STUDIA
IURIDICA
AGRARIA

STUDIA IURIDICA AGRARIA

TOM XI

Redakcja tomu:
prof. dr hab. Stanisław Prutis

Temida 2
Białystok 2013

ROCZNIK
STOWARZYSZENIA PRAWNIKÓW AGRARYSTÓW

Rada naukowa:

Alina Jurcewicz, Małgorzata Korzycka–Iwanow, Aleksander Lichorowicz,

Stanisław Prutis – Redaktor naczelny;

Członkowie rady naukowej afiliowani za granicą:
Vladimir Giulumian (Sankt Petersburg), Erkki Hollo (Helsinki),
Bernard Kitous (Rennes), Petr Mrkývka (Brno), Alexander Schink (Bonn),
Oleksii Serdiuchenko (Kijów).

Sekretarz Redakcji: Rafał Michałowski

Recenzenci:
Paweł Czechowski, Edward Gniewek, Teresa Kurowska, Andrzej Zieliński,
Ewa Czech

ISSN 1642–0438

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Anna Tomczyk*

Projekt okładki: *Andrzej Skarzyński*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Redaktor językowy: *Ewa Brajczewska*

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa Uniwersytetu
w Białymstoku

© Copyright by Temida 2

Białystok 2013

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

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe.

Abstracts of articles published in „Studia Iurdica Agraria" are available online
by „The European Journal of Social Soiences and Humanities (CEJSH)
under: http://cejsh.icm.edu.pl

Spis treści

Część pierwsza
Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej

Dorota Milanowska
Wybrane metody systematyzacji prawodawstwa Unii Europejskiej z uwzględnieniem aktów prawnych z zakresu prawa rolnego 11

Paweł Czechowski, Adam Niewiadomski
Wybrane pojęcia i konstrukcje prawa rolnego w perspektywie europejskiego prawa rolnego 25

Stanisław Prutis
Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim 39

Dorota Łobos–Kotowska
Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności 61

Paulina Legutko–Kobus
Programowanie rozwoju w skali regionalnej i lokalnej – doświadczenia i wyzwania w perspektywie nowego okresu programowania 2014–2020 i konferencji Rio+20 75

Paulina Będźmirowska
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 85

Jan Stoksik
Projektowanie pomocy unijnej w dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich 99

Część druga
Gospodarstwo rolne i gospodarka gruntami rolnymi

Przemysław Litwiniuk
Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP 119

Jerzy Bieluk
O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego 131

Krystyna Stefańska
Funkcje gospodarstwa rolnego w świetle art. 55^3 kodeksu cywilnego 147

Aneta Suchoń
O potrzebie zmian niektórych regulacji prawnych w zakresie obrotu i gospodarki gruntami rolnymi (uwagi z praktyki) 163

Rafał Michałowski
O bezumownym korzystaniu z gruntów znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa 179

Paweł Blajer
Status prawny osób pozostających w związkach partnerskich w gospodarstwach rolnych 191

Część trzecia
Rynek spożywczy i bezpieczeństwo żywności

Paweł Wojciechowski
Rolnik jako podmiot działający na rynku spożywczym 209

Konrad Marciniuk
Problematyka rolna w świetle nowej umowy handlowej UE–USA (Transatlantic Trade & Investment Agreement) 227

Anna Kapała
W kwestii nowego modelu sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych 243

Anna Kempa
GMO – szansa dla bezpieczeństwa żywnościowego czy zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju? 255

Magdalena Micińska-Bojarek
Bezpieczeństwo żywności a organizmy genetycznie modyfikowane. Instrumenty administracyjno–prawne 263

Część czwarta
Ochrona środowiska i leśnictwo

Monika A. Król
Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska.....277

Adam Niewiadomski
Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.....293

Katarzyna Żywolewska
Zasady zatrudniania w nadleśnictwie pracowników Służby Leśnej.....305

Część I

INSTRUMENTY PRAWNE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Dorota Milanowska[1]

Wybrane metody systematyzacji prawodawstwa Unii Europejskiej z uwzględnieniem aktów prawnych z zakresu prawa rolnego

1. Uproszczenie i systematyzacja prawodawstwa unijnego

Proces uproszczenia wtórnego prawodawstwa wspólnotowego (*acquis communautaire*) polegający na usystematyzowaniu i ograniczeniu liczby aktów prawnych i przepisów prawnych oraz uczynieniu regulacji prawnych bardziej przystępnymi rozpoczęto w latach 90. XX w. W 1992 r. Rada Europejska w Edynburgu wyraziła konieczność uproszczenia *acquis communautaire*, co zostało rozwinięte w porozumieniach międzyinstytucjonalnych z lat 1994, 2001 i 2003, w których Parlament Europejski, Rada i Komisja zobowiązały się do stosowania określonych metod systematyzacji prawodawstwa Unii oraz do sporządzania aktów prawnych przy uwzględnieniu wspólnych dla tych trzech instytucji zasad techniki prawodawczej. Metody te są istotnym elementem procesu uproszczenia wtórnego prawodawstwa Unii, zapowiedzianego także w szeregu komunikatach Komisji.[2] Ocena postępu w pracach nad upraszczaniem prawodawstwa oraz planowane przyszłe działania Komisja zawiera natomiast w sprawozdaniach i komunikatach do Parlamentu i Rady.[3]

---

1 Autorka jest pracownikiem Komisji Europejskiej. Poglądy wyrażone w artykule są wyłącznie poglądami autorki i nie wiążą Komisji Europejskiej.

2 Proces uproszczenia prawodawstwa wspólnotowego rozpoczęto pod koniec lat 90. XX w. Obszerny program w tym zakresie zawierał komunikat Komisji: Updating and simplifying the Community acquis (Uaktualizacja i uproszczenie dorobku prawnego Wspólnoty), COM(2003) 71 wersja ostateczna. Zob. także sprawozdanie Komisji do Rady Europejskiej w Sztokholmie: Improving and symplifying the regulatory environment (Ulepszenie i uproszczenie otoczenia regulacyjnego), COM(2001) 130 wersja ostateczna.

3 Zob. następujące komunikaty Komisji: Realizacja działania ramowego: Aktualizacja i uproszczenie prawa wspólnotowego, COM(2004) 432 wersja ostateczna; Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego, COM(2005) 535 wersja ostateczna; Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej, COM(2006) 689, wersja ostateczna; sprawozdanie Komisji: Lepsze stanowienie prawa, 2004 COM(2005) 98 oraz dokument roboczy Komisji: Pierwsze sprawozdanie z realizacji strategii uproszczenia otoczenia regulacyjnego, COM(2006) 690 wersja ostateczna.

Pierwsze porozumienie zawarte 20 grudnia 1994 r. dotyczy szybszej metody pracy nad urzędową kodyfikacją tekstów prawnych.[4] Kolejne porozumienie zawarte w 2001 r. z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych przewidywało przygotowywanie tzw. przekształceń aktów prawnych[5] (omówienie obu tych porozumień nastąpi w dalszej części niniejszego artykułu). Najnowszym dokumentem dotyczącym instrumentów służących usystematyzowaniu prawodawstwa unijnego jest porozumienie międzyinstytucjonalne z 2003 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa.[6] Na mocy tego porozumienia Parlament Europejski, Rada i Komisja zobowiązały się do poprawy jakości prawodawstwa Unii poprzez szereg inicjatyw i działań podejmowanych przy poszanowaniu zasad proporcjonalności, pomocniczości, pewności prawa i demokracji. Wśród działań, do których zobowiązały się trzy instytucje wymieniono lepszą koordynację całego procesu ustawodawczego i zapewnienie jego przejrzystości poprzez przygotowywanie szczegółowego harmonogramu prac oraz wzajemne informowanie się instytucji o postępach danego etapu prac legislacyjnych. Komisja zobowiązała się do pełnego uzasadnienia wybranej podstawy prawnej oraz danego instrumentu prawodawczego, tj. rozporządzenia lub dyrektywy, najbardziej adekwatnego dla regulacji prawnych w danej dziedzinie, oraz do składania sprawozdań z postępów prac nad wnioskami ustawodawczymi, co ma spełnić wymóg lepszego informowania odbiorców. Punkty 25.–30. porozumienia z 2003 r. dotyczyły poprawy jakości prawodawstwa poprzez m.in. wymóg, że unijne akty prawne mają być jasne, proste i skuteczne, a ich formalne uchwalenie musi być poprzedzone konsultacjami prowadzonymi na poziomie trzech instytucji, których wyniki mają być ogólnie dostępne.

W porozumieniu podkreślono, że podniesienie jakości prawodawstwa Unii i uczynienie go bardziej przystępnym dla adresatów uzależnione jest także od działań organów państw członkowskich transponujących postanowienia prawa unijnego do krajowych porządków prawnych. Porozumienie reguluje kwestie poprawy transpozycji i stosowania prawa Unii, ustanawiając maksymalny 2–letni termin transpozycji dyrektyw z odpowiednią kontrolą ze strony Komisji. Systematyzacja prawodawstwa jest przedmiotem pkt. 35. i 36. porozumienia, które dotyczą procesu uproszczenia i zredukowania liczby aktów prawnych, wpisanego w wieloletni plan prac Komisji. Zgodnie z postanowieniami porozumienia uaktualnienie i zredukowanie objętości prawodawstwa dokonane ma być poprzez uchylanie aktów prawnych, przygotowywanie tekstów jednolitych oraz przekształceń. Uproszczenie prawodawstwa ma natomiast być osiągnięte dzięki technice przekształcenia aktów obecnie

4 Dz. U. C 102, 4.4.1996, s. 2; polskie wydanie specjalne: Rozdział 01 Tom 01, s. 348.
5 Dz. U. C 77, 28.3.2002, s. 1; polskie wydanie specjalne: Rozdział 01 Tom 03, s. 418.
6 Dz. U. C 321, 31.12.2003, s. 1.

obowiązujących oraz poprzez przedkładanie nowych wniosków ustawodawczych w wybranych przez Komisję dziedzinach.

Poniżej nastąpi przedstawienie trzech najważniejszych metod systematyzacji prawodawstwa unijnego, do których należą: sporządzanie wersji skonsolidowanych, tekstów jednolitych oraz przekształcanie aktów prawnych. Metody konsolidacji, ujednolicania i przekształcania stanowią trzy następujące po sobie etapy systematyzacji wtórnego prawa Unii. Przedstawienie pozostałych instrumentów, do których należą m.in.: sprostowanie błędu, uchylanie aktów prawnych i usuwanie aktów nieaktualnych wykracza natomiast poza zakres niniejszego artykułu. Wymienione metody systematyzacji prawodawstwa unijnego są uzupełniane przez szczegółowe wytyczne dotyczące techniki prawodawczej, mające zastosowanie w procesie redagowania aktów prawnych i formułowania przepisów przez Parlament Europejski, Radę i Komisję, zawarte w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego.[7] Wytyczne te są, obok instrumentów systematyzacji prawodawstwa, drugim elementem niezbędnym do zapewnienia zrozumiałego i jasnego prawodawstwa Unii.

2. Wersje skonsolidowane aktów prawnych

Konsolidacja wtórnego prawodawstwa Unii jest instrumentem wyjściowym w procesie systematyzacji wtórnego prawodawstwa unijnego. Proces ten ma na celu zwiększenie przejrzystości prawa oraz umożliwienie uzyskania pełnego obrazu sytuacji prawnej w danej dziedzinie. Na szczycie w Edynburgu w 1992 r. Rada Europejska wprowadziła rozróżnienie pomiędzy „nieurzędową konsolidacją" aktów prawnych a „urzędowymi tekstami jednolitymi"[8] i w pkt. II 1) załącznika 3. do części A konkluzji stwierdziła, że obie procedury systematyzacji prawodawstwa mają przebiegać równolegle. „Nieurzędową konsolidację" Rada Europejska zdefiniowała jako połączenie w jeden tekst części aktów prawnych z danej dziedziny, dokonywane poza procesem ustawodawczym, które nie pociąga za sobą nabycia mocy prawnej przez nowo powstały tekst i pozostawia w mocy akty będące przedmiotem konsolidacji. „Urzędowy tekst jednolity" jest przedmiotem prac prowadzonych w ramach normalnej procedury ustawodawczej i pociąga za sobą uchylenie wszystkich zespolonych w nim aktów prawnych.

Konsolidacja jest procesem polegającym na zespoleniu w jednym tekście aktu pierwotnego i aktów go zmieniających. W ramach procesu konsolidacji nie wprowadza się do nowo powstałego tekstu tzw. zmian merytorycznych dotyczących treści

7 Dz.U. C 73, 17.3.1999, s. 1; polskie wydanie specjalne: Rozdział 01 Tom 03, s. 39.

8 Por. sekcja II załącznika 3 do konkluzji Rady Europejskiej w Edynburgu w 1992 r.: http://www.european–council.europa.eu/media/854346/1992_december_–_edinburgh__eng_.pdf

przepisów prawnych z wyjątkiem tych wynikających z aktów zmieniających, których określone przepisy włączane są do wersji skonsolidowanej. W związku z tym, skonsolidowana wersja aktu prawnego nie posiada także własnych autonomicznych motywów uzasadniających wprowadzenie poszczególnych przepisów, a w jego początkowej części powtarzane są motywy pierwotnego aktu prawnego.

Na sporządzenie tekstu skonsolidowanego składa się sekwencja działań o charakterze technicznym, podejmowanych, w przeciwieństwie do tekstów jednolitych i przekształceń, poza procedurą ustawodawczą. Tekst powstały w wyniku prac konsolidacyjnych nie ma obowiązującej mocy prawnej: wszystkie zespolone w nim akty prawne, tj. akt pierwotny oraz późniejsze akty zmieniające i uchylające, zachowują swoje numery i pozostają nadal w mocy. Dlatego też wersja skonsolidowana nie powinna być przedmiotem odesłań w innych aktach prawnych. Skonsolidowana wersja aktu prawnego zawiera specjalne oznaczenia pozwalające zidentyfikować, jaki akt prawny wprowadził dane zmiany do aktu pierwotnego. Wersja skonsolidowana umieszczana jest na stronie dotyczącej danego aktu prawnego w internetowej bazie aktów prawnych EUR–Lex.[9]

Pierwszy obszerny etap prac konsolidacyjnych nad prawodawstwem wtórnym rozpoczęto w 1993 r. Organem odpowiedzialnym za sporządzanie tekstów skonsolidowanych jest Urząd Publikacji Unii Europejskiej, który w 1998 r. otrzymał oficjalne zlecenie przeprowadzenia procesu konsolidacji wtórnego prawodawstwa wspólnotowego. Pierwszy etap konsolidacji prawodawstwa został zakończony przez Urząd Publikacji w 2003 r., przed rozszerzeniem Unii o 10 krajów. Umożliwiło to udostępnienie skonsolidowanego prawodawstwa w bazie aktów prawnych EUR–Lex w 11 językach urzędowych. Jesienią 2004 r. Urząd Publikacji rozpoczął konsolidację aktów prawnych w tzw. nowych językach urzędowych, czyli językach państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r., m.in. w języku polskim. Z ukończeniem tego etapu w 2007 r. skonsolidowane akty prawne dostępne były w 19 z 20 wówczas języków urzędowych (konsolidacja nie objęła języka maltańskiego). Na chwilę obecną Urząd zakończył praktycznie konsolidację prawa wtórnego w języku bułgarskim i rumuńskim, a konsolidacja prawodawstwa w języku maltańskim jest bardzo zaawansowana. Jeśli chodzi o nowy 24. język urzędowy – j. chorwacki, obecnie nadal trwają prace nad publikacją w tym języku prawodawstwa wtórnego Unii, a prace konsolidacyjne będą dokonywane na bieżąco.

Oprócz wspomnianych projektów konsolidacyjnych, które dla większości języków urzędowych Unii zostały już zakończone, Urząd Publikacji dokonuje bieżącej konsolidacji, tzn. stale sprawdza się, czy w Dzienniku Urzędowym Unii Euro-

9 Por. przykładowo wersje skonsolidowane 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), Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1, umieszczone na stronie dotyczącej tego aktu w internetowej bazie aktów prawnych EUR_Lex: http://eur–lex.europa.eu/en/index.htm

pejskiej opublikowano akty zmieniające do aktów pierwotnych i, jeśli tak, dokonuje konsolidacji aktu pierwotnego poprzez włączanie do tekstu kolejnych zmian przepisów.

Teksty skonsolidowane mają ogromne znaczenie w procesie systematyzacji prawa Unii – są materiałem wyjściowym do przygotowania urzędowego tekstu jednolitego aktu prawnego.

3. Teksty jednolite aktów prawnych

Tekst jednolity (*codification*), w przeciwieństwie do wersji skonsolidowanej aktu prawnego, posiada status samodzielnego aktu prawnego, który, opatrzony nowym numerem, podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i uzyskuje moc prawną. Ujednolicanie tekstów aktów prawnych jest procesem polegającym na większej ingerencji w tekst aktu prawnego niż konsolidacja i polega na zgrupowaniu w jednym tekście pierwotnego aktu prawnego i wszystkich późniejszych zmian aktu wprowadzonych do momentu publikacji tekstu jednolitego oraz obejmuje dodatkową interwencję w tekst ujednolicany polegającą na usuwaniu przepisów nieaktualnych, dostosowaniu terminologii specjalistycznej i prawnej w celu jej ujednolicenia w całym akcie. Tekst aktu prawnego powstałego w wyniku ujednolicenia oraz podstawa prawna są identyczne z tytułem i podstawą prawną pierwotnego aktu prawnego. Tekst jednolity zawiera także powtórzone motywy z aktu pierwotnego i aktów zmieniających, do których mogą być dołączone także własne autonomiczne motywy uzasadniające wprowadzenie do tekstu określonych zmian. Dodaje się także motyw standardowy, wyjaśniający, że w przypadku danego aktu chodzi o tekst jednolity aktu już istniejącego.[10]

Przygotowanie tekstu jednolitego polega na prowadzeniu bardziej pogłębionych prac nad wcześniej sporządzoną wersją skonsolidowaną aktu prawnego. W wyniku ujednolicenia aktu wszystkie akty prawne zgrupowane w nowo powstałym tekście jednolitym zostają uchylone i zastąpione nowym aktem prawnym. W praktyce można wyróżnić „pionowe" i „poziome" ujednolicanie aktu. Ujednolicenie „pionowe" obejmuje akt pierwotny i wszystkie akty go zmieniające. Rzadziej występujące w praktyce ujednolicenie „poziome" obejmuje większą liczbę aktów z danej dziedziny oraz akty je zmieniające.[11]

Istotnym wyróżnikiem tekstów jednolitych jest ich przyjmowanie w ramach procedury ustawodawczej przewidzianej dla danej dziedziny przez Traktat o funk-

10 Por. np. rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1273/2011 z dnia 7 grudnia 2011 r. otwierające niektóre kontyngenty celne na przywóz ryżu i ryżu łamanego oraz stanowiące o administrowaniu nimi, Dz.U. L 325 z 8.12.2011, s. 6; rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 29/2012 z dnia 13 stycznia 2012 r. w sprawie norm handlowych w odniesieniu do oliwy z oliwek, Dz.U. L 12 z 14.1.2012, s. 14.

11 Por. Stefania Dragone, La codification communautaire: techniques et procédures, „Revue du Marché Unique Européen" 1998, nº 1, s. 77.

cjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Proces przygotowywania tekstów jednolitych aktów prawnych rozpoczynany jest przez Służbę Prawną Komisji, która, we współpracy z daną merytoryczną Dyrekcją Generalną Komisji, analizuje tekst mający być przedmiotem wniosku ustawodawczego przedłożonego Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Następnie wniosek jest rozpatrywany w ramach procedury ustawodawczej, obecnie zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej, z udziałem legislatora – Parlamentu Europejskiego i Rady albo samej Rady.

Aby przyspieszyć prace nad ujednolicaniem aktów prawnych w 1994 r., w dwa lata po szczycie Rady Europejskiej w Edynburgu, Parlament Europejski, Rada i Komisja zawarły wspomniane powyżej porozumienie międzyinstytucjonalne dotyczące szybszej metody pracy nad urzędową kodyfikacją tekstów prawnych. Na mocy tego porozumienia trzy instytucje zgodziły się na przyjmowanie tekstów jednolitych w drodze przyspieszonej procedury ustawodawczej, tak aby w możliwie najszybszy sposób udostępnić kompletne akty prawne. Przyspieszona procedura ma polegać m.in. na prowadzeniu prac nad wnioskami Komisji tylko w ramach jednego Komitetu w Parlamencie i jednej grupy w Radzie.

Zgodnie z pkt. 6. wspomnianego porozumienia, w przypadku prac nad ujednoliceniem danego aktu prawnego tzw. ograniczeniem prawnym (*limite juridique*) jest treść wniosku Komisji, który nie może wprowadzać do tekstu jednolitego tzw. zmian merytorycznych: dodatkowe operacje możliwe w procesie ujednolicania aktów prawnych nie mogą obejmować żadnych zmian wpływających na treść przepisów prawnych, poza zmianami wprowadzonymi aktami podlegającymi ujednoliceniu. Zapis dotyczący niewprowadzania zmian merytorycznych do istniejących tekstów skierowany jest do wszystkich trzech instytucji.

Na mocy postanowień porozumienia Komisja zobowiązała się, że przygotowywane przez nią wnioski ustawodawcze nie będą wykraczały poza wprowadzenie zmian wynikających z istniejących już aktów zmieniających akt pierwotny, zmiany techniczne i nie będą zawierały odrębnych przepisów wprowadzających nowe normy prawne lub zmieniające co do istoty przepisy zawarte w akcie ujednolicanym. Analogiczne zobowiązanie dotyczyło Parlamentu i Rady, które zobowiązały się do niewprowadzania zmian merytorycznych do wniosku przygotowywanego przez Komisję. Zgodnie z pkt. 8. porozumienia w przypadku, gdy w trakcie prac ustawodawczych nad tekstem jednolitym danego aktu konieczne okaże się wykroczenie poza ramy zwykłego ujednolicenia i wprowadzenie do aktu zmian merytorycznych wpływających na treść norm prawnych, Komisja przedłoży odpowiedni odrębny wniosek lub większą liczbę wniosków ustawodawczych, zawierających odpowiednie zmiany merytoryczne dotychczasowych przepisów, które to wnioski będą przedmiotem prac w ramach normalnej procedury ustawodawczej. Dodatkowo deklaracja trzech instytucji dołączona do porozumienia zawiera zapis, że w przypadku konieczności

wprowadzenia zmian merytorycznych mających wpływ na istotę przepisów prawnych, do Komisji będzie należał wybór odpowiedniego środka: przedłożenia wniosku ustawodawczego dotyczącego przekształcenia aktu albo przedłożenia autonomicznego wniosku ustawodawczego.

Odrębnym przypadkiem jest sporządzanie tekstów jednolitych aktów prawnych Komisji, a zatem przyjmowanych poza procedurą ustawodawczą z udziałem Parlamentu i Rady. Ten rodzaj prac pozostaje poza zakresem porozumienia międzyinstytucjonalnego, a procedura jest mniej skomplikowana. Tekst jednolity aktu prawnego musi być jednak w tym przypadku przyjęty w drodze odpowiedniej procedury stosowanej przez Komisję, obecnie procedury doradczej lub procedury sprawdzającej zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.[12] W przypadku sporządzania tekstów jednolitych aktów prawnych Komisji za proces ujednolicenia prawodawstwa z danej dziedziny odpowiedzialna jest odpowiednia Dyrekcja Generalna, wspierana przez Służbę Prawną Komisji.

Ujednolicanie aktów prawnych przyczynia się do faktycznego zredukowania objętości prawodawstwa i zmniejszenia liczby obowiązujących aktów prawnych z jednoczesnym utrzymaniem w mocy przepisów prawnych z danej dziedziny, które zostają ujęte w ramy jednego nowego aktu prawnego. Proces ujednolicania prawa Unii rozpoczął się pod koniec lat 90. XX w.[13] Od czasu zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego w 1994 r. do 2001 r. uchwalono 27 jednolitych tekstów aktów prawnych, które zastąpiły 280 aktów prawnych.[14]

Ujednolicenie w systemie prawa europejskiego różni się od procesu systematyzacji prawa o tej samej nazwie funkcjonującego na gruncie prawa polskiego, gdzie tekst jednolity grupuje wprawdzie akt pierwotny i późniejsze akty nowelizujące, nie ma jednak wpływu na moc obowiązującą aktów włączonych do tekstu jednolitego i nie zastępuje tekstu pierwotnego.[15] W związku z tym ujednolicenie na gruncie prawa polskiego bardziej odpowiada procesowi konsolidacji prowadzonej na gruncie prawa Unii, choć niewątpliwie jest procedurą bardziej sformalizowaną – w Polsce tekst jednolity sporządzany jest w większości przypadków na podstawie upoważnienia przewidzianego w ustawie i jest przedmiotem obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym opublikowano akt pierwotny. Wersja skonsolidowana

12 Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13.

13 Szczegółowe zasady, przewidywane skutki i program procesu ujednolicenia prawodawstwa wspólnotowego znajdują się w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Codification of the Aquis communautaire (Ujednolicanie prawa wspólnotowego), COM(2001) 645 wersja ostateczna.

14 Zob. *ibidem*, s. 3.

15 Szerzej na temat statusu tekstu jednolitego w prawie polskim por. M. Laskowska, Z. Wrona (red.), materiały z konferencji nt. Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2013, s. 15–53.

aktu prawnego Unii nie podlega natomiast formalnej publikacji, a jest automatycznie umieszczana w bazie aktów prawnych EUR–Lex, na stronie mającej charakter swoistej metryki ustawy, na której znajduje się tekst pierwotnie uchwalony, teksty aktów zmieniających i pozostałe informacje dotyczące danego aktu prawnego. Na gruncie prawa polskiego brak jest odpowiedników typowej dla prawa Unii techniki ujednolicenia aktów prawnych i techniki przekształcenia, która zostanie omówiona poniżej.

Procesu ujednolicania dorobku prawnego Unii nie należy również mylić z charakterystyczną dla wielu europejskich porządków prawnych, szczególnie dla prawa francuskiego, kodyfikacją polegającą na grupowaniu aktów prawnych regulujących daną dziedzinę w kompleksowe tematyczne kodeksy.[16]

4. Przekształcenie aktu prawnego

Instrumentem w większym stopniu ingerującym w tekst aktu prawnego niż ujednolicenie jest jego przekształcenie (ang. *recast,* fr. *refonte*), które polega na zespoleniu w jednym tekście: tekstu aktu pierwotnego, zmian wprowadzonych przez akty zmieniające oraz wprowadzeniu, w razie konieczności, tzw. zmian merytorycznych, które mogą polegać na przeformułowaniu istniejących przepisów, ich zmianie lub dodaniu nowych przepisów, co nie jest możliwe w przypadku sporządzania tekstu jednolitego. To właśnie zdefiniowany z porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 2001 r. dotyczącym techniki przekształcenia termin „zmiana merytoryczna" jest zasadniczym elementem odróżniającym teksty jednolite aktów prawnych od tekstów przekształconych.

Technika przekształcenia jest powszechnie stosowana od czasu zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego przez Parlament Europejski, Komisję i Radę w 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych. Punkt 2 porozumienia definiuje przekształcenie jako „proces polegający na przyjęciu nowego aktu prawnego, który łączy, w ramach jednego tekstu, zarówno zmiany merytoryczne wprowadzane przez nowy akt do wcześniejszego aktu, jak i niezmienione postanowienia wcześniejszego aktu; nowy akt prawny zastępuje i uchyla akt wcześniejszy". Deklaracja dołączona do porozumienia wprowadza rozróżnienie na „przekształcenie pionowe" i „przekształcenie poziome". Pierwsza technika, podobnie jak w przypadku ujednolicenia, polega na zastąpieniu nowym aktem jednego aktu pierwotnego i aktów go zmieniających, druga zaś na zastąpieniu przez nowy akt prawny większej liczby aktów pierwotnych i aktów je zmieniających, które do tej pory równolegle regulowały daną dziedzinę.[17]

16 Zob. Marc Suel, Essai sur la codification à droit constant, Paris 1995.

17 Przykładem przekształcenia pionowego jest rozporządzenie Komisji (WE) nr 248/2009 z dnia 19 marca 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 104/2000 w zakresie notyfikacji

Zgodnie z pkt. 3. porozumienia z 2001 r., celem przekształcenia jest właśnie wprowadzenie zmian merytorycznych do tekstu, które zdefiniowano jako „wszelkie zmiany mające wpływ na treść wcześniejszego aktu, w odróżnieniu od zmian czysto formalnych lub redakcyjnych". Obok przepisów, do których wprowadzono zmiany merytoryczne tekst przekształcony zawiera zdefiniowane w pkt. 4. tiret pierwsze porozumienia tzw. przepisy niezmienione, czyli „przepisy wcześniejszego aktu, które nie zostały poddane zmianom merytorycznym, pomimo że mogły zostać poddane zmianom czysto formalnym lub redakcyjnym". Wniosek ustawodawczy Komisji dotyczący przekształcenia aktu prawnego zawiera zatem w sobie propozycje trzech działań, które ma podjąć ustawodawca: zmiany merytoryczne aktu wcześniejszego, zmiany typowe dla procesu ujednolicania aktów oraz uchylenie aktów wcześniejszych i zastąpienie ich nowym aktem.

Wniosek dotyczący przekształcenia tekstu przedkładany jest przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie i podlega rozpatrzeniu w ramach procedury ustawodawczej przewidzianej dla danej dziedziny przez TFUE, z tą różnicą, że w przypadku przekształcenia nie ma zastosowania procedura uproszczona. Akt przekształcony zawiera odrębne motywy uzasadniające zarówno konieczność zastosowania techniki przekształcenia w ogóle, jak i każdą merytoryczną zmianę przepisów, a także wskazujące przepisy niezmienione. Aby zapewnić zgodność z zasadą pewności prawa, akt przekształcony musi zawierać motyw wskazujący, że nowy akt prawny stanowi przekształcenie aktu wcześniejszego oraz zawierać w artykule uchylającym dotychczasowy akt stwierdzenie, że odesłania do aktu uchylonego należy odczytywać jako odesłania do nowego aktu zgodnie z dołączoną do niego w załączniku tabelą korelacji. Jeśli przekształcenie dotyczy dyrektywy, dodatkowym ważnym elementem jest ustanowienie obowiązku transpozycji nowych lub zmienionych przepisów do prawa krajowego oraz wskazanie, że obowiązek transpozycji dotyczy wyłącznie tych przepisów, jako że przepisy niezmienione są lub powinny były zostać przeniesione wcześniej na grunt prawa krajowego.

Prace nad projektem aktu przekształconego prowadzone są w ramach grupy konsultacyjnej służb prawnych Parlamentu, Rady i Komisji, która przekazuje instytucjom projekt aktu ze wskazaniem, że nie zawiera on dodatkowych zmian merytorycznych poza tymi zaproponowanymi przez Komisję. Podobnie jak w przypadku ujednolicania aktu ograniczeniem prawnym jest tu treść wniosku Komisji. Chociaż w przypadku przekształcenia wniosek Komisji może sugerować wprowadzenie zmian merytorycznych, to Parlament i Rada są nim związane i nie mogą wprowadzać żadnych dodatkowych zmian. Jeśli w trakcie procesu ustawodawczego okaże się, że takie dodatkowe zmiany są wymagane, zgodnie z pkt. 8. porozumienia

dotyczących uznawania organizacji producentów, ustalania cen oraz interwencji w zakresie organizacji wspólnego rynku produktów rybołówstwa i akwakultury (przekształcenie), Dz.U. L 79 z 25.3.2009, s. 7.

z 2001 r. zmiany te będą musiały zostać ujęte w nowym wniosku ustawodawczym i przyjęte w formie odrębnego aktu.

Przekształcenie aktów prawnych umożliwia znaczne uproszczenie wtórnego ustawodawstwa Unii. W przypadku tego instrumentu częściej niż w przypadku ujednolicania aktów stosowane jest wspomniane wyżej działanie „poziome", polegające na skupieniu w jednym akcie kilku aktów wcześniejszych oraz aktów je zmieniających, co pozwala w dużym stopniu zredukować objętość prawodawstwa. Do chwili obecnej ustawodawca uchwalił ponad 50 aktów prawnych, będących wynikiem przekształcenia zaproponowanego przez Komisję.

5. Systematyzacja unijnego prawodawstwa rolnego

Działania zmierzające do uproszczenia ustawodawstwa mają szczególne znaczenie dla unijnego prawodawstwa rolnego, kompleksowej i podlegającej częstym zmianom dziedziny prawa. W ciągu ostatniej dekady Komisja była inicjatorem działań zmierzających do usystematyzowania unijnego prawa rolnego, które mają poprawić czytelność tekstów prawnych, zmniejszyć ich ilość oraz zredukować obciążenia administracyjne nałożone zarówno na samych beneficjentów programów finansowanych ze środków Unii, jak i na krajowe instytucje wdrażające.

Podstawą procesu uproszczenia prawodawstwa wspólnotowego jest założenie, że regulacje prawnorolne i mechanizmy wybrane do wdrażania określonych działań nie powinny być bardziej skomplikowane niż cel, jaki mają osiągnąć.[18] Od strony formalnej na proces uproszczenia unijnego prawa rolnego składają się cztery elementy[19]: wewnętrzne wytyczne dotyczące redagowania tekstów prawnych w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Wspierania Rozwoju Obszarów Wiejskich, nieurzędowa konsolidacja, zmniejszenie liczby obowiązujących rozporządzeń oraz uproszczenie mechanizmów handlu.

Wewnętrzne wytyczne skierowane są do Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Wspierania Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zgodnie z nimi poszczególne działy Dyrekcji mają zalecenie zapewnienia, aby każdy nowo przygotowywany akt prawny został sporządzony w sposób prosty i jasny, zarówno w odniesieniu do formy i struktury tekstu, jak i do samego formułowania praw i obowiązków podmiotów.

Dodatkowo, od 1999 r. dokonywana jest bieżąca nieurzędowa konsolidacja wtórnego prawodawstwa rolnego, a skonsolidowane teksty aktów prawnych dostępne są we wszystkich językach urzędowych Unii w bazie aktów prawnych EUR–Lex. Ze względu na liczbę aktów prawnych w dziedzinie rolnictwa, ich złożoność

18 Zob. sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Simplification of agricultural legislation (Uproszczenie prawodawstwa rolnego), COM(2001)48 wersja ostateczna.

19 Zob. sprawozdanie Komisji dla Rady Europejskiej w Sztokholmie Improving and simplifying the regulatory environment (Poprawa i uproszczenie otoczenia regulacyjnego), COM(2001) 130 wersja ostateczna, s. 16.

i częstotliwość zmian, jakim podlegają, proces konsolidacji ma ułatwić zainteresowanym dostęp do prawodawstwa rolnego poprzez zapewnienie kompletnego tekstu odzwierciedlającego aktualny stan prawny w danej dziedzinie. Nieformalna konsolidacja unijnego prawodawstwa rolnego objęła do końca 2000 r. około 500 aktów prawnych.[20] Przykładowo rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków)[21] w sześcioletnim okresie obowiązywania zostało zmienione kilkadziesiąt razy oraz podlegało konsolidacji 13 razy.

Zmniejszenie liczby rozporządzeń prawnorolnych jest kolejnym działaniem o widocznych rezultatach. W latach 80. XX w. istniało wiele odrębnych wspólnych organizacji rynków rolnych, z których każda obejmowała inny sektor rynku (sektor wina, cukru, owoców i warzyw itp.) i rządzona była odmiennymi regułami. W ramach Agendy 2000 wprowadzono szereg uproszczeń do obowiązującego wówczas prawodawstwa rolnego, polegających na zmniejszeniu liczby aktów prawnych poprzez ich uchylenie i zastąpienie. Na pierwszym etapie prac akty prawne regulujące organizację rynku rolnego w zakresie danego sektora zostały zastąpione jednym aktem. Przykładowo w sektorze wina, będącym najbardziej rozbudowanym pod względem regulacyjnym, jeden akt prawny tj. rozporządzenie Rady (WE) nr 1493/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina[22] zastąpił dotychczas obowiązujące 23 akty prawne, a cztery rozporządzenia wykonawcze Komisji[23] zastąpiły dotychczas obowiązujących 36 wykonawczych aktów prawnych. Podobnym działaniom podlegało prawodawstwo z obszaru pozostałych wspólnych organizacji rynków rolnych. W następnej kolejności wszystkich odrębnych 21 wspólnych organizacji rynków rolnych zostało zgrupowanych i ujętych w jednym akcie prawnym, tj. wspomnianym wyżej rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007. Umożliwiło to uchylenie 86 aktów prawnych Rady i zastąpienie 1080 artykułów ok. 350 artykułami.[24]

Podejście to zostało utrzymane także na gruncie nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007,[25] w zakres którego wchodzą wszystkie produkty wymienione w załączniku I do TFUE zgrupowane w 24 sektorach wymienionych w art. 1 ust. 2 tego

20 Por. sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Simplification of agricultural legislation (Uproszczenie prawodawstwa rolnego), COM(2001) 48 wersja ostateczna, s. 5.
21 Dz. U. L 299 z 16.11.2007, s. 1.
22 Dz.U. L 179 z 14.7.1999, s. 1.
23 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1227/2000, (WE) nr 1623/2000, (WE) nr 1622/2000, (WE) nr 1607/2000.
24 Por. informacje na stronie Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm
25 Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671.

rozporządzenia. Kwestie szczegółowe dotyczące danego sektora są regulowane w drodze przyjmowanych przez Komisję aktów wykonawczych albo aktów delegowanych.

Podobnej systematyzacji poddany został drugi filar wspólnej polityki rolnej, dotyczący wspierania rozwoju obszarów wiejskich. W początkowej fazie funkcjonowania polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich, każdy z instrumentów regulowany był odrębnym rozporządzeniem. Systematyzacja i ujęcie w ramy jednego aktu prawnego nastąpiła w 2005 r., poprzez przyjęcie 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),[26] które zgrupowało wszystkie instrumenty wspierania rozwoju obszarów wiejskich w cztery osie tematyczne. Od 1 stycznia 2014 r. podstawą prawną instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005,[27] którego tytuł III zawiera prawne wymogi dotyczące poszczególnych instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

Uproszczone horyzontalne ramy prawne systemu dopłat bezpośrednich wprowadziło 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.[28] Ten akt prawny zapoczątkował system jednolitej płatności i wspólne zasady dotyczące dopłat bezpośrednich obejmujące większą liczbę sektorów. Systematykę tę przejęło rozporządzenie (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników,[29] a także obecnie obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009.[30]

W wyniku wymienionych działań systematyzujących wspólna polityka rolna regulowana jest obecnie czterema podstawowymi aktami prawnymi: trzema wymienionymi powyżej rozporządzeniami nr 1305/2013, nr 1307/2013 i nr 1308/2013

26 Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1.
27 Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487.
28 Dz.U. L 270 z 21.10.2003, s. 1.
29 Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16.
30 Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608.

oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania,[31] które jest aktem prawnym o charakterze horyzontalnym. W literaturze pojawiają się nawet poglądy, że usystematyzowanie europejskiego prawa rolnego poprzez ujęcie najważniejszych instrumentów w zaledwie kilku tematycznych aktach prawnych doprowadziło do powstania kodeksu europejskiego prawa rolnego.[32]

Czwartym i ostatnim elementem uproszczenia unijnego prawodawstwa rolnego jest dostosowanie mechanizmów dotyczących handlu produktami rolnymi poprzez zmniejszenie wymogów dla pozwoleń na wywóz z 500 do 65 i utrzymanie jedynie 43 wymogów dla pozwoleń na przywóz.[33] Tego rodzaju horyzontalne działania systematyzujące prawodawstwo objęły także inne dziedziny wspólnej polityki rolnej,[34] takie jak promocja produktów rolnych, nowe wytyczne dotyczące pomocy państwowej czy zintegrowany system IACS.[35]

6. Uwagi końcowe

Przedstawione powyżej przykładowe instrumenty systematyzacji dorobku prawnego Unii polegają zarówno na upraszczaniu samej formy aktów prawnych, jak i treści przepisów oraz zawartych w nich norm prawnych. Do chwili obecnej dokonano znacznego zredukowania liczby aktów prawnych, co czyni prawodawstwo Unii bardziej przystępnym i ułatwia jego stosowanie. Proces ten będzie kontynuowany w przyszłości zgodnie z nowymi założeniami zawartymi w programie REFIT przewidującym dalsze zmniejszenie obciążeń administracyjnych i uproszczenie wtórnego prawodawstwa Unii za pomocą dodatkowych instrumentów.[36]

31 Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549.

32 Por. Ferdinando Albisinni, Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją – Europejskie kodeksy rolnictwa, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 1(8).

33 Por. informacje na stronie Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm

34 Por. sprawozdanie Komisji COM(2001) 48, *op. cit.*, s. 6.

35 Dodatkowymi instrumentami pozwalającymi na zmniejszenie liczby aktów prawnych są rozporządzenia uchylające akty nieaktualne, zob. np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1229/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie uchylenia niektórych nieaktualnych aktów prawnych Rady w dziedzinie wspólnej polityki rolnej, Dz.U. L 326 z 8.12.2011, s. 18 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1230/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie uchylenia niektórych nieaktualnych aktów prawnych Rady, Dz.U. L 326 z 8.12.2011, s. 21.

36 Zob. komunikaty Komisji: Sprawność regulacyjna UE, COM(2012) 746 wersja ostateczna oraz Sprawność i wydajność regulacyjna (REFIT): Wyniki oraz dalsze kroki, COM(2013) 685 wersja ostateczna.

Dorota Milanowska

CERTAIN METHODS OF SIMPLIFICATION OF THE EUROPEAN UNION LAW WITH FOCUS ON THE AGRICULTURAL LEGISLATION

Key words: simplification of the European Union legislation, consolidation, codification, recast, agricultural legislation

This paper refers to certain aspects of the process of simplification of the European Union legislation. It focuses on the three main methods of editorial and substantial intervention in the text of a Union legal act, i.e. consolidation, codification and recast.

Those three conceptions, their purpose and differences between them in terms of the procedure applied and the legal and practical consequences for the Union law are elaborated. Interdependence of those three methods is explained. The first step of the technical simplification of the Union law is the informal consolidation of the text of a legal act which forms the basis for the formal codification work at a later stage, which in turn is the basis for recasting of a legal act.

The importance and results of the law simplification process in the three main pillars of the common agricultural policy: the common organisation of the markets, direct payments and rural development are demonstrated.

Paweł Czechowski,[1] Adam Niewiadomski[2]

Wybrane pojęcia i konstrukcje prawa rolnego w perspektywie europejskiego prawa rolnego

Od prawie dziesięciu lat w prawie polskim[3] możemy zaobserwować koegzystowanie[4] dwóch porządków prawnych: europejskiego[5] i krajowego.[6] To współistnienie mocno jest zauważalne w prawie rolnym, gdzie ponad 50% europejskiej legislacji dotyczy tej dziedziny prawa.[7] To oczywiście nie tylko prawo pierwotne, które samo w sobie przynosi już nowe pojęcia,[8] lecz także prawo wtórne, które jest w Polsce bezpośrednio stosowane.[9]

W obowiązujących regulacjach europejskich możemy spotkać również prawie wszystkie podstawowe pojęcia prawa rolnego.[10] Trzeba zauważyć, że recepcja przepisów europejskich do prawa krajowego odbywa się na kilka możliwych sposobów.[11] Po pierwsze zgodnie z zasadą autowykonalności przepisy te są wprost stosowane w polskim prawie. Dotyczy to przede wszystkim rozporządzeń europejskich. Po drugie w procesie harmonizacji[12] są wprowadzane do polskich przepisów przepi-

Część badań została sfinansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych w ramach finansowania stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora na podstawie decyzji numer DEC–2012/04/S/HS5/00338.

1 Uniwersytet Warszawski
2 Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet Warszawski

3 Biała Księga Polska – Unia Europejska nr 20, Prawo rolne – koordynacja P. Czechowski, Warszawa 1996.
4 A. Stelmachowski, Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat), [w:] Prawo rolne u progu Unii Europejskiej, S. Prutis (red.), Białystok 1998.
5 P. Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001.
6 P. Czechowski, Dostosowanie polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa wspólnotowego po akcesji do UE. Suplement do publikacji – Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do Prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2005; P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle prawa Unii Europejskiej, Warszawa 1994.
7 A. Jurcewicz, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013, s. 74–97.
8 A. Jurcewicz, Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane, Warszawa 2012.
9 R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego, Poznań 2008.
10 Por. A. Lichorowicz, Ewolucja definicji prawa rolnego w ujęciu prawoporównawczym, [w:] Prawo rolne u progu Unii Europejskiej, S. Prutis (red.), Białystok 1998.
11 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VII, s. 30–45.
12 P. Czechowski, Standardy harmonizacji prawa, [w:] Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej, E. Piontek (red.), Warszawa 2003, s. 67–72.

sy europejskie, albo poprzez odwołanie do przepisów europejskich lub też częściej poprzez budowanie nowych pojęć na bazie przepisów europejskich dyrektyw.[13] Po trzecie następuje budowanie nowych pojęć prawnych i modyfikowanie już zastanych na bazie innych aktów prawnych w ramach tzw. *soft law* oraz wprowadzanie ich do polskiego prawa.[14]

Te trzy opisane powyżej procesy wzajemnych relacji prawa europejskiego i krajowego rodzą jednak pewne problemy prawne. Kilka z nich zostanie przedstawionych poniżej jako przykłady ewolucji prawa rolnego i jego podstawowych pojęć w perspektywie europejskiej.

Przede wszystkim to problem hierarchii tych norm oraz ich wzajemnej zgodności. Problemy powstają wtedy, kiedy prawo europejskie i krajowe regulujące daną dziedzinę spraw są ze sobą sprzeczne.[15] Wtedy tylko wykładnia systemowa, a czasem funkcjonalna jest w stanie rozwiązać problem kolizji norm. Obecnie prawo europejskie wypiera prawo krajowe. W wewnętrznej hierarchii należy dać pierwszeństwo przepisom prawa europejskiego. Takie sytuacje w prawie rolnym można znaleźć praktycznie w każdym obszarze regulacji. Sytuacja ta z punktu widzenia prawa jest dość jasna, natomiast w odbiorze społecznym i dla procesu zrozumienia prawa powoduje liczne problemy.

