹ jest po pierwsze uzgodnienie ceny, z którym to uzgodnieniem powiązany jest ustawowy zakaz jej ponownego negocjowania, po drugie, inicjacja rokowań co do innych postanowień umownych.

Wracając do postawionego pytania o możliwość wprowadzenia pojęcia uprawnienia (w każdym razie tak, jak rozumie się je w prawie cywilnym) do opisu sytuacji uprzywilejowanego pierwszeństwem, mając przy tym na uwadze dotychczasowe wywody, wydaje się to w ramach regulacji u.g.n. dość problematyczne. Przyjmując, że czynności prowadzące do realizacji pierwszeństwa kwalifikowane są jako rokowania, to nie ma tu, biorąc pod uwagę poglądy doktryny, miejsca na konstruowanie cywilnoprawnego stosunku prawnego, którego elementem byłoby takie uprawnienie. Wątpliwe jest, w moim odczuciu, ujmowanie go jako korelatu obowiązku „zapewnienia możliwości skorzystania z pierwszeństwa” z uwagi na jego niedostateczną konkretyzację (wykluczającą zatem postrzeganie go jako świadczenie w rozumieniu art. 353 kc.). Wykluczone jest również porównywanie powyższego obowiązku z obowiązkiem spoczywającym na stronie umowy przedwstępnej o skutku słabszym. Tam mamy do czynienia ze skonkretyzowanym uprawnieniem, z którym nie połączono jednak kompetencji do zwrócenia się do sądu o wydanie orzeczenia stwierdzającego obowiązek złożenia oświadczenia woli, uchybienie któremu oceniać należy jednak poprzez art. 471 kc.³⁰

Nawet jednak akceptacja stanowiska, zgodnie z którym korzystanie z pierwszeństwa przez wyrażenie zgody na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie, jak stanowi art. 34 ust. 5 u.g.n., nie powoduje powstania roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości, nie musi mieć, moim zdaniem, automatycznego przełożenia na regulację dotyczącą sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zgodnie z przepisami u.g.n.r., o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości, do której nabycia przysługuje pierwszeństwo osobie wymienionej w ust. 1, Agencja zawiadamia na piśmie tę osobę, podając 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. Uprawnionego zawiadamia się o przysługującym mu pierwszeństwie na piśmie (art. 29 ust. 1c u.g.n.r.), a jeśli jego adres nie jest znany – funkcję zawiadomienia pełni wykaz nieruchomości sporządzony i ogłoszony stosownie do art. 28 ustawy, zawierający dodatkowo cenę i inne warunki nabycia tej nieruchomości³¹.

29 Zawiadomienie ma więc, po pierwsze, wywołać reakcję w postaci przystąpienia drugiego podmiotu do uzgadniania stanowisk, po drugie, zawiera propozycję jednego ze składników treści umowy, co do którego istnieje wyznaczony ustawowo sposób jego zakomunikowania.

30 Por. P. Machnikowski, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2006, s. 611.

31 Tak § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. Nr 140, poz. 1350), przywoływanego dalej jako „rozporządzenie”.

Gdyby nie doszło do indywidualnego zawiadomienia uprawnionego, pomimo że aktualizuje się jego pierwszeństwo, ani też w wykazie nie zamieszczono by przynajmniej ceny nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży, to trudno byłoby stać na stanowisku, że i tak ma on roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży. Cenę nieruchomości, zgodnie z art. 30 ust. 1, co do zasady ustala się w wysokości nie niższej niż wartość tej nieruchomości, określona przy zastosowaniu sposobów jej ustalania przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Skoro więc cena może być ustalona na poziomie nie niższym niż jej wartość, oznacza to, że nie musi być jej (tj. wartości nieruchomości) równa, ale może być od niej wyższa³². Nie oznacza to, że Agencja Nieruchomości Rolnych ma pełną swobodę w określeniu górnego pułapu ceny, przez co mogłaby faktycznie torpedować pierwszeństwo przysługujące uprawnionym podmiotom. Na tle u.g.n. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 stycznia 2003 r.³³ słusznie uznał, że możliwość oznaczenia ceny na poziomie dowolnie wyższym od wartości nieruchomości czyniłaby przywilej pierwszeństwa iluzoryczny, niweczyłaby możliwość skorzystania z wyznaczonej ustawą preferencji – „umożliwiałaby ominięcie zakazu zadysponowania rzeczą przewidzianego w art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami”. Wypada więc uznać, że tak jak i na tle u.g.n., tak też przy wyznaczeniu ceny zbywanej nieruchomości dla potrzeb realizacji pierwszeństwa na gruncie u.g.n.r., kompetencja sprzedającego jest zakreszona dwoma wielkościami. Minimalny pułap ceny, poniżej którego nie może on zejść, wyznacza wartość nieruchomości określona przez rzeczoznawcę majątkowego. Górnej wysokości ceny nie można natomiast określić – posługując się sformułowaniami zaczerpniętymi z uzasadnienia wyroku – na poziomie „znacznie wyższym od jej wartości”. Ponieważ sprzedający ma w powyższych granicach swobodę w określeniu ceny nieruchomości, z tego już tylko powodu nie można przyznać roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży uprawnionemu z tytułu pierwszeństwa, o ile Agencja sama jej nie wyznaczy – brak bowiem ustawowych kryteriów, które pozwalałyby, z pominięciem woli Agencji, na jej określenie. Z pewnością nie ma żadnych podstaw twierdzenia, że odpowiadałaby wartości nieruchomości³⁴. Bez skonkretyzowania ciążącego na kupującym świadczenia polegającego na obowiązku zapłaty ceny nie doszłaby do skutku umowa sprzedaży.