Wzajemne relacje prawa europejskiego i krajowego powodują także problemy natury językowo–semantycznej. Po pierwsze zostają wprowadzone nowe pojęcia nieznane dotychczas prawu polskiemu, co powoduje, że aby je odczytać, należy znać bardzo dobrze prawo europejskie.[16] Z tego typu sytuacją mamy do czynienia chociażby w aktach prawnych regulujących rozdział funduszy rolniczych.[17] Po drugie wprowadzane są znane już prawu polskiemu pojęcia prawne, które albo modyfikują dotychczas istniejące lub też zastępują te, które obowiązywały w prawie polskim do tej pory.[18] Tego typu zjawiska wymagają nie tylko znajomości prawa, ale również tworzą w prawie polskim tzw. „nowomowę prawniczą". Prawo europejskie pisane dla 28 państw Unii Europejskiej tworząc nowy europejski język prawny

13 E. Tomkiewicz, B. Kozłowska, A. Jurcewicz, Zasady ogólne prawa europejskiego we wspólnej polityce rolnej, „Europejski Przegląd Sądowy" 2006, nr 4, s. 39; nr 5, s. 28; Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, A. Jurcewicz (red.), Warszawa 2010.

14 P. Czechowski, K. Marciniuk, E. Przybylska, Polityka wobec rolnictwa i wsi w świetle procesów dostosowujących rolnictwo polskie do warunków europejskich – sfera regulacji, Warszawa 1995.

15 S. Prutis, Instrumenty prawne polityki strukturalnej w rolnictwie (dysfunkcje i bariery), [w:] „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III, s. 193–206; S. Prutis, O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria" 2001, t. II, s. 148–147.

16 Podobne problemy zaobserwowano w literaturze: Fundusze kohezyjne i możliwości ich absorpcji w Polsce, A.Z. Nowak (red.), Warszawa 2004.

17 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 326–334; A.Z. Nowak, A. Niewiadomska, Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 307–325.

18 A. Niewiadomski, Europeizacja języka polskiego prawa na przykładzie regulacji prawnorolnych, [w:] Prawo i język, A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec (red.), Warszawa 2009, s. 79–84.

musi połączyć wszystkie porządki prawne: anglosaski, germański i romański. Tego typu zbieg regulacji wymusza stosowanie wykładni dogmatyczno–logicznej, a liczne odesłania do innych aktów prawnych przy określaniu kolejnych pojęć skłaniają do stosowania wykładni systemowej.

Kolejnym problemem, który chcielibyśmy poruszyć w tym artykule jest redefiniowanie pojęć zastanych w polskim prawie, przy braku jasnych koncepcji co do ich powszechnego znaczenia w prawie europejskim. Tylko sygnalizacyjnie wskazać należy problematykę związaną ze zrozumieniem np. pojęcia „gospodarstwo rolne".[19]

Te trzy wybrane zagadnienia zostaną zilustrowane przykładami charakterystycznymi dla tendencji istniejących w prawie polskim od 2004 r.

1. Hierarchia norm prawa rolnego europejskiego i krajowego

Regulacje dotyczące prawa rolnego w prawie europejskim bezpośrednio są stosowane w prawie polskim, w przypadku rozporządzeń odbywa się to na zasadzie autowykonalności. Bardzo często zdarza się, że regulowana materia w prawie europejskim już wcześniej była regulowana w prawie polskim. Są to niejednokrotnie regulacje bardzo odmienne, by nie powiedzieć wykluczające się. W tym zakresie klasycznym przykładem są zmiany obowiązujące od 2007 r.[20] w odniesieniu do organizacji rynków rolnych.[21]

Rozporządzenie, które wprowadziło horyzontalną organizację wybranych rynków rolnych, nie tylko spowodowało utratę mocy kilkudziesięciu innych rozporządzeń europejskich, ale doprowadziło także do poważnej kolizji nowych norm z dotychczas obowiązującymi przepisami prawa krajowego. Wszystkie polskie ustawy oraz rozporządzenia dotyczące tej sfery regulacji obowiązują równolegle w odniesieniu do nowego rozporządzenia. W wielu miejscach zastosowanie europejskiej normy prawnej i krajowej wyklucza się wzajemnie. Powstaje zatem pytanie, który z tych przepisów prawa ma pierwszeństwo. Odpowiedź wydaje się oczywista. Polski sąd, organ administracji publicznej, przedsiębiorca czy też rolnik muszą w pierwszej kolejności zastosować normę prawa europejskiego, dopiero kiedy norma prawa krajowego nie będzie z nią sprzeczna mogą uzupełniająco zastosować polski przepis.

19 R. Budzinowski, Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne, [w:] Prawo rolne, *op. cit.*, s. 98–107; B. Jeżyńska, Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VII, s. 129–141; A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000.

20 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku") – Dz. Urz. L 299 z 16 listopada 2007 r., s. 1–149 z późn. zm.

21 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Europejskie rynki rolne, [w:] Prawo rolne, *op. cit.*, s. 363–399; I. Lipińska, Nowe przepisy w zakresie organizacji wspólnotowego rynku rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego" 2008, nr 1, s. 179.

Tego typu sytuacja oddziałuje jednak negatywnie na postrzeganie prawa w społeczeństwie.[22]

Ze szczegółowych przykładów, gdzie tego typu kolizja norm prawnych uniemożliwia właściwe stosowanie prawa i ceduje rozwiązanie tych problemów na sądy, można wskazać regulacje dotyczące rynku cukru. Przywołane powyżej rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku dla rynku cukru wprowadza nowe pojęcia lub redefiniuje już zastane. Przykładowo można tutaj wymienić definicję lat gospodarczych (art. 3 lit. e), cen referencyjnych (art. 8 lit. c, i, ii), cen minimalnych (art. 49 ust. 1 lit. a, b), obowiązków przedsiębiorcy skupujących buraki kwotowane (art. 49 ust. 3 i ust. 4), postanowienia dotyczące porozumień branżowych (art. 50 ust. 1–4) oraz czynności występujących w przypadku braku porozumień branżowych (art. 50 ust. 6), a także działań państw członkowskich wprowadzanych w przypadku braku podpisania porozumień branżowych. Przedmiotowe rozporządzenie reguluje również problematykę opłat produkcyjnych (art. 51), wycofania cukru z rynku oraz wprowadza przepisy wykonawcze (art. 52 i 53).

Polskie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2011 r. w sprawie warunków zakupu i dostawy buraków cukrowych przeznaczonych do produkcji cukru w ramach kwoty produkcyjnej cukru[23] w sensie normatywnym zastępuje porozumienie branżowe, które nie zostało wcześniej zawarte przez polskich producentów buraka cukrowego oraz producentów cukru (cukrownie). Rozporządzenie to też w § 2 wyraźnie wskazuje, że w przypadku braku zawarcia porozumienia branżowego, umowy kontraktacji buraka cukrowego mają zawierać postanowienia określone w umowie dostawy (w rozumieniu prawa unijnego), o których jest mowa w art. 50 ust. 1 rozporządzenia 1234/2007. Taki zabieg, gdzie zastana umowa kontraktacji uregulowana w Kodeksie cywilnym staje się umową dostawy, którą uregulowano odmiennie w prawie europejskim nastręcza wiele trudności interpretacyjnych. Dotyczy to w szczególności, bardzo ważnych przy umowie kontraktacji, tzw. świadczeń dodatkowych, które nie są znane w europejskiej umowie dostawy. Odsyłanie w prawie polskim do regulacji europejskich może przynieść bardzo negatywne skutki. Obecnie plantatorzy buraków cukrowych nie wiedzą czy mogą liczyć na świadczenia dodatkowe, czy też nie są im należne. W tym zakresie sprawę prawdopodobnie rozstrzygnie sąd. Rozporządzenie z 10 marca 2011 r. wskazuje uczestnikom regulowanego rynku cukru na obowiązek uwzględnienia w obowiązujących umowach kontraktacyjnych buraka cukrowego prawa unijnego, w tym reguł przewidzianych w przepisach dotyczących porozumienia branżowego, którego strony nie stosowały w wyniku świadomego niepodpisania porozumienia branżowego. Odwołuje się również niekonsekwentnie do pojęcia roku gospodarczego,

22 K. Stefańska, Społeczne aspekty przekształceń ustrojowych rolnictwa, „Rejent" 2005, nr 9, s. 23–37.
23 Dz.U. Nr 57, poz. 292.

z rozporządzenia unijnego. Tego typu zabieg odsyłania do istniejących regulacji europejskich w sytuacji sprzeczności lub niezupełności norm prawa krajowego powinien być dokonywany z zachowaniem należytej staranności.

Znalezienie rozwiązania dla kolizji norm prawa europejskiego i krajowego nie jest rzeczą łatwą i bezdyskusyjną.[24] Jedną z możliwości jest dokonanie stosownej wykładni systemowej. Trzeba jednak w tym zakresie znać nie tylko doskonale regulowaną materię spraw, ale także całość obu systemów prawnych. Wyprowadzenia norm z prawa europejskiego i krajowego mogą dokonać wprawni prawnicy, a i to nie jest gwarancją, że norma ta zostanie właściwie odczytana. Drugim możliwym rozwiązaniem jest nowelizacja prawa krajowego, dostosowująca przepisy do prawa europejskiego. Z tym wiążą się jednak problemy prawa intertemporalnego i ograniczonej suwerenności danego państwa członkowskiego.[25]

Problemy kolizyjności norm prawa europejskiego[26] i krajowego powinny zostać rozwiązane na poziomie odpowiedniej legislacji krajowej.[27] Tylko trwałe wyeliminowanie sprzecznych ze sobą norm z prawa krajowego sprawi, że rolnicy i organa stosujące prawo będą mieli jego pewność. W tym zakresie nie tylko podstawowe pojęcia prawa rolnego, ale również całe konstrukcje i procedury wymagają redefinicji zgodnie z kolejnymi wprowadzanymi przepisami europejskimi. W sytuacji, gdy zmianie ulega całość regulacji z danego obszaru, należy ją dostosować lub też zastąpić wprost prawem europejskim. Rozwiązania o charakterze przejściowym, czy też ich zupełny brak lub sprzeczność, jak w przypadku organizacji rynków rolnych prowadzą do chaosu prawnego i istnienia dwóch różnych systemów, gdzie te same pojęcia są odmiennie definiowane i rozumiane.

2. Problematyka językowo–semantyczna regulacji europejskich i krajowych w prawie rolnym

Niewątpliwym problemem dla prawa krajowego jest właściwa adaptacja poszczególnych pojęć i konstrukcji prawnych do prawa krajowego, poprzez zastosowanie odpowiednich sformułowań definicyjnych. Bezdyskusyjną rolę w tym zakresie odgrywają tłumacze, którzy nie tylko muszą znać języki obce i przepisy prawa, ale także w miarę umiejętnie poruszać się w obszarze regulowanym przez tłumaczo-

24 R. Budzinowski, Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego, „Studia Iuridica Agraria" 2001, t. II, s. 27–38.

25 Por. także uwagi A. Lichorowicz, Problematyka prawna harmonizacji polskiej regulacji obrotu gruntami rolnymi z ustawodawstwem Unii Europejskiej w przedmiocie struktur agrarnych, [w:] II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Referaty i opracowania, Poznań–Kluczbork 1999.

26 Integracja europejska. Wybrane problemy, D. Milczarek, A.Z. Nowak (red.), Warszawa 2003.

27 M. Korzycka–Iwanow, Rola prawoznawstwa w kształtowaniu zasad i treści polskiego prawa żywnościowego, „Żywność, Żywienie, Prawo a Zdrowie" 2000, nr 4, s. 343–358.

ny akt prawny.[28] Niewątpliwie możemy dziś mówić o europeizacji języka prawa[29] i występowaniu europejskiego języka prawnego. Europeizacja ma swoje niewątpliwe zalety, gdyż pozawala, aby w 28 państwach dane pojęcie znaczyło to samo. Sprzyja to obrotowi międzynarodowemu i pewności prawa. Jednakże europeizacja języka prawa w odniesieniu do jego relacji z prawem krajowym może powodować trudności w zrozumieniu poszczególnych pojęć i konstrukcji. To rodzi dużo ciekawych zagadnień prawnych i językowych.

Po pierwsze poprzez akty prawa europejskiego zostają wprowadzone do prawa polskiego nieznane dotychczas pojęcia. Biorąc pod uwagę tylko obszar, z którego rolnicy czerpią najwięcej pomocy finansowej, związany z polityką rozwoju obszarów wiejskich,[30] należy odnotować występowanie licznych pojęć, które przed 2004 r. nie występowały w prawie polskim.

Przykładowo wskazać można tutaj szereg nowych pojęć, które wprowadza do polskiego systemu prawnego rozporządzenie 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).[31] Przykładowo nowe pojęcia to: oś,[32] środek,[33] operacja,[34] beneficjent,[35] lokalna strategia rozwoju,[36] cel konwergencji,[37] wspólne ramy monitorowania i oceny.[38] Analizując całość regu-

28 A. Matulewska, K. Gortych–Michalak, Translacyjne problemy wyrażania modalności deontycznej w tekstach aktów normatywnych w języku polskim, angielskim i greckim, [w:] Prawo i język, *op. cit.*, s. 65–78; A. Matulewska, Problemy przekładu terminologii wieloznacznej występującej w polskich tekstach aktów normatywnych, [w:] Prawo i język, *op. cit.*, s. 85–94; A. Matulewska, Problemy przekładu prawniczego – studium przypadku, [w:] Lingua Iuris, A. Mróz, A. Niewiadomski (red.), Warszawa 2010, s. 203–216; K. Gortych–Michalak, Definicja legalna w polskich, greckich i cypryjskich aktach normatywnych w aspekcie przekładu grecko–polskiego, [w:] Lingua Iuris, A. Mróz, A. Niewiadomski (red.), Warszawa 2010, s. 167–202.

29 A. Niewiadomski, Europeizacja języka polskiego prawa a paradygmat zrozumiałości prawa, [w:] Матеріади II Міжнародної студентської науково–практичної конференції, Wydawnictwo Uniwersytetu w Luhansku, 2011, s. 206–208.

30 P. Czechowski, A. Niewiadomska, A. Niewiadomski, A.Z. Nowak, Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa, Warszawa 2013; P. Czechowski, A. Niewiadomski, Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X; B. Jankowski, Prawne warunki realizacji regionalnej polityki rolnej, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V, s. 60–68; S. Prutis, O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria" 2001, t. II, s. 148–147.

31 Dz. U. L 277 z 21.10.2005, s. 1 z późn. zm.

32 „Spójna grupa środków, których wdrożenie prowadzi bezpośrednio do osiągnięcia szczegółowych celów i przyczynia się do realizacji jednego lub więcej celów określonych w art. 4" – art. 2 lit. c.

33 „Zespół operacji przyczyniających się do wykonania osi, o których mowa w art. 4 ust. 2" – art. 2 lit. d.

34 „Projekt, umowa lub porozumienie, lub inne działanie wybrane zgodnie z kryteriami ustanowionymi dla danego programu rozwoju obszarów wiejskich i wykonywane przez jednego lub wielu beneficjentów, w sposób pozwalający na osiągnięcie celów określonych w art. 4" – art. 2 lit. e.

35 „Podmiot gospodarczy, podmiot lub przedsiębiorstwo, publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za realizację operacji lub otrzymujące wsparcie" – art. 2 lit. h.

36 „Spójna grupa operacji nakierowanych na osiągnięcie lokalnych celów i zaspokojenie lokalnych potrzeb, wdrażana na zasadzie partnerstwa na właściwym poziomie" – art. 2 lit. g.

37 „Cel działania dla najmniej rozwiniętych Państw Członkowskich i regionów zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (zwanego dalej „EFRR"), Europejskiego Funduszu Społecznego (zwanego dalej „EFS") oraz FS na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r." – art. 2 lit. j.

38 „Ogólne podejście wypracowane przez Komisję i Państwa Członkowskie, określające ograniczoną liczbę wspólnych wskaźników odnoszących się do stanu wyjściowego oraz realizacji finansowej, produktów, rezultatów i oddziaływań programów" – art. 2 lit. f.

lacji pomocowych można zauważyć w polskim prawie takie pojęcia, jak np.: działania, Leader, ESU,[39] GVA,[40] SAPS.[41] To tylko bardzo nieliczne przykłady nowych pojęć i ich znaczeń, które zostały recypowane do polskiego prawa i do których polskie prawo się odwołuje. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że ich zrozumienie tylko na poziomie prawa europejskiego nastręcza trudności, bowiem trzeba prawie każdą definicję analizować w drodze wykładni językowej oraz dogmatyczno–logicznej oraz wiązać z innymi przepisami tego samego aktu prawnego lub kilku innych. Takie rozwiązanie po dodaniu poszczególnych rozwiązań krajowych powoduje niezrozumiałość prawa.

Pytanie o potrzebę redefinicji tych podstawowych obecnie pojęć prawa rolnego jest pytaniem dużo szerszym, bo pytaniem o przyszłość europejskiego rolnictwa i cele wspólnej polityki rolnej oraz sposoby jej realizacji. Jeżeli decyzją polityczną utrzymanoby priorytet rozwoju obszarów wiejskich, to powyższe definicje z pewnością mogłyby ulec pewnym nieznacznym modyfikacjom. Natomiast ich wyeliminowanie byłoby niecelowe. W przypadku, gdyby to nie rozwój obszarów wiejskich miał być przyszłością dla rolnictwa, pojęcia te należałoby redefiniować w duchu nowych celów wspólnej polityki rolnej. Współcześnie to te pojęcia są jednymi z podstawowych pojęć prawa rolnego, bo one wyznaczają efektywność i konkurencyjność każdego rolnika.[42]

Drugim problem językowym jest nadawanie nowego znaczenia pojęciom już zastanym w prawie polskim. Takim przykładem są chociażby renty strukturalne, które są jednym z działań pomocowych przewidzianych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Podczas gdy w Polsce do dnia dzisiejszego obowiązuje ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie,[43] w obu obszarach regulacji obowiązują odrębne pojęcia i konstrukcje (zresztą bardzo podobne), aczkolwiek w odbiorze społecznym o polskiej ustawie mało kto dziś pamięta.

Proces wypierania polskich pojęć i ich znaczeń przez prawo europejskie w tym zakresie będzie postępował. Regulacje europejskie o większym zasięgu oddziaływania będą przybierały na znaczeniu i redefinicja tradycyjnych polskich pojęć prawa rolnego będzie następowała w sposób naturalny.

Trzecim zagadnieniem językowym jest modyfikacja polskich pojęć poprzez wprowadzanie do krajowych aktów prawnych licznych odesłań do regulacji prawa

39 Europejska Jednostka Wielkości, 1 ESU = 1200 EUR.
40 Wartość dodana brutto (ang. *Gross Value Added*).
41 System jednolitej płatności obszarowej (ang. *Single Area Payment Scheme*).
42 E. Tomkiewicz, M. Bocheński, Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 239–250.
43 Dz.U. z 2001 r. Nr 52, poz. 539 z późn. zm.

europejskiego. Bez znajomości prawa europejskiego ich zrozumienie na poziomie krajowym jest niemożliwe.

Dla przykładu, w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności[44] takie pojęcie, jak działka rolna jest opisywane w sposób następujący: „działka rolna – działka rolna w rozumieniu art. 2 pkt 1 rozporządzenia Komisji[45] (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz. Urz. UE L 316 z 02.12.2009, str. 65, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1122/2009", o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha".[46]

Inny przykład to posiadacz zwierzęcia określony w ustawie z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt[47] jako:

„a) w odniesieniu do bydła – podmiot, o którym mowa w art. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1760/2000,

b) w odniesieniu do owiec i kóz – podmiot, o którym mowa w art. 2 lit. c rozporządzenia nr 21/2004,

c) w odniesieniu do świń – osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, władającą zwierzęciem, nawet tymczasowo,

d) w odniesieniu do koniowatych – podmiot, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 504/2008".[48]

Takie definiowanie podstawowych pojęć poprzez stosowanie systemu odesłań nie jest obce prawu polskiemu. Sposób ten jednak odsyła do regulacji niejako zewnętrznych, które nie zawsze oddają treść regulowanej materii w danym akcie prawnym. Wskazać należy również, że niektóre akty, do których następują odesłania, odsyłają do kolejnych aktów prawa europejskiego. Ten krąg odesłań powoduje,

44 Dz.U. z 20102 r. poz. 86.

45 Według tego przepisu „działka rolna oznacza zwarty obszar gruntu, zgłoszony przez jednego rolnika i obejmujący nie więcej niż jedną grupę upraw; jednak w przypadku gdy w kontekście niniejszego rozporządzenia wymagane jest oddzielne zgłoszenie użytkowania pewnego obszaru w ramach gruntów objętych grupą upraw, granice działki rolnej są wyznaczane na podstawie tego konkretnego użytkowania. Państwa członkowskie mogą ustanowić dodatkowe kryteria wyznaczania granic działki rolnej".

46 Art. 3 pkt 7.

47 Dz.U. z 2008 r. Nr 204, poz. 1281 z późn. zm.

48 Art. 2 pkt 11.

że czasami nawet kiedy w polskim akcie prawnym nie ma potrzeby redefinicji danego pojęcia, następuje ona poprzez zmianę jednego z aktów europejskich, do którego następuje odesłanie. Powoduje to konieczność ciągłego śledzenia zmian aktów prawnych powiązanych z regulacją krajową.

3. Redefiniowanie pojęć zastanych

Problematyka podstawowych pojęć prawa rolnego i potrzeby ich redefinicji wskazuje na konieczność znalezienia polskich odpowiedników dla pojęć z europejskiego prawa rolnego. Przywołany już beneficjent to strona postępowania administracyjnego lub strona stosunku cywilnoprawnego, oś to programowe zadanie finansowane. Znalezienie zastępczych konstrukcji prawnych dla nowych europejskich pojęć ułatwi ich zrozumienie i społeczny odbiór.

Powstaje jednak pytanie, czy wszystkie dotychczasowe pojęcia prawa rolnego znajdą swoje zastępowalne znaczenia w prawie europejskim. Przykładowo zawarte w art. 553 określenie gospodarstwa rolnego znajduje dziś powszechne zastosowanie w polskim prawie. Jednakże, w prawie europejskim również znajdujemy szereg definicji tego pojęcia.[49] Oczywiście tego pojęcia nie ma w prawie pierwotnym UE, ale jak stwierdził Trybunał w jednym z orzeczeń: „definicja ta nie jest ujednolicona i ulega zmianom w zależności od przeznaczenia konkretnych aktów prawnych".[50]

Przykładowe definicje gospodarstwa rolnego w prawie europejskim możemy odnaleźć w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003[51], gdzie „gospodarstwo oznacza wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego".

W rozporządzeniu Komisji UE (UE) nr 1291/2009 z dnia 18 grudnia 2009 r. dotyczącym wyboru gospodarstw przekazujących dane do celów określania dochodów gospodarstw rolnych[52] „gospodarstwo rolne oznacza przedsiębiorstwo rolne, zgodnie z definicją w kontekście wspólnotowych badań i spisów rolnych". W Polsce, aby

49 D. Łobos, Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, [w:] Prawo rolne u progu Unii Europejskiej, *op. cit.*; A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000; T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru, [w:] Prawo rolne u progu Unii Europejskiej, *op. cit.*; B. Jeżyńska, Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VII, s. 129–141.

50 Sprawa 85/77 Santa Anna, ECR 1978, s. 527; A. Jurcewicz, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, [w:] Prawo rolne, *op. cit.*, s. 79.

51 Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, s. 16, z późn. zm.

52 Dz. Urz. UE L 347 z 2009 r., s. 14, z późn. zm.

zrozumieć to pojęcie należałoby odszyfrować znaczenie słów „przedsiębiorstwo rolne", a to już na gruncie regulacji krajowych nie jest takie jednoznaczne.

Jeszcze inny przykład zawarty jest w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1166/2008 z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 571/88,[53] gdzie „gospodarstwo rolne" lub „gospodarstwo" „oznacza wyodrębnioną jednostkę, zarówno pod względem technicznym, jak i ekonomicznym, która posiada oddzielne kierownictwo i prowadzi działalność rolniczą wymienioną w załączniku I na terytorium gospodarczym Unii Europejskiej jako działalność podstawową lub drugorzędną".

Żadna z powyżej zaprezentowanych definicji nie znalazła powszechnej akceptacji w prawie polskim porównywalnej do stosowania definicji zawartej w Kodeksie cywilnym. Trzeba też wskazać, że każda z powyżej prezentowanych przykładowo definicji ma również zastosowanie w prawie krajowym, niejednokrotnie będąc jego częścią poprzez system budowania definicji legalnych poprzez odesłania. W ten sposób tradycyjne pojęcia prawne ulegają redefinicji, ale tylko na potrzeby danego aktu prawnego. Jak na razie żadna definicja europejska, poza określeniem producenta rolnego, nie znalazła na tyle powszechnego uznania, aby wejść do powszechnego, a nie jednostkowego obiegu prawnego w prawie krajowym.

Trzeba także podkreślić, że powyżej prezentowane przykładowe definicje posługują się sformułowaniami o dużym stopniu ogólności i małej precyzji. Nie sprzyja to nawet potencjalnym możliwościom zastosowania tych definicji jako wzorcowych przy ewentualnych zmianach pojęć polskiego prawa rolnego.

Przykład określenia gospodarstwa rolnego nie jest tutaj odosobniony. Można tu wspomnieć o określeniu rolnika, nieruchomości rolnej, działce rolnej, działalności rolniczej. Te wszystkie określenia budują sieć nowych pojęć europejskiego prawa rolnego, które włączane są do porządku krajowego. Z ich rozumieniem i wykładnią należy jednak postępować bardzo ostrożnie, gdyż ich subsumcji należy dokonywać nie tylko poprzez pryzmat prawa krajowego, ale przede wszystkim poprzez ich europejskie znaczenie.

Z problemem innego rodzaju możemy się spotkać przy implementowaniu przepisów tzw. *soft law*. Zasadą jest, że przepisy dyrektyw określają tylko cele i efekty, jakie dane państwo członkowskie powinno osiągnąć. Czasami państwo członkowskie przyjmuje regulacje idące znacznie dalej, niż wymaga tego prawo europejskie i do zastanych konstrukcji prawnych dołącza ich nowe, zdawałoby się ulepszone, wersje. Tego typu zabiegi powodują jednak liczne problemy prawne. Przykładem są tutaj regulacje związane z Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000, która w wa-

53 Dz. Urz. UE L 321 z 2008 r., s. 14.

runkach polskich znajduje rozwinięcie w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.[54]

W prawie polskim Natura 2000 stał się jedną z form ochrony przyrody. Stało się tak, pomimo że żaden przepis europejski tego nie wymagał.[55] W dyrektywie Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków[56] oraz dyrektywie Rady 94/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory[57] przewiduje się utworzenie jedynie europejskiej sieci ekologicznej. Polski ustawodawca postępując inaczej niż niektóre europejskie kraje objął niektóre tereny podwójnym reżimem prawnym, np. parków narodowych i sieci obszarów Natura 2000. Tego typu dualizm regulacji prawnej utrudnia wykonywanie dużej części obowiązków związanych z reżimami przewidzianymi w co najmniej dwóch formach ochrony przyrody. W tym kontekście istnieje problem, który reżim, i które obowiązki wynikające dla poszczególnych form ochrony przyrody mają pierwszeństwo i które są ważniejsze do spełnienia. Powstaje też pytanie, jakie środki należy podjąć, kiedy te obowiązki są ze sobą sprzeczne?

Tego typu sytuacje, gdzie ustawodawcy krajowemu pozostawiono pewną sferę dowolności w tworzeniu pojęć i konstrukcji prawnych powinny być wykorzystywane w sposób jak najbardziej adekwatny do obowiązującego już w danym kraju prawa. Tworzenie nowych regulacji zupełnie nie wpisujących się w system danego prawa nie sprzyja zrozumiałości takiego prawa. W tym zakresie pojęcia, które w sposób pośredni wynikają z regulacji europejskich, wymagają przemyślenia i ewentualnej redefinicji.

***

Przedstawione powyżej wybrane zagadnienia relacji prawa polskiego i europejskiego w zakresie podstawowych pojęć prawa rolnego pozwalają sformułować kilka konkluzji.

Oceniając potrzebę redefinicji tych pojęć należy wskazać, że nie można się spodziewać przełomowych zmian, bez gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej. Dopiero zmiany o charakterze podstawowym mogą spowodować konieczność sformułowania na nowo pojęć prawa rolnego w perspektywie europejskiej.

Obecnie należy bardzo rozważnie w procesie odesłań wprowadzać europejskie pojęcia prawa rolnego do polskiej legislacji. Ten zabieg sprzyja jednolitości i zupełności prawa, jednakże może nie zaspokoić postulatu jego jasności i zrozumiałości.

54 Tekst jednolity Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.
55 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Natura 2000 a parki narodowe wybrane aspekty prawne, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody – zagadnienia ekonomiczne, społeczne i prawne, M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Struss (red.), Warszawa 2012, s. 101–116.
56 Dz. U. UE L z 1979 r. Nr 103, s. 1 z późn. zm. – zwana „dyrektywą ptasią".
57 Dz. U. UE L z 1992 r. Nr 206, s. 7 z późn. zm. – zwana „dyrektywą siedliskową".

Podstawowe definicje dla prawa rolnego w aspekcie europejskim w zasadzie nie istnieją. Są to definicje przyczynkowe sformułowane na potrzeby danego aktu lub potrzeby danego obszaru regulacji, jak np. przy funduszach pomocowych. Te pojęcia stają się podstawowe w aspekcie krajowym, ale także nie dla całej gałęzi prawa, a dla konkretnej dziedziny normowanych spraw.

Przed ustawodawcą polskim staje jednak zadanie, aby tak formułować krajowe przepisy prawa, żeby nie stały one w kolizji z normami prawa europejskiego. W tym zakresie nawet najbardziej uznane pojęcie krajowego prawa będzie musiało ustąpić być może kontrowersyjnemu określeniu zawartemu w regulacjach europejskich. Usunięcia tych sprzeczności wymaga nie tylko kontrola obowiązujących przepisów, ale również właściwe reagowanie w czasie na zmieniające się regulacje europejskie i dostosowywanie do nich odpowiednich aktów prawa krajowego. Nie powinny istnieć sytuacje, gdzie jeden i ten sam obszar spraw jest regulowany poprzez prawo europejskie i krajowe, które stoją ze sobą w jawnej sprzeczności.

Polski ustawodawca musi również zadbać o precyzję języka, w którym formułuje kolejne przepisy prawa, recypując rozwiązania europejskie na grunt prawa krajowego. Zastosowanie odpowiednich środków legislacyjnych pozwoli na dokonywanie wykładni prawa poprzez zastosowanie jej tradycyjnych rodzajów, bez konieczności odwoływania się do wykładni funkcjonalnej.

Na koniec należy podkreślić, że pojęcia prawa rolnego zawarte w prawie europejskim są pojęciami prawa krajowego o szczególnym znaczeniu. Nie tylko modyfikują pojęcia już istniejące, ale także, kiedy zachodzi sprzeczność pomiędzy nimi są ważniejsze i powinny być stosowane w danym obszarze regulacji.

SELECTED CONCEPTS AND STRUCTURES OF AGRICULTURAL LAW IN THE PROSPECT OF THE EUROPEAN AGRICULTURAL LAW

Key words: legal definitions of agricultural law, agricultural law, European agricultural law

In the article chosen issues of the relation of the Polish and the European agricultural law in basic concepts were presented. They made an appraisal of the need of the redefinition of these notions. In conclusion, it was found that only changes of a basic concepts may make it necessary to formulate a new agricultural legislation in a European perspective. They pointed also at issues of sending back legal for European regulations. They also dealt with linguistic issues and interpretation of formulated notions. It was emphasized, that the concepts of agricultural legislation contained in European law are concepts national law of particular importance. They are not only modifying already existing notions, but also, when the contradiction is occurring between them they are more important and should be applied in the given area of the regulation.

Stanisław Prutis[1]

Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim

1. Problemy rolnictwa ekologicznego w doktrynie ekonomiki rolnictwa i gospodarki żywnościowej analizowane i prezentowane są w oparciu o kategorię „gospodarstwa ekologicznego", podstawowej jednostki wytwórczej w rolnictwie, w której produkcja prowadzona jest z wykorzystaniem metod ekologicznych i której efekt – produkt ekologiczny – dostarczany jest na europejski rynek żywności ekologicznej.[2] Co jednak charakterystyczne, ani ustawodawstwo Unii Europejskiej, ani prawodawstwo krajowe nie tylko nie definiują pojęcia „gospodarstwa ekologicznego", lecz w ogóle nie posługują się tą kategorią. W obowiązującym porządku prawnym używa się określeń: „rolnictwo ekologiczne", „ekologiczna produkcja roślinna i zwierzęca", „produkty ekologiczne", „produkty rolnictwa ekologicznego". Stąd też w tytule niniejszego opracowania mowa jest o regulacji prawnej produkcji ekologicznej w rolnictwie.

Czynniki determinujące rozwój i poziom rolnictwa ekologicznego w krajach Unii Europejskiej, w tym w Polsce, są oczywiście bardzo różnej natury.[3] Są one zróżnicowane także ze względu na intensywność „elementu" ekologicznego w produkcji rolniczej. Za produkcję ekologiczną uznaje się taką, która prowadzona jest przy maksymalnym poszanowaniu zasad ochrony środowiska, niezależnie od efektów i przeznaczenia produktu finalnego. O finalnym „produkcie ekologicznym" można mówić w sytuacji, kiedy efekt ekologiczny produkcji rolniczej w postaci produktu końcowego wprowadzony zostanie, z odpowiednim certyfikatem, na rynek żywnościowy. A zatem rolnictwem ekologicznym jest zarówno takie, kiedy sam proces produkcji ma charakter ekologiczny, jak i takie, kiedy wymagania „ekologiczności" dotyczą nie tylko samej produkcji, ale jej efektu końcowego trafiającego na rynek żywności, jako produkt „eko", czy „bio".

---

1 Uniwersytet w Białymstoku

2 Por. przykładowo: T. Nowogródzka, M. Podstawka, S. Szarek: Towarowość a sytuacja produkcyjno–ekonomiczna gospodarstw ekologicznych w Polsce, „Wieś i Rolnictwo" 2013, nr 2, s. 157 i n.

3 Odsyłam tu do opracowania: A. Kowalska, Czynniki wpływające na rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce i innych krajach europejskich, Annales Universitatis Mariae Curie–Skłodowska Lublin Polonia Vol. XLIV Sectio H, 2010, s. 47–63.

O rozwoju gospodarstw rolnych wytwarzających produkty ekologiczne decydują w zasadzie prawa rynku. Nieustannie rośnie popyt na certyfikowaną żywność ekologiczną, jednakże w Polsce można spotkać się z opinią, że nasza żywność produkowana w warunkach konwencjonalnych jest na tak dobrym poziomie, że zakupy w sklepach ekologicznych są snobistycznym „przepłacaniem". Informacje statystyczne potwierdzają (patrz zestawienie zamieszczone na stronie następnej), że producenci ekologiczni wprowadzający swoje produkty na rynek produktów ekologicznych stanowią mniej niż 1% ogółu producentów ekologicznych – 252 producentów rynkowych na ogólną liczbę 26.376 producentów ekologicznych (stan na koniec 2012 roku). Znakomita większość producentów ekologicznych otrzymała ten status ze względu na prowadzenie działalności w zakresie produkcji rolnej w warunkach ekologicznych, niezależnie od standardu samego produktu finalnego (jest to liczba 25.944 producentów ekologicznych). Dzieje się (zapewne) tak dlatego, że samo prowadzenie produkcji rolniczej w warunkach ekologicznych, niezależnie od losów produktu finalnego, jest uznawane za działalność zasługującą na wsparcie finansowe ze środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich.

Liczba producentów ekologicznych w Polsce (zestawienie wg stanu na dzień 31.12.2012 r. z rozróżnieniem kategorii prowadzonej działalności ekologicznej)*

Zakres prowadzonej działalności:	**Liczba producentów ekologicznych:**
produkcja rolna	25.944
przetwórstwo produktów ekologicznych oraz produkcji pasz i/lub drożdży	312
wprowadzanie na rynek produktów ekologicznych importowanych z państw trzecich	30
wprowadzanie na rynek produktów ekologicznych (z wyłączeniem importowanych z państw trzecich)	252
dostawy kwalifikowanego materiału siewnego i wegetatywnego materiału rozmnożeniowego	24
pszczelarstwo	21
zbiór ze stanu naturalnego	37
akwakultury i/lub wodorosty morskie	2
Ogółem producentów ekologicznych	**26.376**

** Zestawienie opracowane na podstawie tabeli: Liczba producentów ekologicznych, wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w Polsce w podziale na województwa i w podziale na kategorie prowadzonej działalności, zamieszczonej na stronie http://www.ijhar–s.gov.pl*

Do czynników determinujących rozwój rolnictwa ekologicznego należą oczywiście regulacje prawne, będące instrumentem Wspólnej Polityki Rolnej, organizujące i wspierające produkcję ekologiczną. Specjaliści z zakresu ekonomiki rolnictwa i gospodarki żywnościowej wskazując „kamienie milowe" w historii rolnictwa ekologicznego w Polsce, a także w Europie[4] rolę tych „kamieni" przypisują właśnie kolejnym regulacjom prawnym.

2. Z kronikarskiego obowiązku odnotować należy, że pierwszą regulacją rangi ustawowej w naszym porządku prawnym była ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym.[5] Przedmiotem jej regulacji były:

1) warunki prowadzenia produkcji rolnej i przetwórstwa rolno–spożywczego metodami ekologicznymi oraz system kontroli i certyfikacji tej produkcji i tego przetwórstwa,
2) obrót produktami rolnictwa ekologicznego oraz ich znakowanie.

Omawiana ustawa używała pojęcia „ekologiczne gospodarstwo rolne" (w późniejszych regulacjach prawnych konstrukcja ta znika), definiując je jako gospodarstwo, w którym produkcja rolna prowadzona jest metodami ekologicznymi, tzn. zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, aktywizuje przyrodnicze mechanizmy produkcji rolnej poprzez stosowanie naturalnych środków produkcji oraz zapewnia trwałą żyzność gleby, zdrowotność roślin i zwierząt. Regulacja tej ustawy była swoistym przygotowaniem polskiego rolnictwa do wejścia do Unii Europejskiej, gdzie obowiązywało już wcześniej ustawodawstwo organizujące produkcję ekologiczną. Omawiana ustawa z 2001 roku utraciła moc na podstawie art. 17 kolejnej ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o rolnictwie ekologicznym[6] – ustawa ta weszła w życie z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej.

3. Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej regulacje prawne dotyczące ekologicznej gospodarki rolnej przybierają charakterystyczną formę „dwuwarstwową":

1) ustawodawstwo unijne określające ogólne ramy (wspólne cele, zasady i reguły) mające zastosowanie do produkcji ekologicznej,
2) ustawodawstwo krajowe, określające zadania oraz właściwość organów administracji publicznej i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonania przepisów unijnych o rolnictwie ekologicznym.

W świetle przepisów unijnych, produkcja ekologiczna jest ogólnym systemem zarządzania gospodarstwem i produkcji żywności, łączącym najkorzystniejsze dla

4 *Ibidem*, s. 48 i 49 oraz 57 i 58.
5 Dz.U. Nr 38, poz. 452.
6 Dz.U. Nr 93, poz. 898.

środowiska praktyki, wysoki stopień różnorodności biologicznej, ochronę zasobów naturalnych, stosowanie wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt z metodą produkcji odpowiadającą wymaganiom niektórych konsumentów preferujących wyroby wytwarzane przy użyciu substancji naturalnych i naturalnych procesów. Ekologiczna metoda produkcji pełni zatem podwójną funkcję społeczną: z jednej strony dostarcza towarów na specyficzny rynek kształtowany przez popyt na produkty ekologiczne, a z drugiej strony jest działaniem w interesie publicznym, ponieważ przyczynia się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i rozwoju obszarów wiejskich.[7]

Właśnie, w zależności od funkcji społecznej rolnictwa ekologicznego, na którą położony jest akcent danej regulacji prawnej trzeba wyróżnić dwa nurty ustawodawstwa, a w konsekwencji dwa bloki przepisów dotyczących rolnictwa ekologicznego:

1) Nurt główny, gdzie przedmiotem regulacji przepisów są wszystkie etapy produkcji, przygotowania i dystrybucji produktów rolnictwa ekologicznego oraz ich kontroli.
2) Nurt uzupełniający, gdzie rolnictwo ekologiczne jest przedmiotem regulacji jako element całości, służącej osiągnięciu szerszych celów wspólnej polityki rolnej. Chodzi tu o rolnictwo ekologiczne jako jeden z pakietów wyodrębnionych w ramach działania: „Program rolnośrodowiskowy", służącego wsparciu rozwoju obszarów wiejskich w ramach osi: „Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich". Celem wsparcia rozwoju rolnictwa ekologicznego w tym przypadku nie jest pozyskanie finalnego produktu ekologicznego, lecz samo prowadzenie ekologicznej produkcji rolnej w ramach zrównoważonego systemu zarządzania rolnictwem, tzn. z maksymalnym poszanowaniem reguł ochrony środowiska.

Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej główny nurt ustawodawstwa w zakresie rolnictwa ekologicznego tworzyły: rozporządzenie Rady nr 2092/91/EWG z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych[8] oraz ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym.[9] Obowiązujący aktualnie model normatywny rolnictwa ekologicznego ukształtowany został w roku 2009. Z dniem 1 stycznia 2009 r. weszło w życie rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych oraz uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91,[10] natomiast ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym[11] weszła w życie

7 Por. preambuła do rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawi produkcji ekologicznej.
8 Dz. Urz. WE L 198 z dnia 22.07.1991 r. z późn. zm.
9 Dz.U. Nr 93, poz. 898 z późn. zm.
10 Dz. Urz. UE L 189 z dnia 20.07.2007 r. z późn. zm.
11 Dz.U. Nr 116, poz. 975.

6 sierpnia 2009 r. Krajowe źródła prawa uzupełnia rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie niektórych warunków produkcji ekologicznej.[12]

Ustawodawstwo unijne regulujące wsparcie rozwoju obszarów wiejskich (w tym wsparcie dla rolnictwa ekologicznego za pomocą płatności rolnośrodowiskowej) skorelowane zostało z kolejnymi okresami budżetowymi Unii. W momencie wejścia Polski do UE (budżet unijny 2000–2006) obowiązywało rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), nowelizujące i uchylające niektóre rozporządzenia.[13] W ustawodawstwie krajowym obowiązywała wówczas ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[14] oraz wykonawcze rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.[15]

W okresie budżetu w latach 2007–2013 płatności rolnośrodowiskowe objęte były „Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013", a podstawowym aktem prawa unijnego było rozporządzenie 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.[16] Ustawodawstwo krajowe stanowiła, często nowelizowana, ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.[17]

Stosowana w omawianym okresie (2007–2013) technika legislacyjna polegała na tym, iż akty wykonawcze do ustawy nie przybierały formy rozporządzenia rządowego, lecz były rozporządzeniem wykonawczym właściwego ministra resortowego. Przyjęto bowiem zasadę, iż każde działanie wspierane w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich, w tym „Program rolnośrodowiskowy", było przedmiotem regulacji odrębnego rozporządzenia wykonawczego ministra. W przypadku programu rolnośrodowiskowego były to, kolejno, rozporządzenia Ministra i Rozwoju Wsi: 1) z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013,[18] 2) z dnia 26 lutego

12 Dz.U. Nr 56, poz. 348.
13 Dz. Urz. WE L 160 z 26.06.1999 r. z późn. zm.
14 Dz.U. Nr 229, poz. 2273 oraz z 2004 r. Nr 42, poz. 386 i Nr 148, poz. 1551.
15 Dz.U. Nr 174, poz. 1809 z późn. licznymi zmianami.
16 Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005 r., s. 1, z późn. zm.
17 Tekst jednolity ustawy opublikowany: Dz.U. z 2013 r., poz. 173.
18 Dz.U. Nr 34, poz. 200.

2009 r.[19] oraz 3) z dnia 13 marca 2013 r.[20] (kolejne rozporządzenia wykonawcze noszą ten sam tytuł). Odnotować należy, iż kolejne rozporządzenia wykonawcze ministra uchylały poprzednio obowiązujące i regulowały te same zagadnienia w sposób bardziej obszerny, szczegółowy, a wręcz kazuistyczny. Dość powiedzieć, że pierwsze z rozporządzeń liczyło 33 paragrafy, drugie – 45, a trzecie już 59 paragrafów, co jest dowodem radosnej twórczości legislacyjnej resortu rolnictwa. Głębsza ocena poziomu legislacji przeprowadzona zostanie w dalszej części opracowania.

W dniu 20 grudnia 2013 r. opublikowany został Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, w którym zamieszczono m.in. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE):

1) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005;
2) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania i wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008;
3) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009.

Powołane akty normatywne określiły ramy organizacyjno–prawne świadczeń dla rolnictwa w latach 2014–2020, w tym także dla wsparcia rolnictwa ekologicznego. Weszły w życie z dniem opublikowania (20.12.2013 r.), a stosuje się je od dnia 1 stycznia 2014 r. Z tym, że uchylone rozporządzenia stosuje się nadal do operacji realizowanych zgodnie z programami zatwierdzonymi przez Komisję przed dniem 1 stycznia 2014 r.

Powyższe rozważania dotyczące dwu nurtów ustawodawstwa regulującego produkcję ekologiczną w rolnictwie mają charakter czysto porządkujący. Były one jednak – zdaniem moim – potrzebne i przydatne, aby, w sytuacji przeplatającego się ustawodawstwa unijnego i krajowego, wzajemnych odwołań, w prawie unijnym także odesłań do aktów normatywnych, które formalnie utraciły mocy (a także odesłań do różnych aktów normatywnych nie zawsze ze sobą spójnych), zwrócić uwagę

19 Dz.U. Nr 33, poz. 262 z późn. zm.
20 Dz.U. poz. 361.

na zasadnicze punkty rozstrzygające o obowiązywaniu przepisów w rzeczywiście skomplikowanym stanie prawnym.[21]

4. Aktualnie obowiązujący, normatywny model organizacyjno–prawny rolnictwa ekologicznego regulowany jest przepisami rozporządzenia Rady nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych oraz ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym. W preambule do rozporządzenia Rady znajduje się zapis, że celem wspólnotowych ram prawnych regulujących sektor produkcji ekologicznej powinno być zapewnienie uczciwej konkurencji i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów ekologicznych, a także uzasadnienie zaufania konsumentów w stosunku do produktów oznaczonych jako ekologiczne.

Rozporządzenie unijne wykracza poza zakres produkcji rolniczej, obejmując wszystkie etapy produkcji, przygotowania i dystrybucji produktów rolnictwa ekologicznego oraz ich kontroli (art. 1 ust. 1 lit. „a" rozporządzenia). Zgodnie ze słowniczkiem rozporządzenia „etapy produkcji, przygotowania i dystrybucji" oznaczają każdy etap, począwszy od produkcji wstępnej produktu ekologicznego aż do przechowywania, przetwarzania, transportu, sprzedaży lub zaopatrzenia ostatecznego konsumenta. W konsekwencji rozporządzenie nr 834/2007 stosuje się do następujących produktów pochodzenia rolnego wprowadzonych na rynek lub takich, które mają być wprowadzone na rynek:

a) żywe lub nieprzetworzone produkty rolne;

b) przetworzone produkty rolne przeznaczone do spożycia;

c) pasze;

d) wegetatywny materiał rozmnożeniowy i nasiona do celów uprawy (art. 1 ust. 2 rozporządzenia).

Z przytoczonych uregulowań rozporządzenia nr 834/2007 wynika jednoznacznie, iż celem regulacji jest wprowadzenie na rynek żywnościowy i funkcjonowanie na tym rynku certyfikowanego, ekologicznego produktu rolniczego. Szeroki zakres regulacji wykracza poza ujęte tematem opracowania zagadnienia „produkcji ekologicznej w rolnictwie". Stąd w rozważaniach pominięte zostaną wszystkie inne etapy przygotowania i dystrybucji produktów rolnictwa ekologicznego, poza etapem podstawowym – etapem produkcji rolnej. Takie ujęcie potrzebne jest dla ukazania relacji pomiędzy dwoma ww. nurtami regulacji co do produkcji ekologicznej.

Ekologiczna produkcja rolnicza jest koniecznym warunkiem ubiegania się o uzyskanie statusu certyfikowanego produktu ekologicznego, ale także stanowi wa-

21 Aby nie być gołosłownym wskazuję na przepisy rozporządzenia Rady(WE) 1698/2005, z których, w zakresie odesłania do zasad dobrej kultury rolnej, jeden z przepisów – art. 39 odsyła do załączników do rozporządzenia Rady nr 1782/2003, natomiast inny przepis (art. 50a) odsyła do załączników do rozporządzenia Rady nr 73/2009.

runek uzyskania wsparcia, udzielanego w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich, dla działania określonego jak „rolnictwo ekologiczne". Regulacje dotyczące wsparcia rolnictwa ekologicznego w ramach PROW odsyłają bowiem do rozporządzenia 834/2007.

Cechą charakterystyczną ustawodawstwa unijnego jest rozbudowany, „wielopiętrowy" schemat regulacji z zastosowaniem metody kolejnych przybliżeń. W przypadku ekologicznej produkcji rolniczej reguły określone są poprzez unormowanie:

1) ogólnych celów produkcji ekologicznej,
2) zasad ogólnych, na których jest oparta taka produkcja,
3) szczegółowych zasad dotyczących rolnictwa,
4) ogólnych zasad produkcji rolnej,
5) zasad produkcji roślinnej,
6) zasad produkcji zwierzęcej.

Wymagania w zakresie „ekologiczności" na poszczególnych poziomach regulacji prawnej są oczywiście zróżnicowane, od najbardziej ogólnych do aż nadmiernie kazuistycznych. I tak do ogólnych celów produkcji ekologicznej (pkt 1) należą:

a) stworzenie zrównoważonego systemu zarządzania rolnictwem, który:
   (i) uwzględnia system i cykle przyrody oraz utrzymuje i poprawia zdrowotność gleby, wody, roślin i zwierząt oraz równowagę między nimi;
   (ii) przyczynia się do utrzymania wysokiego poziomu różnorodności biologicznej;
   (iii) korzysta w odpowiedzialny sposób z energii i zasobów naturalnych;
   (iv) przestrzega wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt;
b) dążenie do wytworzenia produktów wysokiej jakości;
c) dążenie do produkowania szerokiej gamy produktów spożywczych i innych produktów rolnych zaspokajających zapotrzebowanie klientów na towary produkowane przy wykorzystywaniu procesów niestanowiących zagrożenia dla środowiska, zdrowia ludzi, zdrowotności roślin ani dla zdrowia i dobrostanu zwierząt (art. 3 rozporządzenia nr 834/2007).

Spośród zasad ogólnych, na których, według ustawodawcy unijnego, opiera się produkcja ekologiczna wymienić należy:

a) odpowiednie zaprojektowanie procesów biologicznych i zarządzanie nimi, które opiera się na systemach ekologicznych wykorzystujące zasoby naturalne przy zastosowaniu metod, które m.in. wykluczają stosowanie GMO i produktów wytwarzanych z GMO lub przy ich użyciu;

b) ograniczenie stosowania środków wewnętrznych;

c) ścisłe ograniczenie stosowania środków z syntezy chemicznej do wyjątkowych przypadków;

d) dostosowanie w razie potrzeby, w ramach niniejszego rozporządzenia, zasad produkcji ekologicznej do stanu sanitarnego, regularnych różnic klimatycznych i warunków lokalnych, stopnia rozwoju i szczególnych praktyk gospodarskich (art. 4 rozporządzenia nr 834/2007).

Kolejny poziom wymagań określony jest terminem „szczegółowych zasad dotyczących rolnictwa" uregulowanych przepisem art. 5 rozporządzenia nr 834/2007. Wśród tych zasad (katalog tych zasad oznaczony jest literami od „a" do „o") wskazać należy przykładowo na następujące:

a) utrzymanie i poprawa życia w glebie i naturalnej żyzności gleby, stabilności i różnorodności biologicznej, zapobieganie i zwalczanie erozji gleby oraz odżywianie roślin głównie poprzez ekosystem gleby;

b) ograniczenie do minimum stosowania zasobów nieodnawialnych oraz środków zewnętrznych;

g) praktykowanie produkcji zwierzęcej powiązanej z powierzchnią gruntów rolnych;

k) żywienie zwierząt paszami ekologicznymi złożonymi ze składników rolniczych uzyskanych w produkcji ekologicznej oraz z naturalnych substancji nierolniczych;

l) stosowanie praktyk gospodarskich, które wzmacniają układ odpornościowy i naturalny system obrony przed chorobami, w tym zwłaszcza zapewnienie regularnego ruchu oraz – w miarę możliwości – dostępu do terenów na wolnym powietrzu i pastwisk (art. 5 rozporządzenia).

Na czwartym poziomie szczegółowości docieramy do ogólnych zasad produkcji rolnej, które wyrażają się w jednym zdaniu: całe gospodarstwo rolne jest zarządzane zgodnie z wymogami mającymi zastosowanie do produkcji ekologicznej. Jeżeli nie wszystkie jednostki gospodarstwa są wykorzystywane do produkcji ekologicznej, podmiot gospodarczy oddziela ziemię, zwierzęta i produkty używane do produkcji ekologicznej, od tych wykorzystywanych do produkcji nieekologicznej, prowadząc odpowiednią dokumentację potwierdzającą podział (art. 11 rozporządzenia nr 834/2007).

Dalsze wymagania odnośnie produkcji rolniczej ustanowione zostały z wyodrębnieniem zasad produkcji roślinnej oraz zasad produkcji zwierzęcej. Do ekologicznej produkcji roślinnej stosuje się m.in. zasady następujące:

1) w ekologicznej produkcji roślinnej stosuje się praktyki uprawy, które przyczyniają się do utrzymania lub zwiększenia ilości substancji organicznych w glebie, zwiększają jej stabilność i różnorodność biologiczną oraz zapobiegają zagęszczaniu i erozji gleby;
2) żyzność i aktywność biologiczna gleby jest utrzymywana i zwiększana poprzez stosowanie wieloletniego płodozmianu;
3) nie stosuje się mineralnych nawozów azotowych;
4) wszelkie stosowane techniki produkcji roślinnej zapobiegają zanieczyszczaniu środowiska lub ograniczają je do minimum;
5) zapobieganie szkodom wyrządzanym przez szkodniki, choroby i chwasty polega przede wszystkim na ochronie ich naturalnych wrogów, doborze gatunków i odmian, stosowaniu płodozmianu, odpowiednich technik uprawy i zabiegów termicznych (art. 12 ust. 1 lit. „a – 1" rozporządzenia nr 834/2007).

W sposób szczególnie drobiazgowy sformułowane zostały zasady (wymogi) dotyczące produkcji zwierzęcej. W artykule 14 rozporządzenia nr 834/2007 wymieniono blisko 30 wymogów: w odniesieniu do pochodzenia zwierząt (zwierzęta ekologiczne są urodzone i chowane w gospodarstwach ekologicznych); w odniesieniu do praktyk gospodarskich i warunków w pomieszczeniach dla zwierząt (trzymanie zwierząt na uwięzi i ich izolowanie jest zabronione, aczkolwiek z wyjątkami); w odniesieniu do hodowli (stosuje się naturalne metody reprodukcji, dozwolone jest sztuczne zapłodnienie, ale nie stosuje się klonowania i przenoszenia zarodków); w odniesieniu do pasz (pasze dla zwierząt pozyskuje się przede wszystkim z gospodarstwa, w którym zwierzęta są utrzymywane lub z innych gospodarstw ekologicznych; zwierzęta mają stały dostęp do pastwisk lub pasz objętościowych); w odniesieniu do zapobiegania chorobom i leczenia weterynaryjnego, a także co do czyszczenia i odkażania pomieszczeń zwierząt.

Przytoczone powyżej cele i zasady ogólne rolnictwa ekologicznego, zasady produkcji rolnej, w tym roślinnej i zwierzęcej, sformułowane zostały w różnym stopniu kategoryczności, przy użyciu zarówno ogólnikowych klauzul mających charakter niedookreślony, jak i wymagań ustalonych bardzo kazuistycznie, co jest swoistą manierą unijnej techniki legislacyjnej. Uzupełniające ustawodawstwo krajowe obowiązujące w tym przedmiocie wcale nie ułatwia stosowania prawa. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 6 obowiązującej ustawy o rolnictwie ekologicznym, w wykazie producentów ekologicznych mogą się znaleźć tacy, którzy: dokonali zgłoszenia podjęcia działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 834/2007 i spełnili określone w przepisach dotyczących rolnictwa ekologicznego warunki do prowadzenia tej działalności. A przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego są – zgodnie ze słowniczkiem zamieszczonym w art. 2 pkt 5 ustawy – przepisy rozporządzenia nr 834/2007 i przepisy Unii Europej-

skiej wydane w trybie przepisów tego rozporządzenia oraz przepisy ustawy i aktów wykonawczych do ustawy.[22] Poruszanie się w takim gąszczu przepisów, stawiających bardzo różnorodne wymogi czy warunki pragnącym uzyskać status producenta ekologicznego, wymaga dobrej znajomości zasad stosowania prawa unijnego. Osobiście jestem zdania, iż w unijnej regulacji rolnictwa ekologicznego w miejsce operowania różnorodnymi terminami z przymiotnikiem „ekologiczny /–a/" przydatne byłoby zdefiniowanie „gospodarstwa ekologicznego" ze wskazaniem na istotne, acz w miarę ogólne elementy konstrukcyjne. Nie jest to zadanie proste, lecz wykonalne. Poziom legislacji determinuje poziom stosowania prawa.

Aktualnie ciężar stosowania przepisów o rolnictwie ekologicznym spoczywa na jednostkach certyfikujących oraz organach inspekcji rządowych, sprawujących nadzór nad jednostkami certyfikującymi oraz nadzór nad produkcją ekologiczną.

Przepisy ustawy (art. 5 i 6) przewidują specjalną procedurę administracyjną regulującą tryb uzyskania statusu jednostki certyfikującej. Podmiot ubiegający się o upoważnienie do działania jako jednostka certyfikująca składa wniosek do ministra właściwego do spraw rolnictwa, określając zakres wnioskowanego upoważnienia, dołączając wymagane informacje, dokumenty i opinie. Minister, w drodze decyzji, upoważnia do działania w charakterze jednostki certyfikującej; w podobnym trybie dokonuje się zmiany upoważnienia, a także, w przypadkach określonych przepisami rolnictwa ekologicznego, cofnięcia upoważnienia. Do postępowania w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Na stronie internetowej Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (wykazującej stan na 22.08.2013 r.) opublikowany jest „Rejestr jednostek certyfikacyjnych w rolnictwie ekologicznym w Polsce", w którym zamieszczono wykaz 9 jednostek certyfikujących, posiadających status spółek akcyjnych lub spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.[23] Wszystkie zarejestrowane jednostki certyfikujące posiadają upoważnienie do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym w zakresie: Ekologiczna uprawa roślin i utrzymywanie zwierząt.

Zgodnie z art. 28 rozporządzenia nr 834/2007, każdy podmiot gospodarczy podejmujący działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa ekologicznego:

a) zgłasza tę działalność właściwym organom państwa członkowskiego, w którym działalność ta jest wykonywana,

22 Przykładem wykonawczego rozporządzenia do ustawy jest rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie niektórych warunków produkcji ekologicznej (Dz.U. Nr 56, poz. 348). Wydane na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy rozporządzenie reguluje nieliczne odstępstwa od ogólnych rozwiązań unijnych. Samo rozporządzenie może stanowić doskonały wzorzec nadmiernej i zbędnej kazuistyki w legislacji.

23 W wykazie znajduje się m.in. Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. w Warszawie, Biocert Małopolska sp. z o.o. w Krakowie, Agro Bio Test sp. z o.o. w Warszawie.

b) przekazuje zgodę na objęcie jego działań systemem kontroli, o którym mowa w art. 27 rozporządzenia.

W naszym systemie organizacyjnym to jednostki certyfikujące:

1) przyjmują zgłoszenia podjęcia działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego,
2) prowadzą kontrolę, na zasadach i w sposób określony na podstawie art. 27 rozporządzenia nr 834/2007 i w przepisach wydanych na podstawie tego artykułu (art. 7 ustawy),
3) sporządzają wykazy producentów, którzy dokonali zgłoszenia i spełnili określone w przepisach rolnictwa ekologicznego warunki do prowadzenia tej działalności,
4) wydają każdemu podmiotowi (który podlega ich kontroli i który spełnia ww. warunki) certyfikat; certyfikat winien umożliwiać co najmniej identyfikację podmiotu oraz rodzaju lub asortymentu produktów, a także okres ważności,
5) odmawiają wydania certyfikatu.

Wpis do wykazu producentów ekologicznych oraz wydanie certyfikatu, który jest *sui generis* zaświadczeniem zaliczyć należy do czynności materialno–technicznych, natomiast odmowa wydania certyfikatu ma charakter decyzji administracyjnej, od której – zdaniem moim – służy odwołanie do organu wyższego stopnia. Ponieważ decyzja administracyjna (o odmowie wydania certyfikatu) wydawana jest przez „inny podmiot powołany z mocy prawa" (w rozumieniu art. 1 pkt 2 k.p.a.) do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji, to organem wyższego stopnia, w rozumieniu art. 17 k.p.a., mogą być organy państwowe sprawujące nadzór nad działalnością takich podmiotów. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym, nadzór nad jednostkami certyfikującymi sprawuje „inspekcja". Chodzi tu o Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno–Spożywczych, będącą inspekcją działającą w ramach administracji rządowej, podlegającą ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych, funkcjonującą na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno–spożywczych[24] oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy.[25] W skład omawianej inspekcji wchodzą: 1) Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno–Spożywczych oraz 2) inspektorzy wojewódzcy. Główny Inspektor może powierzyć sprawowanie nadzoru inspektorowi wojewódzkiemu, właściwemu miejscowo. Wówczas wojewódzki inspektor będzie pełnił funkcję organu odwoławczego w przypadku odwołań od decyzji odmawiającej wydania certyfikatu.

24 Tekst jednolity ustawy opublikowany został w Dzienniku Ustaw z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 z późn. zm.
25 Por. m.in. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 września 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno–Spożywczych (Dz.U. Nr 54, poz. 1279).

Organy i funkcjonariuszy inspekcji rządowych odróżnić należy od osób posiadających uprawnienia „inspektora rolnictwa ekologicznego". Osoby takie mogą prowadzić kontrolę na zlecenie jednostek certyfikujących, na podstawie i w trybie określonym w art. 7 ustawy o rolnictwie ekologicznym. Inspektorzy rolnictwa ekologicznego, zgodnie z art. 21 ustawy, to osoby upoważnione do prowadzenia kontroli, o której mowa w art. 7 ustawy, na podstawie wpisu do rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno–Spożywczych. Do rejestru inspektorów rolnictwa ekologicznego może być wpisana osoba, która posiada wiedzę techniczną i praktyczną niezbędną do prowadzenia kontroli, o której mowa w art. 7 ustawy, potwierdzoną egzaminem zdanym przed komisją kwalifikacyjną powołaną przez Głównego Inspektora.[26] Jeszcze raz podkreślić należy, że inspektorzy rolnictwa ekologicznego są uprawnieni, na zlecenie jednostek certyfikujących, do prowadzenia kontroli producentów ekologicznych, a nie do sprawowania nadzoru.

Nadzór nad jednostkami certyfikującymi oraz nadzór nad produkcją ekologiczną sprawowany jest przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno–Spożywczych. Nad jednostkami certyfikującymi nadzór jest sprawowany na zasadach i w sposób określony na podstawia art. 27 rozporządzenia nr 834/2007 i przepisów wydanych na podstawie tego przepisu oraz przepisów o jakości handlowej artykułów rolno–spożywczych dotyczących postępowania kontrolnego; na podstawie przepisów o jakości handlowej artykułów rolno–spożywczych sprawowany jest nadzór nad produkcją ekologiczną (art. 8 ustawy). W realizacji funkcji nadzoru z Inspekcją Jakości Handlowej ustawowy obowiązek współpracy mają inne inspekcje państwowe, a mianowicie: Inspekcja Handlowa, Inspekcja Weterynaryjna oraz Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (art. 14–16 ustawy).

Na jednostkach certyfikujących, przyjmujących zgłoszenia i dokonujących kontroli w produkcji ekologicznej, ciąży szereg obowiązków sprawozdawczo–informacyjnych. I tak, jednostka certyfikująca przekazuje:

1) Głównemu Inspektorowi Jakości Handlowej, do 10 dnia każdego miesiąca, wykaz producentów ekologicznych, którzy dokonali zgłoszenia podjęcia działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego i spełnili warunki dotyczące prowadzenia tej działalności (art. 4 ust. 6 ustawy);
2) Głównemu Inspektorowi, do dnia 31 stycznia każdego roku – wykaz, a do dnia 31 marca każdego roku – sprawozdanie, o których mowa w art. 27 ust. 14 rozporządzenia nr 834/2007, które zawierają dane i informacje zebrane przez tę jednostkę, wynikające z posiadania przez nią zakresu upoważnienia do działania w rolnictwie ekologicznym;

26 Zagadnienie te reguluje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 maja 2010 r. w sprawie nabywania uprawnień inspektora rolnictwa ekologicznego (Dz.U. Nr 94, poz. 607).

3) ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa oraz Prezesowi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w formie papierowej i elektronicznej; do dnia 31 października każdego roku, wykaz producentów w rozumieniu przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, którzy spełnili określone wymagania dotyczące produkcji ekologicznej zgodnie z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego, według stanu za ten rok (art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy).

Wykaz, o którym mowa w pkt. 3, stanowi dokument urzędowy w rozumieniu przepisów k.p.a. dla celów postępowania dowodowego w postępowaniu prowadzonym w sprawach związanych z udzielaniem pomocy finansowej producentom ekologicznym, na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (art. 17 ust. 3 ustawy).

W ten oto sposób docieramy do drugiego nurtu ustawodawstwa, w którym „Rolnictwo ekologiczne" jest jednym z pakietów w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy", służącego wsparciu rozwoju obszarów wiejskich.

5. Znalezienie się w wykazie producentów ekologicznych jest tylko dowodem spełnienia jednego z warunków uzyskania płatności rolnośrodowiskowej. Warunki uzyskania płatności rolnośrodowiskowej określane są systemem przepisów regulujących wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. W latach 2007–2013 były to przepisy unijnego rozporządzenia Rady nr 1698/2005, ustawy z dnia 7 marca 2007 r. oraz trzech, kolejno następujących po sobie, rozporządzeń wykonawczych Ministra Rolnictwa w sprawie szczegółowych warunków przyznawania płatności rolnośrodowiskowych (przepisy te zostały precyzyjnie powołane w akapicie 3. wraz z podaniem miejsca ich publikacji w odsyłaczach 15–19).

Wprawdzie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (2007–2013) został już zrealizowany i rozporządzenie nr 1698/2005 formalnie utraciło moc, jednakże rozporządzenie to stosuje się nadal do operacji realizowanych zgodnie z programami zatwierdzonymi przez Komisję Europejską na mocy tego rozporządzenia przed dniem 1 stycznia 2014 r.,[27] dlatego też warto przedstawić podstawowe rozwiązania konstrukcyjne modelu organizacyjno–prawnego przyznawania płatności rolnośrodowiskowych.

27 Por. art. 88 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013 w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. UE z dnia 20.12.2013 r.).

Rozwiązania te przedstawiały się następująco:

1) płatności rolnośrodowiskowe należą do środków wsparcia ukierunkowanych na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych (oś 2 – Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich);

2) płatności udziela się rolnikom, którzy dobrowolnie podejmują zobowiązania rolnośrodowiskowe; innym osobom gospodarującym gruntami – w przypadkach uzasadnionych do osiągania celów związanych ze środowiskiem naturalnym;

3) płatności rolnośrodowiskowe obejmują jedynie te zobowiązania, które wykraczają poza odpowiednie normy i wymogi w zakresie zarządzania oraz dobrej kultury rolnej zgodnie z ochroną środowiska, ustanowione dla rolników przepisami unijnymi regulującymi systemy wsparcia bezpośredniego;

4) beneficjent otrzymujący płatności rolnośrodowiskowe przestrzega w całym gospodarstwie podstawowych wymogów w zakresie zarządzania oraz zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, także w sytuacji, gdy płatność rolnośrodowiskową otrzymuje odnośnie części gospodarstwa;

5) zobowiązania rolnośrodowiskowe podpisywane są z reguły na okres od pięciu do siedmiu lat; płatności udziela się corocznie i obejmują one dodatkowe koszty i utracone dochody wynikające z podjętego zobowiązania (art. 36, 39 i 50 „a" rozporządzenia nr 1698/2005).

Regulacja z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich w zakresie płatności rolnośrodowiskowych nie jest obszerna. Ustawa zalicza płatności do jednego z rodzajów działań wspierających rozwój obszarów wiejskich używając określenia „program rolnośrodowiskowy" (art. 5 ust. 1 pkt 14 ustawy). Pomoc w ramach działania, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 14, jest przyznawana w drodze decyzji administracyjnej, a organem właściwym do podjęcia decyzji jest kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (art. 20 ust. 1 i 2 ustawy). Do postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie decyzji mają zastosowanie przepisy k.p.a. zmodyfikowane przepisem art. 21 ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.[28] Ustawa udzieliła Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi szerokich upoważnień do wydania rozporządzenia wykonawczego (art. 29 ustawy), co jest zgodne z art. 39 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1698/2005 upoważniającym państwa członkowskie do udostępnienia wsparcia „płatnością rolnośrodowiskową" zgodnie ze swoimi szczególnymi potrzebami.

28 Szerzej na ten temat: S. Prutis, Skuteczność ochrony prawnej uprawnionych do korzystania ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2010, tom VIII, s. 93–113.

Na szczeblu rozporządzenia wykonawczego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi[29] jednolite działanie „Program rolnośrodowiskowy" doznaje konkretyzacji. Zgodnie z § 4 rozporządzenia zobowiązanie rolnośrodowiskowe jest realizowane w ramach co najmniej jednego z dziewięciu pakietów. Rolnictwo ekologiczne jest jednym z nich, oznaczonym jako „Pakiet 2".[30] Co więcej, zobowiązanie rolnośrodowiskowe w ramach poszczególnych pakietów może być jeszcze różnicowane w postaci wariantów. W ramach pakietu „rolnictwo ekologiczne" wyróżnia się osiem wariantów.[31] Trzypiętrowa regulacja szczególnych warunków przyznawania pomocy jest – zdaniem moim – przejawem przeregulowania, zbyt drobiazgowych prób regulowania zjawisk gospodarczych, które powinny być stymulowane w sposób elastyczny.

W konsekwencji przyjętej techniki legislacyjnej w rozporządzeniu wykonawczym należy wyróżnić trzy progi wymagań, gdy chodzi o uzyskanie płatności rolnośrodowiskowej w ramach konkretnego wariantu rolnictwa ekologicznego.

Pierwszy próg dotyczy wszystkich rolników ubiegających się o płatność rolnośrodowiskową, niezależnie od pakietu. I tak, płatność rolnośrodowiskową przyznaje się:

1) rolnikowi w rozumieniu art. 2 lit. „a" rozporządzenia Rady nr 73/2009,[32] któremu został nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, który jest posiadaczem działek rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 1 ha;

2) rolnikowi, który realizuje 5–letnie zobowiązanie rolnośrodowiskowe, o którym mowa w art. 39 rozporządzenia nr 1698/2005; zobowiązanie winno

29 Obowiązujące rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydane zostało w dniu 13 marca 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 361). Zaznaczyć należy, iż „Program rolnośrodowiskowy" był jedynym działaniem w naszym prawodawstwie, dla którego, w latach 2007–2013, zostały wydane 3 kolejne rozporządzenia wykonawcze ministra, a mianowicie: 1) rozporządzenie z dnia 28 lutego 2008 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 200), 2) rozporządzenie z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 262 ze zm.) i 3) aktualnie obowiązujące rozporządzenie z 13 marca 2013 r. wydane w ostatnim roku Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Trudno mówić o stabilności rozwiązań prawnych.

30 Oprócz pakietu 2: Rolnictwo ekologiczne, były to pakiety następujące: pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone; pakiet 3. Ekstensywne trwałe użytki zielone; pakiet 4. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000; pakiet 5. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000; pakiet 6. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie; pakiet 7. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie; pakiet 8. Ochrona gleb i wód; pakiet 9. Strefy buforowe.

31 Zgodnie z załącznikami 3 i 4 do rozporządzenia w ramach rolnictwa ekologicznego – pakiet 2 wyodrębnia się warianty: wariant 2.1. – uprawy rolnicze (dla których zakończono okres przestawiania) i wariant 2.2. – uprawy rolnicze (w okresie przestawiania). W pozostałych wariantach też mamy do czynienia z podziałem danej kategorii wariantu na ten, gdzie zakończono konwersję (przestawianie) produkcji konwencjonalnej na specjalistyczną i na ten, gdzie produkcja znajduje się w okresie przestawiania. Dalsze warianty to: 2.3. i 2.4. – trwałe użytki zielone (w obu wersjach), 2.5. i 2.6. – uprawy warzywne (w obu wersjach), 2.7. i 2.8. – uprawy zielarskie (w obu wersjach).

32 Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009 r.).

obejmować wymogi wykraczające ponad podstawowe wymagania, w ramach określonych pakietów i ich wariantów, zgodnie z planem działalności rolnośrodowiskowej.

Podstawowymi wymaganiami, o których wyżej mowa, są:

1) wymogi i normy określone w przepisach o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (rozporządzenie nr 73/2009);
2) minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin, wymienione w załączniku nr 2 do rozporządzenia nr 1698/2005;
3) inne odpowiednie wymogi obowiązkowe, wymienione w załączniku nr 2 do rozporządzenia nr 1698/2005.

Kolejne wymagania formułowane są w ramach poszczególnych pakietów, ponieważ przyznawanie płatności rolnośrodowiskowej, wg polskiego prawodawstwa, możliwe jest w ramach określonych pakietów i ich wariantów. Zgodnie z § 10 pkt 2 rozporządzenia wykonawczego ministra, płatność rolnośrodowiskowa w ramach pakietu: „Rolnictwo ekologiczne" jest przyznawana:

a) w ramach wszystkich ośmiu wariantów – jeżeli rolnik prowadzi produkcję rolną zgodnie z przepisami o rolnictwie ekologicznym, przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz. Urz. UE L 189 z 20.07.2007 z późn. zm.) oraz przepisami wydanymi w trybie przepisów tego rozporządzenia, w szczególności w zakresie uprawy roślin,
b) w ramach wariantu trzeciego i czwartego (dotyczących wykorzystywania trwałych użytków zielonych) – płatność jest przyznawana, jeżeli rolnik w okresie od dnia 15 marca do dnia 30 września roku, w którym złożył wniosek o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej, był posiadaczem bydła, koni, owiec lub kóz, co potwierdza wpis lub zgłoszenie tych zwierząt do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych lub do rejestru koniowatych, o których mowa w przepisach o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt.

Warunek uregulowany w § 10 pkt 2 lit. „b" jest przykładem nieudanej, zbyt szczegółowej, resortowej regulacji prawnej. Wątpliwości budzi okoliczność, czy warunek określony lit. „b" jest warunkiem dodatkowym w stosunku do wymogu określonego lit. „a" skoro ten dotyczy „wszystkich wariantów", czy jest warunkiem alternatywnym, samoistnym, wystarczającym do uzyskania płatności w ramach wariantu trzeciego i czwartego. Wątpliwości tych nie wyjaśnia, a rodzi nowe, przepis § 14 rozporządzenia ministra określającego precyzyjnie płatność rolnośrodowiskową. Ponieważ treści tego przepisu nie sposób oddać własnymi zdaniami, pozwalam sobie na może zbyt długi cytat:

„§ 14.1. Płatność rolnośrodowiskowa za realizację wariantu trzeciego i czwartego pakietu wymienionego w § 4 ust. 1 pkt 2 przysługuje do powierzchni działek rolnych użytkowanych jako trwałe użytki zielone zadeklarowanych we wniosku o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej w ramach tych wariantów i objętych obszarem zatwierdzonym w rozumieniu art. 6 ust. 2 lit. „c" rozporządzenia nr 65/2011, nie większej jednak niż powierzchnia ustalona jako iloraz liczby zwierząt, o których mowa w § 10 pkt 2 lit. „b", przeliczonych na duże jednostki przeliczeniowe, i współczynnika 0,5.

2. W przypadku gdy rolnik realizuje wariant trzeci jednocześnie z wariantem czwartym pakietu wymienionego w § 4 ust. 1 pkt 2, a powierzchnia ustalona jako iloraz liczby zwierząt, o których mowa w § 10 pkt 2 lit. „b", przeliczonych na duże jednostki przeliczeniowe, i współczynnika 0,5 jest mniejsza od powierzchni działek rolnych użytkowanych jako trwałe użytki zielone zadeklarowanych we wniosku o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej w ramach wariantu trzeciego i czwartego pakietu wymienionego w § 4 ust. 1 pkt 2 i objętych obszarem zatwierdzonym w rozumieniu art. 6 ust. 2 lit. „c" rozporządzenia nr 65/2011, płatność rolnośrodowiskowa w pierwszej kolejności przysługuje do powierzchni, na której jest realizowany wariant czwarty tego pakietu."

Cytowany przepis ma jeszcze cztery ustępy, ale już przywołane przepisy dają czytelnikowi obraz poziomu techniki legislacji resortowej. Można jedynie stwierdzić, iż jest to przykład przeregulowania zjawisk gospodarczych, prowadzącego jedynie do deprecjacji prawa. Wypada także wyrazić podziw dla pracowników ARiMR, do kompetencji których należy stosowanie tych przepisów.

Poza rolniczą produkcją ekologiczną prowadzoną na trwałych użytkach zielonych (wariant trzy i cztery), pozostałe warianty rolnictwa ekologicznego odnoszą się do działek rolnych użytkowanych jako grunty orne. Z tym, że – zgodnie z przepisem § 12 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia – płatność rolnośrodowiskowa przyznawana jest, jeżeli na działkach tych występują uprawy wymienione w ust. 1 załącznika nr 4 do rozporządzenia.[33] W ustępie tym stwierdza się, że pakiet 2 – „Rolnictwo ekologiczne" obejmuje następujące uprawy. W tym miejscu zamieszczono trzy wykazy upraw (z podaniem nazwy polskiej danej rośliny uprawnej i nazwy łacińskiej gatunku):

1) uprawy rolnicze (wykaz zawiera 131 pozycji);

2) uprawy warzywne (wykaz zawiera 76 pozycji);

3) uprawy zielarskie (wykaz zawierający 54 pozycje).

Papierowa wersja „Dziennika Ustaw" byłaby cieńsza (ochrona lasów), gdyby wykazy skonstruowane były w poprawny legislacyjnie sposób. Należy rozpocząć

33 Załącznik nr 4 zawiera: Wykaz gatunków roślin, gatunków ptaków, jednostek fitosocjologicznych i siedlisk przyrodniczych oraz ras zwierząt, objętych płatnością rolnośrodowiskową.

od wykazów upraw warzywnych i upraw zielarskich, a na końcu, zamiast wykazu upraw rolniczych (131 pozycji) zamieścić jednopunktową klauzulę zamykającą – „pozostałe uprawy rolnicze". Nie udało mi się znaleźć rośliny uprawnej, która nie byłaby zamieszczona w ww. wykazach obejmujących 261 gatunków roślin uprawnych. Zdziwienie jedynie budzi zaliczenie „ziemniaka", w warunkach polskich, do upraw warzywnych, a nie upraw rolniczych (za uprawy warzywne przysługują wyższe płatności).

W obszerny i szczegółowy sposób uregulowane zostały procedury przyznawania płatności, kontroli spełniania warunków, a następnie kontroli wypełniania zobowiązania rolnośrodowiskowego, a także stosowania sankcji w przypadku stwierdzenia niezgodności w wykonaniu zobowiązania (§ 23 – § 46 rozporządzenia). Zdziwienie budzi brak jakichkolwiek reguł dotyczących rolnictwa ekologicznego, gdy chodzi o współdziałanie pomiędzy jednostkami organizacyjnymi ARiMR a inspekcjami nadzorującymi produkcję w rolnictwie ekologicznym.

6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, które stosuje się od dnia 1 stycznia 2014 r.. zapowiada (teza 23 preambuły) i reguluje (przepisy art. 29 oraz 28 ust. 8), na szczeblu unijnym, nowe podejście do rolnictwa ekologicznego jako jednego z działań w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020.

Najważniejszym rozstrzygnięciem nowego ustawodawstwa unijnego jest wyodrębnienie (na tym szczeblu decyzyjnym) rolnictwa ekologicznego jako samodzielnego działania, odrębnego od „Działania rolno–środowiskowo–klimatycznego", regulowanego przepisem art. 28 rozporządzenia. Zgodnie z art. 28 ust. 8 w ramach działania rolno–środowiskowo–klimatycznego nie można udzielać wsparcia na zobowiązania objęte działaniem dotyczącym rolnictwa ekologicznego.

Swoistą nowością jest zapowiedź, aby w celu zwiększenia korzyści płynących z działań w dziedzinie rolnictwa ekologicznego zachęcać do tego, aby zawieranie umów zbiorowych lub współpraca między rolnikami obejmowały większe, przyległe obszary. W celu uniknięcia masowego powrotu rolników do rolnictwa konwencjonalnego należy udzielać wsparcia zarówno dla działań związanych z konwersją na rolnictwo ekologiczne, jak i z utrzymaniem takiego rolnictwa. W celu zapewnienia efektywnego wykorzystania zasobów EFRROW wsparcie powinno ograniczać się do rolników aktywnych zawodowo w rozumieniu art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 (teza 23. preambuły).

W konsekwencji tych założeń programowych przepis art. 29 rozporządzenia reguluje „Rolnictwo ekologiczne" w sposób następujący: „Wsparcia w ramach tego działania udziela się na hektar użytków rolnych rolnikom lub grupom rolników, którzy dobrowolnie podejmują się konwersji lub utrzymania praktyk i metod rolnictwa

ekologicznego określonych w rozporządzeniu (WE) nr 834/2007 i którzy są rolnikami aktywnymi zawodowo w rozumieniu art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013." (art. 29 ust. 1).

Pozostałe elementy określające wsparcie dla rolnictwa skonstruowane zostały podobnie jak przy dotychczasowej płatności rolnośrodowiskowej, mianowicie:

1) wsparcia udziela się jedynie w odniesieniu do zobowiązań, które wykraczają poza odpowiednie obowiązkowe normy ustanowione rozmaitymi przepisami unijnymi regulującymi finansowanie wspólnej polityki rolnej;
2) zobowiązania w ramach tego działania podejmowane są na okres od pięciu do siedmiu lat;
3) płatności udziela się corocznie; rekompensują one beneficjentom całość lub część dodatkowych kosztów i dochodów utraconych w wyniku podjętych zobowiązań;
4) wsparcie ogranicza się do wysokości maksymalnych kwot określonych w załączniku II do rozporządzenia (są to kwoty od 450 do 900 euro na hektar w zależności od sposobu użytkowania gruntów) (art. 29 ust. 2–6 rozporządzenia).

Podstawowe rozwiązania konstrukcyjne dotyczące rolnictwa ekologicznego podnoszą niewątpliwie rangę tego rolnictwa i jego pozycję we Wspólnej Polityce Rolnej. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowiska organów unijnych wypowiedziane w tezie (22) preambuły do omawianego rozporządzenia: „Państwa członkowskie powinny utrzymać poziom wysiłków podjętych w okresie programowania 2007–2013 i powinny być zobowiązane do wydawania co najmniej 30% całkowitego wkładu EFRROW na każdy program rozwoju obszarów wiejskich dotyczący kwestii związanych z łagodzeniem zmiany klimatu i przystosowaniem się do niej, a także kwestiami środowiskowymi. Takie wydatki powinny być dokonywane poprzez płatności rolno–środowiskowo–klimatyczne i płatności na rzecz rolnictwa ekologicznego oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, poprzez płatności dla leśnictwa, płatności dla obszarów Natura 2000 oraz wsparcie inwestycji na rzecz środowiska i klimatu.". Nie ulega wątpliwości, że wsparcie rozwoju rolnictwa ekologicznego nie jest wsparciem dla produkcji produktu ekologicznego i poziomu jego podaży na rynku żywnościowym, lecz służy rekompensacie strat ponoszonych przez producentów rolnych na skutek prowadzenia produkcji rolnej zgodnie ze standardami produkcji ekologicznej, a więc z podwyższonymi wymogami w zakresie ochrony i poszanowania środowiska.

Czy nowa regulacja prawna w zakresie płatności na rzecz rolnictwa ekologicznego będzie kolejnym „kamieniem milowym" w jego rozwoju? Zależeć to będzie

od poziomu legislacji krajowej w tym zakresie. Potrzebne jest ustawowe zaliczenie „rolnictwa ekologicznego" do kategorii samodzielnego działania korzystającego ze wsparcia z EFRROW. Niezbędne jest również nowe rozporządzenie wykonawcze ministra określające szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej dla tego działania. Ważne jest, aby to rozporządzenie nie stanowiło zbędnych, kazuistycznie uregulowanych barier utrudniających skorzystanie z tej formy pomocy. Należy również postulować ściślejsze powiązanie obu nurtów przepisów – o rolnictwie ekologicznym w ogólności i o płatności na rzecz rolnictwa ekologicznego.

LEGAL REGULATIONS OF ECOLOGICAL PRODUCTION IN POLISH AGRICULTURE

Key words: ecological production, ecological agriculture, agri–environmental payment, ecological farm

Ecological agriculture, understood as agricultural production compliant with natural environment rules, in Poland is the subject of EU regulations and Polish legislation applied to incorporate provisions of the Common Agricultural Policy of EU. The ecological production method fulfills a double social role: on the one hand, it supplies goods to the specific market of ecological products; on the other hand, it is an activity conducted in public interest, as it facilitates environmental protection and development of rural areas. Depending on the social function of ecological agriculture that a given legal regulation focuses on, ecological agriculture regulations are divided into two groups. One may raise objections that the economic phenomena regulation is to detailed. Thus, in order to ensure its improvement, it is advisable to introduce the notion of an "ecological farm".

Dorota Łobos–Kotowska[1]

Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności

I

Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach WPR[2] ustanawia nowy system płatności podstawowych dla wszystkich państw UE. Zastąpi on system płatności jednolitych i system jednolitej płatności obszarowej. W ramach systemu płatności podstawowych wszyscy rolnicy w danym regionie (lub państwie członkowskim) otrzymają uprawnienia do płatności na podstawie kwalifikowanej liczby hektarów, posiadanej w pierwszym roku składania wniosków. System ten wprowadza także pewne nowe rozwiązana, w szczególności realizuje postulat, aby płatności adresowane były do rolników aktywnych zawodowo, którzy są w stanie zapewnić funkcjonowanie nie tylko produkcji rolnej, ale również społecznej infrastruktury rolniczej. Pomoc bezpośrednia obejmować będzie – podobnie jak do tej pory – poza płatnością podstawową – także dodatkowe elementy wsparcia.[3] Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania zagadnienia pozostaną jednak poza jego zakresem.

Wskazanie podstawowych założeń tego systemu, w szczególności w zakresie wymogu aktywności rolniczej, wydaje się kwestią pierwszoplanową dla przedstawicieli nauki prawa rolnego, ale posiada także istotny wymiar praktyczny, w zakresie kształtowania pożądanej polityki rozdziału środków z UE. Szczegółowe odniesienie się do tej problematyki będzie możliwe dopiero po wejściu w życie projektowanej regulacji oraz po przyjęciu przez polskiego ustawodawcę zasad i trybu przyznawa-

---

1 Uniwersytet Śląski

2 COM (2011) 625 z dnia 12.10.2011 r., dalej wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich. Powołane rozporządzenie wejdzie w życie z dniem 1.01.2015 r., tak by dać państwom członkowskim czas na przygotowanie się do jego wdrożenia. Przed dniem oddania artykułu do druku osiągnięto porozumienie odnośnie środków przejściowych dla Wspólnej Polityki Rolnej, po przyjęciu jego treści przez Parlament Europejski zostanie ono opublikowane w Dz.Urz.

3 Są to m.in. dodatkowa krajowa płatność dla rolników przyznawana pod warunkiem wprowadzenia jednego z trzech tzw. wariantów proekologicznych, płatność dodatkowa dla rolników na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych, dodatkowa płatność dla młodych rolników. Ponadto wniosek przewiduje uproszczony system dla drobnych producentów rolnych i system dobrowolnego wsparcia powiązanego z produkcją.

nia płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, jednak już teraz możliwe i potrzebne jest przybliżenie tych zagadnień.

Celem rozważań podjętych w artykule jest określenie zakresu pojęcia działalności rolniczej, jako warunku uzyskania płatności oraz w tym kontekście powiązanie tego pojęcia z definicją rolnika aktywnego zawodowo. Charakter prawny działalności rolniczej był już przedmiotem licznych rozważań prawnych, zarówno na gruncie przepisów prawa publicznego gospodarczego, prawa cywilnego, jak i przepisów prawa rolnego. Projektowana regulacja art. 4 wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich, która stanowi nową definicję działalności rolniczej wskazuje na potrzebę ponownego odniesienia się do tej podstawowej dla gałęzi prawa rolnego definicji.

II

W klasycznych ujęciach, działalność rolnicza ujmowana jest jako określenie pewnej sfery działalności gospodarczej, ze wskazaniem na gospodarczy, profesjonalny aspekt produkcyjnej działalności rolnika.[4] Nowe przepisy dotyczące zasad i trybu przyznawania pomocy unijnej, związanej z posiadaniem gruntów rolnych, rodzą potrzebę ponownej analizy tego zagadnienia przy uwzględnieniu przesłanek, które łączą posiadanie gruntu rolnego z wykonywaniem działalności rolniczej. Trend ten jest wyrazem zmian w zasadach Wspólnej Polityki Rolnej i wynika przede wszystkim z założenia, że ochrona przysługuje nie z uwagi na sam fakt posiadania gruntu rolnego, ale też ze względu na inne spełniane przez producentów rolnych funkcje: produkcyjną, środowiskową i społeczną. Kierunek ten został zapoczątkowany już w tzw. Raporcie Buckwella[5] i był realizowany w Krajowych Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2000–2006 i 2007–2013, przy uwzględnieniu wsparcia w ramach I filaru WPR, w szczególności płatności bezpośrednich. Zgodnie z tymi założeniami, oddziaływanie na rolnictwo miało stanowić jeden z elementów strategii rozwoju regionalnego, obejmującej także obszary wiejskie. Strategia ta zakładała zastąpienie instrumentów subwencji dla producentów w poszczególnych sektorach instrumentami o charakterze socjalnym, z jednoczesnym uwzględnieniem funkcji rolnośrodowiskowej i wsparciem pozarolniczej aktywności gospodarczej.[6] Z jurydycznego punktu widzenia, istotą reformy było ścisłe powiązanie wydatków publicznych przeznaczanych na rolnictwo europejskie z obowiązkami nałożonymi na rolników, związanymi z zapewnieniem bezpiecznej, zdrowej i jakościowo dobrej żywności oraz ze zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich, w tym w szczególności ze spełnieniem wymogów dotyczących ochrony środowiska, ochrony kra-

4 B. Jeżyńska, Rolnik jako przedsiębiorca, Lublin 2008, s. 89 i n.
5 A. Buckwell, Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, „European Economy" 1997, nr 5.
6 Por. T. Kurowska, Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. IV, s. 240.

jobrazu wsi i zasobów kulturowych obszarów wiejskich.[7] W takim ujęciu znaczenie ma nie tylko samo posiadanie gruntu rolnego, a pomoc unijna przysługuje podmiotowi, który faktycznie realizuje nałożone na niego obowiązki o różnym zakresie.