Także i zawiadomienie czy opublikowanie zawierającego cenę i inne warunki nabycia nieruchomości wykazu pełniącego funkcje zawiadomienia nie jest wystarczające dla ewentualnego powstania roszczenia o zawarcie umowy. Taki skutek jest natomiast możliwy do rozważenia, moim zdaniem, w razie wyrażenia zgody na cenę

32 Por. art. 67 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość, z zastrzeżeniem ust. 3a.

33 IV CKN 1637/00, Lex nr 83823.

34 Por. art. 67 ust. 3a u.g.n., który wyraźnie przewiduje, że jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji **roszczeń** (podkr. R.M.) przysługujących na mocy u.g.n. lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości.

i warunki nabycia nieruchomości określone w zawiadomieniu. Mielibyśmy do czynienia z powstaniem stosunku zobowiązaniowego, z którego wynikałby obowiązek zawarcia przez Agencję umowy sprzedaży. Jej postanowienia należy ustalać na podstawie treści zaakceptowanego przez uprawnionego zawiadomienia. Względ na podobieństwo pierwszeństwa regulowanego przez u.g.n., gdzie postanowienia umowy zawieranej z osobą, której przysługuje pierwszeństwo, uważa się za ustalone w rokowaniach, nie musi być uznany za decydujący na gruncie przepisów u.g.n.r. Postanowienia art. 34 ust. 5 u.g.n. stanowiącego, że uprawnieni „korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie” oraz art. 29 ust. 1d u.g.n.r., zgodnie z którym osoby uprzywilejowane pierwszeństwem w nabyciu nieruchomości „korzystają z niego, jeżeli złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na jej nabycie po cenie określonej w zawiadomieniu” – ze względu na niemal identyczne sformułowanie mogą zachęcać do ustalenia takich samych konsekwencji złożenia oświadczenia – prowadzenia rokowań³⁵. Jak już wzmiankowałem, taka interpretacja nie wydaje się jedyną możliwą. Przepisy u.g.n.r. nie zawierają regulacji wprost przewidujących, że postanowienia umowy sprzedaży mającej być zawartą z uprzywilejowanym pierwszeństwem ustalane są drogą negocjacji (por. art. 28 ust. 2 u.g.n.). W doktrynie należy odnotować wypowiedź, zgodnie z którą zawiadomienie o przysługującym pierwszeństwie oraz zgoda na cenę i warunki nabycia nieruchomości określone w zawiadomieniu nie powinny być uznane za ofertę i jej przyjęcie prowadzące do zawarcia umowy sprzedaży z powodu niezachowania formy aktu notarialnego³⁶. Jednak, co istotne dla prowadzonych tu rozważań, przytoczonej opinii milcząco towarzyszy, jak się wydaje, przyjęcie założenia, że pod względem treści powinny być one wystarczającą podstawą ustalenia praw i obowiązków stron przyszłej umowy sprzedaży³⁷. Również analiza przepisów regulujących te kwestie potwierdza powyższe wnioski. Przepisy przewidują następujący porządek czynności: zawiadomienie (art. 29 ust. 1c u.g.n.r. oraz § 4 ust. 1 i 2 rozp.), jego akceptacja (art. 29 ust. 1d), wyznaczenie terminu zawarcia umowy sprzedaży (§ 4 ust. 3 rozp.). W praktyce między Agencją a korzystającym z pierwszeństwa zawierane jest stosowne porozumienie, gdzie zawarte są wszystkie istotne postanowienia przyszłej umowy sprzedaży³⁸. Zauważyć trzeba jednak, że nie jest to element procedury wymagany przepisami

35 O tym, że postanowienia umowy sprzedaży zawierane z osobą, której przysługuje pierwszeństwo nabycia nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ustalane są drogą rokowań tak jak na gruncie u.g.n., opowiedział się ostatnio R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2008, s. 237.

36 E. Klat-Górska, *Pierwszeństwo...*, s. 215–216; też, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej – przykłady ograniczeń*, Wrocław 2003, s. 85 gdzie autorka dodaje, że chodzi tu tylko o tryb ustalenia treści przyszłej umowy sprzedaży.

37 Por. M. Nazar, *Sprzedaż lokali...*, s. 138, gdzie autor omawiając pierwszeństwo w u.g.n. odmawia cech oferty zawiadomieniu o przysługującym pierwszeństwie, ponieważ nie zostaje zachowana forma aktu notarialnego. Zauważa jednocześnie, że czyni to pomijając już kwestię czy zawiadomienie zawiera inne elementy wymagane od oferty.

38 Por. A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 193.

prawa; wskazany wprost w przepisach. Nie można wykluczyć, po złożeniu oświadczenia o korzystaniu z pierwszeństwa, dokonania dodatkowych uzgodnień, w tym mających wpływ na treść umowy sprzedaży (np. co do rozłożenia płatności na raty, zabezpieczenia zapłaty należności). Dokonanie ich modyfikowałoby³⁹ treść stosunku prawnego (nawiązanego przez akceptację warunków zawarcia umowy określonych w zawiadomieniu) zobowiązującego Agencję do zawarcia umowy⁴⁰.

Ewentualny kontrargument przeciwko prezentowanej koncepcji, zgodnie z którym egzekwowalne roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nie może powstać bez zachowania przy składaniu oświadczeń woli, z których wynika, formy aktu notarialnego (arg. z art. 390 § 2 kc.), nie byłby przekonujący. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, skutek taki powstaje w rezultacie pomyślnie zakończonych rokowań dotyczących zbycia nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na tle u.g.n. Jak wiadomo, jest tak również w przypadku przetargowego trybu zawarcia umowy⁴¹. Być może pochopne byłoby stawianie na podstawie wskazanych jednostkowych przypadków ogólnej tezy, że w każdym razie, gdy mamy do czynienia z postępowaniem zmierzającym do sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność publiczną, na etapie, w którym uzgodniona zostaje treść przyszłej umowy sprzedaży powstaje roszczenie o jej zawarcie. Jednak nie ma tu potrzeby czynienia takiego założenia dla uzasadnienia prezentowanego poglądu o istnieniu roszczenia o zawarcie umowy przy realizacji pierwszeństwa z u.g.n.r. Wystarczająco przekonujące, jak sądzę, argumenty wynikają z analizy treści przepisów je ustanawiających. O obowiązku zawarcia umowy przez Agencję świadczy treść przepisów § 3 rozporządzenia, z którego można wnioskować, że przewidziane tam zawiadomienie o miejscu i terminie zawarcia umowy ma służyć wykonaniu obowiązku zawarcia umowy, jak i § 4 ust. 4, z którego *a contrario* wynika, że poza okolicznościami tam wskazanymi, Agencja nie może uchylić się od zawarcia umowy sprzedaży – a więc spoczywa na niej ów obowiązek⁴².

Roszczenie o zawarcie umowy nie przysługuje Agencji, a jedynie uprawnionemu⁴³ z tytułu pierwszeństwa. Za takim wnioskiem przemawia sposób, w jaki pra-

wodawca ukształtował pozycję jego oraz Agencji. To Agencja wyznacza miejsce i termin zawarcia umowy, a jeśli uprawniony bez uzasadnionej przyczyny nie stawi się w wyznaczonym terminie i miejscu w celu zawarcia umowy lub nie spełni warunków określonych w zawiadomieniu, Agencja może przeznaczyć nieruchomość do sprzedaży kolejnej osobie mającej pierwszeństwo w nabyciu tej nieruchomości, a w razie braku takiej osoby – sprzedać ją w przetargu (§ 4 ust. 4 pkt 3 i 4 rozporządzenia). Z powyższych sformułowań wynika pośrednio, że obowiązek zawarcia umowy ciąży na Agencji, a ustaje w przypadku zajścia okoliczności tam wskazanych. Przepisy rozporządzenia ani u.g.n.r. nie zawierają natomiast żadnych postanowień, które pozwalałyby na wnioskowanie o obustronnym charakterze tego obowiązku, choćby przez wprowadzenie okoliczności uzasadniających odmowę zawarcia umowy przez uprzywilejowanego pierwszeństwem⁴⁴. Dodatkowo można wskazać na okoliczność, że pierwszeństwo jest przecież przywilejem dla oznaczonych osób, krępującym swobodę Agencji w dysponowaniu mieniem Zasobu. Ów przywilej w założeniu umożliwia im nabycie nieruchomości z pominięciem innych zainteresowanych, a więc bez właściwego przetargowi elementu konkurencji uczestników, sprawiającego, że standardowo sposób ustalenia ceny w przetargu jest bardziej korzystny dla organizatora niż przy realizacji pierwszeństwa. Brak jest racji przemawiających za celowością przyznania mu możliwości domagania się zawarcia umowy z uprzywilejowanym pierwszeństwem, ponieważ w razie rezygnacji przez niego z zawarcia umowy, Agencja inicjuje w założeniu korzystniejszą dla siebie ekonomicznie procedurę przetargową⁴⁵.

Z charakterem i konstrukcją pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości wiąże się bezpośrednio problematyka ustalenia konsekwencji prawnych jego naruszenia. W literaturze i orzecznictwie zarysowały się istotne różnice poglądów w tej kwestii. Według pierwszego z nich, konsekwencją jest nieważność czynności prawnej dokonanej z pominięciem uprzywilejowanego pierwszeństwem, według drugiego – jedynie odpowiedzialność odszkodowawcza, zgodnie zaś z trzecim stanowiskiem – sprzedaż dokonana z pominięciem uprawnionego może zostać uznana za bezskuteczną względem niego (art. 59 kc.). Na tle u.g.n. zdecydowanie dominuje stanowisko, zgodnie z którym konsekwencją naruszenia pierwszeństwa jest powstanie obowiązku naprawienia szkody. Pogląd ten opiera się między innymi na spostrzeżeniu, że art. 36 u.g.n. ustanawiający odpowiedzialność na zasadach ogólnych w razie naruszenia pierwszeństwa, wyłącza dalej idącą sankcję nieważności czyn-

39 Nie jest dopuszczalne jednak prowadzenie negocjacji prowadzących do zmiany ceny określonej w zawiadomieniu, zob. A. Suchoń, Prawna ochrona..., s. 193.