Przedstawiona koncepcja została rozbudowana w wyniku reformy Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013 o wymóg aktywności zawodowej. Zgodnie z założeniami Komunikatu Komisji do Parlamentu, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno–Społecznego i Komitetu Regionów z 18.11.2010 r. – *WPR do 2020 r. – sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, wsparcie bezpośrednie wino być kierowane wyłącznie do rolników czynnych zawodowo i stanowić formę utrzymywania poziomu dochodów profesjonalnych producentów rolnych i ich rodzin oraz wynagradzania za świadczenia i usługi publiczne dostarczane przez rolnictwo społeczeństwu, przede wszystkim związane z ochroną środowiska oraz przeciwdziałaniem kryzysom światowym, zwłaszcza w zakresie niedoborów żywości. Kontynuacją tej strategii jest nowe ujęcie działalności rolniczej we wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich, które nie ogranicza tego pojęcia do aktywności gospodarczej w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, ale włącza w to także utrzymanie gruntu rolnego przy zachowaniu odpowiednich norm.

Takie ujęcie problematyki wymaga analizy nie tylko w oparciu o przepisy prawa rolnego, ale także cywilnego i publicznego gospodarczego. Podjęcie próby określenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego działalności rolniczej, na gruncie przepisów wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich, winno być poprzedzone ustaleniem wzajemnych relacji pomiędzy działalnością gospodarczą i działalnością rolniczą na gruncie polskich przepisów prawa publicznego i prywatnego. Pozwoli to na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy działalność rolnicza, zdefiniowana we wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich, może być uznana za działalność gospodarczą.

III

Status prawny rolnika i działalności rolniczej był przedmiotem licznych opracowań przedstawicieli doktryny oraz rozstrzygnięć judykatury,[8] co usprawiedliwia nieco pobieżną prezentację poglądów w tym zakresie. Dla dalszych rozważań ko-

7 Zachowanie modelu rolnictwa europejskiego zostało zdefiniowane w deklaracji Rady Ministrów Rolnictwa z listopada 1997 r., zatwierdzonej przez Parlament Europejski w grudniu 1997 r., por. D. Bianchi, La Politique Agricole Commune (PAC). Précis de droit agricole européen, Bruxelles 2006, s. 287–309.

8 Por. R. Budzinowski, Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane), RPEiS 2002, nr 3, R. Budzinowski, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 113 i n.; B. Jeżyńska, Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008; P. Blajer, Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawnoporównawczym, Kraków 2009, s. 321–323; P. Blajer, Definicja i status rolnika w prawie polskim i włoskim, KPP 2007, z. 3; A. Lichorowicz, Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy, PUG 1998, nr 7–8, s. 23; D. Łobos–Kotowska, Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji, Sosnowiec 2005, s. 56 i n.; odnośnie statusu prawnego rolnika jako przedsiębiorcy, zob. też A. Szymecka, Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I), PPR 2007, nr 2, s. 177 i n. i (II), PPR 2008, nr 1, s. 199.

nieczne jest jednak udzielenie odpowiedzi na pytanie o tożsamość zakresu pojęcia „działalność gospodarcza" w przepisach ustawy z dnia 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[9] i przepisach innych ustaw. Jest to konieczne z uwagi na posłużenie się przez prawodawcę, w przepisach o płatnościach bezpośrednich, odmiennym pojęciem działalności rolniczej, które nie sposób zaliczyć do form wykonywania działalności gospodarczej w tradycyjnym rozumieniu.

Pierwszy z poglądów reprezentowanych w doktrynie oparty jest na założeniu spójności systemu prawnego, w którym w miarę możliwości pojęcia winny być używane w tym samym znaczeniu oraz na koncepcji uniwersalnego charakteru definicji działalności gospodarczej z art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Definicja stosowana na gruncie przepisów powołanej ustawy winna być zatem używana we wszystkich przypadkach, gdy przepisy odrębnych ustaw posługują się pojęciem działalności gospodarczej i jednocześnie nie stanowią własnych definicji działalności gospodarczej, także na gruncie prawa prywatnego, w szczególności art. 43^1 kc.[10] Przepisy o płatnościach nie formułują własnej definicji działalności gospodarczej, a czynią to wyłącznie w odniesieniu do działalności rolniczej. Należy jednak wyraźnie wskazać, że jest to definicja sformułowana wyłącznie na potrzeby rozdziału środków finansowych na płatności bezpośrednie. W tym kontekście bezzasadne pozostaje pytanie o możliwość zaliczenia działalności rolniczej zdefiniowanej we wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich do kategorii działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a co za tym idzie o możliwość przyznania rolnikowi statusu przedsiębiorcy.

Według odmiennego poglądu, pojęcie „działalności gospodarczej" w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ma autonomiczne znaczenie wobec przepisów innych ustaw, w szczególności kodeksu cywilnego, ale też przepisów ze sfery publicznoprawnej.[11] Zwolennicy tego poglądu wskazują na odmienność wymienionych wyżej regulacji. Kodeks cywilny reguluje stosunki pomiędzy podmiotami prawa działającymi na zasadzie autonomii, a pojęciu przedsiębiorcy, jako profesjonalisty w obrocie przeciwstawiany jest konsument, jako słabsza i podlegająca szczególnej ochronie strona stosunku prawnego. Zarówno ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, jak i inne przepisy o publicznoprawnym charakterze, w tym przepisy wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich i krajowej ustawy z dnia 26.01.2007 r. o płatnościach w ramach systemów

9 Dz.U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.

10 Tak m.in. J. Frąckowiak, Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym, „Rejent" 2003, nr 6, s. 31, Z. Radwański, Podmioty prawa cywilnego w świetle zmian kodeksu cywilnego przeprowadzonych ustawą z dnia 14.02.2003 r., „Prawo Spółek" 2003, nr 7–8, s. 18–19, T. Mróz, E. Bieniek–Koronkiewicz, Kontrowersje wokół pojęcia przedsiębiorca, „Prawo Spółek" 2003, nr 6, s. 45.

11 Por. R. Budzinowski, [w:] Prawo rolne, *op. cit.*, s. 213–214. B. Jeżyńska, Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008, s. 78 i n.

wsparcia bezpośredniego[12] regulują natomiast stosunki pomiędzy podmiotem prawa a organem administracji, pomijając relacje pomiędzy podmiotami. Także judykatura wskazuje na odmienności w interpretowaniu pojęcia działalności gospodarczej na gruncie powołanych przepisów.[13] Z punktu widzenia prowadzonych w artykule rozważań należy zatem udzielić odpowiedzi na pytanie, czy działalność wytwórcza w rolnictwie jest kategorią działalności gospodarczej w sferze publicznoprawnej. Zgodnie z przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, działalność gospodarcza to działalność zarobkowa, a także zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Z prowadzeniem tej działalności we własnym imieniu związany jest status przedsiębiorcy. Jednak mimo tak szerokiego ujęcia zakresu regulacji, przepisów ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów oraz wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego, o czym stanowi *expressis verbis* art. 4 powołanej ustawy.[14] Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, nie wyłącza to zaliczenia prowadzenia gospodarstwa rolnego pod takie rozumienie działalności gospodarczej. Działalność rolnicza spełnia bowiem wszystkie ustawowo określone wymagania dla zakwalifikowania jej jako gospodarczej. Jest to bowiem działalność prowadzona zarobkowo, której można przydać przymioty zorganizowania i ciągłości. Brak jest również uzasadnienia dla negowania gospodarczego charakteru działalności z uwagi na uwarunkowania klimatyczne czy przyrodnicze determinujące przebieg i organizację produkcji rolnej. Wniosek taki jest uprawniony również z zastosowaniem wykładni systemowej. Wskazuje na to sposób ujęcia przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, polegający na tym, że najpierw w art. 2 określa się, co jest działalnością gospodarczą, a następnie w art. 3 stanowi się, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do działalności wymienionej w tym artykule. Należy zatem przyjąć, że działalność wytwórcza w rolnictwie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy, jednakże do tej działalności nie stosuje się pozostałych jej przepisów. Zadania organów administracji publicznej w stosunku do rolnictwa określają natomiast inne akty prawne.[15]

12 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1164 z późn. zm.

13 TK w uzasadnieniu do uchwały z dnia 8.03.1995 r. wskazał na trudności interpretacyjne tych samych pojęć użytych na gruncie przepisów należących do sfery prawa publicznego i prywatnego, W 3/94, OTK 1995, nr 1, poz. 21.

14 O których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 12.05.2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina, Dz.U. nr 120, poz. 690.

15 Por. R. Budzinowski, [w:] Prawo rolne…, *op. cit.*, s. 113 –114; R. Budzinowski, Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane), RPEiS 2002, nr 3; B. Jeżyńska, Producent rolny…, *op. cit.*, s. 101 i n., A. Szymecka, [w:] K. Duczkowska–Małysz, A. Szymecka, Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa, Warszawa 2009; A. Walaszek–Pyzioł, Swoboda działalności gospodarczej, Kraków 1994, s. 28; M. Waligórski, Nowe prawo działalności gospodarczej, Poznań 2001, s. 90;

Także przepisy innych aktów o charakterze publicznoprawnym uznają działalność rolniczą za gospodarczą, w szczególności dotyczy to ustaw podatkowych. Wystarczy tu wskazać na art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 29.08.1997 r. ordynacja podatkowa,[16] w myśl którego za działalność gospodarczą uważa się każdą działalność zarobkową w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także inną działalność zarobkową wykonywaną we własnym imieniu i na własny rachunek, nawet gdy inne ustawy nie zaliczają jej do działalności gospodarczej, czy też osoby wykonującej taką działalność do przedsiębiorców. Podobnie ustawa z dnia 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług[17] obejmuje swoim zakresem działalność rolniczą. Rolnik jest bowiem podatnikiem podatku od towarów i usług. Wynika to z art. 15 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług, który zawiera szeroką definicję działalności gospodarczej (na potrzeby stosowania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług). Zgodnie z tym przepisem działalność ta obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników (...). Podatnikami podatku od towarów i usług są także osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności.

Zasadniczo odmienna definicja działalności rolniczej została zaproponowana w prawodawstwie dotyczącym płatności bezpośrednich. Już w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników[18] działalność rolnicza została zdefiniowana jako produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarczych lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Zacytowana definicja działalności rolniczej została powtórzona w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolni-

M. Szydło, Swoboda działalności gospodarczej, Warszawa 2005, s. 57; K. Bukowski, Z problematyki ograniczenia działalności gospodarczej radnego gminy, „Radca Prawny" 2000, nr 4, s. 94 i n. Podobne stanowisko wyraził NSA w uchwale z dnia 29.08.2007 r., II OSK 1618/06, lex nr 364703, uchwale NSA podjętej w składzie siedmiu sędziów z dnia 2.04.2007 r., II OPS 1/07, ONSAiWSA z 2007 nr 3 poz. 62, wyroku NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., II OSK 2298/10, lex nr 953044, w których NSA stwierdził, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Zaznaczyć należy, że orzecznictwo nie jest jednolite, por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25.05.2006 r., VI SA/Wa 255/06, lex nr 276749, w którym sąd stwierdził, że ustawodawca nie uznaje za przedsiębiorców osób prowadzących wyłącznie działalność wytwórczą w rolnictwie w postaci upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także agroturystyki.

16 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.

17 Tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054 z późn. zm.

18 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29.09.2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (EWG) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999 (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71, (WE) nr 2529/2001, Dz.U. L 270 z 21.10.2003 r., s. 1.

ków w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników,[19] a następnie rozbudowana w art. 4 ust. 1 pkt c) wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich.

IV

Prowadzenie działalności rolniczej, dające uprawnienia do uzyskania płatności do gruntów, okazuje się jednak być pojęciem bardziej złożonym. Aby uzyskać uprawnienie do płatności nie wystarczy prowadzić działalność rolniczą, ale należy również być rolnikiem aktywnym zawodowo. Projekt rozporządzenia uzależnia otrzymywanie przez rolników wsparcia z tytułu płatności bezpośrednich od spełnienia dwóch grup wzajemnie powiązanych ze sobą przesłanek.

Pierwsza przesłanka polega na prowadzeniu działalności rolniczej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt c) wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich. Zgodnie z powołanym przepisem, działalność rolnicza to:

– chów lub uprawa produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowla zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich,
– utrzymywanie powierzchni użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadaje się ona do wypasu lub uprawy bez konieczności podjęcia żadnych szczególnych działań przygotowawczych wykraczających poza tradycyjne metody rolnicze i tradycyjny sprzęt rolniczy lub
– prowadzenie działań minimalnych – określanych przez państwa członkowskie – na powierzchni użytków rolnych utrzymywanych naturalnie w stanie odpowiednim do wypasu lub uprawy.

Definicja działalności rolniczej przyjęta w powołanym przepisie dalece odbiega od jej tradycyjnego ujęcia, a w szczególności jest zasadniczo inna od definicji przewidzianej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Obejmuje bowiem także utrzymywanie gruntów rolnych przy zachowaniu norm dobrej kultury rolnej, bez konieczności prowadzenia na tych gruntach dalej idącej aktywności w postaci produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Przepisy unijne wskazują dziedziny, w których muszą być zachowane wymogi dobrej kultury rolnej, ale pozostawiają ich szczegółowe określenie uznaniu państw członkowskich w ustawodawstwach krajowych.

Spełnienie przesłanki prowadzenia działalności rolniczej nie jest jednak wystarczające dla uzyskania uprawnienia do płatności, a należy traktować ją jako punkt wyjścia do analizy, czy rolnik w danym wypadku odpowiada warunkom do uzyskania płatności. Dopiero w przypadku, gdy wnioskujący o płatności spełnia ten

19 Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19.01.2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie nr 1782/2003, Dz.U. L 30 z 31.01.2009 r., s. 16.

wymóg, kontroli podlega charakter prawny prowadzonej przez rolnika działalności. Niezbędne jest bowiem także pozostawanie w rolniczej aktywności zawodowej na gruntach utrzymywanych zgodnie z normami.

Definicja rolnika aktywnego zawodowego, ujęta w art. 9 wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności stanowi rozwiązanie nowe, nieznane wcześniejszym regulacjom prawnym. Przesłanki uznania rolnika za aktywnego zawodowo zostały określone przez zastosowanie dwóch przesłanek o negatywnym charakterze. Pierwsza z nich ma charakter kwotowy i odnosi się do stosunku przychodów uzyskiwanych z działalności pozarolniczej i kwoty płatności bezpośrednich. Uprawnienie do płatności bezpośrednich nie przysługuje, jeżeli roczna kwota płatności bezpośrednich nie przekracza 5% łącznych przychodów uzyskiwanych z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym. Druga przesłanka dokonuje rozróżnienia pomiędzy rolnikiem aktywnym i nieaktywnym zawodowo, według kryterium sposobu korzystania z gruntu rolnego. W tym przypadku prawodawca za niewystarczające uznaje utrzymywanie większości powierzchni w stanie naturalnym odpowiednim do wypasu lub uprawy i nieprowadzenie na jej powierzchni działalności, co najmniej minimalnej. Ograniczenia wynikające z powołanego przepisu nie dotyczą rolników, których płatności bezpośrednie nie przekroczyły w poprzednim roku kwoty 5.000 euro.

Wobec tak zdefiniowanej działalności rolniczej, konieczne jest poszukiwanie zakresu tego pojęcia, w szczególności wskazanie reguł pozwalających na odróżnienie przychodów uzyskiwanych z działalności rolniczej i pozarolniczej – zwłaszcza prowadzonej w ramach gospodarstwa rolnego. Przy określeniu tych reguł nie należy tracić z pola widzenia celu ustawodawcy, polegającego na lepszym ukierunkowaniu wsparcia i pominięciu osób, których cel działalności nie jest w ogóle lub jest tylko w niewielkim stopniu związany z prowadzeniem działalności rolniczej oraz skierowaniu płatności do osób faktycznie zajmujących się działalnością rolniczą.

Zauważyć jednak należy, że takie podejście pozostaje w sprzeczności z założeniami Wspólnej Polityki Rolnej, które preferują zróżnicowanie działalności prowadzonej w gospodarstwach rolnych. Dywersyfikacja aktywności rolniczych, jako właściwa dla potrzeb zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, została również uwzględniona we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych,[20] stanowi także istotną oś wsparcia strukturalnego finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

W kontekście definicji działalności rolniczej przyjętej przez unijnego prawodawcę pojawia się kilka kwestii wymagających szerszego komentarza. Pierwsza z nich dotyczy rozdzielenia pojęć działalność rolnicza, działalność wytwórcza

20 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1242/2008 z 8.12.2008 r. ustanawiające wspólnotową typologię gospodarstw rolnych, Dz. Urz. UE L 335, z. 13.12.2009 r., s. 3.

w rolnictwie i prowadzenie gospodarstwa rolnego. W szczególności dostrzec należy, że pojęcie działalności rolniczej jest pojęciem szerszym niż działalność wytwórcza w rolnictwie, obejmuje ono bowiem oprócz działalności wytwórczej z zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także zbywania płodów rolnych uzyskanych m.in. dzięki uprawie ziemi i hodowli zwierząt – także skup produktów rolnych, przetwórstwo rolne i usługi dla rolnictwa. Takie rozumienie działalności rolniczej prezentuje między innymi ustawa o podatku od towarów i usług.[21] Pogląd taki prezentowany jest także w literaturze przedmiotu.[22] Nie można również za pojęcia tożsame uznać pojęcia działalności rolniczej i prowadzenia gospodarstwa rolnego. W prawie rolnym występuje kilka definicji gospodarstwa rolnego. Jednak nawet pobieżna analiza pozwala na stwierdzenie, że nie zawsze prowadzenie działalności rolniczej jest tożsame z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.[23] W szczególności w ujęciu klasycznym – gruntowym, gdzie do uznania jednostki wytwórczej za gospodarstwo rolne wystarcza spełnienie kwalifikacji gruntu jako rolny i potencjalna możliwość ich rolniczego wykorzystania, a nie jest wymagane prowadzenie produkcji rolnej na gruntach. Pojęciami tymi należy zatem posługiwać się rozważnie, ze świadomością ich znaczenia i uwzględniając, że na gruncie przepisów wniosku w sprawie rozporządzenia o płatnościach bezpośrednich prawodawca unijny posługuje się pojęciem działalności rolniczej, którą definiuje na potrzeby przyznawania uprawnień do płatności. Zatem obejmuje nim nie tylko działalność wytwórczą, ale też inne formy aktywności w rolnictwie. Za niewystarczający natomiast należy uznać sam fakt posiadania gruntu rolnego, co stwarza dopiero potencjalną możliwość prowadzenia na nim działalności rolniczej.

Kolejna kwestia łączy się z problematyką dywersyfikacji działalności w gospodarstwie rolnym, w kierunku pozarolniczej działalności gospodarczej. Cechą zarówno unijnego, jak i polskiego ustawodawstwa jest brak legalnej definicji dywersyfikacji. Pojęcie to zostało zdefiniowane w nauce ekonomii. Dywersyfikacja określana jest jako różnicowanie struktury produkcji rolniczej oraz wykorzystanie zasobów ziemi, kapitału i pracy w gospodarstwach do prowadzenia działalności innej niż

21 W art. 2 pkt 15 ustawy o podatku od towarów i usług wskazane zostało, iż pojęciem działalności rolniczej należy objąć produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, gruntową, szklarniową i pod folią, produkcję roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadowniczą, chów, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego lub fermowego oraz chów i hodowlę ryb i innych organizmów żyjących w wodzie, a także uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin *in vitro*, fermową hodowlę i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowlę i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, chów i hodowlę dżdżownic, entomofagów i jedwabników, prowadzenie pasiek oraz chów i hodowlę innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym oraz sprzedaż produktów gospodarki leśnej i łowieckiej, z wyjątkiem drewna okrągłego z drzew tropikalnych (PKWiU 02.20.13.0) oraz bambusa (PKWiU ex 01.29.30.0), a także świadczenie usług rolniczych.

22 K. Kohutek, Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wersja lex 2005 r.

23 Tak NSA w wyroku z dnia 29.08.2007 r., II OSK 1618/06, lex nr 364703.

rolnicza.[24] Jest to zatem szerokie ujęcie, które swoim zakresem obejmuje nie tylko zmianę czy rozszerzenie prowadzonych w gospodarstwie kierunków produkcji rolnej, ale także rozciąga się na podejmowaną w gospodarstwie rolnym pozarolniczą działalność gospodarczą. Jedynym wymogiem, aby pozarolniczą działalność gospodarczą podejmowaną na obszarach wiejskich klasyfikować w kategorii dywersyfikacji działalności rolniczej jest jej prowadzenie przy użyciu funkcjonalnie ujmowanych składników gospodarstwa rolnego. Takie ujęcie zawiera zatem także podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej, jeżeli tylko podmiotowo lub przedmiotowo – poprzez czynnik ziemi czy kapitału, podjęcie to łączy się z gospodarstwem rolnym. Poza zakreślonym obszarem badawczym pozostaje zatem dywersyfikacja produkcji rolnej w gospodarstwie rolnym, rozumiana jako zmiana lub rozszerzenie kierunków produkcji rolnej, a przedmiotem dalszych rozważań powinno być wskazanie rodzajów działalności, które choć rolnego charakteru nie mają, to przychód z nich powinien być zaliczany do przychodów z działalności rolniczej. Wykonywanie takiej działalności na obszarach wiejskich wpisuje się bowiem w strategię rozwoju tych obszarów i uwzględnia specyficzną funkcję rolnika jako dostarczyciela dóbr publicznych. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, prócz funkcji produkcyjnej gospodarstw rolnych, zakłada także rozwój pozostałych funkcji obszarów wiejskich ujmowanych jako zapewnienie ochrony środowiska, zachowanie naturalnego krajobrazu i tradycyjnych wartości kulturowych, a także zapewnienie żywotności tych obszarów. Takie ujęcie dobra publicznego wpisuje się w zmiany zachodzące w rolnictwie. Wsparcie rolnictwa nie powinno mieć bowiem charakteru monofunkcyjnego, ukierunkowywanego wyłącznie na produkcję rolną prowadzoną w gospodarstwach rolnych, ale winno mieć wymiar wielofunkcyjny, polegający na wsparciu środowiskowym i społecznym obszarów wiejskich. Realizacja tych nowych funkcji, pojmowanych właśnie jako dobra publiczne, powoduje konieczność wsparcia ze środków publicznych podmiotów, które tę funkcję zamierzają realizować, nie ograniczając tego wsparcia wyłącznie do rolników, którzy wykonują wyłącznie działalność *stricte* rolniczą.

Dla określenia działalności, z których przychody są uznawane za przychody z działalności rolniczej można skorzystać z doświadczeń państw europejskich, Włoch i Francji, które mają regulacje prawne w tym zakresie. Wskazują one rodzaje działalności powiązanej z działalnością rolniczą, które korzystają z określonych preferencji. Taka konstrukcja przyjęta została m.in. we włoskim systemie prawnym, którego cechą jest brak definicji dywersyfikacji. W systemie tym występuje jednak legalna definicja działalności rolniczej w art. 2135 kc. Zgodnie z powołanym przepisem przedsiębiorcą rolnym jest ten, kto prowadzi jedną z następujących działalności: uprawę gruntu, leśnictwo, hodowlę zwierząt i działalności powiązane. Trzy

24 Por. m.in. I. Paluszek, Dywersyfikacja wykorzystania zasobów ziemi w gospodarstwach rolnych w Polsce, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2008, t. X, z. 3.

pierwsze z wymienionych aktywności mają charakter działalności rolniczej *sensu stricto* i określono je mianem działalności podstawowej, natomiast działalności „powiązane" polegają na przetworzeniu lub sprzedaży produktów rolnych. Są one uważane za rolnicze (poprzez ich powiązanie), jeśli wchodzą w zakres działalności podstawowej, choć mają *de facto* odmienny charakter.[25] We Francji, podobnie jak we Włoszech, za rolnicze uznano zgodnie z art. L. 331–1 francuskiego Kodeksu te wszystkie działalności, które są właściwe dla kontroli i rozwoju cyklu biologicznego o charakterze roślinnym i zwierzęcym oraz obejmują jeden lub więcej etapów koniecznych dla rozwoju tego cyklu, jak również działania wykonywane przez producenta rolnego, stanowiące przedłużenie procesu produkcji albo mające w każdym razie oparcie w gospodarstwie. Zatem przy ocenie, czy działalność jest rolnicza uwzględnić należy kryterium podstawowe „cyklu biologicznego", ale i kryteria dodatkowe[26] „działania stanowiące przedłużenie procesu produkcji" oraz „mające oparcie w gospodarstwie".

Już to wybiórcze przywołanie regulacji odnoszącej się do uznania danej działalności za rolniczą każe zastanowić się nad możliwością zaliczenia przychodów z działalności, które nie są *stricte* rolnicze, za takie właśnie. Pozwoliłoby to na rozszerzenie zakresu podmiotowego rolników uprawnionych do płatności. Uwagi te dotyczą w szczególności działalności wyłączonych spod zakresu stosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tj. działalności agroturystycznej oraz wyrobu i rozlewu wyrobów winiarskich do 100 hektolitrów, jeżeli są one wykonywane przez rolników. Nie jest to jednak – jak się wydaje, pełny katalog takich działalności, a rozważenia wymaga uznanie za rolniczą działalności w zakresie przetwórstwa rolnego, czy usług świadczonych na rzecz rolnictwa. Zaproponowane podejście wymaga jednak ustalenia jasnych kryteriów uznania przychodu z danej działalności za przychód z działalności rolniczej. Problemy praktyczne wynikają także z braku organów, w strukturze administracji publicznej, uprawnionych do dokonania stosownej weryfikacji charakteru działalności oraz z liczby wniosków o płatności (około 1,4 mln wniosków rocznie).

Rozważyć należy także dalej idący postulat, rezygnacji z powiązania kwoty płatności i przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. Wyłączenie z systemu płatności rolników, którzy prowadzą działalność rolniczą i jednocześnie z powodzeniem prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą wydaje się rozwiązaniem sprzecznym z celami proponowanego przez Komisję Europejską rozwiązania.

25 Por. R. Budzinowski, Prawne pojęcie działalności rolniczej, Prawo i Administracja. Tom II (red. R. Budzinowski), Piła 2003, s. 172–173.

26 Art. 2 ustawy nr 88–1202 z dnia 30 grudnia 1988 r. o adaptacji gospodarstw rolnych do nowych warunków ekonomicznych i socjalnych. Patrz: Art. L. 311–1 Code Rural et de la Pêche maritime. Code Forestier, Commanté. 32e edition. Dalloz 2012.

W końcu, zauważyć należy również niewielkie praktyczne znaczenie przyjętej regulacji, wobec wyłączenia jej stosowania do rolników, którzy za poprzedni rok otrzymali płatności bezpośrednie w wysokości do 5.000 euro. Oznacza to, że w Polsce ograniczenia wynikające z wymogu aktywności zawodowej w rolnictwie dotyczą niecałych 10% gospodarstw rolnych. Z danych dostępnych na stronie ARiMR wynika bowiem, że około 1,25 mln gospodarstw rolnych otrzymało w 2010 r. płatności poniżej 5.000 euro.[27]

V

Płatności bezpośrednie są istotnym instrumentem prawno–finansowym wspierania nie tylko polskiego rolnictwa, ale także rozwoju obszarów wiejskich. Skorelowanie uprawnienia do płatności z aktywnością zawodową w rolnictwie nie do końca odpowiada jednak założeniom reformy WPR na lata 2014–2020. Powoduje także powstawanie szeregu wątpliwości, które przyjdzie rozwiązywać polskiemu ustawodawcy, na gruncie przepisów ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Prowadzone rozważania skłaniają do sformułowania wniosków zarówno o charakterze generalnym, jak bardziej szczegółowych.

Po pierwsze analiza prawna definicji działalności rolniczej w przepisach wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich winna być dokonywana łącznie z przesłanką utrzymywania gruntu rolnego z zachowaniem norm dobrej kultury rolnej oraz aktywnością zawodową rolnika. Uzasadnieniem dla takiego stanowiska są pozaprodukcyjne funkcje gruntów rolnych, w tym w szczególności funkcja środowiskowa i społeczna.

Po drugie należy jednak dostrzec, że tak określone przesłanki uzyskania uprawnienia do płatności nie spełniają podstawowego założenia stawianego reformowanemu systemowi płatności. System ten bowiem określając uprawnienie do płatności nie uwzględnia w ogóle dochodów z działalności rolniczej, tym samym nie eliminuje grupy beneficjentów, która nie prowadzi działalności rolniczej *sensu stricto* (nie wytwarza produktów rolnych), a tylko korzysta ze wsparcia bezpośredniego. W tym kontekście otwarte pozostaje pytanie, czy wystarczającym uzasadnieniem dla przyznania takiemu podmiotowi płatności jest koncepcja oparta na założeniu, że utrzymując grunty zgodnie z wymogami ochrony środowiska i zasady *cross–compliance* jest dostarczycielem dóbr publicznych?

Po trzecie uzależnienie uprawnienia do płatności od wysokości stosunku kwoty płatności za poprzedni rok i przychodów uzyskiwanych z działalności pozarolniczej wskazuje na wyraźne rozgraniczenie działalności rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej. Podejście takie wydaje się nieuzasadnione w kontekście

27 W przypadku Polski dotyczy to 92% gospodarstw otrzymujących płatności w 2010 r. (według danych ARiMR – obliczenia dokonała Z. Giersz i A. Poślednik, www.org.pl).

wspierania dywersyfikacji działalności na obszarach wiejskich, w kierunku pozarolniczej działalności gospodarczej, w szczególności ze środków strukturalnych WPR. Sprzeczne z celami proponowanego przez KE rozwiązania wydaje się bowiem wykluczenie z grupy aktywnych rolników i pozbawienie tym samym płatności bezpośrednich takich podmiotów, które prowadzą dochodową pozarolniczą działalność gospodarczą, jednocześnie pozostając w rolniczej aktywności zawodowej.

Po czwarte uwzględnić należy także argument o charakterze finansowym, dotyczący dodatkowych kosztów związanych z administrowaniem systemem płatności bezpośrednich (monitoring wysokości przychodów z działalności rolniczej i pozarolniczej), co pozostaje w opozycji do postulatu uproszczenia, przyspieszenia i obniżenia kosztów postępowań w sprawach dotyczących płatności ze środków na Wspólną Politykę Rolną.

Dorota Łobos–Kotowska

AGRICULTURAL ACTIVITIES AS A CONDITION FOR ENTITLEMENT TO DIRECT PAYMENT

Key words: agricultural activity, active farmer, direct payments

The aim of this article is to define the concept of *agricultural activity*, as a condition for direct payments. This requires a relationship of this concept to the definition *of an active farmer*. The draft regulation art. 4 of the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing rules for direct payments to farmer under support schemes within the framework of the Common Agricultural Policy, which is a new definition of agricultural activity, indicates the need to refer to this basic definition for agricultural law. In the classical formulations, agricultural activity is recognized as a sphere of business, with an indication of the economic, professional aspect of the production activities of the farmer. New regulations concerning the rules and procedures for the granting of EU fund, relating to the possession of agricultural land, raise the need to re- examine this issue, taking into account the conditions that combine possession of agricultural land with the performance of agricultural activities. This trend reflects the changes in the rules of the Common Agricultural Policy and is based on the assumption that the protection is not due to the mere fact of possessing of agricultural land, but also due to other fulfilled by agricultural producers functions: production, environmental and social.

The presented approach requires analysis of the definition of agricultural activity on the basis of public law, private law and agricultural law. To determine the activity of which revenues are recognized as income from agricultural activities should furthermore benefit from the experience of European countries, Italy and France, which have regulations of this issues. They indicate the types of activities associated with agricultural activities and give them special preferences.

In conclusion, it should be noted that the new rules for the granting of payments, which exclude from the system farmers receiving a certain income from non-agricultural activities are in conflict with the objectives of the Common Agricultural Policy, which prefer the diversity of activities in the farms. Diversification of agricultural activities, as appropriate for the needs of sustainable rural development, is also an important axis of the structural support financed by the European Agricultural Fund for Rural Development.

Paulina Legutko–Kobus[1]

Programowanie rozwoju w skali regionalnej i lokalnej – doświadczenia i wyzwania w perspektywie nowego okresu programowania 2014–2020 i konferencji Rio+20

1. Wprowadzenie

Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku wprowadził zasadę rozwoju zrównoważonego do polityki – w tym regionalnej i lokalnej, 20 lat później także w Rio podkreślono korelacje z milenijnymi celami rozwoju, a także potrzebę uwzględniania i integrowania trzech podstawowych filarów rozwoju zrównoważonego (społecznego, gospodarczego i przyrodniczego). Doświadczenie 20 lat implementacji rozwoju zrównoważonego do procesów programowania pozwala na dokonywanie podsumowań i wskazanie, jaki powinien być docelowy model programowania rozwoju zgodny z wyzwaniami współczesnego rozwoju społeczno–gospodarczego i głównymi wyzwaniami Unii Europejskiej. Kluczowy dokument, czyli Strategia Europa 2020,[2] zakłada, że dzięki wspólnemu działaniu państw członkowskich nastąpi przyspieszenie wyjścia z kryzysu gospodarczego, a „gospodarka UE stanie się inteligentna i zrównoważona, będzie sprzyjać włączeniu społecznemu, będzie się mogła pochwalić wysokimi wskaźnikami zatrudnienia i wydajności oraz większą spójnością społeczną". Z kolei w dokumencie końcowym konferencji Rio+20 (*The Future We Want*[3]) podkreślono szczególne znaczenie partnerstwa na rzecz wdrażania rozwoju zrównoważonego.

2. Programowanie rozwoju zrównoważonego w ujęciu teoretycznym

Od czasu konferencji pod nazwą Szczyt Ziemi, za podstawową zasadę rozwoju i programowania uznaje się rozwój zrównoważony. Zgodnie z zapisem ustawy

1 Szkoła Główna Handlowa

2 Komunikat Komisji, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf (dostęp na 20.04.2013).

3 http://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html (dostęp na 20.04.2013).

prawo ochrony środowiska jest to *rozwój społeczno–gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, aby zagwarantować możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli tak współczesnego, jak i przyszłych pokoleń.*[4] Uwzględniając zasadę rozwoju zrównoważonego programowanie rozwoju powinno więc z jednej strony zapewniać osiąganie ładu zintegrowanego, z drugiej zaś w samym procesie programowania powinny być uwzględnione zasady rozwoju zrównoważonego.

Programowanie rozwoju regionu czy gminy to perspektywa długookresowa. Jest to więc wyznaczenie kursu, ścieżki pozwalającej osiągnąć satysfakcjonujący stan rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego (JST) w perspektywie kilku lub kilkunastu lat, mając na względzie także zapewnienie rozwoju zrównoważonego. Jak podkreśla T. Kudłacz, programowanie rozwoju jest możliwe dzięki opracowaniu kompleksowych, wewnętrznie zgodnych zadań niezbędnych do osiągnięcia przyszłych celów społeczno–gospodarczych. Programowanie to także przyporządkowanie niezbędnych środków i metod realizacji.[5]

Na kanwie idei rozwoju zrównoważonego rodzi się więc pytanie, jak JST mogą programować swój rozwój? Zarówno samorząd gminny, jak i wojewódzki zadania do realizacji wskazuje w podstawowych dokumentach strategicznych, przypisując im hierarchię, następstwa, czas realizacji i potrzebne środki finansowe. Ponieważ programowanie dotyczy przyszłości, to powinno także zawierać element przystosowania do dynamicznie zmieniających się warunków otoczenia (jest to korygująca funkcja programowania). Dlatego też współczesne programowanie rozwoju jest procesem otwartym, monitorowanym oraz wykorzystującym wyniki badań ewaluacyjnych. Niezmiernie ważne jest także włączenie w proces programowania wszystkich aktorów życia społeczno–gospodarczego, tak, żeby już na etapie projektowania każdy z beneficjentów procesu rozwoju mógł określić swoje oczekiwania i mieć wpływ na wybór ścieżki dojścia do satysfakcjonującego stanu rozwoju.

Przystępując do analizy programowania rozwoju w skali regionalnej i lokalnej na kanwie literatury przedmiotu i uwarunkowań prawnych warto zwrócić uwagę na pewne odmienności, związane z tworzeniem dokumentów programowania w regionie i w gminie.

Pierwsza odmienność dotyczy ram czasowych – regiony (województwa) w obecnym kształcie zostały utworzone z dniem 1 stycznia 1999 roku. Oznacza to, iż od tego czasu w regionach powstawał jednolity system programowania, oparty

4 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (t.j. Dz.U. Nr 15. poz. 902, 2008, Art. 3 pkt 50).
5 T. Kudłacz, Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego, [w:] Z. Strzelecki (red.), Gospodarka regionalna i lokalna, Warszawa 2008, s. 125.

przede wszystkim o nadrzędny, kompleksowy dokument, czyli strategię rozwoju. Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[6] do zadań samorządu województwa należy przygotowanie strategii rozwoju województwa, która powinna uwzględniać następujące cele:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Samorządy gminne działając na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym realizacją m.in. zadania związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, czyli tzw. zadania własne gminy, obejmujące grupy problemów takich jak m.in.: ład przestrzenny, infrastrukturę drogową i komunalną, ochronę środowiska i przyrody, ochronę zdrowia, edukację, utrzymanie gminnych obiektów użyteczności publicznej, czy też współpracę ze społecznością lokalną, organizacjami pozarządowymi i upowszechnianie idei samorządności.[7]

Realizacja zadań związanych z prowadzeniem polityki rozwoju, zarówno w skali regionu, jak i gminy jest wieloetapowa, stąd istnieje potrzeba programowania i konsekwentnej realizacji zaprogramowanych zamierzeń, mających docelowo doprowadzić do realizacji wizji rozwoju.

3. Dotychczasowe doświadczenia z zakresu programowania

Okres, którego dotyczy niniejsze opracowanie (lata 1992–2012), charakteryzuje niezwykła dynamika podejścia do programowania rozwoju. Ponieważ te 20 analizowanych lat przypada na bardzo różny okres pod względem przemian społeczno–gospodarczych i politycznych, to dla czytelności analizy wyróżniono kilka etapów:

- etap pierwszy trwający do roku 1998, można go nazwać okresem zafascynowania ideą rozwoju zrównoważonego i lokalności,
- etap drugi to lata 1999–2004, czyli okres porządkowania formalnego programowania i przygotowanie do członkostwa w UE,

6 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).
7 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).

– etap trzeci obejmuje lata od 2004 do 2013, czyli okres od akcesji do UE obejmujący perspektywę programowania i finansowania.

Pierwszy etap, czyli lata od 1992 roku do końca 1998 (czyli do wprowadzenia reformy administracyjnej), to etap tworzenia dokumentów programowania szczególnie w skali lokalnej (gminnej), choć powstawały także dokumenty dla euroregionów (np. dla Euroregionu Bug),[8] czy województw (ale w układzie 49 jednostek).

W skali gminnej powstawały przede wszystkim Agendy 21, monografie przyrodnicze, inwentaryzacje przyrodnicze czy koncepcje ekorozwoju, a pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w., także strategie rozwoju. Wszystkie te dokumenty cechowało przede wszystkim szczegółowe ujęcie kwestii przyrodniczych i społecznych oraz skupienie się raczej na diagnozie niż wizjach rozwoju. Trudno jednak nie doceniać dokumentów tworzonych w tym czasie, ponieważ z jednej strony stanowiły doskonałe źródło wiedzy o lokalnych uwarunkowaniach rozwoju (w tym także bazę do porównań w latach późniejszych), z drugiej zaś budowały podstawy tożsamości lokalnej opartej o wiedzę z zakresu historii, kultury i przyrody.

Od roku 1994, kiedy to wchodzi w życie ustawa o planowaniu przestrzennym, powstają także nowe dokumenty planistyczne dla gmin, w tym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i plan miejscowy (oba dokumenty sporządzane są dla całego obszaru gminy, w granicach administracyjnych).

Drugi etap, czyli lata 1999–2004, to okres, kiedy programowanie rozwoju staje się podstawą prowadzenia polityki regionalnej. W skali regionalnej (wojewódzkiej) strategia staje się więc pierwszym, kompleksowym dokumentem opracowanym dla nowych województw. Pierwsza edycja strategii powstaje w roku 2000, jedynie strategia rozwoju województwa mazowieckiego uchwalona zostaje w styczniu 2001 roku. Na ten okres przypada także przygotowanie do członkostwa w Unii Europejskiej i korzystanie z pomocy przedakcesyjnej, tym samym potrzeba wykazania, iż planowane do realizacji przedsięwzięcia wpisują się w wieloletnie plany rozwojowe regionów i gmin. W tym okresie powstaje więc także wiele lokalnych strategii rozwoju, a wymogiem przy ich opracowaniu staje się coraz szersza partycypacja społeczna. Strategia w skali regionalnej jest sporządzana jako dokument obligatoryjny, natomiast w skali lokalnej jest to dokument fakultatywny, ale wymagany często do aplikowania o środki UE. W efekcie takiego podejścia strategie lokalne w tym okresie powstają nader często jako „załączniki do wniosków finansowych", a nie zapis rzeczywistych wizji rozwojowych i celów do ich osiągnięcia.

Trzeci etap rozpatrywany w niniejszym opracowaniu to okres funkcjonowania w UE. Stając się, w maju 2004 roku, krajem UE weszliśmy w trwający okres pro-

8 Strategia rozwoju Euroregionu Bug, [w:] J. Polski (red.), Euroregion Bug, tom 16, Norbertinum, Lublin 1997.

gramowania 2000–2006. Dwa lata, jakie pozostały do jego zakończenia, stwarzały możliwości korzystania ze środków finansowych na projekty prorozwojowe, ale zaprogramowane. Stąd też gminy, które do tej pory nie opracowywały strategii rozwoju, stanęły przed koniecznością określenia swoich priorytetów rozwojowych albo w strategii, albo też w niezmiernie popularnym po roku 2004 dokumencie, jakim był Plan rozwoju lokalnego (nazywany czasem krótkookresową strategią).

Po roku 2004 ukształtował się obecnie obowiązujący system programowania rozwoju, zarówno w gminie, jak i regionie, który ogólnie dokumenty programowania dzieli na: kompleksowe (odnoszące się do całości procesów rozwojowych) i sektorowe (dotyczące wybranej sfery rozwoju). Najważniejszym kompleksowym dokumentem programowania rozwoju jest zarówno dla gminy, jak i regionu strategia. Dokumenty sektorowe to m.in.:

– dokumenty planistyczne: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, plan miejscowy (dla obu sporządzana jest prognoza oddziaływania na środowisko), plan zagospodarowania przestrzennego województwa,
– dokumenty związane z realizacją polityki ekologicznej (w regionie i gminie): program ochrony środowiska, plan gospodarki odpadami,
– inne: opracowanie ekofizjograficzne, inwentaryzacja przyrodnicza, opracowanie ekorozwojowe, strategie sektorowe (np. agroturystyki, alternatywnych źródeł energii, marki terytorialnej, innowacyjności itp.), plany odnowy miejscowości itp.

Okres funkcjonowania w UE, szczególnie pierwszy pełny okres programowania, czyli lata 2007–2013 charakteryzuje także próba oceny systemu programowania w kontekście jego aktualności i hierarchiczności. Zręby potrzebnych zmian i założenia nowego modelu zarządzania strategicznego, w tym programowania, zostały przedstawione przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w roku 2009 w dokumencie Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski.[9] Zgodnie z dokonaną w nim diagnozą podstawowe mankamenty systemu zarządzania strategicznego rozwojem, w tym programowania, związane były z:

– brakiem spójnej wizji systemu programowania (w tym brakiem koordynacji),
– oderwaniem planowania przestrzennego od społeczno–gospodarczego,
– brakiem wyodrębnionej polityki miejskiej,

9 Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r. dostępny jest na stronie internetowej http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/System_zarzadzania_rozwojem/Documents/Zalozenia_SZR_wersja_przyjeta_przez_RM_270409.pdf (dostęp na 25.09.2012).

– brakiem ciągłości prac programowych (co wynikało ze zmian sytuacji politycznej).

Te zdiagnozowane w skali kraju mankamenty znajdowały swoje odzwierciedlenie zarówno w skali regionalnej, jak i lokalnej. Dlatego też istotnym z punktu wiedzenia omawianej tematyki jest wskazanie, jak docelowo ma wyglądać system proponowany przez MRR i jakie to będzie miało konsekwencje dla programowania rozwoju regionalnego i lokalnego. Należy bowiem nadmienić, iż w roku 2009 została znowelizowana ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.[10] Zgodnie z zapisami art. 2. ustawy polityka rozwoju jest zespołem wzajemnie powiązanych działań mających na celu: trwały i zrównoważony rozwój kraju, spójność społeczno–gospodarczą regionalną i przestrzenną, podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Za prowadzenie polityki rozwoju odpowiada Rada Ministrów, samorząd województwa, a także samorząd powiatowy i gminny, zaś podstawą prowadzenia polityki rozwoju w skali kraju, regionu i lokalnej jest strategia.

Zaproponowany przez MRR model porządkuje dokumenty, które stanowią podstawę dla strategii regionalnych i lokalnych oraz wyznacza ich horyzonty czasowe. Docelowo w systemie programowania założono cztery kategorie dokumentów o różnym horyzoncie czasowym.[11]

Pierwsza kategoria to horyzontalne, długookresowe strategie opracowywane z uwzględnieniem horyzontu czasowego co najmniej 15 lat (Długookresowa strategia rozwoju kraju – DSRK).

Drugą kategorię stanowią dokumenty horyzontalne średniookresowe sporządzane na okres 4–10 lat – należy do nich Średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK) oraz Krajowa strategia rozwoju regionalnego (KSRR).

Trzecia, najistotniejsza dla omawianego tematu, kategoria dokumentów to inne strategie rozwoju opracowywane przez administrację rządową szczebla centralnego (np. strategie sektorowe, dziedzinowe, ponadregionalne wynikające z celów ŚSRK, nie wykraczające poza jej horyzont czasowy) oraz strategie sporządzane przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym strategie wojewódzkie (ich horyzont czasowy nie powinien wykraczać poza ŚSRK).