40 Trzeba mieć jednak na uwadze zwłaszcza treść § 22 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.), wymagającego w okolicznościach tam wskazanych szczególnego pełnomocnictwa do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości z ZWRSP. Dokonanie zawiadomienia i jego akceptacja w okolicznościach, w których jest wymagane pełnomocnictwo szczególne przed jego udzieleniem nie może doprowadzić do skutku w postaci powstania roszczenia o zawarcie umowy.

41 Art. 70² § 3 kc., art. 70³ § 3 kc., zob. też znaną uchwałę SN z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 96/94, OSNC 1995, nr 1, poz. 11.

42 Por. K. Stefaniuk, Zawarcie umowy w drodze przetargu według ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rejent 1999, nr 11, s. 107–108. Autor uzasadniając (Kodeks cywilny nie zawierał wszak wówczas art. 70² § 3 i art. 70³ § 3) powstanie po stronie wygrywającego przetarg roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży stosował taką argumentację, odwołując się do przepisów u.g.n. o podobnej treści.

43 U.g.n.r. używa dla określenia podmiotu, któremu przysługuje pierwszeństwo terminu „uprawniony”; zob. art. 29 ust. 1f, art. 32 ust. 2 pkt 2, jakkolwiek samo użycie powyższych sformułowań nie przesądza charakteru prawnego pierwszeństwa.

44 Por. K. Stefaniuk, Zawarcie umowy..., s. 108.

45 Oczywiście w praktyce nie można wykluczyć zaistnienia sytuacji, w których przetarg zakończy się niepowodzeniem z racji braku zainteresowanych nabyciem nieruchomości, a cena wywoławcza w kolejnych przetargach zostaje obniżona. Stąd zawarcie umowy w rezultacie skorzystania z pierwszeństwa mogłoby być w danych okolicznościach mniej korzystne dla uprzywilejowanego pierwszeństwem niż zawarcie umowy w drodze przetargu (por. J. Nadler, Wady regulacji prawnej gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, (w:) Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki, s. 157; E. Klat-Górska, Pierwszeństwo..., s. 216. Jednak modelowo tryb przetargowy realizujący funkcję optymalizacji ceny jest bardziej korzystny dla organizatora.

my prawnej. A brak jest przecież przepisu wprowadzającego sankcję nieważności na wypadek naruszenia pierwszeństwa na gruncie u.g.n.r.⁵⁶

Krytycznie do omawianej uchwały odniosła się natomiast E. Kremer. Stwierdziła, że argumentacja Sądu opiera się na dwóch wykluczających się wzajemnie założeniach: z jednej strony uznał, że art. 36 u.g.n. jest wyrazem wyraźnej woli prawodawcy niewiązania z naruszeniem pierwszeństwa sankcji nieważności czynności prawnej, z drugiej zaś, że przepisy dotyczące pierwszeństwa nie dotyczą treści czynności prawnej, a więc nie mogą być kwalifikowane w kategorii naruszenia art. 58 § 1 kc. Przez to rozumowanie zaprezentowane w uzasadnieniu uchwały jest nieprzekonujące i nie może zostać uznane za definitywnie rozstrzygające omawianą kwestię⁵⁷.

Wskazanie, która z zaprezentowanych koncepcji ma mocniejsze podstawy skłaniające do jej zaaprobowania, wymaga przeprowadzenia szczegółowej analizy. Bez wątplenia rację ma E. Kremer wskazując, że tak sformułowane argumenty zaczerpnięte z uzasadnienia uchwały są oparte na wykluczających się wzajemnie przesłankach. Na zaprezentowaną tam argumentację można jednak spróbować spojrzeć z innej niż autorka perspektywy. Sąd Najwyższy twierdząc, że art. 36 u.g.n. znajdzie zastosowanie w razie naruszenia pierwszeństwa wynikającego z u.g.n.r., nie mógł pominąć najistotniejszego i najczęściej przywoływanego chyba argumentu przez zwolenników tezy o wyłączności odpowiedzialności odszkodowawczej (zgodnie z którym art. 36 u.g.n. wyłącza dalej idącą sankcję nieważności) – uzasadniając przyjęte przez siebie stanowisko. W uzasadnieniu uchwały stwierdza, że aprobuje orzeczenia Sądu Najwyższego, gdzie upatrywano w art. 36 u.g.n. „wyraźną wolę ustawodawcy zmierzającą do niewiązania z naruszeniem pierwszeństwa sankcji nieważności czynności prawnej”. Zwraca uwagę to, że w zacytowanym fragmencie nie mówi się o wyłączeniu, ale o niewiązaniu sankcji nieważności z naruszeniem pierwszeństwa. Takie sformułowanie mogłoby sugerować, że Sądowi nie chodziło o wyłączenie sankcji nieważności, która miałaby zastosowanie, gdyby nie odmienna, wyraźna decyzja prawodawcy, lecz o dokonanie wyboru spośród gamy takich sankcji, z których żadna nie posiadałaby prymatu nad pozostałymi (a więc musiałaby zostać wyłączona). Na rzecz stanowiska autorki zdaje się jednak przemawiać fakt, że w tym fragmencie wywodów Sąd odwołuje się do wyroków⁵⁸, których uzasadnienia zawierają wyraźne stwierdzenia o wyłączeniu sankcji nieważności. Stąd zastrzeżenia E. Kremer nie mogą ostatecznie być potraktowane jako pozbawione podstaw.

56 J. Ciszewski, Glosa do uchwały SN z dnia 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2008, nr 2, s. 91.

57 E. Kremer, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, Przegląd Prawa Rolnego 2008, nr 1, s. 321–322.

58 Zob. wyroki Sądu Najwyższego przywołane w przyp. 46.

Drugi z argumentów zawartych w uchwale z dnia 21 grudnia 2006 r., negujący kwalifikację naruszenia pierwszeństwa w kategorii sprzeczności z art. 58 § 1 kc., sformułowała wcześniej B. Burian⁵⁹. Nie był on podnoszony w poprzedzających tę uchwałę rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego. To, że nie mamy wówczas do czynienia ze sprzecznością treści czynności prawnej z ustawą, jest spostrzeżeniem mającym poważne podstawy. Zastrzeżenia budzi jednak generalne wyłączenie samej już tylko ewentualności dokonania kwalifikacji uchybienia pierwszeństwu na podstawie art. 58 § 1 kc. Poza odosobnionym głosem B. Burian nie zgłaszano w doktrynie wątpliwości co do jego dopuszczalności. Nie jest oczywiste stwierdzenie, że obowiązki, którym musi zadośćuczynić Agencja, mają na celu jedynie ustalenie, czy uprzywilejowany zamierza korzystać z pierwszeństwa, nie są więc elementami procedury zawarcia umowy. Nie zmienia tego faktu trafna uwaga zawarta w uzasadnieniu uchwały, że dla powstania pierwszeństwa nie jest wymagane przeprowadzenie sformalizowanej procedury wstępnej. Jest to szczególnie widoczne na tle bronionej tu koncepcji, zgodnie z którą akceptacja warunków określonych w zawiadomieniu prowadzi do powstania roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży. Nawet jednak odrzucając ją, a podążając za dominującym w doktrynie i orzecznictwie stanowiskiem, to w realizacji pierwszeństwa należałoby dostrzegać „szczególną technikę prowadzenia rokowań”⁶⁰. Gdyby przyjąć celowość oddzielnego traktowania zawiadomienia o pierwszeństwie od samego procesu uzgadniania treści umowy, to nie sposób nie zauważyć, że następstwem wyrażenia chęci skorzystania z pierwszeństwa powinny być rokowania prowadzące do ustalenia treści umowy sprzedaży. Stąd pominięcie uprzywilejowanego pierwszeństwem poprzez niestworzenie sposobności korzystania z niego mogłoby jednocześnie spowodować niewypełnienie obowiązku przeprowadzenia rokowań z potencjalnym nabywcą. W tym miejscu pojawia się jednak uzasadniona wątpliwość, czy nie mamy więc do czynienia z pominięciem wymaganej ustawowo wymaganej procedury zawarcia umowy.

Nawet gdyby jednak uznać, że naruszenie pierwszeństwa nie jest równoznaczne z naruszeniem obligatoryjnej procedury zawarcia umowy, to nie należy z góry wykluczać zastosowania art. 58 § 1 kc. w drodze analogii, jeśli cel, któremu pierwszeństwo ma służyć dostatecznie uzasadnia jego przyjęcie⁶¹.

Powyższe uwagi nie zmieniają jednak faktu, że teza o modelowym charakterze art. 36 u.g.n. jest jak najbardziej możliwa do obrony, znajduje zresztą coraz więcej zwolenników. Wypada zgodzić się z J. Ciszewskim, że nie ma tu, tak jak i w innych

59 B. Burian, Pierwszeństwo..., s. 216–217.

60 K. Świderski, Charakter prawny pierwszeństwa..., s. 103. Spostrzeżenie autora, sformułowane na tle art. 34 u.g.n. można odnieść do pierwszeństwa z u.g.n.r. Opinię, że naruszenie pierwszeństwa to uchybienie bezwzględnie obowiązującym normom prawnym regulującym tryb zawarcia umowy wyraża E. Gniewek, O skutkach naruszenia zasad pierwszeństwa nabycia nieruchomości skarbowych i samorządowych – krótka polemika, Przegląd Sądowy 2002, nr 10, s. 107.