Czwartą kategorię stanowią dokumenty operacyjne, narzędziowe, czyli programy, poprzez które będzie następowała realizacja strategii.

10 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

11 Nowy model zarządzania strategicznego w Polsce, materiał szkoleniowy cz. 1., MRR, Warszawa, 2012, s. 12.

Planowanie społeczno–gospodarcze ma mieć także wymiar przestrzenny, dlatego też podkreśla się w dokumentach MRR, iż DSRK ma być spójna z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Dzięki takiemu podejściu przestrzeń staje się płaszczyzną odniesienia dla podejmowanych działań rozwojowych.

Najistotniejsze znaczenie dla regionalnych i lokalnych strategii rozwoju ma KSRR, określająca kluczowe cele rozwojowe dla regionów, miast i obszarów wiejskich. Porządkowanie systemu programowania to także ograniczenie liczby dokumentów strategicznych opracowywanych na szczeblu krajowym jako uszczegółowienie DSRK – w modelu założono opracowanie 9 strategii zintegrowanych.

4. Wyzwania dla okresu programowania od roku 2014 – docelowy model programowania

Nowy model programowania, proponowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jest jeszcze w budowie. Aktualnie (maj 2013) opracowane i przyjęte są jego następujące elementy:

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności,[12] wraz z jej przestrzennym elementem, czyli Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju 2030[13],
- Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju, przyjęta 25 września 2012 roku przez Radę Ministrów Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo[14],
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, przyjęta 13 lipca 2010 roku, czyli kompleksowy średniookresowy dokument strategiczny odnoszący się do prowadzenia polityki rozwoju społeczno–gospodarczego kraju w ujęciu wojewódzkim.[15]

Z pozostałych zintegrowanych strategii obecnie obowiązuje: Strategia rozwoju transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.),[16] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022,[17] Strategie innowacyjności i efektywności gospodarki Dynamiczna Polska 2020,[18] Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa,[19] Strategia Sprawne Państwo 2020.[20]

12 Monitor Polski 2013, poz. 121.
13 www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf
14 Monitor Polski 2012, poz. 882.
15 www.mrr.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf
16 http://www.transport.gov.pl/files/0/1795904/130122SRTnaRM.pdf
17 http://www.mon.gov.pl/pliki/File/strategia_obronnosci/SRSBN_RP_przyjeta090413.pdf
18 Monitor Polski 2013, poz. 73.
19 Monitor Polski 2012, poz. 839.
20 Monitor Polski 2013, poz. 136.

W końcowych fazach przygotowania znajdują się ponadto strategie: Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego oraz Strategia Rozwoju Zasobów Ludzkich.

Należy więc uznać, iż dobiega końca budowa systemu programowania w skali kraju, który został wyznaczony w roku 2009. Równocześnie w skali regionalnej powstały lub powstają nowe, zaktualizowane strategie rozwoju zgodne z dokumentami krajowymi i UE. Powstają także i regionalne (wojewódzkie) Plany zagospodarowania przestrzennego, kreujące ład przestrzenny w regionach. Także w skali lokalnej opracowywane są (lub będą w perspektywie najbliższych dwóch lat) nowe dokumenty strategiczne uwzględniające wyzwania kolejnego okresu programowania.

Zarówno w skali kraju, regionu, jak i lokalnej wskazać można kilka wyzwań związanych z nowym podejściem do programowania. Należy do nich z pewnością:

- uporządkowanie systemu dokumentów o znaczeniu strategicznym obowiązujących w skali kraju, co w praktyce oznacza dokładne wytyczne dla strategii lokalnych, do jakich dokumentów wyższego szczebla powinny się odnosić i z jakimi dokumentami powinny być koherentne,
- wskazanie czterech szczebli programowania z przypisaniem im horyzontów czasowych. Dla strategii lokalnych najistotniejsza jest ŚSRK i KSRR, wyznaczające aktualny horyzont dokumentów regionalnych i lokalnych na rok 2020,
- podejście zintegrowane, zakładające współdziałanie wielu podmiotów w planowaniu i wdrażaniu polityki rozwoju oraz wielopoziomowe zarządzanie,
- wymiar terytorialny polityki rozwoju, co szczególnie w skali lokalnej w praktyce oznacza potrzebę głębszej niż dotychczas korelacji polityki przestrzennej i planowania strategicznego,
- proponuje się wprowadzenie ewaluacji, w tym ewaluacji strategii jako stałego narzędzia oceny skuteczności i efektywności działań publicznych – jako podstawy dobrego rządzenia.

5. Podsumowanie

Nowy okres programowania (lata 2014–2020) charakteryzować będzie w warunkach polskich uporządkowanie dokumentów strategicznych ze względu na hierarchiczność i koherentność. Uznane za istotne w dokumentach krajowych cele rozwoju realizowane będą przez strategie niższego szczebla. Co istotne, w tym okresie realizowane będzie programowanie rozwoju społeczno–gospodarczego osadzone przestrzennie, poprzez koherencje DSRK i KPZK. Struktury przestrzenne stają się więc nie mniej istotne niż granice administracyjne, gdyż dla rozwiązywania wielu

problemów społeczno–gospodarczych przewiduje się opracowywanie zintegrowanych strategii. Pierwsze przykłady takich strategii można już wskazać (np. dla aglomeracji poznańskiej), trwają prace nad delimitacją obszarów, dla których korzystne będzie wspólne opracowywanie strategii. W obecnym systemie formalno–prawnym przygotowanie dokumentów zintegrowanych dla obszarów funkcjonalnych opiera się na dobrowolnej, celowej współpracy, co zdaniem autorki sprzyja wdrożeniu rozwoju zrównoważonego, ale może rodzić także potencjalne konflikty i trudności wynikające z: braku dotychczasowych doświadczeń współpracy czy problemów związanych z wyłonieniem lidera. Należy pamiętać, iż strategia to ciągle (w skali lokalnej) dokument opracowywany fakultatywnie, choć trudno skutecznie zarządzać rozwojem lokalnym bez posiadania strategii.

Podsumowując należy stwierdzić, że proponowane na lata 2014–2020 podejście do programowania rozwoju sprzyjać powinno wdrażaniu rozwoju zrównoważonego, poprzez promowanie współpracy i przestrzenny wymiar rozwiązywania problemów społeczno–gospodarczych, szczególnie na obszarach funkcjonalnych.

THE REGIONAL AND LOCAL SCALE PROGRAMMING – EXPERIENCES AND CHALLENGES IN VIEW OF THE NEW PROGRAMMING PERIOD 2014–2020 AND THE RIO+20 CONFERENCE

Key words: programming of sustainable development, development policy, strategy

The article indicates how approach to regional and local development programming has been changed during the last 20 years, particularly in connection with the EU accession. In addition, it presents an attempt of assessment how a comprehensive dimension of sustainable development concept is taken into account in the development planning. In the last part of the article one can find information about the current shape of the system of strategic development management in Poland and the challenges related to the implementation of sustainable development in the new programming period.

Paulina Będźmirowska[1]

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (zwany dalej „PROW 2014–2020") to kolejny, po Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 (zwany dalej „PROW 2004–2006 lub „Plan") oraz Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (zwany dalej „PROW 2007–2013"), fundusz współfinansowany ze środków unijnych, realizowany po wejściu Polski do Unii Europejskiej.

Spośród programów realizowanych z funduszy unijnych, zaraz po wstąpieniu do UE ukierunkowanych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, w Polsce największy budżet miał Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 współfinansowany z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (zwany dalej „EFOiGR").[2] Odegrał on znaczącą rolę w przeobrażaniu obszarów wiejskich w Polsce w pierwszych latach po akcesji. Stanowił dokument operacyjny określający cele, priorytety i zadania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Jego celem było wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i polepszenie kondycji gospodarstw rolnych. Był on ukierunkowany na realizację społecznych, ekonomicznych i środowiskowych aspektów rozwoju, spójnie z programami strukturalnymi, zwłaszcza z Sektorowym Programem Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich" (zwany dalej „SPO Restruktryzacja...") realizującym cele Narodowego Planu Rozwoju (zwany dalej „NPR") w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Plan był wdrażany na terenie całego kraju przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako akredytowaną Agencję Płatniczą i obejmował swoim zasięgiem następujące działania: renty strukturalne, wspieranie gospodarstw niskotowarowych, wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (zwany dalej „ONW"), wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy

1 Uniwersytet Warszawski

2 Wydatki na rozwój obszarów wiejskich w programach zrealizowanych w okresie 2002–2008 przedstawia tabela nr 1, zamieszczona na końcu niniejszego opracowania.

dobrostanu zwierząt, zalesianie gruntów rolnych, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, wspieranie grup producentów rolnych, pomoc techniczna, uzupełnienie płatności obszarowych oraz uzupełnienie środków na realizację Programu SAPARD (w 2004 r.).

Najwięcej środków finansowych Programu przeznaczono na realizację działania „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW" (27% środków PROW). Na drugim miejscu znalazło się działanie „Dostosowywanie gospodarstw do standardów UE" (17,7%), a na trzecim „Renty strukturalne" (15,2%). Znaczną część środków PROW 2004–2006 (20,86%) przeznaczono na uzupełnienie płatności obszarowych.[3]

Lata 2007–2013 to okres realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich obejmujący dwadzieścia dwa działania w ramach czterech osi priorytetowych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (13,4 mld euro) oraz współfinansowane z krajowego budżetu (4 mld euro). Dokument określa cele, priorytety i zasady dotyczące korzystania z działań wraz z przewidywanym budżetem przeznaczonym na ich realizację. Na tej podstawie wspierane są finansowo określone działania dotyczące wspierania rozwoju społeczno–ekonomicznego obszarów wiejskich. PROW jest dokumentem przygotowanym zgodnie ze strategicznym podejściem zaproponowanym przez Komisję Europejską. Zgodnie z nim na poziomie unijnym opracowany został dokument strategiczny identyfikujący silne i słabe strony obszarów wiejskich, wspólne dla krajów członkowskich osie priorytetowe oraz wskaźniki dla mierzenia postępu w osiąganiu unijnych priorytetów. W oparciu o strategię UE przygotowywana została strategia krajowa, która realizowana jest przez PROW. Dokumenty podobne do PROW przygotowywane są w każdym z krajów członkowskich UE. Program może odnosić się do terytorium całego kraju (tak jak to ma miejsce w Polsce) lub też przyjmowanych jest wiele różnych programów dla poszczególnych regionów (np. Wielkiej Brytanii). W Polsce PROW posiada cztery tzw. osie priorytetowe, w skład których wchodzą dwadzieścia dwa działania.

Okres realizacji Programu dobiega końca, choć zobowiązania podjęte w trakcie jego trwania trwać będą jeszcze jakiś czas po zakończeniu okresu jego programowania. Należy podkreślić, że największe rezultaty spośród wdrażanych działań w ramach PROW przyniosło działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych".[4] Do końca 2011 r. w ramach tego działania przyznano ponad 40 tys. rolników wsparcie w wysokości 5 miliardów zł, co pozwoli im na realizację inwestycji za około 10 mld zł. Rolnicy kupili m.in. ponad 21 tys. ciągników, przeszło 176 tys. ma-

3 Opis syntetyczny oceny *ex post* PROW 2004–2006, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2009.

4 Źródło: ARiMR, www.arimr.gov.pl, http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/efekty-unijnej-pomocy-udzielanej-przez-arimr.html

szyn i urządzeń rolniczych oraz zrealizowali ponad tysiąc inwestycji budowlanych.[5] Pieniądze z PROW 2007–2013 unowocześniły też dziesiątki firm zajmujących się przetwórstwem żywności oraz umożliwiły utworzenie na terenach wiejskich blisko 20 tys. nowych miejsc pracy niezwiązanych z rolnictwem. Natomiast młodzi i dobrze wykształceni rolnicy mogli stworzyć, dzięki otrzymanym premiom oraz działaniu „Renty strukturalne", ok. 20 tys. nowych gospodarstw. Dopłaty z PROW 2007–2013 pozwoliły na utrzymanie opłacalności działalności gospodarczej na terenach trudnych do gospodarowania i górskich (ONW). Gdyby tych dopłat nie było, to z produkcji żywności mogłaby wypaść aż połowa naszego areału rolnego, czyli 7,3 miliona hektarów. Trzeba też zauważyć, że wsparcie z PROW 2007–2013 umożliwiło prowadzenie tradycyjnych upraw i hodowli oraz zapewniło najwyższe standardy ochrony środowiska na obszarze ok. 2,3 mln hektarów, a także pozwoliło na zalesienie ok. 62 tys. hektarów najgorszych gruntów. Z kolei firmom zajmującym się przetwórstwem żywności wypłacono ponad 1,1 mld zł i dzięki temu mogły one zainwestować w modernizację i rozwój swoich zakładów blisko 3 mld zł i obecnie należą do najszybciej rozwijających się w Polsce wytwarzając ponad 15 proc. całej produkcji przemysłowej.

Nowy zarys polityki wiejskiej na lata 2014–2020 został określony w komunikacie Komisji z 18 listopada 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno–Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Wspólna polityka rolna do 2020: sprostać wymaganiom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi i aspektami terytorialnymi"[6] oraz w Komunikacie Komisji pt. „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu".[7] Na tej podstawie Komisja przygotowała obszerny pakiet projektów aktów legislacyjnych dotyczących m.in. wspierania rozwoju obszarów wiejskich.[8]

W dniach 7 i 8 lutego 2013 r., na posiedzeniach Rady Europejskiej, a także na posiedzeniach Rady Ministrów Rolnictwa w dniach 18 i 19 marca 2013 r. w Brukseli odbył się szczyt Unii Europejskiej, podczas którego dyskutowano założenia nowego okresu programowania i ustalono, że Polska będzie największym beneficjentem unijnych funduszy.[9] Z ogółu funduszy spójności na wyrównywanie poziomu rozwoju między krajami i regionami UE Polska otrzyma wsparcie w wysokości 23% środków budżetu UE, co oznacza, że na polskie rolnictwo przeznaczone zostały 32 mld

5 Źródło: ARiMR, www.arimr.gov.pl, dane na dzień 31.12.2012 r.
6 COM /2010/672 wersja ostateczna.
7 COM /2010/2020 wersja ostateczna, Bruksela 03.03.2010 r.
8 Zob. wniosek Komisji: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); COM/2011/0627. Za: E. Tomkiewicz, M. Bocheński, Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań, „Studia Iuridica Agraria" 2012, tom X.
9 Nie tylko spójności, jak dotąd, ale wszystkich.

euro (tj. 133,4 mld zł) przez siedem lat.[10] Do najważniejszych postanowień kompromisu na Radzie UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa WPR na lata 2014–2020 dla Polski w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z EFRROW należy zaliczyć fakt, że 25% limitu środków EFRROW na działania prośrodowiskowe obejmuje: płatności ONW, rolnośrodowiskowe, na rolnictwo ekologiczne, płatności dla NATURA 2000, płatności do zalesień oraz inwestycje o pozytywnych efektach środowiskowych. Ponadto za sukces należy uznać, że w województwie mazowieckim utrzymano 50% poziom dofinansowania inwestycji, a także dopuszczono, bez konsekwencji finansowych dla rolników, możliwości opóźnienia do 2016 r. wejścia w życie reformy wyznaczenia nowego ONW.[11]

W dniu 17 kwietnia 2013 r., na posiedzeniu Sejmowej Komisji ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zaprezentowane zostały konsultacje krajowe dotyczące założeń do PROW 2014–2020. W dniu 23 kwietnia 2013 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Grupy Roboczej wspierającej prace nad przygotowaniem programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, w trakcie którego przedstawiono i przedyskutowano Wstępny zarys Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020[12] (zwany dalej „wstępnym zarysem"). Zgodnie z tym dokumentem, w perspektywie finansowej, w latach 2014–2020, publiczne wsparcie finansowe adresowane do polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich ukierunkowane będzie na realizację celów określonych w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa[13] oraz celów sformułowanych w dokumentach wspólnotowych odnoszących się do polityki rozwoju obszarów wiejskich.[14]

Strategia jest jednym z dziewięciu dokumentów strategicznych o charakterze sektorowym w ramach obowiązującego w Polsce systemu zarządzania rozwojem. W perspektywie 2020 roku, zawarty w niej cel ogólny rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa w Polsce został sformułowany następująco: „poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju".

Strategia wyznacza także pięć celów szczegółowych dla działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa w perspektywie do 2020 roku, do których należą:

1. Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich,

10 Źródło: ARiMR, www.arimr.gov.pl
11 www.arimr.gov.pl
12 Dokument dostępny na stronie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020
13 Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa" na lata 2012–2020, Monitor Polski z 9 listopada 2012 r., poz. 839.
14 W szczególności projekt Rozporządzenia Parlamentu i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

2. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej,
3. Bezpieczeństwo żywnościowe,
4. Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno–spożywczego,
5. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Możliwość realizacji części z wyżej wymienionych celów Strategii stwarza Wspólna Polityka Rolna (w tym jej II filar). Natomiast część celów rozwojowych wskazanych w Strategii będzie realizowana w ramach innych polityk rozwoju kraju i z wykorzystaniem różnych źródeł finansowania, w tym przy współfinansowaniu z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 stanowić będzie jeden z najważniejszych narzędzi realizacji ww. Strategii[15] realizując cel ogólny i te jej cele szczegółowe, które odpowiadają misji i celom Wspólnej Polityki Rolnej oraz unijnym priorytetom rozwoju obszarów wiejskich.

W oparciu o propozycje i uwagi zgłoszone w ramach szerokich konsultacji społecznych do Wstępnego Zarysu PROW 2014–2020 pod koniec lipca 2013 r. opracowany został Projekt PROW 2014–2020 (zwany dalej „Projektem"), który opublikowano na stronach internetowych MRiRW i Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

Mając na względzie konieczność precyzyjnego zdiagnozowania potrzeb wsi, rolnictwa i przetwórstwa rolno–spożywczego oraz wyzwań, jakie stoją przed producentami rolnymi, mieszkańcami wsi i przedsiębiorcami w Polsce, opracowywany Program podlega szerokim konsultacjom społecznym. Podstawowym narzędziem procesu konsultacji społecznych PROW 2014–2020 jest powołany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi specjalny organ opiniodawczo–doradczy, tj. zespół wspierający prace nad przygotowaniem programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020. Przedstawiciele rolników, organizacji społecznych i gospodarczych oraz samorządów, uczestniczący w pracach zespołu zgłosili w czasie pierwszego etapu konsultacji szereg propozycji i komentarzy do prezentowanych dokumentów. Równolegle z pracami zespołu prowadzone były także konsultacje *online* poprzez stronę internetową Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.[16] Odbyło się też wiele spotkań i konferencji prezentujących założenia nowego programu, podczas których wszyscy zainteresowani mogli zgłaszać swoje postulaty i komentarze. Zebrane w ramach pierwszego etapu kon-

15 Drugim ważnym narzędziem realizacji tej Strategii będzie program operacyjny dotyczący obszarów morskich i rybackich.

16 Informacja o przebiegu prac nad Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Biuletyn KSOW, lato 2/2013.

sultacji uwagi, w tym zgłoszenia pisemne, zostały przeanalizowane i wykorzystane w pracach nad I wersją Projektu PROW 2014–2020. Podobnie przebiegał drugi etap konsultacji nad I wersją Projektu PROW 2014–2020 i został zakończony 15 września 2013 r.[17]

Zgodnie z założeniami, PROW 2014–2020 stanowił będzie kontynuację i rozwinięcie kierunków wsparcia realizowanych w okresie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i ukierunkowany będzie szczególnie na kwestie związane z budową konkurencyjności rolnictwa, które jest dziedziną szczególnie istotną z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich, a zarazem, z racji problemów strukturalnych i wyzwań rozwojowych, wymaga znacznego i odpowiednio ukierunkowanego wsparcia.

Opracowywanie PROW 2014–2020 odbywa się zgodnie z przepisami unijnymi, w szczególności z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1083/2006[18] i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW),[19] które określa podstawy dla realizacji w państwach członkowskich UE zreformowanego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Projektowane przepisy UE przewidują wkomponowanie programów rozwoju obszarów wiejskich w całościowy system polityki rozwoju, w szczególności poprzez mechanizm Umowy Partnerstwa. Umowa ta określa strategię wykorzystania środków unijnych na rzecz realizacji wspólnych dla UE celów określonych w unijnej strategii wzrostu „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu"[20] z uwzględnieniem potrzeb rozwojowych danego państwa członkowskiego.[21] Jako element Wspólnej Polityki Rolnej, polityka rozwoju obszarów wiejskich ma wspierać konkurencyjność rolnictwa, zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych, w tym działania na rzecz

17 Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl

18 COM(2013) 246 wersja ostateczna.

19 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, z dnia 20 września 2005 r., Dziennik Urzędowy L 277, 21/10/2005.

20 Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 3 marca 2010 r. zatytułowany „Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu" [COM(2010) 2020].

21 Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, wersja I, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 26 lipca 2013 r., s. 7.

klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Poprzez włączenie we Wspólne Ramy Strategiczne i Umowę Partnerską, realizacja polityki rozwoju obszarów wiejskich będzie ściśle powiązana z polityką spójności.

Celem Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 będzie poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Ich realizacja odbywać się będzie zgodnie z priorytetami wyznaczonymi dla wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, do których należą[22]:

1. Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich;
2. Poprawa konkurencyjności wszystkich sektorów rolnictwa i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych;
3. Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie;
4. Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;
5. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym;
6. Zwiększenie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Zgodnie z Projektem PROW 2014–2020,[23] w ramach powyższych priorytetów realizowane będą poszczególne cele szczegółowe, tj.:

Priorytet	Cele szczegółowe
1. Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich	(1a) Zwiększenie innowacyjności i bazy wiedzy na obszarach wiejskich, (1b)Wzmocnienie powiązań między rolnictwem i leśnictwem a badaniami i innowacją, (1c) Promowanie uczenia się przez całe życie oraz szkolenia zawodowego w sektorach roślinnym i leśnym.
2. Poprawa konkurencyjności wszystkich sektorów rolnictwa i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych	(2a) Ułatwianie restrukturyzacji gospodarstw rolnych o niskim poziomie uczestnictwa rynku, gospodarstw rolnych prowadzących działalność o charakterze rynkowym w określonych sektorach i gospodarstw wymagających zróżnicowania produkcji rolnej, (2b) Ułatwienie wymiany pokoleń w sektorze rolnym.

22 *Ibidem.*

23 Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, wersja I, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 26 lipca 2013 r.

3. Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie	(3a) Lepsze zintegrowanie głównych producentów z łańcuchem żywnościowym poprzez systemy jakości, promocję na rynkach lokalnych, krótkie cykle dostaw, grupy producentów i organizacje międzybranżowe, (3b) Wspieranie zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych.
4. Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa	(4a) Odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 oraz rolnictwa o wysokiej jakości przyrodniczej i stanu europejskich krajobrazów, (4b) Poprawa gospodarki wodnej, (4c) Poprawa gospodarowania glebą.
5. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym	(5a) Poprawa efektywności korzystania z zasobów wodnych w rolnictwie, (5b) Poprawa efektywności korzystania z energii w rolnictwie i przetwórstwie spożywczym, (5c) Ułatwianie dostaw i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii produktów ubocznych, odpadów, pozostałości i innych surowców nieżywnościowych dla celów biogospodarki, (5d) Redukcja emisji podtlenku azotu i metanu z rolnictwa, (5e) Zwiększenie sekwestracji węgla w rolnictwie i leśnictwie.
6. Zwiększenie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich	(6a) Ułatwianie różnicowania działalności, zakładania nowych małych przedsiębiorstw i tworzenie miejsc pracy, (6b) Wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich.*

** Pominięto ujęty w projekcie rozporządzenia EFRROW cel szczegółowy (6c) Wsparcie dostępu do technologii ICT i ich wykorzystania na obszarach wiejskich. Nie będzie on realizowany ze środków EFRROW – całość zadań z tego zakresu uwzględniona zostanie w polityce spójności.*

Wstępny opis działań proponowanych w Projekcie PROW na lata 2014–2020 zakłada istnienie w jego ramach następujących działań:

- „Transfer wiedzy" (art. 15),
- „Doradztwo" (art. 16),
- „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych" (art. 17),
- „Modernizacja gospodarstw rolnych" (art. 18.1.a),
- „Przetwórstwo i marketing produktów rolnych" (art. 18.1.b),
- „Scalanie gruntów" (art. 18.1.c),
- „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich działań zapobiegawczych" (art. 19),
- „Premia dla młodych rolników" (art. 20.1.a.i),
- „Restrukturyzacja małych gospodarstw" (art. 20. 1 a iii),
- „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej" (art. 20.1.a.ii),
- „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich" (art. 21),

- „Zalesianie i tworzenie terenu zalesionego" – art. 22.1.a (art. 23),
- „Tworzenie grup producentów" (art. 28),
- „Program rolnośrodowiskowo–klimatyczny" (art. 29),
- „Rolnictwo ekologiczne" (art. 30),
- „Płatności dla obszarów ONW" (art. 32),
- „Współpraca" (art. 36),
- Działania „LEADER" (art. 42–45).

PROW 2014–2020 przygotowany będzie na poziomie centralnym przez Ministra jako Instytucję Zarządzającą (IZ) i współfinansowany głównie w oparciu o środki budżetu państwa. Rolę agencji płatniczej pełni Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) na podstawie uzyskanej akredytacji. Zakłada się,[24] że działania Programu wdrażane będą przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencję Rynku Rolnego, Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa i samorządy województw. Ponadto, rolę jednostki centralnej w ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich pełnić będzie Krajowe Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie.

Z uwagi na znaczne różnice w poziomie i potrzebach rozwojowych obszarów wiejskich i rolnictwa w poszczególnych regionach Polski, Projekt PROW 2014–2020 zakłada wdrożenie odpowiednich mechanizmów dostosowujących zakres i warunki wsparcia udzielanego w ramach Programu do specyfiki poszczególnych województw. Z kolei niektóre instrumenty wsparcia funkcjonować muszą w sposób niezależny od podziału administracyjnego kraju, jak np. płatności dla rolników gospodarujących na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW) lub płatności Natura 2000.[25] Z uwagi na to, w odniesieniu do niektórych instrumentów wsparcia inwestycyjnego ważne jest dostosowanie zakresu ich stosowania do uwarunkowań i potrzeb regionalnych. Równie istotne jest przy tym zapewnienie zrównoważonego w skali kraju dostępu do środków i tym samym zapobieżenie pogłębianiu się dysproporcji rozwojowych między regionami.

Mając na względzie powyższe, Projekt PROW 2014–2020 zakłada zastosowanie tzw. pogłębionej regionalizacji Programu. Mechanizm ten polegał będzie na dokonaniu podziału części całkowitego budżetu programu[26] na pule przeznaczone dla poszczególnych województw, a następnie określenie przez Samorządy Województw, które z działań i w jakim wymiarze finansowym powinny zostać wdrożone

24 Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, wersja I, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 26 lipca 2013 r., s. 197.

25 Do 2018 r. państwa członkowskie są zobowiązane do wyznaczenia obszarów o ograniczeniach naturalnych (obecnie ONW) w oparciu o osiem nowych kryteriów biofizycznych, jakie zaproponowała Komisja.

26 Poza działaniami o charakterze horyzontalnym.

na ich terenie. W związku z powyższym, ostateczny budżet poszczególnych działań zostanie określony na podstawie wskazań poszczególnych województw.

Kolejnym projektowanym mechanizmem pogłębionej regionalizacji jest zróżnicowanie kryteriów dostępu lub wyboru operacji w ramach niektórych działań Programu poprzez odmienne w różnych województwach określenie grup docelowych odbiorców pomocy lub preferowanych obszarów, sektorów, co pozwoli dostosować poszczególne instrumenty wsparcia do specyfiki poszczególnych województw.

Na nowy okres programowania, tj. lata 2014–2020, w polityce rozwoju obszarów wiejskich utrzymano dotychczasowe podejście, dające państwom członkowskim autonomię w kształtowaniu programów rozwoju obszarów wiejskich w oparciu o pewien katalog działań. Należy przy tym podkreślić, że nowe przepisy dotyczące drugiego filara będą bardziej elastyczne – państwa członkowskie będą decydować, jakie działania zastosować, aby osiągnąć cele ustanowione na bazie sześciu priorytetów rozwoju obszarów wiejskich oraz podpriorytetów.[27] Polityka rozwoju obszarów wiejskich prowadzona będzie w ścisłej koordynacji z innymi politykami rozwojowymi za pośrednictwem unijnych wspólnych ram strategicznych oraz umowy o partnerstwie zawieranej na poziomie krajowym, obejmującej wszelkie rodzaje wsparcia z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFROW, EFRR, Fundusz Spójności, EFS i EFMR w danym państwie członkowskim).

Ponadto, państwa członkowskie otrzymały możliwość opracowania tematycznych podprogramów, ukierunkowanych na młodych rolników, niewielkie gospodarstwa rolne, obszary górskie, kobiety na obszarach wiejskich, czy też związanych z łagodzeniem skutków zmiany klimatu dostosowania się do nich, różnorodnością biologiczną oraz krótkimi łańcuchami dostaw. W ramach niektórych podprogramów dostępne będą wyższe poziomy wsparcia.

Warto podkreślić, że Projekt PROW 2014–2020 zakłada utrzymanie działań ukierunkowanych na restrukturyzację, inwestycje i modernizację w rolnictwie, a także wsparcie dla młodych rolników i małych gospodarstw, wsparcie dywersyfikacji działalności gospodarczej, odnowy wsi i usług podstawowych. Innowacje stanowić mają motyw przewodni w działaniach związanych z transferem wiedzy, współpracą i inwestycjami w środki trwałe, z kolei rolnictwo ekologiczne stanowić będzie odrębne działanie. Ponadto, do katalogu PROW wprowadzono zestaw działań związanych z zarządzaniem ryzykiem: ubezpieczenia i fundusze wzajemne oraz instrument stabilizacji dochodów. Na działanie LEADER państwa członkowskie będą musiały przeznaczyć 5% swojej koperty I filara. W podejściu tym możli-

27 Zamiast dotychczasowych osi.

we będzie wykorzystanie środków z innych funduszy rozwojowych UE (fundusze polityki spójności i fundusz „rybacki"). [28]

Bardzo ważny element reformy stanowi poszerzenie zakresu działań związanych z celami środowiskowo–klimatycznymi, które wypełniają minimalny próg alokacji wydatków EFRROW, ustalony na poziomie 30%. Obejmuje on: rolnictwo ekologiczne, działania rolnośrodowiskowo–klimatyczne, wsparcie dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi i innymi szczególnymi ograniczeniami, inwestycje w środki trwałe o pozytywnych efektach środowiskowo–klimatycznych, grupę działań „leśnych" oraz płatności dla obszarów Natura 2000. [29]

W ramach kompromisu uwzględniono także możliwości wsparcia przetwórstwa rolno–spożywczego w priorytecie dotyczącym poprawy funkcjonowania łańcucha żywnościowego oraz rozszerzono zakres wsparcia w ramach działania „Systemy jakości żywności" o wsparcie działań informacyjno–promocyjnych realizowanych przez grupy producentów rolnych.

Ważnym elementem PROW 2014–2020 będzie ukierunkowanie niektórych działań II filara wyłącznie na aktywnych rolników, zgodnie z definicją stosowaną dla płatności bezpośrednich. Ma to dotyczyć rolnictwa ekologicznego, płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi i innymi szczególnymi ograniczeniami, płatności dla młodego rolnika, płatności w ramach systemów jakości żywości, płatności w ramach zarządzania ryzykiem oraz działania dobrostan zwierząt, przy czym w ramach wsparcia dla młodych rolników umożliwiono uzyskanie statusu aktywnego rolnika w ciągu osiemnastu miesięcy od podjęcia działalności.[30]

Należy mieć na uwadze, że przedstawione założenia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 mają charakter wstępny i podlegać będą nadal uzgodnieniom. Zgodnie ze wspólnotową zasadą partnerstwa w proces opracowania Programu zaangażowani są partnerzy gospodarczy i społeczni, podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerzy działający na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie równości i niedyskryminacji, którym zapewniono uczestnictwo w procesie kształtowania mechanizmów pomocowych planowanych w ramach PROW 2014–2020.

Obecnie wszystkie zgłoszone w drugim etapie konsultacji uwagi są analizowane i wykorzystywane do prac nad kolejną, pełną wersją programu. Planuje się, że po zakończeniu tych prac i ostatecznym ustaleniu budżetu Programu, dokument programowy zostanie przekazany do konsultacji w ramach trzeciego etapu konsultacji społecznych PROW 2014–2020, zamykających proces konsultacji Programu w Pol-

28 https://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku/Aktualnosci-WPR-po-2013-roku/Kompromis-polityczny-w-sprawie-nowej-WPR
29 *Ibidem.*
30 *Ibidem.*

sce. Po zakończeniu konsultacji i opracowaniu PROW 2014–2020, dokument zostanie przedłożony do rozpatrzenia Radzie Ministrów. Następnie, po jej akceptacji, Program zostanie przesłany do akceptacji Komisji Europejskiej.

Tabela 1. Wydatki na rozwój obszarów wiejskich w programach zrealizowanych w okresie 2002–2008 (zgodnie z zasadą „n+2" realizowaną do 2008 r.)[31]

Program	Środki ogółem (mld zł)*	Udział procentowy
SAPARD**	4,5	17,4%
PROW 2004–06***	13,7	53,3%
SPO „Restrukturyzacja…"	6,8	26,3%
ZPORR na obszary wiejskie****	0,8	3,1%
Razem	25,8	100,0%

** Dane szacunkowe uzależnione od stosowanego kursu euro*
*** Wraz ze środkami z PROW 2004–2006*
**** Bez wydatków na projekty SAPARD*
***** Dane szacunkowe*
Źródło: wyliczenia własne DROW MRiRW na podstawie danych ARiMR i MRR (działanie 3.1 ZPORR).

31 Źródło: ARiMR.

THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME FOR 2014–2020

Key words: rural development program, development of rural areas, new programming period

The aim of the article is to present the Rural Development Program 2014–2020 as a new fund to support rural development in Poland.

The Rural Development Programme for the period of 2014 until 2020 constitutes yet another, following the Rural Development Plan for 2004–2006 and the Rural Development Programme 2007–2013, fund financed by the EU, which has been established after Polish accession to the European Union. According to the assumptions, the RDP 2014–2020 will constitute a continuation and development of such directions of support as have been followed since Poland's accession to the European Union, and will be particularly focused on issues related to the advancement of the competitiveness of agriculture, which issues are of particular importance from the point of view of the development of rural areas; moreover, due to structural problems and development challenges, the very advancement requires substantial and well–targeted support.

The purpose of the Rural Development Programme for 2014–2020 is to improve the competitiveness of agriculture, and also to facilitate sustainable management of natural resources and climate action and balanced territorial development of rural areas.

Jan Stoksik[1]

Projektowanie pomocy unijnej w dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich

W dniu 1 stycznia 2014 roku rozpocznie się kolejna perspektywa finansowa Unii Europejskiej obejmująca lata 2014–2020. W organach Unii Europejskiej, a także we wszystkich państwach członkowskich, trwają intensywne prace zmierzające do dopełnienia wszystkich warunków koniecznych do pozyskiwania w kolejnych siedmiu latach środków budżetowych Unii Europejskiej. Szczególnie dużo działań przygotowawczych wymaga uruchomienie dystrybucji środków budżetowych pozyskiwanych przez beneficjentów wielu programów pomocowych, finansowanych z wielu funduszy unijnych, wdrażanych w ramach szeroko rozumianych polityk strukturalnych. W dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej (dalej WPR) są to operacyjne programy pomocowe w zakresie rozwoju rolnictwa oraz terenów wiejskich, stanowiące niezbędną podstawę programową do wdrażania skonkretyzowanych już działań, określonych tymi programami. Tworzeniu tych programów poświęcony jest w głównej mierze niniejszy artykuł. Poza zakresem rozważań pozostawiono zagadnienia pozyskiwania środków unijnych z nurtu polityki rynkowo–dochodowej Wspólnej Polityki Rolnej.

Tytułem wprowadzenia do zagadnień będących przedmiotem analizy niniejszego artykułu, warto na samym już wstępie przedstawić kilka podstawowych, ogólnych informacji co do zasad programowania pomocy unijnej. Otóż zgodnie z treścią art. 9 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych[2] programowanie oznacza proces organizowania, podejmowania decyzji i finansowania, prowadzony w kilku etapach w celu wdrożenia, na bazie wieloletniej współpracy, działań Wspólnoty i państw członkowskich dla osiągnięcia celów określonych prze Unię Europejską. Z kolei w myśl art. 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczącego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Fundu-

1 Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
2 Dz. U. (UE) L 161 z dnia 26 czerwca 1999 r.

szu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999[3] cele funduszy europejskich realizowane są w ramach wieloletniego programowania zorganizowanego w kilku etapach składających się z określenia priorytetów, finansowania oraz systemu zarządzania i kontroli.

Początków polityki rozwoju obszarów wiejskich włączonej w całości do WPR (jako jej drugi filar) upatrywać należy już na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Pierwsze jej mechanizmy zmierzały do poprawy struktur gospodarowania w rolnictwie, by następnie w ramach ich kolejnych reform, przechodzić stopniowo do wspierania działań na rzecz poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa oraz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, także wspierania zróżnicowania gospodarczego społeczności wiejskich oraz silniejszego powiązania działalności rolniczej z ochroną środowiska.[4]

WPR posiada kluczowe znaczenie w tworzeniu spójności terytorialnej, gospodarczej oraz społecznej Unii Europejskiej. Wystarczy zważyć, że działalność rolnicza i funkcjonowanie terenów wiejskich pozostaje w ścisłym związku ze środowiskiem przyrodniczym wraz z jego bogatymi zasobami naturalnymi. W polityce rolnej Unii Europejskiej, poczynając zwłaszcza od początku lat 90. XX w., konsekwentnie i coraz mocnej wskazuje się na potrzebę ochrony stanu tego środowiska.[5] Ostatecznie w ponad 50–letnim już okresie funkcjonowania WPR ukształtował się europejski model rolnictwa oparty na wielokierunkowym schemacie działalności rolniczej oraz na polityce wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich.

W polityce rozwoju obszarów wiejskich, jako cel zasadniczy, stawia się na tworzenie spójnych i zrównoważonych ram gwarantujących zachowanie tych obszarów jako zdolnych do świadczenia szerokiego zakresu usług publicznych, wykraczających poza klasyczny zakres działalności rolniczej, a także do tworzenia nowych źródeł dochodu i zatrudnienia na tych terenach, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej ich kultury, środowiska i dziedzictwa.[6]

Dla pełniejszej analizy zagadnień wiążących się z programowaniem polityki rozwoju obszarów wiejskich pożytecznym będzie przedstawienie zarysu najważniejszych działań, podejmowanych w ramach WPR, mających na celu doprowadzenie do określonych zmian o charakterze strukturalnym w działalności rolniczej. Pierwsze takie działania podjęto już na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, a podstawę prawną do ich podjęcia stanowiły trzy dyrektywy z 1972 r. Pierwsza z nich dotyczyła modernizacji gospodarstw rolnych, druga z kolei przewi-

3 Dz. U. (UE) L 210 z dnia 31 lipca 2006 r.
4 Więcej na ten temat zob. A Jurcewicz, [w:] B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, A. Jurcewicz (red.), Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne, Warszawa 2007, s. 137 i n.
5 Zob. A. Jurcewicz, *op. cit.*, s. 40 i n.
6 Zob. M. Bocheński, J. Zięba, Polityka struktur rolnych i rozwoju obszarów wiejskich, [w:] Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, A. Jurcewicz (red.), Warszawa 2010, s. 82 i n.

dywała środki zachęcające rolników do wcześniejszego zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej i wreszcie trzecia – w sprawie poradnictwa społeczno–ekonomicznego i szkoleń zawodowych rolników. W tejże dekadzie przyjęto dodatkowo dyrektywę w sprawie rolnictwa na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (tereny górskie, bagienne, o niskiej klasie bonitacyjnej ziemi)[7]. Wszystkie te dyrektywy zastąpił w 1985 r. akt normatywny wyższej rangi, mianowicie rozporządzenia z dnia 12 marca 1985 r. Rady (EWG) nr 797/85 w sprawie poprawy efektywności struktur rolnictwa[8].

W ramach kolejnej reformy funduszy strukturalnych dokonanej w 1988 roku, politykę rolno–strukturalną powiązano z polityką rozwoju regionalnego. To powiązanie oznaczało, że rozwój obszarów wiejskich, oprócz finansowania dotąd środkami pochodzącymi z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, finansowany był także z pozostałych funduszy strukturalnych[9].

Bardzo ważne sprawy przyniosła reforma funduszy strukturalnych z 1992 r. Pozostawała ona w związku z przeprowadzaną równolegle reformą Wspólnej Polityki Rolnej, od nazwiska jej twórcy zwaną reformą Raya Mac Sharry'ego. W ramach tej reformy dotychczasowe regulacje dotyczące struktur rolnych zastąpiło najpierw rozporządzenie nr 2328/1991 Rady EWG w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych[10]. Reforma dokonała istotnych zmian w polityce cenowej i rynkowej, głównie poprzez obniżenie poziomu cen gwarantowanych. Spowodowało to w efekcie spadek dochodów rolniczych. Aby go zrekompensować utworzono środki strukturalne towarzyszące polityce rynkowej, które dotyczyły ochrony środowiska, ponownych zalesień słabych bonitacyjnie gruntów rolnych oraz finansowania wcześniejszych emerytur. Tak więc środki strukturalne zaczęły uzupełniać mechanizmy gwarancyjne finansowane dotąd z Sekcji Gwarancji EFOGR[11].

W 2000 roku przyjęto nowy dokument reformujący m.in. WPR – Agendę 2000[12]. Zakładał on większą spójność między rozwojem obszarów wiejskich a polityką cenową i rynkową. Założenia tej reformy zostały zmaterializowane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia[13]. Równolegle zmieniły się przepisy dotyczące funduszy strukturalnych. Nowe rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21

7 Zob. więcej A. Jurcewicz, *op. cit.*, s. 140–141.
8 Dz. Urz. EWG L 93 z 30 marca 1985 r. s. 1; zob. polskie tłumaczenie tego rozporządzenia [w:] Biuletyn 1(8)/95 Kancelarii Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Dział przekładów, s. 23 i n.
9 Więcej na temat reformy WPR w 1988 r. zob.: P. Popardowski, [w:] Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, *op. cit.*, s. 33–34.
10 Dz. Urz. WE L 218/1.
11 Szerzej zob. A. Lichorowicz, Polityka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1995, s. 90 i n.; zob. także A. Jurcewicz. *op. cit.,* s. 144 i n.
12 Polskie tłumaczenie: http//polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/rozszerzenie_UE/Agenda
13 Polskie tłumaczenie: http//bip.mrr.gov.pl/Dokumenty%20oficjalne/Okres%20/programowanie

czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszu strukturalnych[14] warunkowało źródła finansowania ze środków wspólnotowych w zależności od charakteru obszarów. Tak więc z Sekcji Orientacji EFOGR finansowane były działania skierowane na obszary opóźnione w rozwoju, natomiast z Sekcji Gwarancji EFOGR finansowano działania skierowane na wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych, objęte planami rozwoju obszarów wiejskich[15].

W czerwcu 2003 r., a więc już na niespełna jeden rok przed kolejnym, dużym rozszerzeniem Unii Europejskiej, przyjęta reforma Wspólnej Polityki Rolnej potwierdziła, że rozwój obszarów wiejskich stanowić ma podstawowy element tej Polityki[16]. W wydanym w dniu 29 września 2003 r. rozporządzeniu Rady (WE) nr 1783/2003 zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[17] rozszerzono zakres wsparcia oraz przeniesiono część środków z pierwszego filara WPR do drugiego, stopniowo redukując płatności bezpośrednie dla dużych gospodarstw[18].

Dokonane w 2004 r. rozszerzenie Unii Europejskiej o 10 nowych państw członkowskich objęło obszary wiejskie bardziej zróżnicowane pod względem terytorialnym i środowiskowym, co spowodowało wzrost znaczenia środków na rozwój obszarów wiejskich. W tej sytuacji, dla drugiego filaru WPR utworzono odrębny fundusz – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej EFRROW)[19]. Ogólne zasady wspólnotowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich określiło natomiast rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/20005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich[20]. Określając podstawowe założenia tego wsparcia, rozporządzenie to powierzyło krajom członkowskim odpowiedzialność za przyjęcie strategii rozwoju obszarów wiejskich na swoim terenie, a także za realizację wdrażanych w tym zakresie działań (art. 7 rozporządzenia). Tak więc polityka rozwoju obszarów wiejskich, obok polityki rynkowo–dochodowej, stanowiąc

14 Polskie tłumaczenie: http//bip.mrr.gov.pl/Dokumenty%20oficjalne/Okres%20/programowanie. Tekst oryg. Dz. Urz. L 161 z 26 czerwca 1999 r.

15 Zob art. 1 i 2 rozporządzenia 1260/1999 Rady (WE).

16 Zob. szerzej: Ł. Hardt, Implikacje reformy Wspólnej Polityki Rolnej dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich, praca na zlecenie UKIE: http// archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/7A25240617

17 Dz. Urz. (UE) L 270/70 z 21 października 2003 r.

18 Działanie to nazywane jest modulacją płatności bezpośrednich.

19 Zarówno dla tego funduszu, jak też dla utworzonego w tym czasie drugiego, nowego funduszu rolnego UE – Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (dalej EFRG), podstawę prawną do ich utworzenia oraz określenia zasad i kierunków ich wydatkowania stanowią przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej (Dz. Urz. UE L201/1 z dnia 11 sierpnia 2005 r.).

20 Dz. Urz. UE L 277 z dnia 21 października 2005 r.

część składową Wspólnej Polityki Rolnej, powinna towarzyszyć i uzupełniać politykę wsparcia rynków rolnych oraz dochodów rolniczych[21].