61 Por. R. Trzaskowski, Skutki naruszenia..., s. 263–264. SN w omawianej uchwale wykluczył zastosowanie art. 58 § 1 kc. z powołaniem się na cel regulacji.

przypadkach naruszenia normy bezwzględnie wiążącej, podstaw do automatycznego stosowania konsekwencji z art. 58 § 1 kc. Jej określenie powinno zaś być poprzedzone analizą całokształtu regulacji pierwszeństwa w u.g.n.r. Należy przy tym ustalić zarówno wartości jakie uzasadniały przyznanie przez prawodawcę określonym kategoriom podmiotów pierwszeństwa, która sankcja jest adekwatna ze względu na wagę tychże wartości, uwzględniając przy tym, jakie praktyczne następstwa zastosowanie danej sankcji pociągnie za sobą w obrocie.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 18 czerwca 1996 r. uznał, że pierwszeństwo z art. 23 ust. 4 u.g.g. przysługujące byłym właścicielom jest wyrazem tendencji reprivatyzacyjnych i służy poszanowaniu ich słuszych interesów. Stąd waga urzeczywistnianych poprzez tę regulację wartości uzasadnia uznanie czynności prawnej naruszającej pierwszeństwo za nieważną (art. 58 § 1 kc.). W zakresie wyznaczonym przez art. 29 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. również można powołać się na powyższe uzasadnienie aksjologiczne, jednak w przypadku osób wskazanych w pkt 2–4 ust. 1 art. 29 u.g.n.r. należy odwołać się do innych racji. Podstawowe pytanie, jakie należy tu sobie zadać – to czy owe racje są na tyle doniosłe aby przyjąć, że ich ochrona wymaga zastosowania sankcji nieważności. Uważam przy tym, że niedopuszczalne byłoby przyjęcie, że naruszenie pierwszeństwa tylko niektórych kategorii uprzywilejowanych pociąga za sobą następstwa określone w art. 58 § 1 kc., zaś nierespektowanie przywileju pozostałych powoduje powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej, a to ze względu na systemową spójność regulacji prawnej. Dużo wątpliwości pojawia się jednak przede wszystkim w przypadku określonym w art. 29 ust. 1 pkt 3, zgodnie z którym pierwszeństwo mają dzierżawcy gruntów Zasobu, jeśli umowa dzierżawy trwała faktycznie co najmniej 3 lata. W odniesieniu do gruntów rolnych ustawodawstwo chroni od dawna pozycję dzierżawców poprzez ustawowe prawo pierwokupu, którego naruszenie powoduje nieważność czynności prawnej (zob. uchylony art. 695 § 2 kc., art. 599 § 2 kc., art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁶²). Jednak, co trzeba wyraźnie zaakcentować, pierwokup na podstawie u.k.u.r. przysługuje jedynie dzierżawcy będącemu rolnikiem indywidualnym prowadzącym gospodarstwo rodzinne, spełniającemu ściśle określone kryteria ustawowe. Brak jest takich szczególnych wymogów przy pierwszeństwie dzierżawców na podstawie u.g.n.r., co prowadzić może do wniosku, że nie znajduje dostatecznego uzasadnienia aksjologicznego przyjęcie sankcji nieważności dla jego naruszenia, skoro ustawodawca przewiduje ją wyraźnie dopiero przy naruszeniu uprawnienia przyznanego po spełnieniu bardziej rygorystycznych warunków. Uznając, że nie ma wystarczających podstaw dla przyjęcia sankcji nieważności dla pierwszeństwa dzierżawców, można zrezygnować z analizy podstaw aksjologicznych pierwszeństwa zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną. Uzasadnienia dla tej decyzji należy poszukiwać w treści art. 29 ust. 1f,

62 Dz.U. Nr 64, poz. 592., dalej przywoływana jako „u.k.u.r.”

zgodnie z którym w razie zbiegu uprawnień z tytułu pierwszeństwa stosuje się kolejność określoną w ust. 1 niniejszego artykułu. Zatem skoro pierwszeństwo dzierżawców stoi wyżej w hierarchii niż pierwszeństwo podmiotu zarządzającego, to konsekwencje naruszenia tego ostatniego nie powinny być bardziej dotkliwe niż je wyprzedzającego, skoro w oczach prawodawcy posiada niższy priorytet⁶³.

Powyższe rozważania dowodzą, że trudno jest mówić o jednolitości, równie doniosłej wadze, czy też równorzędności celów, którym ma służyć pierwszeństwo w odniesieniu do poszczególnych kategorii uprzywilejowanych skłaniających do przyjęcia jednolitej sankcji nieważności na wypadek jego naruszenia dla wszystkich grup uprzywilejowanych. Wątpliwości wzbudza natomiast możliwość uznania, że naruszenie pierwszeństwa w ramach jednej regulacji rodzi zróżnicowane konsekwencje w zależności od grupy uprzywilejowanych, do której ją odnosimy.

Sprzeciw budzi zgłoszona w doktrynie propozycja, aby nieważność czynności prawnej naruszającej pierwszeństwo rozpatrywać poprzez art. 58 § 2 kc., a więc jako sprzeczną z zasadami współżycia społecznego, ze względu na jego moralny aspekt pierwszeństwa podkreślany przez Trybunał Konstytucyjny⁶⁴. Oczywiście nie można wykluczyć, że w danych okolicznościach rozporządzenie nieruchomością naruszy zasady współżycia społecznego, ale generalna kwalifikacja naruszenia pierwszeństwa przez przyzmat art. 58 § 2 kc., abstrahująca od okoliczności konkretnego przypadku jest wadliwa⁶⁵. Generalnie można rozpatrywać naruszenie pierwszeństwa jedynie jako naruszające przepisy prawa. Stawianie w ich miejscu – jako wyznacznika ważności – umowy sprzedaży – zasad współżycia społecznego, nie relatywizowanych do okoliczności konkretnej sprawy, byłoby równoznaczne z nieuprawnionym zastępowaniem woli ustawodawcy.