Misją EFRROW, zgodnie z art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005, jest przyczynianie się do wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w całej Wspólnocie, poprzez uzupełnianie polityki wsparcia rynku i wsparcia dochodów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, polityki spójności i wspólnej polityki rybołówstwa. W myśl art. 5, ust. 1 analizowanego rozporządzenia, EFRROW uzupełnia działania krajowe, regionalne i lokalne, wspierające priorytety Wspólnoty. Zadaniem Komisji UE oraz krajów członkowskich jest zapewnienie spójności gospodarczej i społecznej z działalnością, politykami i priorytetami Wspólnoty (art. 5, ust. 2). Spójność tę mają zapewnić, tworzone stosownie do treści art. 9 rozporządzenia, strategiczne wytyczne Wspólnoty oraz krajowe plany strategiczne o treści określonej w art. 11 rozporządzenia, a następnie tworzone zgodnie z art. 15 rozporządzenia, programy rozwoju obszarów wiejskich. Szczególną formę zabezpieczenia tej spójności mają stanowić przygotowywane przy uwzględnieniu przepisów art. 14 rozporządzenia sprawozdania Komisji, przesyłane następnie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno–Społecznemu i Komitetowi Regionów. Zaznaczyć tutaj należy, że spójność ta dotyczy również środków finansowanych przez EFRG (art. 5 ust. 5 rozporządzenia).

W następstwie przywołanego wyżej rozporządzenia WE nr 1698/2005, w szczególności jego art. 9 ust. 1, decyzją Rady (WE) nr 144/2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013)[22] określono strategiczne wytyczne Wspólnoty dotyczące rozwoju obszarów wiejskich w nowym okresie programowania obejmującym lata 2007–2013. Wytyczne wskazały na dziedziny ważne z punktu widzenia realizacji priorytetów Unii Europejskiej na poziomie wspólnotowym, wśród nich na potrzebę zrównoważonego rozwoju całego jej obszaru, wzrostu zatrudnienia, także na wielofunkcyjną rolę działalności rolniczej dla bogactwa i różnorodności krajobrazów, produktów żywnościowych oraz dziedzictwa kultury i przyrody w całej Wspólnocie. W dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich zasadnicze priorytety miały dotyczyć:

- poprawy konkurencyjności sektora rolnictwa i leśnictwa,
- poprawy stanu środowiska i krajobrazu,
- poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz promowania różnicowania gospodarki wiejskiej,
- tworzenia lokalnego potencjału zatrudnienia i różnicowania działalności (w ramach inicjatywy *Leader*).

21 Pkt 1 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.
22 Dz. Urz. WE L 55 z dnia 25 lutego 2006 r.

Przyjmowane na szczeblu krajów członkowskich lub regionów programy rozwoju obszarów wiejskich przewidywały kluczowe działania grupowane w ramach osi priorytetowych, odpowiadających przywołanym wyżej priorytetom. Decyzja Rady wprowadziła również kryteria programowania do wykorzystania przy opracowywaniu strategii krajowych lub regionalnych. Będzie o tym szerzej mowa w dalszej części niniejszej pracy.

Na podstawie strategicznych wytycznych Wspólnoty, każde państwo członkowskie przygotowuje swój krajowy plan strategiczny stanowiący ramy odniesienia dla opracowania programów rozwoju obszarów wiejskich. W swej treści, zgodnie z art. 11 ust. 2 i 3 rozporządzenia Rady nr 1698, krajowe plany strategiczne powinny uwzględniać priorytety działania EFRROW oraz państwa członkowskiego, ich szczegółowe cele, wkład EFRROW oraz inne środki finansowe. Po przyjęciu krajowego planu strategicznego i przesłaniu go do Komisji Europejskiej, państwo członkowskie przyjmuje dokument programowy o charakterze operacyjnym, zwany programem rozwoju obszarów wiejskich. Cele wsparcia polityki rozwoju obszarów wiejskich realizowane są poprzez działania programu rozwoju obszarów wiejskich, ujęte w cztery osie priorytetowe, odpowiadające treściowo celom wskazanym w art. 4 przywołanego wyżej rozporządzenia Rady WE.

Syntetyczną prezentację celów wytyczonych poszczególnym grupom działań wypada rozpocząć od pierwszej osi priorytetowej – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Tak więc zgodnie z przywołanymi wyżej strategicznymi wytycznymi Wspólnoty, działania ujęte w tej osi, powinny się przyczyniać do silnego i dynamicznego rozwoju sektora rolno–spożywczego w Europie poprzez koncentrowanie się na transferze wiedzy, modernizacji, innowacji oraz jakości w produkcyjnym łańcuchu spożywczym i na sektorach priorytetowych dla inwestycji kapitału fizycznego i ludzkiego. W przyjętym w Polsce Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 cele tej osi realizowane są w ramach 10 działań[23].

Działania drugiej osi priorytetowej – Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich, powinny wspierać trzy priorytetowe obszary na poziomie UE, tj. różnorodność biologiczną, ochronę i rozwój systemów rolnictwa i leśnictwa oraz tradycyjnych krajobrazów wiejskich o wysokich wartościach przyrodniczych, wodę i zmiany klimatyczne. Działania tej osi powinny prowadzić do zintegrowania wymienionych wyżej celów środowiskowych, wspierać realizację sieci Natura 2000 w dziedzinie rolnictwa i leśnictwa, zobowiązań podjętych w Göteborgu dotyczących odwrócenia tendencji różnorodności biologicznej do 2010 r., celów w dzie-

23 Największe znaczenie mają tutaj następujące działania: 1) ułatwianie startu młodym rolnikom, 2) renty strukturalne, 3) modernizacja gospodarstw rolnych i 4) grupy producentów rolnych.

dzinie polityki wodnej i wreszcie w zakresie łagodzenia skutków zmian klimatycznych[24]. W PROW 2007–2013 cele te mają urzeczywistniać 4 działania[25].

W trzeciej z kolei osi priorytetowej – Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i promowanie różnicowania gospodarki wiejskiej, przyjęte działania powinny wspierać nadrzędny priorytet tworzenia możliwości zatrudnienia i warunków rozwoju, a także przyczyniać się do zapewnienia atrakcyjności obszarów wiejskich dla przyszłych pokoleń. W PROW 2007–2013 cele te urzeczywistniane są przez 4 działania[26].

W ostatniej wreszcie, czwartej osi priorytetowej (*Leader*) – Budowanie lokalnych zdolności zatrudnienia i różnicowania – działania powinny wspierać priorytety poprzednich osi, zwłaszcza trzeciej, jak również odgrywać ważną rolę w horyzontalnym priorytecie poprawy zarządzania i mobilizacji wewnętrznego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich[27].

Warto zwrócić uwagę, że projektując pomoc unijną należy uwzględniać następujące ogólne zasady: komplementarności, spójności, zgodności, partnerstwa, pomocniczości, równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji. Istotę pierwszych trzech określa art. 5 rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005. Tak więc zasada komplementarności oznacza, że EFRROW ma jedynie uzupełniać działania krajowe, regionalne i lokalne wspierające priorytety Wspólnoty. Z kolei zasada spójności, zapewniana przez strategiczne wytyczne Wspólnoty, wyraża się w tym, że działania wszystkich instrumentów pomocowych powinny być skoordynowane w ramach różnych polityk prowadzących do usunięcia różnic społecznych i gospodarczych między poszczególnymi regionami Wspólnoty. Wreszcie zasada zgodności, wymaga zapewnienia przez państwa członkowskie zgodności operacji finansowanych przez EFRROW, z prawodawstwem wspólnotowym.

Wśród zasad pomocy szczególne miejsce przypada zasadzie partnerstwa, bardzo istotnej w projektowaniu wsparcia unijnego. Jej istotę określa art. 6 analizowanego tutaj rozporządzenia. Tak więc zasada ta oznacza, że ustalanie celów i priorytetów najpierw na poziomie UE, następnie przyjmowanie programów operacyjnych w państwach członkowskich, odbywa się we współpracy wszystkich zaintereso-

24 Polityka w dziedzinie środowiska naturalnego należy obecnie do priorytetowych celów Unii Europejskiej. Zależność pomiędzy współczesną działalnością rolniczą i środowiskiem naturalnym jest oczywista. Mając to na uwadze zdecydowano, że ochrona i poprawa środowiska naturalnego terenów wiejskich powinny następować poprzez wdrażanie różnych działań środowiskowych w rolnictwie i leśnictwie. Por. jak cele tak rozumianych priorytetów zostały szerzej nakreślone w punktach od 31. do 45. preambuły rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005.

25 Przewidziane w ramach tych działań najważniejsze formy wsparcia to: płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, płatności dla obszarów Natura 2000, płatności rolnośrodowiskowe i leśnośrodowiskowe, płatności z tytułu zalesiania gruntów rolnych.

26 Są to: 1) różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, 2) tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, 3) podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, 4) odnowa i rozwój wsi.

27 Oś ta obejmuje następujące trzy działania: 1) wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, 2) wdrażanie projektów współpracy, 3) funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja.

wanych stron. Planowanie i realizacja samych już programów operacyjnych, koniecznych do uruchomienia pomocy finansowej, konsultowana jest z tzw. komitetami monitorującymi, składającymi się z przedstawicieli różnych grup biznesowych i społecznych. Zadaniem tych komitetów jest wypowiadanie się w sprawie kryteriów udzielania pomocy, podziału środków finansowych pomiędzy działania, opiniowanie rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji programu pomocowego.

Zasada pomocniczości, określona w art. 7 rozporządzenia, oznacza, że państwa członkowskie odpowiadają za realizację programów rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z ich wewnętrznymi rozwiązaniami instytucjonalnymi oraz zgodnie z analizowanym rozporządzeniem.

Ostatnia z przywołanych wyżej zasad, wyartykułowana w art. 8 rozporządzenia, nakazuje państwom członkowskim oraz Komisji Europejskiej wspierać równość mężczyzn i kobiet oraz zapobiegać wszelkiej dyskryminacji na etapach projektowania, wdrażania, monitorowania i oceny programów pomocowych.

W prawodawstwie krajowym, podstawowym aktem normatywnym w zakresie analizowanej tutaj problematyki jest ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich[28]. Ustawa ta określa właściwość organów i podmiotów podejmujących działania w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków przywołanego wyżej Funduszu, także sposób realizacji zadań oraz przesłanki i tryb przyznawania, wypłacania i zwracania pomocy. Zaznaczyć tutaj należy, że większość przepisów tej ustawy dotyczy spraw wiążących się już z wdrażaniem pomocy unijnej. Zatem sprawy jej projektowania należą głównie do materii prawodawstwa unijnego.

Wdrażanie pomocy unijnej w obecnej perspektywie finansowej nadal trwa, zatem na obecną chwilę nie jest możliwe dokonanie pełnej oceny skutków jej wdrażania. Przeprowadzone natomiast w międzyczasie oceny *ex–ante* oraz *ex–post*, wymagane przepisami art. 84 i nast. rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, pozwoliły już ocenić, na ile nastąpiła poprawa jakości, efektywności i skuteczności realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich. Ważnym elementem tych ocen jest ustalenie oddziaływania tych programów pod kątem strategicznych wytycznych Wspólnoty oraz problemów rozwoju obszarów wiejskich, charakterystycznych dla poszczególnych krajów członkowskich, przy uwzględnieniu wymogów zrównoważonego rozwoju oraz skutków dla środowiska w zakresie spełniania przepisów odpowiedniego prawodawstwa wspólnotowego. Dodać tutaj należy, że za organizację tych ocen odpowiedzialne są odpowiednio państwa członkowskie bądź Komisja Europejska.

28 Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

Ocen dokonują niezależni oceniający, a ich wyniki udostępnia się Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji[29].

Nowa perspektywa finansowa, obejmująca lata 2014–2020, przyniesie wiele zmian, zarówno w obszarze projektowania pomocy unijnej, jak też w zakresie jej wdrażania. Podstawowym aktem normatywnym kreującym politykę rozwoju obszarów wiejskich będzie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej rozporządzenie WROW)[30].W odróżnieniu od rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, nowe rozporządzenie swym zakresem regulacji prawnej wychodzi poza ramy polityki rozwoju obszarów wiejskich, wiążąc ją w ogólnych ramach polityki spójności UE. Wyrazem tych zmian jest powiązanie WPR ze Strategią Europa 2020[31], która ma stanowić odpowiedź na najważniejsze wyzwania, jakie stanęły obecnie przed Europą. Pierwsze z tych wyzwań to wychodzenie z kryzysu, drugie to poszukiwanie odpowiedzi na problemy wynikające z globalizacji, kolejne zaś to podołanie problemom wynikającym ze starzenia się społeczeństw oraz racjonalne wykorzystanie zasobów materialnych. Strategia Europa 2020 jest kolejnym, po Strategii Lizbońskiej[32], długoterminowym programem rozwoju społeczno–gospodarczego Unii Europejskiej.

Analizując dalej treść Strategii Europa 2020, a zwłaszcza jej założenia, wypada w pierwszej kolejności wskazać na priorytety leżące u jej podstaw. Są nimi:

– rozwój inteligentny, zakładający rozwój gospodarki oparty na wiedzy i innowacji;

– rozwój zrównoważony, zakładający wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;

– rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, zakładający wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

29 Z zastrzeżeniem przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. UE L 145 z 31 maja 2001 r.

30 Dotąd niepublikowane; ostateczna wersja wniosku (projektu): KE, Bruksela, dnia 12. 10. 2011, KOM(2011)627.

31 Dokument ten w pełnym brzmieniu nosi nazwę – Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, ogłoszony komunikatem Komisji Europejskiej w dniu 3 marca 2010 (KOM (2010) 2020 wersja ostateczna). Dokument ten został następnie przyjęty na posiedzeniu Rady WE w dniu 17 czerwca 2010 r.

32 Był to plan rozwoju przyjęty w 2000 r. na 10 lat dla Unii Europejskiej przez Radę Europy w Lizbonie. Niezrealizowanym celem tej strategii było uczynienie Europy najbardziej dynamicznym i konkurencyjnym regionem świata, rozwijającym się szybciej niż Stany Zjednoczone.

Tak określone priorytety, wzajemnie z sobą powiązane, zgodnie z generalnym założeniem analizowanego tutaj dokumentu, mają kształtować obraz europejskiej społecznej gospodarki rynkowej XXI wieku.

Dalsza analiza Strategii Europa 2020 nakazuje w następnej kolejności wskazać na wyartykułowane w niej cele. Są nimi:

- poprawa stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat z obecnych 69% do 75%;
- utrzymanie dotychczasowej intensywności działalności badawczo–rozwojowej oraz innowacyjnej poprzez inwestowanie 3% PKB UE w badania i rozwój przy założeniu, że większy nacisk ma być położony na poprawę warunków prywatnej działalności badawczo–rozwojowej w UE;
- poprawa warunków klimatycznych i energetycznych poprzez zwiększenie produkcji energii, przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii i zwiększenie efektywności jej wykorzystania;
- ograniczenie o 25% krajowych granic ubóstwa, co będzie wymagać wydobycia z ubóstwa ponad 20 mln osób.

Jak to już wyżej powiedziano, polityka rozwoju obszarów wiejskich stanowiąca II filar WPR, ma się stać obecnie częścią szeroko ujmowanej polityki spójności. Oznacza to, że cele analizowanej tutaj Strategii, obejmującej lata 2014–2020, będą również realizowane poprzez ściślejszą integrację celów WPR z celami innych polityk. Z powyższym wiąże się również zmiana w zakresie programowania WPR. W nowym okresie programowym podstawę opracowania programów operacyjnych wszystkich polityk finansowanych: z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego i Morskiego mają stanowić Wspólne Ramy Strategiczne (dalej WRS)[33]. Potrzeba przyjęcia takich ram wynikła m.in. stąd, że obecne polityki mało efektywnie wspierają rozwój obszarów wiejskich w nowym podejściu do rozwoju obszarów wiejskich. Wynika to m.in. z różnych celów realizowanych przez te polityki, niespójnych harmonogramów ich realizacji, braku wspólnej strategii, trudności w łączeniu różnych źródeł finansowania. Należy tutaj zwrócić jeszcze uwagę na odmienność podejść do rozwoju wsi w obecnym oraz w nadchodzącym okresie programowania.

33 Zob. wersję polską dokumentu roboczego służb Komisji Europejskiej (Bruksela, 14.3.2012 SWD(2012) 61final, część I i II) – Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014–2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, http//ec.europa.eu

Dla potrzeb niniejszej analizy warto w tym miejscu przywołać, trafne zdaniem autora niniejszych wywodów, stanowisko, jakie co do oczekiwanych obecnie celów polityki rozwoju obszarów wiejskich przedstawiła Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Zgodnie z nim, cele polityki rozwoju wsi zakładały dotąd zwiększenie dochodów rolniczych, podniesienie konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez udzielanie różnych subsydiów w obrębie jednego, rolnego sektora. Cele polityki rozwoju obszarów wiejskich w nowym podejściu mają natomiast prowadzić do konkurencyjności obszarów wiejskich i zrównoważonej eksploatacji zasobów realizowanych poprzez inwestycje w ramach różnych sektorów gospodarki. Sposobem na przezwyciężenie tych trudności mogą być właśnie Wspólne Ramy Strategiczne[34]. Podstawę normatywną dla tak postrzeganej polityki rozwoju obszarów wiejskich ma w szczególności stanowić rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej rozporządzenie ROW[35]).

Uwzględniając w szczególności treść WRS oraz przywołanego wyżej rozporządzenia opracowane zostaną w kolejności programy operacyjne. W Polsce będzie to Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020[36]. Również na podstawie przywołanych wyżej Ram poszczególne kraje członkowskie przygotują kontrakty partnerskie przedstawiające wykorzystanie funduszy. Mają one stanowić dokument krajowy, akceptowany przez Komisję Europejską, z planowaną alokacją środków finansowych na realizację celów Strategii Europa 2012. Umowy partnerskie, zawierane między Komisją i każdym z państw członkowskich, będą określać wzajemne zobowiązania stron na poziomie krajowym, regionalnym oraz Komisji. Z jednej strony powinny być powiązane z celami Strategii Europa 2020 oraz programami reform danego kraju członkowskiego. Rozwój terytorialny określony w umowie partnerskiej ma być wspierany przez wszystkie fundusze objęte zakresem WRS, przy jednoczesnym zachowaniu zintegrowanego podejścia, a także wskazywać cele wytyczone przez uzgodnione wskaźniki, inwestycje strategiczne i uwarunkowania. Innym ważnym zobowiązaniem, przyjętym w kontraktach partnerskich, mają być coroczne sprawozdania o postępach w realizowanej polityce spójności, polityce rozwoju obszarów wiejskich i w innych publicznych sprawozdaniach.

W dniu 15 stycznia 2013 r. Rada Ministrów RP przyjęła założenia do przyszłej umowy partnerskiej[37], które przewidują, że jednym z kilku obszarów strategicznej

34 Zob. Reinventing Rural Policy, OECD Policy Brief, 2006, s.12

35 Polska wersja projektu tego rozporządzenia zob. zakładka – Propozycje legislacyjne WPR 2020 na stronach internetowych MRiRW.

36 Dotychczas opublikowano i poddano publicznej konsultacji dwie wersje operacyjnego programu rozwoju obszarów wiejskich, najpierw wersję wstępną z dnia 16 kwietnia 2013 r., następnie drugą, oznaczoną jako wersja I z 26 lipca 2013 r. Obie wersje są dostępne na stronach internetowych MRiRW, zakładka PROW 2014–2020.

37 Dokument – Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Założenia Umowy Partnerstwa – dostępny na stronie internetowej: www.mrr.gov.pl

interwencji dla funduszy objętych WRS będą obszary wiejskie, zwłaszcza te o najniższym dostępie mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe. Oznacza to, że tereny wiejskie będą ważnym obszarem wsparcia ze strony wszystkich pięciu funduszy objętych WRS. Działania te będą prowadzone przy jednoczesnym uwzględnieniu zapisów Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa[38]. Każdy program operacyjny finansowy przez każdy z funduszy objętych WRS będzie wskazywał, w jaki sposób odnosi się to do rozwoju obszarów wiejskich[39].

W kolejności wypada przedstawić kilka ogólnych uwag co do podstaw programowania rozwoju obszarów wiejskich w nowej perspektywie finansowej. Podstawę prawną do ich tworzenia i wdrażania będą stanowić w szczególności dwa rozporządzenia, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (dalej cyt. jako rozporządzenie WRS)[40] oraz przywoływane już wyżej projektowane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. W myśl przepisów tych rozporządzeń wspólne reguły programowania wyznaczać będzie obecnie rozporządzenie WRS. Zrezygnowano tym samym ze znanych pod rządami rozporządzenia nr 1698/2005 ogólnych ram odniesienia dla właściwego programowania pomocy. Krajowym dokumentem strategicznym ukierunkowującym strategię wsparcia polskiego rolnictwa i terenów wiejskich będzie „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybołówstwa"(dalej SZRWRiR).[41] Powyższa strategia jest jedną ze strategii rozwoju, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[42].

Podstawowym dokumentem programowym o charakterze operacyjnym, wdrażającym określoną strategię rozwoju, pozostają programy rozwoju obszarów wiejskich. Stanowią one konieczny dokument programowy do uruchomienia pomocy unijnej. W Polsce obecnie również przyjęto jednolity program rozwoju obszarów wiejskich dla całego kraju.

38 Zob. zwłaszcza treść tych założeń zawartych w rozdziale 1.1 (Wyzwania rozwojowe dla Polski) dokumentu przywołanego w przypisie 36.
39 Zob. zwłaszcza zapisy zawarte w pkt. V.2 dokumentu przywoływanego w przypisach 36 i 37.
40 Polska wersja projektu tego rozporządzenia zob. strona internetowa KE, Bruksela 6.10.2011 KOM(2011) 615 wersja ostateczna.
41 Dokument ten przyjęła Rada Ministrów uchwałą z dnia 25 kwietnia 2012 r. Został następnie opublikowany w Monitorze Polskim z dnia 9 listopada 2012 r. pod poz. 839.
42 Dz.U z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

Zawartość programów operacyjnych określają w szczególności art. 24 rozporządzenia WRS oraz art. 9 rozporządzenia WROW. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że w myśl art. 8 rozporządzenia WROW państwa członkowskie mogą włączyć do swoich programów rozwoju obszarów wiejskich podprogramy tematyczne ukierunkowane na zidentyfikowane określone potrzeby, szczególnie w odniesieniu do młodych rolników, małych gospodarstw rolnych, obszarów górskich i krótkich łańcuchów dostaw. Stawki wsparcia na powyższe działania mogą być powiększone (art. 8 rozporządzenia WROW).

Przepisy dotyczące przygotowania, zatwierdzania oraz zmiany programów rozwoju obszarów wiejskich pokrywają się w zasadzie z obecnie obowiązującymi, a zawartymi w rozporządzeniu nr 1698/2005.

W nowym okresie programowym istotnej zmianie ulegnie katalog środków (działań, zgodnie z nazewnictwem przyjętym w rozporządzeniu 1698/2005) objętych finansowaniem EFRROW. Przede wszystkim będzie mniej działań w stosunku do obecnego PROW. Nie oznacza to jeszcze zawężenia wsparcia, jeśli zważyć, że projektowane obecnie działania łączą w sobie po kilka różnych instrumentów. Z zawężeniem wielkości wsparcia moglibyśmy mieć do czynienia w przypadku zmniejszenia ogólnej kwoty środków na finansowanie Programu. Warto też zauważyć, że w nowym PROW nie przewiduje się działania „renty strukturalne", które w istocie okazały się działaniem mało efektywnym w zakresie wytyczonych im funkcji, ale generującym największą, rozciągniętą w długiej perspektywie czasowej kwotę wydatków[43].

Przechodząc do bardziej syntetycznej już charakterystyki wybranych działań nowego PROW, należy w pierwszej kolejności wskazać na podstawy prawne ich utworzenia. Podstawę tę stanowią przepisy art. 14–45 rozporządzenia ROW. Uwzględniając ich treść, opracowane już zostały dwie wersje tego Programu, wstępna oraz pierwsza[44].

Zgodnie z treścią projektowanego PROW na lata 2014–2020, generalnie realizował on będzie cel ogólny oraz cele szczegółowe odpowiadające misji i celom WPR, a także unijnym priorytetom rozwoju obszarów wiejskich. Celem ogólnym będzie poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, działania w dziedzinie klimatu, a także zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Będzie on realizowany w ramach 6 priorytetów wyznaczonych dla wspólnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020. Cele szczegółowe, w liczbie osiemnastuu, będą realizowane poprzez skonkretyzowane już działania PROW na lata 2014–2020.

43 Zob. J. Stoksik, Instrumenty kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów finansowych, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. IX, s. 229 i n.

44 Obie wersje dostępne na stronach internetowych MRiRW.

W ramach Priorytetu 1. w PROW 2014–2020 projektuje się następujące 3 działania: Transfer wiedzy i działania informacyjne, Doradztwo i Współpraca. Zakłada się , że poprzez wdrażanie tych działań rolnicy i właściciele lasów będą mieli zapewnione wszechstronne doskonalenie zawodowe oraz doradztwo, obejmujące zarówno sferą produkcji, jak i środowisko. Poprzez powiązanie nauki z praktyką działania te mają prowadzić do opracowywania nowych, innowacyjnych rozwiązań w rolnictwie, leśnictwie i przetwórstwie, a także ich wdrażanie do praktyki.

W ramach Priorytetu 2. – Poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych – projektuje się trzy następujące działania: Modernizacja gospodarstw rolnych, Restrukturyzacja małych gospodarstw oraz Premia dla młodych rolników. Mają one prowadzić do wzmacniania konkurencyjności polskiego rolnictwa poprzez odpowiednio ukierunkowane wsparcie restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw, także tych o niskim poziomie towarowości. Trzecie z nich ma ułatwiać podejmowanie działalności rolniczej przez młodych rolników.

Priorytet 3. – Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem – ma być realizowany poprzez kolejne działania, tj.: Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Przetwórstwo i marketing produktów rolnych, Tworzenie grup producentów, Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich – Targowiska, Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich działań zapobiegawczych. Te z kolei działania mają prowadzić do pogłębienia integracji pionowej i poziomej w łańcuchu żywnościowym, rozwoju rynku produktów o wysokiej jakości, z myślą o wsparciu konkurencyjności sektora żywnościowego oraz do wzmocnienia pozycji producentów i ich lepszego powiązania z rynkiem. Poprzez wprowadzenie w ostatnim z wymienionych wyżej działań, instrumentów umożliwiających zapobieganie i likwidowanie skutków katastrof naturalnych, będzie się zabezpieczać stabilizację potencjału produkcji rolnej i leśnej.

Następny Priorytet 4. – Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa – obejmuje 4 kolejne działania: Działania rolnośrodowiskowo–klimatyczne Rolnictwo ekologiczne, Płatności dla obszarów Natura 2000, Płatności dla obszarów ONW, Scalanie gruntów. W ogólnym założeniu działania te mają promować praktyki rolnicze sprzyjające zachowaniu bioróżnorodności, krajobrazu oraz walorów środowiska naturalnego, w szczególności jakości gleb i wód.

Inny nieco charakter mają działania Priorytetu 5. – *W*spieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym. W ramach tego priorytetu projektuje się jedno tylko działanie – Zalesianie i tworzenie terenu zalesione-

go. Wdrażanie tego działania ma prowadzić do sekwestracji dwutlenku węgla. Obok tego działania ten sam efekt powinno powodować działanie – Inwestycje w środki trwałe (art. 18) realizowane w ramach priorytetu 2. i 3. poprzez wspieranie inwestycji w przedsiębiorstwach i gospodarstwach, których efektem dodatkowym będzie oszczędność wody, energii, wykorzystanie produktów ubocznych, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii lub produkcja surowców odnawialnych.

Ostatni wreszcie Priorytet 6. – Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na terenach wiejskich ma prowadzić do dalszego rozwoju społeczno–gospodarczego obszarów wiejskich poprzez kontynuację działań na rzecz zatrudnienia i poprawy jakości życia, także poprzez realizację oddolnych strategii (*Leader*). W ramach tego priorytetu projektuje się następujące działania: Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej, Rozwój przedsiębiorczości. Podstawowe usługi i odnowa wsi na terenach wiejskich – Odbudowa i poprawa dziedzictwa kulturowego wsi, infrastruktura w małej skali oraz *Leader*.

Wstępna wersja PROW 2014–2020 została poddana zgodnie z art. 5 rozporządzenia WRS konsultacjom społecznym i innym działaniom. W ich wyniku powstała I wersja tego Programu, która również została poddana konsultacjom. Po ich zakończeniu (z końcem września) spodziewać się należy kolejnej wersji.

W ramach polityki spójności dodatkowe wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie z propozycjami MRiRW, byłoby realizowane w następujących dziedzinach: gospodarka odpadami komunalnymi, gospodarka wodno–ściekowa, gospodarka wodna, odnawialne źródła energii, ale z wyłączeniem inwestycji w gospodarstwach rolnych, infrastruktura Internetu szerokopasmowego, odnowa lasów zniszczonych w wyniku katastrof, rozwój przedsiębiorczości, szkolenia i doradztwo pozarolnicze dla rolników i członków ich rodzin, szkolenia dla doradców w zakresie pozarolniczym, instytucje rynku pracy, instytucje otoczenia biznesu. Projektowane dodatkowe wsparcie pozarolniczych dziedzin aktywności na obszarach wiejskich z funduszy polityki spójności ocenić należy pozytywnie.

Skuteczność zakładanych celów w polityce rozwoju obszarów wiejskich będzie zależeć w głównej mierze od podziału środków finansowych przeznaczonych na drugi filar w budżecie WPR na lata 2014–2020. W listopadzie 2013 r. udało się ostatecznie osiągnąć najważniejsze porozumienia i decyzje w sprawie budżetu UE na lata 2014–2020 oraz zmian we Wspólnej Polityce Rolnej. Nie mogą one jednak napawać jednoznacznym optymizmem. Polska ma być największym beneficjentem środków w ramach drugiego filaru WPR (10,9 mld euro). W ramach płatności bezpośrednich, z budżetu UE mamy otrzymać 21,1 mld euro. Z myślą o utrzymaniu w Polsce odpowiedniego, zbliżonego do przeciętnej unijnej, poziomu płatności bezpośrednich przewiduje się przeniesienie 25% środków z unijnej koperty drugiego filaru WPR do filara pierwszego. Tę pomniejszoną kwotę środków będzie moż-

na uzupełnić dodatkowym wkładem z budżetu państwa, który i tak zgodnie z zasadą współfinansowania, musi zabezpieczyć wkład krajowy w ramach przyznanych środków z budżetu UE na wsparcie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Nasuwa się w tym miejscu pytanie, czy w obecnej, trudnej sytuacji naszych finansów publicznych takie wydatki będą możliwe? Dodać tutaj jeszcze należy, że polityka rozwoju obszarów wiejskich ma być prowadzona w ściślejszej koordynacji z innymi politykami rozwojowymi za pośrednictwem unijnych WRS oraz umowy o partnerstwie, zawieranej pomiędzy państwem członkowskim a KE. Stwarzałoby to szansę na dodatkowe wsparcie rozwoju terenów wiejskich z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFRROW, EFFR, EFS, Fundusz Spójności i EFMR). Szansa ta mogłaby zostać urzeczywistniona, o ile w programach pomocowych wspieranych środkami z powyższych funduszy przewidziane zostałoby w sposób przejrzysty wsparcie terenów wiejskich w dziedzinach wskazanych już w poprzednim akapicie[45].

Kolejne zastrzeżenia może nasuwać rozwiązanie przyznające KE kompetencje co do określania kwot wydatków w drodze aktu wykonawczego, przy jednoczesnym braku wyraźnych kryteriów tego podziału.

Wątpliwości może też nasuwać połączenie części dotychczasowych działań, realizowanych w ramach PROW na lata 2007–2013, w grupy działań wielokierunkowych i to o zróżnicowanym charakterze.

Jako pozytywne należy natomiast ocenić wyłączenie pomocy w odniesieniu do gospodarstw o najsilniejszym potencjale ekonomicznym.

Ze spraw bardziej szczegółowych: propozycje wsparcia ubezpieczenia upraw, zwierząt, utworzenie funduszy wspólnego inwestowania dotyczącego chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych, także zasługują na pozytywną ocenę, jeśli zważyć na coraz częstsze przypadki tych zjawisk w działalności rolniczej na obszarze całej UE.

45 Informacje i rozważania zawarte w ostatnich dwóch akapitach oparte zostały na urzędowych informacjach opublikowanych na stronach internetowych MRiRW. W szczególności została tutaj wykorzystana publikacja z dnia 21 listopada 2013 r. – Parlament Europejski akceptuje wyniki reform. Ukazała się ona bezpośrednio po przyjęciu przez PE (w dniach 19 i 20 listopada) budżetu UE na lata 2014–2020 oraz czterech rozporządzeń w sprawie reformy WPR, www.min.rol.gov.pl/pol.layout/set/print/content /view/full/43536

DESIGNING OF EU AID IN THE AREA OF RURAL DEVELOPMENT POLICY

Key words: Financial perspective, Common Agricultural Policy, Programme of Rural Development Area

The next EU financial perspective 2014–2020 will bring many changes in designing and implementing of EU aid in the area of the Common Agricultural Policy, especially in the rural development policy. These changes bind proposed mechanisms of the Common Agricultural Policy with the Europe 2020 Strategy. This strategy envisages greater integration of the objectives of the Common Agricultural Policy with the objectives of other EU policies (regional policy, social policy, cohesion policy, fisheries policy). Author of this article is not fully convinced of the effectiveness of these changes. This view results from decreasing aid measures for each of these policies. Moreover, the European Commission has been granted powers to determine the distribution of this aid measures without clear criteria. Execution of the Programme of Rural Development Area may be jeopardized because of the expected shift of some funds from the European Agricultural Fund for Rural Development to financing direct payments. For the full realization of the objectives of rural development policy, it is necessary to clearly specify the size of the funds allocated to rural areas in aid programs financed by other funds of the Common Strategic Framework.

Część II

GOSPODARSTWO ROLNE I GOSPODARKA GRUNTAMI ROLNYMI

Przemysław Litwiniuk[1]

Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP

W procesie analizy zespołów norm, składających się na poszczególne gałęzie prawa, wyodrębnia się w nauce pewne kategorie reguł, którym nadaje się miano „zasad prawa".[2] Te normy o szczególnym charakterze stanowią zwykle swoisty drogowskaz w kwestii identyfikacji i wykładni aksjologicznych podstaw oraz celów danej gałęzi prawa. Przyjmuje się, że zasady prawa wyznaczają kierunki interpretacji nie tylko poszczególnych norm, ale również – ze względu na ich doniosłe znaczenie – całych instytucji prawnych w ramach konkretnej gałęzi. Mają one niewątpliwie wpływ na sposób stosowania prawa, w tym dobór reguł kolizyjnych w procesie wykładni i ustalanie znaczeń klauzul generalnych, jak również inspirują do postulowania i podejmowania działań legislacyjnych w określonym obszarze regulacji.

Jeśli chodzi o źródła pochodzenia zasad prawa, czy też sposób ich wyodrębnienia w ramach całego systemu prawnego, to stwierdzić należy, iż nie istnieje jednorodna metoda stanowienia lub wyróżniania norm o tym szczególnym statusie. Na pewno nie można przyjąć, że zasady prawa zostały jakościowo wyeksponowane w ramach zamkniętego, przynajmniej z założenia, katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego na mocy przepisów Konstytucji RP.[3] Dlatego, biorąc pod uwagę charakter polskiego systemu prawnego – zorganizowanego hierarchicznie, ale grupującego normy w formalnie równe kategorie (konstytucyjne, prawa międzynarodowego, ustawowe, wykonawcze, prawa miejscowego), ocenić należy, że zasady prawa z rzadka tylko zostają wprost wyrażone w przepisach prawa pozytywnego, gdyż najczęściej są rezultatem rekonstrukcji, dokonywanej przez judykaturę i doktrynę, w oparciu o cechy i wartości systemu prawa w ogóle lub w ramach danej gałęzi. Zastrzec należy, że formułowanie zasad prawa nie może opierać się na ustaleniach o charakterze dowolnym – niezbędne jest powiązanie ich z wartościami wynikającymi z regulacji o charakterze nadrzędnym (np. ustrojowym) albo cie-

1 Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

2 Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, Zasady prawne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1974. Autorzy ci wskazują na dwa podstawowe typy zasad prawa: w sensie opisowym (kreujące wzorce ukształtowania instytucji prawnej) i w sensie dyrektywalnym (wskazujące wzorce zachowań lub stanów rzeczy).

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

szącymi się szeroką aprobatą wśród adresatów norm prawnych.[4] Kreowanie zasad prawa może być czasem oceniane jako praktyka prawotwórcza, gdyż niejednokrotnie nie sprowadza się ono do odtwarzania norm prawnych z treści obowiązujących przepisów, ale polega na wnioskowaniu o istnieniu nowej (innej) normy na podstawie normy lub zespołu norm wyraźnie przez ustawodawcę ustanowionych. Należy przy tym zaznaczyć, że teoretycznie przyjmuje się, iż inferowanie stanowi jednak element reguł wykładni. W ramach rozważań nad charakterem zasad prawa trzeba także mieć na uwadze, że normy te mają charakter stopniowalny. Można też mówić o hierarchii w zbiorze zasad prawa, ułożonej według źródła umocowania poszczególnych spośród nich.

Od zasady prawa w wyżej opisanym znaczeniu odróżnić należy pojęcie „zasady prawnej", o którym mowa w art. 61 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym,[5] którą to moc posiada uchwała wyjaśniająca zagadnienia i rozstrzygająca rozbieżności w wykładni prawa w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych i Sądu Najwyższego. Jednakże przyjąć należy, że autorytet Sądu Najwyższego, działającego w poszerzonym składzie, przyczynia się w wielu przypadkach do definiowania zasad prawa w rozumieniu niniejszego opracowania.

Studia nad zasadami prawa nie są obce nauce prawa rolnego. Próba opracowania katalogu zasad prawa rolnego została m.in. podjęta i zreferowana w 1979 r. na łamach „Państwa i Prawa" przez P. Czechowskiego i A. Stelmachowskiego.[6] Upływ ponad 30 lat, transformacja ustrojowa i gospodarcza, a także uzyskane przez Polskę członkostwo w Unii Europejskiej, wiążące się wprost z przyjęciem jej dorobku prawnego i zasad wspólnotowego rynku rolnego, zrewidowały zaproponowany wówczas katalog.[7] Współcześnie pierwszy z wyżej wymienionych Autorów zaproponował zmodyfikowaną listę zasad prawa rolnego, uszeregowaną według doniosłości regulacji prawnej:

1) zasada interwencyjnego oddziaływania przez Unię Europejską i państwa narodowe na rolnictwo i obszary wiejskie zgodnie z celem Wspólnej Polityki Rolnej UE;

2) zasada produkcyjności, w tym stymulacji przez państwo postępu techniczno–rolnego i biologicznego;

4 Por. W. Pogasz, O legitymowaniu zasad prawa, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1987, z. 2.
5 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 499.
6 Zob. P. Czechowski, A. Stelmachowski, Zasady prawa rolnego, „Państwo i Prawo" 1979, z. 12, s. 30–38.
7 Zaliczono do niego: 1) zasadę produkcyjności, a w jej ramach zasady: ochrony produkcyjności ziemi, ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy rolnika, stymulacji postępu techniczno–rolnego, specjalizacji i koncentracji; 2) zasadę zróżnicowanego planowego sterowania rolnictwem przez państwo; 3) zasadę kształtowania i ochrony zawodu rolnika; 4) zasadę preferencji dla uspołecznionych form gospodarowania.

3) zasada ochrony produkcyjności ziemi w ramach ochrony zasobów naturalnych w powiązaniu z zagospodarowaniem przestrzennym obszarów wiejskich;
4) zasada ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy rolnika oraz ochrony innych form gospodarowania ziemią.[8]

Próbę wyodrębnienia aktualnie obowiązujących zasad prawa rolnego podjął też A. Lichorowicz. Do najistotniejszych z nich Autor zaliczył:

1) zasadę ochrony trwałości warsztatu pracy producenta rolnego, w obrębie której wyróżnił: zasadę szczególnej ochrony interesów osób faktycznie prowadzących produkcję rolną wobec osób nie będących producentami rolnymi, zasadę pozytywnego oddziaływania na strukturę gruntową gospodarstw w celu jej modernizacji i zapewnienia gospodarstwom samowystarczalności ekonomicznej oraz zasadę kooperacji producentów rolnych;
2) konstytucyjną zasadę szczególnej ochrony rodzinnego charakteru gospodarstw jako podstawy ustroju rolnego Polski (art. 23 Konstytucji);
3) zasadę ekonomicznego i socjalnego równouprawnienia ludności miejskiej i wiejskiej, a w szczególności: wprowadzenie gwarancji zrównania, a w każdym razie zbliżenia dochodów ludności miejskiej i producentów rolnych, uwzględnianie losowego charakteru produkcji rolnej i związanej z tym konieczności zwiększonej ochrony producenta rolnego przed jednostronnym ponoszeniem ryzyka produkcyjnego oraz zapewnienie producentom rolnym i ich rodzinom takiego samego stopnia ochrony socjalnej jak ludności miejskiej;
4) zasadę maksymalnej ochrony zdrowotnej konsumenta produktów rolnych;
5) zasadę harmonizacji regulacji struktury i procesów produkcyjnych w rolnictwie z wymogami ochrony środowiska.[9]

Jak wyżej wspomniano, w ramach zbioru zasad prawa właściwych dla danej gałęzi można zastosować ich hierarchiczne uporządkowanie. Kluczem wartościującym może być w pierwszej kolejności kryterium kategorii (rangi) aktu, w którym dana zasada znajduje umocowanie. Z tego względu za cel niniejszego opracowania przyjęto analizę poszczególnych nazwanych powyżej zasad prawa rolnego w kontekście ich umocowania w przepisach rangi konstytucyjnej.[10] Efekty tej oceny mogą służyć za przyczynek do lepszego usystematyzowania tychże zasad oraz ustalenia zakresu ich spójności ze społeczno–gospodarczym modelem ustrojowym. Wydaje

8 P. Czechowski, Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. IX, s. 113.
9 A. Lichorowicz, Pojęcie i przedmiot prawa rolnego, Miejsce prawa rolnego w polskim systemie prawa, [w:] A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2009, s. 30–31.
10 Por. A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (świetle art. 23 Konstytucji), [w:] M. Wyrzykowski (red.), Konstytucyjne podstawy systemu prawa, Warszawa 2001.

się też, że rezultaty pogłębionych badań nad tą kwestią mogłyby stać się przydatne w procesie ustalania konstytucyjnego wzorca kontroli rozwiązań prawnych, której przedmiotem są obowiązujące normy prawa rolnego.

Wyartykułowana powyżej za P. Czechowskim zasada interwencyjnego oddziaływania przez Unię Europejską i państwa narodowe na rolnictwo i obszary wiejskie zgodnie z celem Wspólnej Polityki Rolnej UE[11] wydaje się nie mieć bezpośredniego umocowania w Konstytucji RP. To uogólniające określenie przedmiotowej zasady sprowadza się w istocie do uznania celów i zadań Wspólnej Polityki Rolnej oraz sposobów ich realizacji, wyrażonych przede wszystkim w art. 39 i 40 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)[12] za zasadę polskiego prawa rolnego. Jest to przejaw przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, co bezpośrednio wynika z treści art. 9 Konstytucji RP. Omawiana zasada eksponuje w pierwszej kolejności prymat prawa europejskiego nad krajowym w przedmiocie ustanawiania instrumentów interwencyjnych w rolnictwie. Warto przy tym zauważyć, że zakres dopuszczalnego interwencjonizmu krajowego w ramach prezentowanej koncepcji jest ściśle limitowany, zatem nie istnieje w obecnych uwarunkowaniach traktatowych w ramach uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej pełna swoboda programowania i realizowania krajowej polityki rolnej. To specyficzne ukształtowanie sytuacji prawnej polskiego ustawodawcy i właściwego ministra znajduje formalne umocowanie konstytucyjne. Po myśli art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Niewątpliwie Traktat dotyczący przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r.[13] stanowi przejaw realizacji uprawnienia do przekazania niektórych kompetencji władzy państwowej organizacji międzynarodowej, w tym także w obszarze programowania i wdrażania polityki rolnej. Problemy związane z obowiązywaniem, stosowaniem i przestrzeganiem norm prawnych, kształtowanych w umowie międzynarodowej oraz na jej podstawie, rozstrzygają reguły kolizyjne wyrażone w art. 91 Konstytucji RP. Zgodnie z nimi, tego rodzaju umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Nadto, jeżeli wynika to z ratyfikowanej umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Prymat prawa europejskiego został też wprost potwierdzony w postanowieniach Traktatu Akcesyjnego. Zgodnie z art. 2 Aktu, dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w traktatach stano-

11 A. Lichorowicz również zaprezentował pogląd, że „w związku z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej (…) katalog zasad uległ wzbogaceniu o zasady zawarte w art. 33 TWE". Zob. A. Lichorowicz, Pojęcie i przedmiot..., *op. cit.*, s. 31.

12 Dz. Urz. UE 2012 C 326.

13 Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

wiących podstawę Unii Europejskiej, stanowiącego część składową Traktatu Akcesyjnego, „od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z zasadami określonymi w tych Traktatach i niniejszym Akcie".[14] Prymat ten eksponowany jest również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.[15] W tym stanie rzeczy nie budzi wątpliwości, że normy prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej, dotyczące polityki rynkowo–dochodowej oraz strukturalnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, zachowują pierwszeństwo stosowania wobec regulacji krajowych.

Kolejne przywołane powyżej zasady – produkcyjności w aspekcie stymulacji przez państwo postępu techniczno–rolnego i biologicznego oraz ochrony produkcyjności ziemi w ramach ochrony zasobów naturalnych w powiązaniu z zagospodarowaniem przestrzennym obszarów wiejskich, a także zasada harmonizacji regulacji struktury i procesów produkcyjnych w rolnictwie z wymogami ochrony środowiska nawiązują pośrednio do wartości wyrażonych w ustawie zasadniczej. Kreują one obowiązek sprawowania przez władze publiczne aktywnej roli w celu zagwarantowania zgodności produkcji rolnej oraz kierunków postępu techniczno–rolnego i biologicznego z wymaganiami jakościowymi ochrony środowiska naturalnego i prawem własności intelektualnej, co w aspekcie negatywnym stanowi zakaz produkcji rolnej metodami nadmiernie godzącymi w uwarunkowania środowiskowe w znaczeniu biologicznym i przestrzennym oraz z naruszaniem prawa własności intelektualnej innych podmiotów, a w sensie pozytywnym nakazuje prowadzenie polityki zapewniającej osiąganie poziomu produkcji, gwarantującego bezpieczeństwo dostaw żywności w odpowiedniej ilości i o właściwej jakości. Za źródło konstytucyjne tychże obowiązków władzy publicznej przyjąć należy przede wszystkim art. 5, na mocy którego Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Dodatkowo, art. 74 ust. 1 i 2 nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrony środowiska. Adresatami podobnego obowiązku, ale na mocy art. 86, są wszystkie podmioty podległe postanowieniom Konstytucji RP. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego", ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji RP – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności

14 Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej, Warszawa 2003, s. 5.

15 Zob. np. orzeczenie ETS w sprawie 6/64 Flamino Costa v. ENEL (Zb. Orz. 1964, s. 585), orzeczenie ETS w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, (Zb. Orz. 1970, s. 1161).

Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat środowiska i rozwoju, mającej miejsce w Rio de Janeiro w dniach 3–14.06.1992 r. W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny.[16] Dodatkowo, Trybunał w innym orzeczeniu wskazał, że wymagania w dziedzinie ochrony środowiska, rzutujące przede wszystkim na ukształtowanie swobody działalności gospodarczej, mogą również uzasadniać ingerencję w sferę praw właścicieli przy zachowaniu proporcjonalności ingerencji i nienaruszaniu istoty prawa własności.[17] W tym kontekście nie dziwi uwzględnianie przez władze publiczne w ramach programowania mechanizmów nowej Wspólnej Polityki Rolnej istotnych wydatków na dopłaty do praktyk rolnośrodowiskowych oraz akceptacja dla konsekwentnego „zazieleniania" tej polityki.

Natomiast zgodnie z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 Konstytucji RP, państwo ma obowiązek chronić własność, co rozciąga się niewątpliwie również na ochronę własności intelektualnej, której poszanowanie ma coraz większe znaczenie w związku z dynamicznym rozwojem biotechnologii.

Zasada ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy rolnika oraz ochrony innych form gospodarowania ziemią (wg P. Czechowskiego) i zasada ochrony trwałości warsztatu pracy producenta rolnego (wg A. Lichorowicza) posiadają realne umocowanie prawne w przepisach ustaw zwykłych, ale na gruncie Konstytucji RP doznają znacznego osłabienia w kontekście treści art. 21, chroniącego m.in. prawo dziedziczenia. Należy tu w szczególności przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego[18] w sprawie o sygn. P 4/99, znoszący obowiązujące do początku 2001 roku szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych. Trzeba jednak podkreślić, że wniosku wypływającego z sentencji tego orzeczenia nie powinno się absolutyzować. Już przecież w uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził, że ustawodawca – w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia – może odwołać się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego i realizując ją, potraktować gospodarstwo rolne jako szczególny przedmiot dziedziczenia, poddając je w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom. Zdaniem Trybunału, art. 23 zd. 2 Konstytucji nie wyłącza wprowadzenia co do spadku, w którego skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej w określonych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego. Trybunał podkreślił jednak, że modyfikacje te nie mogą być dowolne, ale służyć mają praktycznej realizacji wartości konstytucyjnej wyrażonej w art. 23 ustawy zasadniczej. Z tych względów omawianym zasadom można w tym zakresie przypisać charakter postulatywny, a w oparciu

16 Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r. sygn. K 23/05 (OTK ZU 2006, Nr 6A, poz. 62).
17 Wyrok TK z dnia 15 maja 2006 r. sygn. P 32/05 (OTK ZU 2006, Nr 5A, poz. 56).
18 Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r. sygn. P 4/99 (OTK ZU 2001, Nr 1, poz. 5).

o nie inspirować ustawodawcę zwykłego do wprowadzenia głębszej ochrony warsztatu pracy rolnika oraz ochrony jego produkcyjności i dochodowości.

Za konstytucyjną podstawę ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy w sensie funkcjonalnym można też przyjąć art. 24 ustawy zasadniczej. Ustrojodawca zobowiązał w nim władze publiczne do ochrony pracy i sprawowania nadzoru nad jej warunkami. Ocenić należy, iż sens tej regulacji nie ogranicza się wyłącznie do zapewnienia ochrony praw pracowników w relacjach z pracodawcami, ale także – w szerszym rozumieniu – do otoczenia opieką w drodze odpowiednich regulacji ochrony warsztatów pracy osób samozatrudniających się, w tym również rolników. Chodzi tu o powstrzymanie się ustawodawcy od wdrażania rozwiązań prawnych, godzących w organizacyjne i ekonomiczne podstawy funkcjonowania takich jednostek, przy jednoczesnym stosowaniu instrumentów umacniających możliwości organizowania sobie przez obywateli zatrudnienia o produktywnym charakterze. Stąd też obowiązek sprawowania państwowego nadzoru nad warunkami pracy dotyczy więc także pracy rolniczej, przy której dochodzi do ponadprzeciętnej liczby wypadków, co implikuje konieczność prowadzenia działań prewencyjnych.[19] Warto też zwrócić uwagę na ustanowioną w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego[20] zasadę preferencji producenta rolnego (rolnika indywidualnego), mającą zastosowanie w procesie trwałego rozdysponowywania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ukierunkowaną na powiększanie rodzinnych gospodarstw rolnych.

Wyżej opisane podejście koresponduje również ściśle z wartościami wyrażonymi w art. 65 ust. 1 i 5 Konstytucji RP (wolność wyboru i wykonywania zawodu, obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego i produktywnego zatrudnienia) oraz w art. 66 (gwarancje bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) i art. 67 ustawy zasadniczej (prawo do zabezpieczenia społecznego).

Również wyrażoną przez A. Lichorowicza zasadę ekonomicznego i socjalnego równouprawnienia ludności miejskiej i wiejskiej warto przeanalizować w świetle wartości konstytucyjnych. Oczywiście, w pierwszej kolejności nasuwa się art. 32 ustawy zasadniczej, głoszący, iż wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Dodatkowo, ust. 2 tego artykułu statuuje zakaz dyskryminacji z jakiejkolwiek przyczyny, w tym w życiu społecznym i gospodarczym. Według Trybunału Konstytucyjnego art. 32 stanowi całość normatywną. Ustęp 1 formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej, zarówno stanowiących, jak i stosujących prawo. Natomiast ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia. Określa także bli-

19 Zob. P. Litwiniuk, M. Podstawka, Ubezpieczenie wypadków przy pracy rolniczej, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo–Humanistycznego w Siedlcach" 2011, nr 91, s. 18–30.

20 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 803).

żej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty.[21] Trybunał wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w świetle zasady równości jest oceniany zawsze w ramach ich określonej klasy (kategorii), co oznacza, że porównywane podmioty powinny być takie same pod względem ich relewantnej (istotnej) cechy w kontekście danego uregulowania. Podejście to uzasadnia rozpatrywanie sytuacji producentów rolnych w porównaniu z uczestnikami obrotu (w tym pracownikami) w innych sektorach polskiej gospodarki. Trzeba przy tym pamiętać, że ustanowiona w art. 32 Konstytucji RP zasada równości jest ściśle powiązana z zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 ustawy zasadniczej.[22]

Wskazać także należy, iż rolnicy objęci są też formalnie na równych prawach z pracownikami innych sektorów gospodarki opieką państwa nad warunkami pracy (art. 24, art. 66), gwarancjami zabezpieczenia społecznego (art. 67) i ochrony zdrowia (art. 68). Jednakże pewne jest, że w praktyce wzorce te w wielu przypadkach mają wciąż charakter intencjonalny. Wprowadzenie postulowanej przez Autora tej zasady gwarancji zrównania lub zbliżenia dochodów ludności miejskiej i producentów rolnych może okazać się niemożliwe w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. Tak głęboka ingerencja prawodawcza w stosunki gospodarcze mogłaby nie ostać się w konfrontacji z wzorcem konstytucyjnym wyrażonym w art. 20 ustawy zasadniczej. Jednakże zgodzić się należy, że założenie to stanowić powinno cel polityki państwa – i jako taki może być przecież elementem treści zasady prawa – ukierunkowanej na spłaszczanie dysparytetów dochodów pomiędzy poszczególnymi grupami społeczno–zawodowymi. Postulat uwzględniania losowego charakteru produkcji rolnej i wynikającej z tego faktu konieczności zwiększenia ochrony przed ryzykiem produkcyjnym powinien być akceptowany w świetle zasad i wartości konstytucyjnych. Można ocenić, iż w obliczu tej okoliczności walor zgodności z ustawą zasadniczą zachowują rozwiązania ustawowe kreujące preferencyjny (faworyzujący) system ubezpieczeń społecznych oraz majątkowych rolników i członków ich rodzin. Pogłębionej analizy wymaga natomiast kwestia zrównania stopnia ochrony socjalnej ludności trudniącej się rolnictwem i pozostałej. Sposób ustalania prawa rolników i członków ich rodzin do zasiłków, stypendiów socjalnych oraz ich wysokości zasługuje na zainteresowanie nim Trybunału Konstytucyjnego.

W kontekście zasady równouprawnienia ludności miejskiej i wiejskiej warto zwrócić też uwagę na pozytywny przejaw dostrzeżenia i równoprawnego uznania

21 Wyrok TK z dnia 23 października 2001 r. sygn. K 22/01 (OTK ZU 2001, Nr 7, poz. 215).

22 W wyroku TK z dnia 15 listopada 2005 r. sygn. P 3/05 (OTK ZU 2005, Nr 10A, poz. 115) Trybunał wyraził pogląd, że zasada równości i zasada sprawiedliwości społecznej ma zbliżony zakres treściowy, nakazuje bowiem równo traktować podmioty wykazujące takie same cechy istotne w przypadku przyznawania określonego dobra.

przez ustrojodawcę zróżnicowanych form organizacyjno–prawnych aktywności rolników oraz innych grup zawodowych. Mianowicie, art. 12 i art. 59 Konstytucji RP zapewniają wolność tworzenia i działania organizacji, w tym organizacji społeczno–zawodowych rolników oraz wolność zrzeszania się w nich. Wskutek tej regulacji rolnicy zostali przez ustrojodawcę w sposób wyraźny uznani za uczestników społeczeństwa obywatelskiego, uprawnionych do organizowania się także w specyficznej formie w celu popierania swoich interesów zawodowych, socjalnych i innych. Przewidziana dla rolników dodatkowa, obok związków zawodowych formuła: organizacje społeczno–zawodowe jest przejawem dostrzeżenia specyfiki wiejskiej. Jak zauważa się w literaturze, rolnicy – w przeciwieństwie do robotników – pozostają w rozproszeniu; nie łączy ich wspólny zakład pracy, co powoduje ich relatywną słabość. Dlatego zagwarantowanie prawa zrzeszania się w organizacjach społeczno–zawodowych ma szczególnie duże znaczenie.[23] Problematyka ta zyskała na znaczeniu po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej i zaistnieniu potrzeby reprezentowania zbiorowych interesów rolników na szczeblu wspólnotowym.[24]

Kolejna zasada – maksymalnej ochrony zdrowotnej konsumenta produktów rolnych niewątpliwie wpisuje się w wartości gwarantowane konstytucyjnie. Nie trudno dostrzec, że zadania realizowane przez normy prawa rolnego są istotne nie tylko dla producentów rolnych, ale i konsumentów. W oparciu o to warto ponownie odwołać się do treści normatywnej art. 5 Konstytucji RP, z której m.in. wywodzimy gwarancję zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Pojęcie bezpieczeństwa żywności, oprócz zasygnalizowanego wyżej aspektu zapewnienia jej dostaw, jest rozpatrywane też w kontekście ochrony zdrowia konsumenta, co się wiąże z potrzebą nadzoru państwowego nad procesami związanymi z wytwarzaniem żywności i handlem nią. Problematyka ta jest w szczególności przedmiotem zainteresowania prawa żywnościowego, obejmującego normy regulujące bezpieczeństwo żywności (*food safety*) i jej jakość rynkową (*food quality*) na etapie produkcji, przetwarzania i obrotu gospodarczego.[25] Regulacje prawa żywnościowego wpisują się także w realizację uprawnienia ściśle powiązanego z tym wywiedzionym z art. 5 ustawy zasadniczej – prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny z przepisu art. 68 ust. 1 wywiódł podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia oraz obiektywny nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są konieczne dla należytej ochrony i realizacji tego prawa.[26] Dodatkowo, art. 76 Konstytucji RP nakłada na władze publiczne obowiązek chronienia konsu-

23 S. Prutis, Rolnicy indywidualni, Społeczno–zawodowe organizacje rolników, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 144.

24 Zob. E. Tomkiewicz, Legitymizacja organizacji rolników w UE i ich wpływ na regulacje unijnego prawa rolnego, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. IX, s. 271–281.

25 M. Korzycka–Iwanow, Prawo żywnościowe, Zakres i cechy charakterystyczne prawa żywnościowego, [w:] A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2009, s. 474.

26 Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r. sygn. K 2/98 (OTK ZU 1999, Nr 3, poz. 38).

mentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zatem sprawowanie nadzoru nad procesem produkcji, przetwarzania i wprowadzania do obrotu żywności, formułowanie przez ustawodawcę obowiązków producentów żywności o charakterze jakościowym i informacyjnym oraz utworzenie organizacyjno–prawnych form weryfikowania spełniania tych wymagań, stanowią elementy systemu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów.

Ostatnia z przedstawionych zasad prawa rolnego to konstytucyjna zasada szczególnej ochrony rodzinnego charakteru gospodarstw jako podstawy ustroju rolnego Polski (art. 23 ustawy zasadniczej). Jako jedyna z omawianych norm o szczególnym charakterze posiada ona bezpośrednie umocowanie w Konstytucji RP, czego w ramach niniejszego opracowania nie trzeba dowodzić. Wprowadzenie do ustawy zasadniczej tego rodzaju treści jest w pewnym sensie nawiązaniem do polskiej tradycji istnienia tzw. zapisu rolnego. Usytuowanie go w rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita" stwarza wrażenie nadania mu doniosłego charakteru, choć w rzeczywistości mamy tu do czynienia z tzw. kategorią zasady ustrojowej „drugiego szczebla", dopełniającej i konkretyzującej zasady bardziej ogólne, głównie zasadę społecznej gospodarki rynkowej.[27] Jednakże należy wyrazić pogląd, iż zasada wynikająca z art. 23 Konstytucji RP, mimo zastrzeżeń poczynionych w zdaniu drugim przepisu, znajduje zastosowanie zarówno w statycznej, jak i dynamicznej formule. W pierwszej z nich oznacza obowiązek powstrzymania się przez władze publiczne od stanowienia regulacji godzących w podstawy działalności rodzinnych gospodarstw rolnych, a w drugiej sprowadza się do nałożenia na państwo obowiązku aktywnego podejmowania działań zapobiegających odchodzeniu za sprawą zjawisk i mechanizmów rynkowych od modelu gospodarstwa rodzinnego.[28] Podobny pogląd wyraża W. Skrzydło, stwierdzając, że z zasady tej wynika obowiązek państwa stanowienia prawa, które będzie wspierać gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej, jak również wprowadzania uregulowań prawnych chroniących interesy właścicieli takich gospodarstw.[29] Wydaje się jednak, że oczekiwana aktywna postawa władz publicznych w zakresie wspierania i ochrony rodzinnego charakteru gospodarstw powinna uwzględniać dyrektywy wynikające z konstytucyjnej zasady pomocniczości.[30] Gospodarstwo rodzinne nie jest definiowane na gruncie przepisów konstytucji, trudno też przyjąć, że mamy tu do czynienia z pojęciem zastanym, czyli w miarę jednolicie rozumianym w doktrynie prawa. Zresztą, podobne problemy w definiowaniu tego pojęcia występują na grun-

27 L. Garlicki, *K*omentarz do art. 23, [w:] K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2005, s. 3.

28 Por. R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008, s. 72–73.

29 W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, s. 28.

30 Por. P. Litwiniuk, Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji, [w:] M. Zubik (red.), XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., Warszawa 2012, s. 48–59.

cie prawa Unii Europejskiej.[31] Definicja legalna „gospodarstwa rodzinnego" została wprowadzona co prawda w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, ale wydaje się, że jego ustawowy desygnat ma węższe znaczenie od swego konstytucyjnego odpowiednika. Przyjęcie bardziej otwartej koncepcji gospodarstwa rodzinnego pozwoliłoby na usprawiedliwione ukształtowanie nowej sytuacji prawnej, chociażby w obszarze opodatkowania i obciążenia składkami na ubezpieczenia społeczne, gospodarstw aktywniej uczestniczących w wiejskim życiu gospodarczym, które mogłyby realizować rolę nie tylko jednostek produkcyjnych, ale również lokalnych ognisk mikroprzedsiębiorczości, kultywowania tradycji, rozwoju kultury, umacniania więzi rodzinnych i urozmaicania krajobrazu społecznego.[32] Dlatego konstytucyjne pojęcie gospodarstwa rodzinnego nadal wymaga twórczego rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym i programach ustanowionych w ramach realizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Warto mieć na uwadze, iż Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że gospodarstwo rodzinne, jako wartość konstytucyjna, może być przedmiotem szczególnej ochrony – co przesądza o słuszności w wyeksponowaniu omawianej zasady – ale ochrona ta udzielana na mocy odrębnych przepisów powinna być uzasadniona.[33] W innym wypadku przyjęte instrumenty prawne będą musiały pozostawać w pełnej zgodności z wartościami wyrażonymi w art. 21 i 22 ustawy zasadniczej.[34] Z orzecznictwa trybunalskiego, które co prawda osłabiło restrykcyjne regulacje dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych, trzeba przede wszystkim wywodzić upoważnienie dla ustawodawcy do rozwoju instytucji gospodarstwa rodzinnego, do czego inspiracją może być ogłoszony przez ONZ Międzynarodowy Rok Rolnictwa Rodzinnego 2014.

Reasumując stwierdzić należy, że zaproponowane przez P. Czechowskiego i A. Lichorowicza zasady prawa rolnego posiadają wielopłaszczyznowe umocowanie w przepisach Konstytucji RP, które pozwala na ich lepsze zrozumienie i pełniejsze zdefiniowanie. Jedyna natomiast zasada o randze konstytucyjnej wymaga dla swej większej użyteczności szerszego wykorzystania na gruncie ustaw zwykłych.

Wydaje się też, że potrzebą czasu jest nowe, nieco szersze, spojrzenie na zasady prawa rolnego, zastanowienie się nad nazwaniem nowych, szczególnie w świetle doświadczeń już niemal dekady członkostwa Polski w Unii Europejskiej i ponad piętnastu lat obowiązywania ustawy zasadniczej z 1997 roku.

31 Zob. A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000 r.; B. Tańska–Hus, M. Orlewski, Pojęcie gospodarstwa rolnego i rodzinnego w ustawodawstwie UE i w Polsce, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu" 2006, nr 540, s. 537–541.

32 Por. K. Stefańska, Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rodzinnego, „Studia Iuridica Agraria" 2001, t. II, s. 164.

33 Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r. sygn. P 4/99 (OTK ZU 2001, Nr 1, poz. 5).

34 Por. T. Kurowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda, „Studia Iuridica Agraria" 2010, t. VIII, s. 14–29.

THE EMPOWERMENT OF THE PRINCIPLES OF AGRICULTURAL LAW IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

Key words: the principle of agricultural law, the Constitution of the Republic of Poland, the Constitutional Tribunal, the Common Agricultural Policy, the system of agriculture.

Within the set of principles of agricultural law there can be distinguished those that are directly or indirectly empowered in the Constitution of the Republic of Poland. The outcome of analyzing them according to this criterion may serve as contribution to better systematize these principles and to determine the extent of their consistency with the socio–economic model of the system. It also appears that the results of in–depth research of this issue could become useful in the determination of the constitutional norm for controlling legal solutions applicable to the existing provisions of agricultural law.

As a result of the analysis conducted, it can be assessed that the principles of agricultural law proposed by P. Czechowski and A. Lichorowicz have multifaceted empowerment in the provisions of the Constitution, which allows to better understand and more fully define them. The only principle of a constitutional status, regarding the family farm as the basis of the agricultural system, for its greater usefulness, requires a wider application on the basis of ordinary laws. It seems that it is the requirement of the times to take a new, slightly more comprehensive, look at the principles of agricultural law and to cogitate on establishing new ones, particularly in the light of the experience of almost a decade of the Polish membership in the European Union and more than fifteen years of the Constitution of 1997.

Jerzy Bieluk[1]

O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego

1. Zagadnienia wstępne

Działalność w zakresie produkcji rolnej może być prowadzona w różnej formie prawnej – jako działalność osoby fizycznej, osoby prawnej, jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej. Działalność taka prowadzona jest w ramach określonej całości organizacyjnej, którą możemy określić jako rolniczą jednostkę wytwórczą (bądź jednostkę produkcyjną). W prawie polskim występują dwa legalne pojęcia zorganizowanych jednostek produkcyjnych – gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo. Oba zdefiniowane są w kodeksie cywilnym, do którego wprowadzono je w 1990 roku.[2]

Zmiany gospodarcze zachodzące od 1989 roku przeobraziły polskie rolnictwo. Rolnictwo w roku 1990 to niewielkie, słabo umaszynowione gospodarstwa, obok wielkich, niewydolnych gospodarczo państwowych gospodarstw rolnych. Dziś coraz większe znaczenie ma grupa gospodarstw silnych gospodarczo, dużych powierzchniowo, często zajmujących się wyspecjalizowaną produkcją na ogromną skalę.

Ostatni spis rolny wykazał interesujące zmiany w strukturze i wielkości produkcji gospodarstw rolnych.[3] Według wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2010[4] liczba gospodarstw rolnych w czerwcu 2010 r. wynosiła 2277,6 tys. W zależności od szacunków i przyjętej terminologii około siedemset tysięcy do miliona go-

1 Uniwersytet w Białymstoku

2 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.); dalej również: kc.

3 Zgodnie z pojęciami statystyki publicznej używanymi przez rachmistrzów spisowych indywidualne gospodarstwo rolne to gospodarstwo o powierzchni użytków rolnych od 0,1 ha, będące własnością lub znajdujące się w użytkowaniu osoby fizycznej lub grupy osób oraz gospodarstwo rolne osoby nie posiadającej użytków rolnych lub posiadającej użytki rolne o powierzchni mniejszej niż 0,10 ha, która ma co najmniej: 1 sztukę bydła lub (i) 5 sztuk trzody chlewnej albo 1 lochę lub (i) 3 sztuki owiec lub (i) kóz lub (i) 1 konia lub (i) 30 sztuk drobiu lub (i) 1 strusia lub (i) 5 sztuk samic królików lub (i) 5 sztuk samic pozostałych zwierząt futerkowych lub (i) 3 sztuki pozostałych zwierząt utrzymywanych na rzeź lub (i) 1 pień pszczeli, zob. www.stat.gov.pl

4 A. Łączyński (kierownik zespołu), Powszechny spis rolny 2010. Charakterystyka gospodarstw rolnych, Warszawa 2012, s. 76 i n. (www.stat.gov.pl), zob. też W. Jagła, Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego a zmiany w KRUS, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia" 2011, nr 42, s. 67 i n.

spodarstw to gospodarstwa socjalne, nie mające szans na rozwój, nie dysponujące maszynami, ani środkami na inwestycje.[5] Natomiast około 20 tysięcy gospodarstw w Polsce to duże jednostki wytwórcze, o produkcji przekraczającej sto tysięcy euro rocznie.[6]

Wyniki powszechnego spisu rolnego potwierdziły, iż w Polsce następuje wyraźne wyodrębnienie gospodarstw silnych, nastawionych na produkcję towarową, produkujących na rynek, wciąż jednak istotne liczebnie są gospodarstwa niewielkie, nie produkujące na rynek, mające charakter socjalny.

Rzeczywistość gospodarcza przez ostatnie 25 lat zmieniła się zasadniczo. Powstała grupa gospodarstw silnych ekonomicznie, mających spore zyski, inwestujących, prowadzących rachunkowość, często mających własną markę, klientelę. Jest to grupa rosnąca liczebnie, wśród której wyróżnić należy podmioty prowadzące działalność w ramach działów specjalnych produkcji rolnej. Gospodarstwa mające po kilkaset hektarów, prowadzące intensywną produkcję rolną, wielkie fermy drobiu, czy zwierząt futerkowych, ogromne szklarnie, to rzeczywistość polskiego rolnictwa. Obok występują gospodarstwa, w których produkcja praktycznie nie jest prowadzona lub prowadzona jest w znikomym zakresie, na potrzeby własne. Tego rodzaju gospodarstwa socjalne to też istotny element polskiej wsi. Obecnie do obu kategorii, krańcowo różnych gospodarczo, stosujemy to samo pojęcie gospodarstwa rolnego. Koniecznością gospodarczą jest wyróżnienie kategorii przedsiębiorstwa rolnego i w ten sposób włączenie części rolników, zajmujących się produkcją towarową, w reguły profesjonalnego obrotu gospodarczego.

2. Gospodarstwo rolne ujęcie ekonomiczne

Gospodarstwo rolne to przede wszystkim zjawisko społeczne i gospodarcze. W ekonomicznej literaturze przedmiotu znajdziemy spojrzenie na gospodarstwo przede wszystkim z punktu widzenia funkcji, jakie pełni w społeczeństwie i gospodarce. Literatura ekonomiczna zawiera wiele rozważań na temat pojęcia gospodarstwa rolnego i definiuje je na różne sposoby, uwzględniając jego rolę w procesie wytwórczym w rolnictwie. Zgodnie z zawartymi tam definicjami gospodarstwo rolne to podstawowa jednostka wytwórcza w rolnictwie, która znajduje się w sferze materialnej aktywności człowieka zajmującej się produkcją żywności oraz innych produktów wytwarzanych przede wszystkim w oparciu o naturalne procesy biologiczne.

5 Około 950 tysięcy z istniejących w 2002 r. 2933 tys. gospodarstw, z czego 74,2% prowadziło działalność rolniczą, a w tym 32,2% produkowało głównie na rynek. Zob. A.P. Wiatrak Przedsiębiorstwo rolnicze – istota działania i zakres występowania, „SERiA Roczniki Naukowe" 2005, t. VII, z. 1, s. 280 i n.

6 A. Łączyński (kierownik zespołu), Powszechny spis rolny. Charakterystyka…, *op. cit.*, s. 175.

Patrząc na jednostkę produkcyjną z punktu widzenia rynkowego, dostrzegamy przemianę gospodarstwa rolnego w przedsiębiorstwo rolne.[7] Gospodarstwo rolne to jednostka wytwórcza wewnętrznie zorganizowana, wytwarzająca produkty rolne. Każda taka jednostka produkcyjna, bez względu na jej rozmiary, jest kwalifikowana jako gospodarstwo rolne. Aby określić ją w kategorii przedsiębiorstwa, należy spojrzeć na nią z punktu widzenia powiązań z rynkiem. Za przedsiębiorstwo rolne uznać należy bowiem rolniczą jednostkę produkcyjną wytwarzającą produkty rolne na rynek.[8] Dysponuje ona tymi samymi czynnikami produkcji, co w przypadku gospodarstwa rolnego, jednak decydujące tu jest nastawienie rynkowe.[9] Wyróżnikiem przedsiębiorstwa jest więc towarowość produkcji, wytwarzanie nadwyżek produkcji i kierowanie ich na rynek. Przedsiębiorstwem rolnym nie będzie jednostka produkcyjna nastawiona przede wszystkim na zaspokajanie potrzeb wewnętrznych. Kryterium rynkowe nie jest w pełni ścisłe, gdyż drobne nadwyżki wytwarzane są z reguły w każdym gospodarstwie. Jednak w przypadku przedsiębiorstwa uznać należy, iż decyduje tu nastawienie na produkcję, która ma być sprzedawana. Podsumowując, uznać należy, jak podkreślał M. Urban, że każdy warsztat rolny jest gospodarstwem rolnym, ale nie musi być przedsiębiorstwem. W odwrotną stronę ta zależność nie funkcjonuje.[10]

Jak stwierdza A.P. Wiatrak: „nastawienie gospodarstwa rolnego na działalność zarobkową oraz uzyskiwanie korzyści ekonomicznych i społecznych jest podstawą jego nazwania przedsiębiorstwem i to niezależnie, jak stanowi w tym zakresie

7 Por. też typologia gospodarstw rolnych zaproponowana przez A. Wosia (gospodarstwa naturalne i półnaturalne, drobnotowarowe, średniotowarowe (farmy rodzinne), wysokotowarowe (opierające się wyłącznie na pracy najemnej, w których gospodarstwo domowe jest całkowicie oddzielone od gospodarstwa produkcyjnego), A. Woś, Agrobiznes. Mikroekonomia, t. 2, Warszawa 1996, s. 346. Zgodzić się należy również ze zdaniem, iż „granica między nietowarowymi a towarowymi gospodarstwami rolnymi ma (…) w dużym stopniu charakter umowny. Natomiast istotne z punktu widzenia ekonomicznego jest to, czy gospodarstwa mają ekonomiczne przesłanki do podejmowania inwestycji, i czy to czynią", tak W. Józwiak, A. Kagan, Gospodarstwa towarowe a gospodarstwa wielkotowarowe, „Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G" 2008, t. 95, z. 1, s. 23.

8 Zob. W. Ziętara, Miary wielkości gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych, „Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G" 2009, z. 4, s. 269. „W przeciwieństwie do gospodarstwa przedsiębiorstwo rolnicze stanowi jednostkę gospodarczą wyodrębnioną pod względem organizacyjnym, ekonomicznym i prawnym nastawioną na wytwarzanie produktów i usług rolniczych w celu ich sprzedaży. (…) Gospodarstwa zwane indywidualnymi produkującymi na sprzedaż (towarowe) mają charakter przedsiębiorstw. Są one wyodrębnione pod względem organizacyjnym, prawnym i ekonomicznym. Funkcjonują jako samodzielne podmioty gospodarcze. Są one wpisane do gminnych rejestrów gospodarstw. Funkcjonują w formie prawnej przedsiębiorstwa osoby fizycznej, mimo że ustawa o działalności gospodarczej nie uwzględnia działalności rolniczej (…). Natomiast pozostałe jednostki, które prowadzą produkcję rolniczą na własne potrzeby są gospodarstwami z merytorycznego punktu widzenia..." Por. też A.P. Wiatrak, Przedsiębiorstwo rolnicze..., *op. cit.*, s. 279, wskazuje, iż ekonomiści zdają sobie sprawę z tego, że definicje prawnicze mogą różnić się od ekonomicznych, natomiast z punktu widzenia ekonomii gospodarstwo nastawione na działalność zarobkową jest przedsiębiorstwem. „Nastawienie gospodarstwa rolniczego na działalność zarobkową oraz uzyskiwanie korzyści ekonomicznych i społecznych jest podstawą jego nazwania przedsiębiorstwem i to niezależnie, jak stanowi w tym zakresie ustawodawstwo prawne. Z ekonomicznego punktu widzenia wszystkie gospodarstwa rolnicze (również rodzinne) zajmujące się produkcją rolniczą przeznaczoną na sprzedaż i powiązane z rynkiem nazywamy przedsiębiorstwami", s. 279 i n.

9 Zob. S. Prutis, Gospodarstwo rolne. Pojęcie i jego ewolucja na tle przekształceń europejskich, [w:] P. Czechowski, M. Koszycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997, s. 81.

10 Szerzej na ten temat M. Urban, Ekonomika i organizacja gospodarstw rolnych, Warszawa 1984, s. 87.

ustawodawstwo prawne. Z ekonomicznego punktu widzenia wszystkie gospodarstwa rolnicze (również rodzinne) zajmujące się produkcją rolniczą przeznaczoną na sprzedaż i powiązane z rynkiem nazywamy przedsiębiorstwami."[11]

Pojęciem przedsiębiorstwa rolnego posługiwać się możemy w sytuacji, gdy mamy do czynienia z rynkowo zorientowanym gospodarstwem rolnym. Pojęcie gospodarstwa rolnego jest pojęciem podstawowym, przedsiębiorstwo zaś jest jego odmianą. Obserwujemy szereg procesów różnicujących wysoko wyspecjalizowane, doskonale zorganizowane gospodarstwa rolne, działające na sposób przemysłowy, automatyzujące procesy produkcji, zatrudniające na dużą skalę siłę najemną, od małych, wykorzystujących tylko pracę własną gospodarstw, gdzie często podstawowym źródłem dochodu są płatności do gruntów.[12]

Z punktu widzenia ekonomii, gospodarstwo rolne nastawione na produkcję rynkową jest rodzajem przedsiębiorstwa. Do analizy funkcjonowania gospodarstw używa się tych samych narzędzi co przy analizie działalności nierolniczej.[13] Za ugruntowany pogląd, przyjąć należy, iż „gospodarstwa rolnicze, jako podstawowe jednostki produkcyjne w rolnictwie prowadzące produkcję towarową mają charakter przedsiębiorstw".[14]

3. Wzajemny stosunek pojęć – przedsiębiorstwo i gospodarstwo rolne w prawie polskim

Prawidłowością polskiego ustawodawstwa jest wyraźne rozdzielenie pojęć gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa.[15] W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks handlowy[16] pojęcia przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego występują odrębnie.

Gospodarstwo rolne w ujęciu kodeksu handlowego było jednostką handlową prowadzącą działalność zmierzającą do uzyskania produktów rolnych za pomocą sił przyrody. Działalność taka była przeciwstawiona działalności handlowej – kluczo-

11 A.P. Wiatrak, Przedsiębiorstwo rolnicze…, *op. cit.*, s. 279; zob. też B. Klepacki, Wybrane pojęcia z zakresu organizacji gospodarstw, produkcji i pracy w rolnictwie, Warszawa 1997, s. 9 i n.

12 Zob. A. Marcysiak. A. Marcysiak, Wpływ płatności bezpośrednich na dochody gospodarstwa rolniczego, „Roczniki Naukowe SERiA" 2010, t. XII, z. 3, s. 253–256, zgodnie z badaniami autorów w grupie badanej średni udział płatności bezpośrednich do gruntów w dochodzie gospodarstwa rolnych wynosił 31,7% i zwiększał się w przypadku gospodarstw mniejszych (badania obejmowały 2009 rok).

13 Por. A. Goliszek, Kultura organizacyjna gospodarstw rolnych. Podstawy teoretyczne, „Roczniki Naukowe SERiA" 2008, t. X, z. 3, s. 155–159.

14 Por. W. Ziętara, Tendencje i możliwości rozwoju przedsiębiorstw o różnych kierunkach produkcji, „Roczniki Naukowe SERiA" 2011, t. XIII, z. 5, s. 87.

15 Tak słusznie R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Poznań 1992, s. 63, tak też: P. Czechowski, A. Niewiadomski, Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VIII, s. 54.

16 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks Handlowy (Dz.U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502 z późn. zm.).

wemu pojęciu przy określaniu kupca (czyli przedsiębiorcy).[17] Tylko niektóre gospodarstwa rolne – zgodnie z kodeksem handlowym – prowadzone w większym wymiarze mogły być wpisane do rejestru handlowego, ale ten wpis nie pozwalał na uzyskanie statusu przedsiębiorcy.[18]

W okresie powojennym regulacja kodeksu handlowego została utrzymana, choć jej znaczenie zdecydowanie zmalało z powodów ideologicznych. Jednak rozdział przedsiębiorstwo – gospodarstwo rolne został utrzymany, a nawet pogłębiony poprzez utożsamienie pojęcia przedsiębiorstwa z sektorem publicznym gospodarki. Jednostki państwowe, prowadzące działalność rolniczą, uzyskiwały status przedsiębiorstwa państwowego.[19]

Do kodeksu cywilnego pojęcia gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa wprowadzono od 1 października 1990 r.[20] Zgodnie z art. 55^1 kc. w obecnym brzmieniu:[21] „przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Obejmuje ono w szczególności:

1) oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa);
2) własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości;
3) prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych;
4) wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne;
5) koncesje, licencje i zezwolenia;
6) patenty i inne prawa własności przemysłowej;
7) majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne;
8) tajemnice przedsiębiorstwa;
9) księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej."

17 Zob. m.in. M. Allerhand, Kodeks handlowy. Komentarz, Lwów 1934, s. 89; podobnie S. Janczewski, Prawo handlowe, wekslowe i czekowe, Warszawa 1946, s. 31.

18 Por. D. Łobos–Kotowska, W sprawie pojęcia gospodarstwa rolnego w prawie handlowym, „Studia Iuridica Agraria" 2000, t. I, s. 179–180, por. też: A.W. Wiśniewski, Prawo o spółkach, t. I, Warszawa 1990, s. 102.

19 Por. S. Prutis, Pozycja prawna…, *op. cit.*, s. 58 i n.

20 Definicje legalne pojęć *przedsiębiorstwo* i *gospodarstwo rolne* wprowadzone zostały ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321). Definicja przedsiębiorstwa została zmieniona ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 49, poz. 408) – rozszerzono ją oraz wyeliminowano pasywa.

21 W brzmieniu obowiązującym od 25 września 2003 r., na mocy ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 49, poz. 408).

Definicja gospodarstwa rolnego znajduje się w art. 55^3 kc., zgodnie z którym „za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego".[22]

Od czasu implementacji pojęcia gospodarstwa rolnego do kodeksu cywilnego problematyczny był wzajemny stosunek zakresu i zastosowania obu pojęć. Zasadnicze problemy wiązały się z niewymienieniem gospodarstwa rolnego w art. 55^2 kc. – o czym była mowa wcześniej, oraz sformułowaniem, iż przedsiębiorstwo jest zespołem składników „służących do prowadzenia działalności gospodarczej", przy założeniu, iż działalność rolnicza nie jest działalnością gospodarczą.

W okresie przed wprowadzeniem definicji do kodeksu cywilnego, przed przekształceniami ustrojowymi, ustawodawca podejmował próby w kierunku przekształcenia chłopskich gospodarstw rolnych w kategorię przedsiębiorstw rolnych, aż do ukształtowania przedsiębiorstwa rolnego, jako kategorii prawnej, stanowiącej odpowiednik tak określonego pojęcia ekonomicznego.[23] Związane było to z założeniem, iż prawna i ekonomiczna ewolucja winna iść od gospodarstwa rolnego do przedsiębiorstwa rolnego.[24] Takie konstrukcje zauważyć można w ustawodawstwie socjalistycznym. Ich przykładem może być pojęcie gospodarstwa zdolnego do towarowej produkcji oraz gospodarstwa specjalistycznego, a także rozwiązania prawne, stymulujące towarowość produkcji gospodarstw rolnych.[25]

Większość przedstawicieli doktryny uważa, iż „w systemie prawa cywilnego odróżnia się przedsiębiorstwo od gospodarstwa rolnego".[26] Jednocześnie, jak podkreśla P. Bielski „istnieje (…) pogląd, że pojęcie gospodarstwa rolnego powinno się różnić od pojęcia przedsiębiorstwa w gruncie rzeczy wyłącznie przedmiotem prowadzonej, przy wykorzystaniu tego zespołu składników, działalności gospodarczej".[27]

Kontrowersje rodzi kwestia spojrzenia funkcjonalnego na oba pojęcia. Przedsiębiorstwo to majątek, służący do prowadzenia działalności gospodarczej. Pojawia się więc problem, czy działalność rolnicza, której służy gospodarstwo rolne, jest działalnością gospodarczą, o której mowa w art. 55^1 kc. Pojawiły się dwa sprzecz-

22 W brzmieniu obowiązującym od 25 września 2003 r. na mocy ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 49, poz. 408).

23 Tak S. Prutis, Pozycja prawna..., *op. cit.*, s. 58–59.

24 Zob. A. Stelmachowski, [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, Prawo rolne, Warszawa 1970, s. 28–29.

25 Zgodnie z § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, gospodarstwo rolne spełnia warunki do uznania go za zdolne do towarowej produkcji rolnej, jeżeli: 1) właściciel gospodarstwa nabywa grunty w celu jego powiększenia albo 2) obszar gospodarstwa nowo powstającego wynosi nie mniej niż 2 ha użytków rolnych.

26 P. Bielski, Spółka jawna jako forma prawna prowadzenia gospodarstwa rolnego w prawie polskim, „Prawo Spółek" 2007, nr 4, s. 38.

27 P. Bielski, Cele definiowania pojęcia gospodarstwa rolnego w systemie prawa – uwagi z perspektywy prawa handlowego, „Rejent" 2005, nr 10, s. 62.

ne stanowiska, pierwsze wyraźnie odróżniające oba pojęcia, drugie akceptujące pogląd, iż działalność rolnicza jest rodzajem działalności gospodarczej.

Analizując stanowisko doktryny na temat działalności gospodarczej, nie budzi wątpliwości, iż w świetle powołanej powyżej regulacji, działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą w rozumieniu tejże ustawy.[28] Podobnie orzecznictwo wyraźnie stoi na stanowisku, iż działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą.[29]

Pogląd zbliżony do regulacji kodeksu handlowego w tym przedmiocie zakłada, iż pojęcie przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego są rozbieżne. „W wyniku rozwoju regulacji prawnej, nie nastąpiło wyodrębnienie przedsiębiorstwa rolnego, jako odrębnej kategorii prawa rolnego".[30] S. Rudnicki stwierdza iż, „wydaje się, że wbrew poglądom niektórych autorów istnieje zasadnicza różnica między statusem prawnym przedsiębiorstwa a gospodarstwa rolnego".[31]

Obecnie większość przedstawicieli doktryny przyjmuje pogląd przeciwny do rozwiązań zawartych w kodeksie handlowym, stojąc na stanowisku, iż gospodarstwo rolne jest rodzajem przedsiębiorstwa.

---

28 Tak R. Budzinowski, Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane), „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" 2002, nr 3, s. 111 i n.; M. Sieradzka, Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, LEX 2012: „Tego rodzaju działalność jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jednak nie stosuje się do niej pozostałych przepisów ustawy (…) Tym samym wskazana działalność prowadzona w formie gospodarstwa rolnego jest działalnością gospodarczą, jednak jej prowadzenie zostało wyłączone spod zakresu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Wskazane wyłączenie wynika ze specyfiki działalności rolniczej. Pomimo zatem, że działalność rolnicza będzie kwalifikowana jako działalność gospodarcza (oczywiście w sytuacji spełnienia cech tej działalności), a rolnicy będą uznawani za przedsiębiorców, to zarówno ta działalność, jak i podmioty je wykonujące podlegają regulacjom innych aktów prawnych. Odmienność regulacji prawnych oznacza m.in. brak obowiązku zgłoszenia, wykreślenia jej z ewidencji lub rejestru, obowiązków w zakresie kontroli." Tak również J. Ablewicz, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2010, s. 2. Tak również K. Kohutek, Komentarz do art.3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej LEX 2005: „Podkreślania wymaga, iż art. 3 u.s.d.g. wyłącza z zakresu stosowania ustawy wymienioną w nim działalność. Nie można na jego podstawie wnosić, iż działalność wykonywana przez rolników nie ma charakteru działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 u.s.d.g. i tym samym wykonujący ją rolnik nie może spełniać przesłanek podmiotowych przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 u.s.d.g. Działalność wytwórcza w rolnictwie – jeśli nie jest wykonywana wyłącznie dla zaspokojenia własnych potrzeb – jest zatem zarobkowa (i ukierunkowana „na zbyt"; zob. teza nr 3 komentarza do art. 2 u.s.d.g.). Ponieważ jest ona jednocześnie wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły, jest zarazem – w ww. przypadku – działalnością gospodarczą (w rozumieniu art. 2 u.s.d.g.), a wykonujący ją rolnik (jako osoba fizyczna wykonująca tę działalność we własnym imieniu) spełnia przesłanki kwalifikowania go jako przedsiębiorcy". Tak również M. Etel, Pojęcie przedsiębiorcy, *op. cit.,* s. 195–196.

29 Tak Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w składzie 7 sędziów z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07: „Prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)", ONSAiWSA 2007/3/62, LEX Nr 249087, zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1618/06: „Działalność wytwórcza w rolnictwie (prowadzenie gospodarstwa rolnego) jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, jednakże do tej działalności nie stosuje się pozostałych jej przepisów." LEX nr 364703, http://orzeczenia.nsa.gov.pl

30 Por. R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa..., *op. cit.,* s. 64.

31 S. Dmowski, S. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu cywilnego, Warszawa 2011, s. 253. Por. też E. Norek, Przedsiębiorstwo w obrocie gospodarczym, Warszawa 2007, który twierdzi, iż: „z mocy art. 55^3 kc przedsiębiorstwem nie jest (…) gospodarstwo rolne (…). Należy jednak uznać za przedsiębiorstwo wyodrębnione jego części położone na terenie gospodarstwa, z których prowadzona jest samodzielna działalność gospodarcza związana z produkcją rolną, np. masarnia, młyn, elewator zbożowy, gorzelnia."

Również R. Budzinowski uważa, że „uzasadnione zatem jest twierdzenie o ewolucji konstrukcji normatywnych «od gospodarstwa rolnego do przedsiębiorstwa», aczkolwiek jest to dopiero proces w toku",[32] choć podkreśla, iż „przedsiębiorstwo rolne różni się od innych kategorii przedsiębiorstw z uwagi na rodzaj (naturę) działalności gospodarczej, strukturę i układ dóbr instrumentalnych oraz status podmiotu." Za stanowiskiem tym opowiada się również J. Górecki,[33] według którego „zasadne jest korzystanie w odniesieniu do gospodarstwa rolnego z konstrukcji używanych dla wyjaśnienia mechanizmu rozporządzania przedsiębiorstwem."