Jest charakterystyczne, że zwolennicy poglądu o nieważności czynności prawnej dokonanej z naruszeniem pierwszeństwa podkreślają, że zasada pierwszeństwa ma znaczenie nie mniejsze niż zasada przetargu, czego praktyczną konsekwencją jest niestosowanie przy wykładni przepisów dotyczących pierwszeństwa reguły *exceptiones non sunt extendendae*⁶⁶. Z kolei autorzy opowiadający się za odszkodowawczymi jedynie konsekwencjami naruszenia pierwszeństwa traktują je jako odstępstwo od zasady przetargu i nie dopuszczają rozszerzającej wykładni przepisów

63 Wartości, jakie ma urzeczywistniać realizacja pierwszeństwa przysługującego podmiotom zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi należy rekonstruować z treści art. 3 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274, z późn. zm.) określającego, jakim celem ma służyć ich funkcjonowanie.

64 Zob. R. Padrak, Sprzedaż nieruchomości..., s. 35; tenże, Pierwszeństwo nabycia..., s. 71.

65 Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 1999 r., III CKN 98/99, OSP 2000, nr 1, poz. 5 (dotyczył naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w ustawie z 13 października 1994 r. Prawo łowieckie – Dz.U. Nr 1447, poz. 713). S. Rudnicki trafnie zwrócił uwagę w głosie do tego wyroku, że naruszenie zasad współżycia społecznego może być rozpatrywane jedynie gdy bierze się pod uwagę okoliczności dokonania danej czynności prawnej (tamże, s. 15).

66 Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu uchwały z dnia 18 czerwca 1996, którego wnioski akceptuje R. Padrak, Sprzedaż nieruchomości..., s. 13.

dotyczących omawianej instytucji⁶⁷. Tu może rodzić się pokusa innego jeszcze uzasadnienia dla sankcji nieważności w razie uchybienia pierwszeństwu. Mianowicie, jeśli przyjąć założenie, że zasada pierwszeństwa jest równorzędna zasadzie przetargu, to stąd już tylko krok do konkluzji, że konsekwencje naruszenia obu zasad powinny być tożsame ze względu na ich równą wagę. A skoro jest bezsporne, że naruszenie przetargowego trybu zawarcia umowy powoduje następstwa z art. 58 § 1 kc., to także w razie naruszenia pierwszeństwa winien on znaleźć zastosowanie. Taki tok rozumowania obarczony jest jednak zasadniczym błędem. Otóż teza o równorzędności obu powyższych zasad nie ma apriorycznego charakteru, ale wynika z argumentacji opierającej się na wartościach, których urzeczywistnieniu one służą (tj. zasady przetargu i pierwszeństwa). Inaczej rzecz ujmując, teza o równorzędności nie jest aksjomatycznym założeniem, z których wyciąga się kolejne wnioski, ale są rezultatem pewnej argumentacji. Tak więc nie można, uzasadniając tezę o nieważności czynności prawnej dokonanej z pominięciem pierwszeństwa, odwoływać się do równorzędności pierwszeństwa i zasady przetargu bez uprzedniego wykazania na podstawie argumentacji odwołującej się do wartości, które ma urzeczywistniać realizacja pierwszeństwa, iż uzasadniają one taką rangę owego przywileju. Na podstawie wcześniejszych wywodów widać, że jest to mocno problematyczne.

Przeciwko analogicznemu stosowaniu art. 36 u.g.n. do pierwszeństwa nabycia nieruchomości ZWRSP mogłaby przemawiać ujemna ocena tego przepisu⁶⁸. W doktrynie takie oceny zostały wyrażone⁶⁹. Jednak obok głosów krytyki odnotować trzeba również opinie, że regulacja art. 36 u.g.n. jest bardziej adekwatna niż sankcja nieważności⁷⁰. Można wskazać także stanowisko głoszące, że wprawdzie sankcja wskazana w art. 36 u.g.n. nie zabezpiecza w pełni interesu uprzywilejowanego pierwszeństwem, to jednak przemawia za nią wzgląd na bezpieczeństwo obrotu. Ryzyko zawierania nieważnych umów sprzedaży, przy przyjęciu sankcji nieważności czynności naruszającej pierwszeństwo, naruszałoby interes publiczny, jako że pociągałoby za sobą uzyskiwanie niższych cen przy sprzedaży nieruchomości publicznych⁷¹. Różnice poglądów wyrażanych w piśmiennictwie są rzeczą normalną, a nie ma podstaw do utrzymywania, że art. 36 jest jednoznacznie negatywnie oceniany przez doktrynę, co stanowiłoby istotny argument przeciwko jego analogicznemu stosowaniu w sytuacjach wyraźnie nim nieobjętych.

Odnotować można jeszcze jeden głos polemiczny w stosunku do argumentów zawartych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2006 r. Autor, referując stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w powyższej uchwale jednak podaje,

67 G. Bieniek, Prawo pierwokupu, odkupu i pierwszeństwo nabycia, (w:) G. Bieniek, Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2007, s. 539.

68 R. Trzaskowski, Skutki naruszenia..., s. 261.

69 Jednoznacznie negatywnie ocenia art. 36 u.g.n. E. Gniewek, Obrót nieruchomościami..., s. 200.

70 B. Wierzbowski, Gospodarka nieruchomościami, przypis 18 na stronie 132.

71 R. Trzaskowski, Skutki naruszenia..., s. 264.

że wynika z niego, iż przywilej pierwszeństwa nie jest czynnością prawną. Takie ujęcie sprawy przez autora samo w sobie jest niepoprawne; podstaw dla jego sformułowania próżno zresztą szukać w uzasadnieniu uchwały. Teoretycznie, jeśli już odnosić do czegoś pojęcie czynności prawnej, to do sposobu korzystania z pierwszeństwa. Czym innym jest ów przywilej, czym innym sposób korzystania z niego. Zdaniem autora, możliwe jest – idąc za wnioskami Sądu Najwyższego wyrażonego w innym miejscu⁷² – traktowanie zawiadomienia o przysługującym pierwszeństwie jako specyficznej formy oferty. To stwierdzenie ma być podstawą dla wniosku, że „podejmowane czynności prawne na etapie wstępnym, jak zawiadomienie oraz złożenie oświadczenia (...) o akceptacji ceny podanej w zawiadomieniu, stanowią jednak elementy czynności prawnej. Powinny być zatem uznane jako składniki czynności prawnej, które w przypadku ich sprzeczności z ustawą skutkują ich nieważnością”⁷³. Brak tu wyjaśnienia, składnikami jakiej czynności prawnej, skierowanej na wywołanie jakich skutków prawnych są zawiadomienie i jego akceptacja. Z pewnością nie można przyjąć, że umowy sprzedaży. Być może jakiejś czynności poprzedzającej zawarcie umowy sprzedaży, traktowanej przy tym jako przesłanka ważności tej ostatniej, jednak brak u autora rozważań uzasadniających powyższe przypuszczenie. Jest to tym bardziej niejasne, że opowiada się on za koncepcją, w myśl której pierwszeństwo realizowane jest poprzez negocjacje⁷⁴. W odniesieniu do rozważań zawartych w komentowanej uchwale z dnia 21 grudnia 2006 r., argument, że czynność prawna, w razie sprzeczności z ustawą, jest nieważna, nie może zostać uznany za satysfakcjonujący, ponieważ w żaden sposób nie odnosi się do powołanych w uzasadnieniu uchwały przesłanek mających skłaniać do przyjęcia innego skutku naruszenia pierwszeństwa. Samo założenie, że podejmowane działania są czynnościami prawnymi w tym kontekście niczego nie uzasadnia. Wskazane wątpliwości nie pozwalają na uznanie, że w zaprezentowanej wypowiedzi zawarto przekonujące argumenty wystarczające do odrzucenia wniosków wypływających z uchwały z dnia 21 grudnia 2006 r.

Najbardziej więc, moim zdaniem, uzasadnione są argumenty skłaniające do odrzucenia sankcji nieważności czynności prawnej dokonanej z naruszeniem pierwszeństwa osób wymienionych w art. 29 ust. 1 u.g.n.r., a przemawiające za wiązaniem z takim postępowaniem jedynie konsekwencji ograniczających się do naprawienia szkody. Przyjmując, że poprzez wyrażenie zgody na cenę i inne warunki nabycia nieruchomości określone w zawiadomieniu, po stronie uprzywilejowanego pierwszeństwem powstaje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, umowa sprzedaży nieruchomości zawarta z inną osobą, po wyrażeniu zgody przez uprzywilejowanego, przy spełnieniu przesłanek z art. 59 kc., mogłaby zostać uznana za bezskuteczną

72 Zob. wyrok z dnia 10 stycznia 2001 r. przywołany w przyp. 27.

73 R. Pessel, Nieruchomości Skarbu Państwa..., s. 241.

74 Tamże, s. 237.

względem niego⁷⁵. Gdyby zaś Agencja nie stworzyła danej osobie możliwości skorzystania z pierwszeństwa, nie dopuszczając tym samym do powstania roszczenia o zawarcie umowy, skutki takiego postępowania należałoby oceniać poprzez art. 36 u.g.n. stosowany *per analogiam*.

75 Por. A. Stelmachowski, (w:) System..., s. 370; S. Prutis, (w:) Prawo rolne..., s. 230. Autorzy przyjmują jednak, jak się wydaje, wcześniejszy moment powstania roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży po stronie osób, którym przysługuje pierwszeństwo.

Legal nature and consequences of violation of priority in acquisition of property belonging to Agricultural Resources of the State Treasury

Summary

Nature and consequences of violation of priority in acquisition of property have not been clearly defined by legislator and cause many problems in application. There is a discrepancy in opinions of legal doctrine and in the jurisdiction regarding the said issue. Author stated that the person who accepted the selling price and other conditions set out in notification sent by Agricultural Property Agency, has a right to submit a claim to the court for compulsory conclusion of the property sale agreement. In case of violation of priority, Agricultural Property Agency is liable for causing damage. However, there are no justified reasons to agree that violation of priority causes invalidation of the property sale agreement.



321698

syg 0256112/7