Nie tak skrajne stanowisko zajmuje część przedstawicieli doktryny twierdząc, iż nie każde gospodarstwo rolne może być uznane za przedsiębiorstwo, ale tylko takie, które spełnia warunek prowadzenia działalności gospodarczej – czyli w takim rozumieniu towarowej działalności rolniczej nastawionej na zysk. Stanowisko to znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 22 października 1993 r.[34] „gospodarstwo rolne może być uznane za przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody – w rozumieniu art. 435 kc. – wówczas:

- gdy przedmiot i zakres produkcji nadaje działalności rolniczej charakter działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek na zasadach przedsiębiorczości, a więc powiązany w swych efektach ekonomicznych przez stosunki prawne z działalnością lub potrzebami innych podmiotów gospodarczych, oraz
- gdy samo prowadzenie danego rodzaju produkcji wytwórczej (roślinnej, zwierzęcej, ogrodniczej lub sadowniczej) oraz uzyskiwanie jej efektów, pozostaje w bezpośrednim związku ze stanem nasycenia i wykorzystania urządzeń poruszanych za pomocą sił przyrody, i to w takiej relacji, że od stopnia wykorzystania tych sił zależy w ogóle funkcjonowanie gospodarstwa w zakresie określonego rodzaju produkcji i uzyskanie jej efektów, a nie tylko ułatwienie ich osiągnięcia."

Nie każde więc gospodarstwo rolne może być przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 435 § 1 kc. – może nim być tylko takie gospodarstwo rolne, które spełnia określone w tymże przepisie warunki.

Gospodarstwo rolne nastawione na zbyt jest szczególnym rodzajem gospodarstwa rolnego, które należy uznać również za przedsiębiorstwo. W podobnym kierunku wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 stycznia

32 R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa…, *op. cit.*, s. 139–140.

33 J. Górecki, Gospodarstwo rolne jako przedmiot zastawu, „Rejent" 2003, nr 4, s. 55. Za takim stanowiskiem również J. Widło, podkreślając, iż zbędne byłoby definiowanie akurat w tytule mienie gospodarstwa rolnego, gdyż nie wiadomo czemu taka definicja miałaby służyć, jeżeli gospodarstwo miałoby być jedynie zbiorem rzeczy, zob. J. Widło, Rozporządzanie przedsiębiorstwem, Kraków 2002, s. 59 i n.

34 Orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 22 października 1993 r., I ACr 429/93, LEX nr 24168.

2001 r.,[35] stwierdzając, iż: „prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznane być może za rodzaj przedsiębiorstwa."

To stanowisko jest najbliższe poglądom autora niniejszej pracy. Rzeczywistość gospodarcza wskazuje, iż wiele gospodarstw rolnych, spełniających warunki określone w art. 55^3 kc., to małe jednostki, nastawione na produkcję zaspokajającą potrzeby własne, mające charakter socjalny. Pojęcie przedsiębiorstwa zakłada produkcję na rynek, zaś duża część polskich gospodarstw takich warunków nie spełnia. Jednocześnie trudno twierdzić, wbrew gospodarczej rzeczywistości, iż jednostka prowadząca działalność w dużej skali, za pomocą wyspecjalizowanego sprzętu, nastawiona na produkcję rynkową, nie jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 55^1 kc.

Innymi słowy każda działalność rolnicza prowadzona w zorganizowanej formie na gruncie i składająca się z określonych składników majątkowych będzie gospodarstwem rolnym, jednak nie każde gospodarstwo będzie przedsiębiorstwem. Wyraźnie należy odróżnić gospodarstwa małe, nastawione na produkcję zaspokajającą własne potrzeby rolnika, od gospodarstw produkujących na rynek.

Podmiot prowadzący „zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły," w tym działalność rolniczą, wykonuje taką działalność w ramach zorganizowanej całości gospodarczej określanej mianem przedsiębiorstwa. Działalność gospodarcza wykonywana w ramach gospodarstwa rolnego kwalifikuje to gospodarstwo do pojęcia przedsiębiorstwa.

4. Pojęcie przedsiębiorstwa rolnego

Mają rację P. Czechowski i A. Niewiadomski, iż w Polsce większość gospodarstw rolnych nie jest gospodarstwami towarowymi i, jako takie, nie mogłyby spełniać definicji normatywnej przedsiębiorstwa zawartej w kodeksie cywilnym.[36] Zgodzić się należy również ze zdaniem I. Augustyńskiej–Grzymek, iż ze względu na rozmiar, większość gospodarstw nie posiada składników wyliczonych w art. 55^1 kc. Brak jest zwykle oznaczeń indywidualizujących je w obrocie, nie prowadzi się w nim rachunkowości rolnej, gospodarstwo nie posiada zarejestrowanych patentów, wzorów użytkowych, czy zdobniczych.[37] Jednocześnie pamiętać trzeba o dużej licz-

35 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, (Dz.U. z 2001 r. Nr 11, poz. 91), z uzasadnienia.

36 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Gospodarstwo rolne…, *op. cit.*, s. 57.

37 „Większość gospodarstw w Polsce to gospodarstwa niewielkie, dla których wyliczenie z art. 55^1 kc jest zupełnie nieadekwatne. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że 56,6% gospodarstw indywidualnych to gospodarstwa o powierzchni 1–10 ha, w tym w grupie gospodarstw 1–5 ha, 75% produkuje wyłącznie lub

bie gospodarstw, które takie warunki spełniają. W nauce ekonomii nie ma wątpliwości, iż do towarowego gospodarstwa rolnego należy stosować kategorię przedsiębiorstwa. Pojęcie wartości niematerialnych i prawnych, znaków towarowych, pozycji na rynku, klienteli – kategorie te stworzone na użytek przedsiębiorstw, jak najbardziej mają zastosowanie do podmiotów prowadzących towarową produkcję rolną. Wymogi współczesnej gospodarki nie pozostawiają wątpliwości – w przypadku towarowych gospodarstw rolnych, koniecznością jest stosowanie do nich regulacji dotyczących przedsiębiorstw.

Jednak zauważyć należy, iż coraz częściej w rzeczywistości gospodarczej Polski pojawiają się takie firmy, jak na przykład Top Farms Głubczyce, dysponujące powierzchnią 11 tysięcy hektarów, otrzymujących płatności bezpośrednie do gruntów w wysokości 10.800.010 zł – produkujące 40 tys. ton zbóż, 6 tys. ton rzepaku, 2400 krów,[38] zatrudniająca łącznie prawie 700 osób. Do takich organizmów gospodarczych stosujemy podobne rozwiązania prawne jak do 1,5–hektarowego gospodarstwa produkującego niewielką ilość żywności na potrzeby jego właściciela.

Skala działalności gospodarstw rolnych również nie jest mniejsza niż przedsiębiorstw. Biorąc pod uwagę tylko działy specjalne produkcji rolnej, co najmniej kilka tysięcy osób prowadzących taką działalność przekroczyło próg 1.200.000 euro obrotu rocznie. Jest to z pewnością produkcja towarowa. Jednostka organizacyjna, w której taka produkcja się odbywa, posiada wszystkie elementy wymienione w art. 55^3 jako składniki przedsiębiorstwa. Analizując dane dotyczące produkcji w gospodarstwach rolnych, I. Augustyńska–Grzymek zauważa, iż mniejsze gospodarstwa rolne nastawione są głównie na samozaopatrzenie i nie produkują na rynek, i stwierdza, iż „przedstawione dane statystyczne, pozwalają na zastosowanie pojęcia przedsiębiorstwa, wyłącznie do gospodarstw dużych, zajmujących się nie tylko produkcją rolniczą, ale również przetwórstwem rolno–spożywczym. Należy więc przyjąć, że możliwe jest uznanie gospodarstwa rolnego za szczególny rodzaj przedsiębiorstwa, który wyróżnia się ze względu na prowadzoną działalność rolniczą, ale tylko wówczas, gdy to gospodarstwo rolne odpowiada cechom przedsiębiorstwa z art. 55^1 kc".[39] Analiza powyższa pokrywa się ze zdaniem autora, iż tylko niektóre, towarowo nastawione gospodarstwa rolne będą mogły być uznane za przedsiębiorstwa.

głównie na potrzeby własne, a dodatkowo 3,8% gospodarstw nie prowadzi stale lub okresowo w ogóle działalności rolniczej. Ponad 55% gospodarstw prowadzących działalność, głównie na potrzeby własne i przeznaczających tylko nadwyżki na sprzedaż (średnioroczna wartość sprzedaży około 1,5 tyś zł) ma powierzchnię około 3 ha. Wielkości te są tylko nieco większe, przy uwzględnieniu danych statystycznych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Badane gospodarstwo posiadało średnio 13,90 ha użytków rolnych. Zaś wartość produkcji towarowej na 1 ha użytków rolnych wynosiła 2 634,40 zł." A. Skarżyńska, I. Augustyńska–Grzymek, Koszty jednostkowe i dochodowość produkcji rolniczej w gospodarstwach indywidualnych w 1998 roku, Warszawa 1999, s. 41. Badania robione były ponad 10 lat temu, ale są w dużej części nadal aktualne.

38 Dane ze strony internetowej http://topfarms.pl/

39 A. Skarżyńska, I. Augustyńska–Grzymek, Koszty jednostkowe..., *op. cit.*, s. 41–42.

Obecnie kryteria gospodarstwa rolnego, według kodeksu cywilnego, spełnia zarówno grunt rolny o powierzchni 1 ha użytków rolnych, który pełni rolę ogródka przydomowego wraz z zagonem warzyw i kilkunastoma kurami, jak i grunt rolny o powierzchni 700 ha z maszynami i zabudowaniami wartymi kilkadziesiąt milionów złotych.

Oba te organizmy gospodarcze w sposób istotny różnią się od siebie, zupełnie inaczej funkcjonują na rynku. Stworzenie kategorii przedsiębiorstwa rolnego – które od przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55^1 kc. różniłoby się tylko przedmiotem działalności, oderwanie pojęcia przedsiębiorstwa rolnego od ziemi, odróżnienie przedsiębiorstwa rolnego od gospodarstwa poprzez określenie skali produkcji przeznaczonej na zbyt – jest konieczne, aby uporządkować regulację dotyczącą jednostek rolnych. Definicja gospodarstwa rolnego zawarta w kodeksie cywilnym pochodzi z 1964 roku[40] i zdecydowanie nie przystaje do współczesnego obrotu gospodarczego.

Systematyzując powody, dla których należy wprowadzić pojęcie przedsiębiorstwa rolnego do prawa polskiego należy podnieść, co następuje.

A. Wyjaśnienie wątpliwości co do stosowania art. 55^2 kc. do obrotu jednostkami produkcyjnymi w rolnictwie

Przede wszystkim, powinno nie być wątpliwości co do możliwości obrotu całościami gospodarczymi, tj. dokonywania czynności prawnych mających za przedmiot określony i zorganizowany zespół składników, służący do prowadzenia danego typu działalności. Obecny stan prawny w tym zakresie daleki jest od precyzji, budzi spory w doktrynie i w orzecznictwie. W przypadku profesjonalnego obrotu gospodarczego nie należy zdawać się na orzecznictwo. Regulacje prawne dotyczące gospodarstw rolnych wyraźnie powinny wskazywać na rozwiązania, takie jak w art. 55^2 kc. Ani doktryna, ani orzecznictwo nie powinny rozstrzygać, czy w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55^3 kc wchodzi prawo do znaku towarowego sera produkowanego w gospodarstwie rolnym albo prawa autorskie do treści i układu strony internetowej gospodarstwa i czy te prawa przechodzą wraz z gospodarstwem rolnym. Wprowadzenie pojęcia przedsiębiorstwa rolnego powinno łączyć się z wyraźnym objęciem obrotu taką jednostką regulacją art. 55^2 kc.

40 Definicja gospodarstwa rolnego została wprowadzona do kodeksu cywilnego w roku 1990, ale jest praktycznie powtórzeniem definicji z rozporządzenia w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych z 28 listopada 1964 r., tylko w rozporządzeniu grunty musiały być własnością tego samego podmiotu.

B. Procedury upadłościowe i naprawcze

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze[41] „przepisy ustawy stosuje się do przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej". Ponadto w myśl art. 6 pkt 5 powołanej ustawy „nie można ogłosić upadłości osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne".

Pojęcie przedsiębiorstwa rolnego umożliwia odniesienie się do pojęcia przedsiębiorcy, a co za tym idzie uczestnictwo w regulacjach prawnych przeznaczonych dla profesjonalnego obrotu.[42] Przede wszystkim chodzi o możliwość poddania się procedurom upadłościowym oraz postępowaniu naprawczemu. W obecnym stanie prawnym tego rodzaju rozwiązanie nie jest możliwe. Rolnik może skorzystać wyłącznie z regulacji dotyczącej upadłości konsumenckiej (art. 491^1 i następne prawa upadłościowego i naprawczego). Jednak upadłość konsumencka jest instytucją praktycznie niestosowaną, ze względu na nieżyciowe i bardzo niekorzystne rozwiązania dla osób chcących z niej skorzystać.[43]

C. Obowiązki rejestracyjne – księgowość (uproszczona)

Stosownie do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej[44] „przepisów ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów oraz wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego, o których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (Dz.U. Nr 120, poz. 690 i Nr 171, poz. 1016)."

Wyłączenie rolników z profesjonalnego obrotu gospodarczego ma za zadanie ułatwienie im funkcjonowania w codziennej działalności. Szczególnie w przypadku gospodarstw socjalnych brak jest powodów, które uzasadniałyby konieczność poddawania takich organizmów gospodarczych procedurze rejestracji, obowiązkowi zakładania konta bankowego itd. W obecnym stanie prawnym rolnicy nie są zobowiązani do prowadzenia rachunkowości w jakiejkolwiek formie, nie mają obowiązku sporządzać żadnej ewidencji podatkowej. Podstawowe obciążenie podatkowe w rol-

41 Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1112 z późn. zm.).
42 Szerzej P. Bielski, *C*ele definiowania pojęcia..., *op. cit.*, s. 64 i n. też na temat różnic między przedsiębiorstwem a gospodarstwem rolnym w krajach Europy Zachodniej, A. Lichorowicz, Gospodarstwo rolne..., *op. cit.*, s. 15.
43 „Instytucja upadłości konsumenckiej obecnie funkcjonująca w Polsce jest martwa. Kilkanaście ogłoszonych upadłości dobitnie to potwierdza", P. Bieżuński, Początki upadłości konsumenckiej LEX nr 130771.
44 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 372 z późn. zm.).

nictwie – podatek rolny – określany jest poprzez wymiar użytków rolnych wyrażonych w hektarach przeliczeniowych i również nie wymaga prowadzenia żadnej ewidencji dotyczącej wyników finansowych, sprzedaży itd.

Od pewnego poziomu wielkości jednostki wytwórczej, wyłączenie jej z określonych rygorów wydaje się nieuzasadnione. Duże jednostki gospodarcze mające przychody liczone w milionach euro pozostają poza obowiązkową księgowością. W takich jednostkach księgowość jest często prowadzona na potrzeby własne, chociażby ze względu na wymagania związane ze współpracą z bankami, uzyskiwaniem kredytów itd. Jednak od pewnej wielkości jednostki prowadzenie urządzeń księgowych powinno być obligatoryjne ze względu na wymogi rynkowe, wymogi prawa bankowego, prawa upadłościowego. Jeżeli dopuścilibyśmy rolników do regulacji upadłościowych, prowadzenie przynajmniej uproszczonej księgowości jest konieczne chociażby ze względu na wymagania postępowania upadłościowego i naprawczego, gdzie nieuniknione jest oparcie decyzji sądu na wynikach finansowych danej jednostki gospodarczej.

Pojęcie przedsiębiorstwa rolnego obejmujące jednostki produkcyjne od określonego poziomu produkcji (sprzedaży) byłoby jednocześnie punktem wyjścia do określenia wielkości jednostki mającej obowiązek prowadzenia uproszczonej księgowości. Co do pełnej księgowości wystarczy w tym zakresie regulacja ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości,[45] zgodnie z którą obowiązek prowadzenia pełnej księgowości dotyczy m.in. (art. 2 ust. 1 pkt 2) osób fizycznych, spółek cywilnych osób fizycznych, spółek jawnych osób fizycznych, spółek partnerskich oraz spółdzielni socjalnych, jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 1.200.000 euro. Zgodnie z art. 24a ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych obowiązek prowadzenia księgi dotyczy również osób prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, ale wyłącznie wtedy, gdy osoby te zgłosiły zamiar prowadzenia tych ksiąg, czyli rezygnują z możliwości rozliczania podatku według szacunkowych norm dochodu.

D. Punkt wyjścia do koniecznej reformy podatkowej i w zakresie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych

Pojęcie przedsiębiorstwa rolnego powinno być punktem wyjścia do reformy systemu podatkowego oraz systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych w rolnictwie. Twierdzenie, iż małe, socjalne, samozaopatrzeniowe gospodarstwa rolne nie zniosą zwiększenia obciążeń finansowych jest słuszne. W Polsce istnieje kilkaset tysięcy jednostek organizacyjnych służących głównie zaspokajaniu potrzeb żywnościowych osób je prowadzących. Z drugiej strony, istnieją jednostki gospo-

45 T.j. Dz.U. Nr 330 z 2013 r. z późn. zm.

darcze doskonale dające sobie radę na rynku, które wymagają uznania ich za pełnoprawnych uczestników obrotu gospodarczego. Prawo winno taką sytuację dostrzec i uregulować. Przedsiębiorstwa rolne powinny być poddane rygorom podobnym do rygorów obowiązujących przedsiębiorców. Takie jednostki powinny być opodatkowane również jak przedsiębiorcy w innych dziedzinach. Można wprowadzić różne mechanizmy opodatkowania ryczałtowego, jednak mechanizm powinien być wspólny dla przedsiębiorców i przedsiębiorców rolnych – podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne na takich samych zasadach.

Uznanie, iż istotą pojęcia gospodarstwa rolnego jest działalność rolnicza pozwoli zaliczyć do tej szerokiej kategorii zarówno gospodarstwa socjalne, jak i przedsiębiorstwa rolne. Stworzenie kategorii przedsiębiorstwa rolnego pozwoli na rozszerzenie obrotu profesjonalnego na podmioty działające na rynku i objęcie tych podmiotów nowymi regulacjami w zakresie podatkowym i ubezpieczeniowym.

5. Wnioski

Jak zauważa R. Budzinowski[46] „kategoria przedsiębiorstwa zajęła w nowym prawie prywatnym pozycję centralną". Przyjąć należy, iż pojęcie przedsiębiorstwa rolnego jako jednostki produkcyjnej – winno być fundamentem polityki rolnej. W gospodarce planowej twierdzenie, iż przedsiębiorstwo rolne nie jest kategorią obowiązującego prawa rolnego było uzasadnione.[47] W dzisiejszych warunkach gospodarki rynkowej to właśnie pojęcie przedsiębiorstwa rolnego winno wychodzić na pierwszy plan.

W obecnym stanie prawnym pojawia się szereg wątpliwości co do stosowania przepisów dotyczących przedsiębiorstwa do gospodarstwa rolnego. Należy te wątpliwości rozwiązać, poprzez wyraźne wskazanie, iż do gospodarstw towarowych (przedsiębiorstw rolnych) stosujemy przepisy dotyczące przedsiębiorstw. Prawo cywilne jest dziedziną, gdzie zmiany winny być dokonywane powoli i szczególnie ostrożnie. Jednak należy zaproponować zmiany *de lege ferenda* zmierzające do określenia miejsca gospodarstw towarowych w systemie prawnym. Zmiana mogłaby polegać na dodaniu art. 55^5 kc. zawierającego definicję przedsiębiorstwa rolnego. Proponowane brzmienie art. 55^5 kc. to:

„Przedsiębiorstwo rolne jest zorganizowanym zespołem składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do prowadzenia rolniczej działalności gospodarczej. Do przedsiębiorstwa rolnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego."

46 R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa…, *op. cit.*, s. 31.
47 Zob.. S. Prutis, Pozycja prawna…, *op. cit.*, s. 60; też R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa…, *op. cit.*, s. 31.

Zmiana taka w minimalny sposób ingerowałaby w treść kodeksu, jednocześnie pozwalałaby objąć regulacją kodeksową w sposób wyraźny jednostki gospodarcze, prowadzące towarową produkcję rolną, w tym produkcję nie opartą na gruntach rolnych. Pamiętać należy, iż definicja gospodarstwa rolnego zawarta w art. 55^3 kc. obejmuje dwa różne pojęcia – socjalne gospodarstwo rolne oraz gospodarstwo produkujące na rynek.

Punktem wyjścia reformy polskiego rolnictwa powinno być pojęcie przedsiębiorstwa rolnego. Gospodarstwo rolne określonej wielkości, produkujące na rynek, powinno być objęte regułami gospodarki rynkowej. Odpowiednio wysoki próg wielkości produkcji (na przykład 100.000 euro rocznie) pozwoli na wyodrębnienie jednostek, które rzeczywiście zajmują się produkcją rynkową. Prowadzenie rachunkowości, możliwość korzystania z instytucji upadłości, określone wymagania rejestracyjne nie utrudnią działalności takim organizmom gospodarczym. Jednocześnie przedsiębiorstwo rolne powinno być objęte rozwiązaniami w zakresie podatku dochodowego oraz ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych podobnymi do rozwiązań dotyczących przedsiębiorców.

Jerzy Bieluk

ABOUT THE NECESSITY OF INTRODUCTION INTO THE POLISH LAW SYSTEM OF THE NOTION AGRICULTURAL FIRM

Key words: agricultural farm, company, organized economic entity

In Polish law there are two notions pertaining to organized economic entities – *a company* and *an agricultural farm*. The phrase *agricultural farm* refers to all production units based on the cultivation of agricultural land with the use of biological processes. The change of the political system and economic reforms that followed it, facilitated creation of agricultural farms of an intensive character. They are treated by the lawgiver in the same way as social farms, which do not sell their products.

The author of this article aims to prove that it is indispensable to introduce into the Polish law a new notion naming an agricultural unit producing commodities for sale. Such production units should be treated in the same way as companies – they should keep their accounts, have the possibility to use the bankruptcy procedure, etc. Eventually, such a notion could give origin to a reform in agriculture concerning the tax system, social security and health system. The new notion could be treated as the first step towards this end.

Krystyna Stefańska[1]

Funkcje gospodarstwa rolnego w świetle art. 55[3] kodeksu cywilnego

1. Pojęcie gospodarstwa rolnego, jako jednej z podstawowych kategorii pojęciowych prawa rolnego, jest przedmiotem ciągłego zainteresowania i jego treść poddawana jest różnym interpretacjom.[2] Zmiana stosunków społecznych powoduje, że pojęcie to jest różnie definiowane i jest używane w wielu aktach prawnych dla wskazania roli gospodarstwa rolnego dla realizacji przyjmowanych celów. Nie ulega wątpliwości, że pojęciem, które ma kluczowe znaczenie jest definicja gospodarstwa rolnego zawarta w kodeksie cywilnym. Kodeks jest aktem prawnym podstawowym dla regulowania szeroko rozumianych stosunków własnościowych w rolnictwie i dlatego też do definicji gospodarstwa w nim zawartej nawiązuje się w innych, pozakodeksowych regulacjach.

Uzasadnione jest przypomnienie, że pojęcie gospodarstwa rolnego na potrzeby obrotu regulowanego przez przepisy kodeksu cywilnego zostało zdefiniowane w rozporządzeniu wykonawczym do kodeksu z 1964 r.[3] Definicja ta została przyjęta jako wykonanie delegacji wynikającej z prawa spadkowego – z art. 1064 kc.[4] Jak wskazywał J. St. Piątowski, szczegółowe unormowanie w kodeksie cywilnym zasad dziedziczenia gospodarstw rolnych przedstawiało się jako szczególnie ważny problem społeczno–gospodarczy, będący konsekwencją wcześniejszych regulacji dotyczących zwłaszcza ograniczania podziału gospodarstw rolnych.[5] Dlatego też, jak zwracał uwagę autor, przepisy o dziedziczeniu gospodarstw rolnych zaczęły obowiązywać zaraz po ogłoszeniu kodeksu, a więc z dniem 18 maja 1964 roku bez

1 Uniwersytet Łódzki

2 Por. np. J. Nadler, Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Warszawa 1976; R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Poznań 1992; S. Rudnicki, [w:] Komentarz do kodeksu cywilnego, Księga pierwsza. Część ogólna, S. Dmowski, S. Rudnicki, Warszawa 2009, s. 244 i n.

3 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28.11.1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych t.j. Dz.U. z 1972 r. Nr 31, poz. 215, cyt dalej jako: „rozp. z 1964 r.".

4 W brzmieniu kodeksu cywilnego sprzed nowelizacji ustawą z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

5 J.S. Piątowski, [w:] F. Błahuta, J.S. Piątowski, J. Policzkiewicz, Gospodarstwa rolne. Obrót. Dziedziczenie. Podział, Warszawa 1967, s. 84 i n.

vacatio legis, przewidzianego dla pozostałych przepisów kodeksu.[6] J.St. Piątowski przypominał, że kodeks cywilny przejął te same funkcje społeczno–gospodarcze, które wynikały z wcześniej obowiązującego prawa i polegały: z jednej strony na ochronie spadkowego gospodarstwa rolnego, jako środka produkcji rolnej, przed rozdrobnieniem i nadmiernym obciążeniem, z drugiej zaś strony na tym, aby gospodarstwo dostało się w ręce jak najbardziej odpowiednie, tj. by otrzymał je spadkobierca zdolny do pracy na roli i z nią związany.[7]

Wskazane, podstawowe założenia determinowały sposób określenia definicji gospodarstwa rolnego wydanej, jak już wspomniano, na podstawie delegacji zawartej w części spadkowej kodeksu cywilnego. Zgodnie z przyjętym wówczas określeniem: „za gospodarstwo rolne uważa się wszystkie należące do tej samej osoby (osób) nieruchomości rolne, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą wraz z budynkami, urządzeniami, inwentarzem żywym i martwym, zapasami, oraz prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego".[8] Zgodnie zaś z treścią § 2 ust. 2 cytowanego rozporządzenia „Do gospodarstwa rolnego zalicza się również lasy i grunty leśne oraz nieużytki należące do właściciela nieruchomości określonych w ust. 1, jeżeli stanowią lub mogą stanowić z tymi nieruchomościami zorganizowaną całość gospodarczą".

Fakt, że cytowana definicja była wykonaniem delegacji zawartej w art. 1064 kc., a więc części spadkowej kodeksu cywilnego, determinował także wskazanie w niej, poza wymienionymi elementami funkcjonalnymi dotyczącymi przedmiotu ochrony i podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne, także elementu majątkowego. Wynika to logicznie z treści art. 922 kodeksu cywilnego, który wskazuje, że spadek tworzą prawa i obowiązki majątkowe zmarłego.[9] Jest to jednak tylko formalne wskazanie. W istocie natomiast eksponowanie elementu majątkowego we wskazywanej definicji zawartej w rozporządzeiu z 1964 r. wynika z oczywistego powiązania między instytucjami: prawa spadkowego i własności oraz między instytucją rodziny i prawa spadkowego.[10] Te powiązania wyznaczają kształt przyjmowanego ustawodawstwa dotyczącego ogólnych zasad dziedziczenia gospodarstw rolnych. Definicja gospodarstwa rolnego przyjęta w rozporządzeniu z 1964 r. wyznaczała więc przedmiot ochrony własności tego przedmiotu majątkowego, ale równocześnie dalsze przepisy kodeksu odnoszące się do dziedziczenia gospodarstw rolnych uwzględniały także inne przesłanki, które wyznaczały zakres ochrony, a mianowicie przesłanki natury funkcjonalnej.

6 *Ibidem*, s. 85.
7 *Ibidem*, s. 86.
8 § 2 ust. 1 rozporządzenia z 1964 r.
9 Por. J. Gwiazdomorski, Prawo spadkowe w zarysie, Warszawa 1968, s. 36 i n.
10 O tej zależności pisał J. Gwiazdomorski, *ibidem*, s. 14.

2. Warto zwrócić uwagę, że sformułowanie warunków dla spadkobierców, którzy mogli dziedziczyć gospodarstwo rolne nawiązywało do pracy w gospodarstwie rolnym – spadkowym lub ściśle wskazanym, jak np. w gospodarstwie osób wymienionych w dawnym art. 1059 § 1 pkt 3 kc. Te określenia zwracały uwagę na konieczność posiadania określonych kwalifikacji rolniczych, ale sposób sformułowania tych warunków zwracał przede wszystkim uwagę na potrzebę ochrony gospodarstwa rolnego.

Z takimi określeniami korespondowały także te przepisy kodeksu cywilnego, które wskazywały na podstawowe konstrukcje normatywne dotyczące obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi. Zgodnie z treścią dawnego art. 160 § 1 zd. 1 kc.[11] „Własność nieruchomości rolnej lub jej części może być przeniesiona na rzecz osoby fizycznej tylko wtedy, gdy nabywca ma kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego". Dopiero nowelizacja kodeksu cywilnego z 1982 r.[12] dokonała zrównania treści przepisów dotyczących kwalifikacji w obrocie *inter vivos* i przy dziedziczeniu, stanowiąc w art. 160 § 1 kc., że „Własność nieruchomości rolnej lub jej części może być przeniesiona na rzecz osoby fizycznej tylko wtedy, gdy nabywca: 1) stale pracuje w jakimkolwiek gospodarstwie rolnym bezpośrednio przy produkcji rolnej, albo 2) ma kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego". Natomiast art. 1059 kc. stanowił, że „spadkobiercy dziedziczą z ustawy gospodarstwo rolne, jeżeli w chwili otwarcia spadku: odpowiadają warunkom wymaganym dla nabycia własności nieruchomości rolnej w drodze przeniesienia własności (art. 1059 pkt1 kc.).[13] Ciągle były to jednak „kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego".

3. Kolejną zmianę w tym zakresie przyniosła nowelizacja kodeksu cywilnego z 1990 roku. Przepis art. 160 kc. został uchylony, natomiast przepis art. 1059 kc. stanowił, że „Spadkobiercy dziedziczą z ustawy gospodarstwo rolne, jeżeli w chwili otwarcia spadku: l) stale pracują bezpośrednio przy produkcji rolnej, albo 2) mają przygotowanie zawodowe do prowadzenia produkcji rolnej".[14] Cytowane tu zmiany kodeksu cywilnego z 1990 r. zdają się wskazywać na bardziej funkcjonalny, niż to miało miejsce wcześniej, wydźwięk przyjmowanej regulacji prawnej. Wprawdzie nowy sposób określenia warunków rolnych w art. 1059 kc. następuje w oderwaniu od ich bezpośredniego związku z pracą w gospodarstwie rolnym, ale są one sformułowane dla ochrony gospodarstwa rolnego, jako przedmiotu dziedziczenia. Ochronie podlegać ma więc określone mienie – zespół składników materialnych i niematerialnych, określonych w nowo przyjętym art. 55^3 kc.[15] Jak wskazywał

11 W brzmieniu sprzed nowelizacji kodeksu cywilnego w 1990 r.

12 Ustawa z dnia 26.03.1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 11, poz. 81).

13 Por. na ten temat P. Blajer, Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym, Kraków 2009, s. 29.

14 Art. 1059 pkt 1 i 2 kc. w brzmieniu ustawy z 1990 r.

15 Na temat wskazanego przepisu por. np. R. Budzinowski, Koncepcja..., *op. cit.*, s. 76 i n.; *idem*, Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (Rozważania na tle art. 55^3 kc), RPEiS 1991, z. 3, s. 59 i n.; *idem*, Go-

A. Stelmachowski, znowelizowany w 1990 roku kodeks cywilny podkreślał swoisty charakter gospodarstwa rolnego, jako czynnej, zorganizowanej masy majątkowej.[16] Autor zauważał, że własność rolnicza jest związana z gospodarstwem rolnym. „Dzieje się tak dlatego, że charakterystyczne funkcje własności rolniczej ujawniają się wtedy, gdy występuje ona jako czynna masa majątkowa".[17] Autor odnotowywał, że na tle przepisów o dziedziczeniu gospodarstw rolnych widoczna jest tendencja do utrzymania całości gospodarstw rolnych jako jednostek produkcyjnych przy jednoczesnym zabezpieczeniu praw spadkobierców.[18] Autor nie miał wątpliwości, że w zakresie dziedziczenia gospodarstw rolnych, ochrona własności rolniczej powiązana była bardzo wyraźnie z dążnością do zachowania zdolności produkcyjnej gospodarstwa.[19]

Przyjęta w 1990 roku definicja gospodarstwa rolnego w art. 55^3 kc. zdawała się więc wyraźnie wskazywać na dwie płaszczyzny ochrony gospodarstwa rolnego: 1) jako mienia, a w tym, jak pisał A. Stelmachowski, własności rolniczej, która jest związana z gospodarstwem rolnym oraz 2) funkcje produkcyjne zorganizowanej masy majątkowej. Obie te płaszczyzny są ze sobą nierozerwalnie związane, z tym że w wyniku nowelizacji kodeksu cywilnego w 1990 roku nastąpiło silniejsze zaakcentowanie wydźwięku funkcjonalnego w definicji gospodarstwa rolnego, niż to miało miejsce wcześniej. Zgodnie z treścią art. 55^3 kc. „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego".[20]

Jak odnotowała M. Bednarek, definicja gospodarstwa rolnego zawarta w art. 55^3 kc. stanowi kompromis pomiędzy rożnymi koncepcjami gospodarstwa rolnego. W szczególności pomiędzy tradycyjnym, prawnorzeczowym podejściem a ujęciem funkcjonalnym.[21] Autorka odnotowała także, że art. 55^3 kc. statuuje definicję gospodarstwa rolnego w znaczeniu przedmiotowym, w której zaakcentowano aspekt funkcjonalny.[22]

spodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 106 i n.; A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie własności, „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III; K. Stefańska, Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego kodeksu cywilnego, PiP 1992, z. 3, s. 36 i B. Wierzbowski, Gospodarka nieruchomościami. Podstawa prawne, Warszawa 2007, s. 33 i n.; M. Bednarek, Mienie. Komentarz do art.44–55 kodeksu cywilnego, Kraków 1997, s. 217 i n.; S. Rudnicki, [w:] Komentarz do kodeksu cywilnego..., *op. cit.*, s. 244 i n.; W. Katner, [w:] Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz, M. Pyziak–Szafnicka (red.), Warszawa 2009, s. 535–536.

16 A. Stelmachowski, Współczesne różnicowanie..., *op. cit.*, s. 32.

17 *Ibidem*, s. 32.

18 *Ibidem*, s. 37.

19 *Ibidem*, s. 36.

20 Treść przepisu w brzmieniu wynikającym z nowelizacji kodeksu cywilnego ustawą z dnia 14.11.2003 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 49, poz. 408.

21 M. Bednarek, Mienie..., *op. cit.*, s. 217.

22 *Ibidem,* s. 217.

Wskazane tu elementy wyznaczają płaszczyznę dyskusji także dla innych autorów. Np. według W. Katnera można wyodrębniać przedmiotowe i funkcjonalne znaczenie terminu „gospodarstwo rolne". To znaczenie funkcjonalne jest podkreślane jako stanowienie zorganizowanej całości gospodarczej.[23]

Na znaczenie aspektu zorganizowanej całości gospodarczej w definicji gospodarstwa rolnego w art. 55^3 kc. wskazuje także B. Wierzbowski.[24] Zdaniem W. Katnera: „jeśli w ogóle potrzebne było określanie gospodarstwa rolnego w kodeksie cywilnym, to z szerszym zastosowaniem, a nie tylko w relacjach prawnorzeczowych przez usytuowanie art. 55^3 w rozdziale o mieniu. Ujęcie prawnorzeczowe jest odpowiedniejsze dla pojęcia nieruchomości rolnej (gruntów rolnych) według art. 46^1, a nie gospodarstwa rolnego według komentowanego przepisu".[25]

Uwagi autora można w części podzielić, ale tylko gdy mówimy o obrocie prawnorzeczowym. Natomiast funkcja gospodarstw rolnych jest szersza. Zakres definicji gospodarstwa rolnego w art. 55^3 kc. jest kontynuacją pierwotnego określenia gospodarstwa rolnego zawartego w cytowanym w tym opracowaniu rozporządzenia z 1964 r., a wydanym na podstawie delegacji art. 1064 kc., a więc części spadkowej kodeksu cywilnego. Przyjęta wówczas definicja miała zwłaszcza służyć ochronie gospodarstwa rolnego, jako przedmiotu dziedziczenia. Z uwagi na to, że także inne przepisy kodeksu cywilnego odwoływały się do pojęcia gospodarstwa rolnego, wyróżniano w tej definicji węższe i szersze znaczenie gospodarstwa.[26] W znaczeniu węższym za gospodarstwo rolne uważało się wszystkie należące do tej samej osoby (osób) nieruchomości rolne, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą. Umieszczenie definicji gospodarstwa rolnego w kodeksie cywilnym należałoby, jak sądzę, tłumaczyć przede wszystkim podkreśleniem znaczenia ochrony własności w zakresie kształtowania stosunków własnościowych w rolnictwie. Prawo własności w tej sferze stosunków społecznych było w przeszłości przedmiotem ingerencji administracyjnej i dlatego dążono do ograniczenia tej ingerencji. Wyrazem tego było również uchylenie wówczas w kodeksie cywilnym przepisów art. 160, 161 czy 163, które w przeszłości zawierały różnego rodzaju ograniczenia obrotu własnościowego. Jak pisał S. Prutis: „likwidacja ograniczeń w sferze rozporządzania nieruchomościami rolnymi oznacza bardzo istotne dowartościowanie psychologicznego aspektu prawa własności ziemi prywatnej".[27]

S. Wójcik wskazywał, że przez kodeksowe uregulowanie uzyskujemy większy stopień stabilności w zakresie oddziaływania na kształtowanie określonej sfery sto-

23 W. Katner, Kodeks cywilny..., *op. cit.*, s. 534.
24 B. Wierzbowski, Gospodarka nieruchomościami..., *op. cit.*, s. 34.
25 W. Katner, Kodeks cywilny..., *op. cit.*, s. 536.
26 Por. na ten temat J.S. Piątowski, [w:] Gospodarstwa rolne..., *op. cit.*, s. 2.
27 S. Prutis, Rolnicy indywidualni, [w:] Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Warszawa 1997, s. 98.

sunków społecznych. Przypominał, że przed 1990 r. kodeks cywilny nie definiował pojęć „nieruchomość rolna" i „gospodarstwo rolne", lecz stanowił, że oba te pojęcia określi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Autor odnotowywał, że regulacja pewnej materii w drodze aktów prawnych wykonawczych jest regulacją mniej stabilną niż regulacja ściśle ustawowa.[28] Warto także przypomnieć ten fragment wypowiedzi S. Wójcika, który wskazywał, że obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi może spełniać różne funkcje. Regulacja prawna tego obrotu powinna uwzględniać także cele, jakie poprzez ten obrót chcemy osiągnąć.[29]

4. Powstaje więc pytanie, jakie cele wyznaczono regulacji kodeksowej w 1990 roku dla oddziaływania na kształtowanie stosunków społecznych w rolnictwie. Umieszczenie definicji gospodarstwa rolnego w kodeksie cywilnym oznaczało, jak już była o tym mowa, dążenie do wprowadzenia w większym stopniu, niż to miało miejsce wcześniej, stabilności w oddziaływaniu na własność gospodarstw rolnych. Na tle wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie, w tym również protestów rolników,[30] sprawa ta miała istotne znaczenie. Dlatego też uznano, że kodeks cywilny, będący aktem prawnym podstawowym dla kształtowania stosunków własnościowych będzie stanowił wskazanie dla sposobu oddziaływania na szeroko rozumiany obrót gospodarstwami rolnymi. Dostrzegając to ogólne założenie należy jednocześnie zauważyć, że w samej definicji gospodarstwa rolnego przyjętej w art. 55^3 kc. akcent został przesunięty na element funkcjonalny tej definicji, zwłaszcza poprzez użycie w niej określenia podstawowego składnika, jakim są „grunty rolne", a nie „nieruchomości rolne"[31] oraz zrezygnowano z dawnego określenia „należące do tej samej osoby (osób) nieruchomości rolne". Nie oznacza to jednak, że definicja ta nie jest już definicją własnościową. Przekonujący wydaje się pogląd S. Rudnickiego na ten temat, który stwierdza, że gospodarstwo rolne może składać się z nieruchomości stanowiących własność różnych osób.[32] Stwierdzenie, że nie jest to już definicja własnościowa, mogłoby osłabiać wymowę samego zabiegu legislacyjnego z 1990 r. polegającego na włączeniu definicji gospodarstwa rolnego do kodeksu cywilnego właśnie ze względu na podkreślenie znaczenia ochrony własności gospodarstw rolnych i wskazanie na potrzebę zapewniania większego stopnia stabilności tej regulacji stosunków społecznych. Nie można jednak przeceniać tego założenia,

28 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. 321. Por. także S. Wójcik, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej między osobami fizycznymi w świetle zmian kodeksu cywilnego, „Nowe Prawo" 1983, nr 1, s. 44. Na aspekt stabilizowania własności w związku z uregulowaniem definicji nieruchomości rolnej w kodeksie cywilnym wskazywał również S. Prutis, Rolnicy indywidualni, *op. cit.*, s. 99.

29 S. Wójcik, Obrót..., *op. cit.*, s. 330.

30 Ich wyrazem były zawarte porozumienia rzeszowsko–ustrzyckie (styczeń 1981 – luty 1982).

31 Szerzej na ten temat por. K. Stefańska, Pojęcie nieruchomości rolnej (gruntu rolnego), [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 162.

32 S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego..., *op. cit.*, s. 246.

gdyż, jak wskazywał S. Wójcik, „nawet kodeksowe uregulowania nie są przyjęte raz na zawsze i nie są one niezmienne".[33]

O przyjętych w 1990 roku zmianach w kodeksie cywilnym odnoszących się do szeroko rozumianego obrotu rolnego można powiedzieć, że nie tworzyły one jednej, spójnej koncepcji tego obrotu. Z jednej strony wyznaczały konieczność ochrony własności, ale równocześnie przesuwały akcent w szczegółowych regulacjach na element funkcjonalny. Wskazywały, że gospodarstwa rolne są jednostkami produkcji rolnej i jako takie powinny być przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Potwierdzają to także m.in. wspomniane już wcześniej w tym opracowaniu sformułowania warunków dziedziczenia gospodarstw rolnych, wskazujących na pracę przy produkcji rolnej, czy przygotowanie zawodowe do prowadzenia takiej produkcji. Ochrona miała być więc udzielana gospodarstwu rolnemu zwłaszcza ze względu na jego funkcje produkcyjne, a nie ze względu na to, że gospodarstwo stanowi określone mienie.

Ten aspekt funkcjonalny został także podkreślony w nowo przyjętej wówczas definicji nieruchomości rolnej (art. 46^1 kc.). W miejsce używanego wcześniej w tej definicji określenia, że nieruchomość uważa się za rolną, jeżeli jest lub może być użytkowana na cele produkcji rolne w definicji przyjętej w 1990 roku wskazano, że są to nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, stawiając równocześnie znak równości między pojęciem „nieruchomość rolna" i „grunt rolny". Jak słusznie wskazywał S. Prutis, obecne sformułowanie oznacza rozszerzenie zakresu pojęcia nieruchomości rolnej. Do nieruchomości rolnych zaliczyć należy, zdaniem autora, także te, które służą lub mogą służyć prowadzeniu działalności wytwórczej, a więc takie nieruchomości, gdzie zlokalizowane są zakłady przetwarzania produktu rolnego (np. mleczarnia, masarnia, chłodnia, suszarnia czy młyn, związane z prowadzonym gospodarstwem).[34] Problem funkcjonalnej wymowy nowo przyjętych w 1990 roku w kodeksie cywilnym pojęć „nieruchomość rolna" i „gospodarstwo rolne" znalazł także swoje wyraźne odzwierciedlenia w orzecznictwie SN. Bardzo wyraźnie problem ten wystąpił w orzeczeniu SN z dnia 2.06.2000 r.[35], w którym SN stwierdził, że „gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyt". W uzasadnieniu cyt. tezy SN stwierdził m.in., że „wzmianka zawarta w art. 55^3 kc. o całości gospodarczej kieruje również ku pojęciu działalności gospodarczej i pozwala wnioskować, że w tym przepisie, umieszczonym w części tytułu kodeksu cywilnego dotyczącej przedsiębiorstw, ustawodawca unor-

33 S. Wójcik, Obrót nieruchomościami..., *op. cit.*, s. 321.
34 S. Prutis, Rolnicy indywidualni..., *op. cit.*, s. 99. Por. także M. Ptaszyk, Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*, PiP 1991, z. 7, s. 52 i n.
35 Wyrok SN – Izba Cywilna z dnia 2.VI.2000 r., II CKN 1067/98 z glosą A. Lichorowicza, OSP 2001, nr 2, poz. 27.

mował gospodarstwo jako jednostkę produkcyjną". Dla skutecznej realizacji wskazywanej funkcji gospodarczej gospodarstwo rolne powinno mieć, jak zaznaczał SN, określone kryterium obszarowe. Odnosząc się do tego fragmentu uzasadnienia SN A. Lichorowicz zawarł pozytywną jego ocenę wskazując, że w sensie ekonomicznym, polityki strukturalnej w rolnictwie, pogląd SN należy zaakceptować, ale dotyczy to postulatów *de lege ferenda*.[36]

Przesunięcie akcentu w omawianej definicji gospodarstwa rolnego w art. 55^3 kc. z własnościowego na funkcjonalny nie budzi wątpliwości, ale chodzi tu właśnie o wskazaną tendencję, a nie o całkowitą zmianę charakteru tej definicji. A. Stelmachowski wskazywał, że kodeksowa definicja gospodarstwa rolnego stanowi pierwszą normatywną próbę skonstruowania ogólnego pojęcia gospodarstwa rolnego przydatnego nie tylko dla instytucji prawno–rolnych regulowanych kodeksem cywilnym, lecz mającej służyć potrzebom szeroko rozumianego obrotu majątkowego między podmiotami prawa cywilnego. Autor pisał m.in., że „przy ogólnym ujęciu definicji należy ją interpretować i stosować z uwzględnieniem szczególnych cech danego stosunku prawnego, do którego definicja ta ma zastosowanie. Przykładowo, w przypadku zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 213–218 kc.) trzeba brać pod uwagę tylko takie składniki, które są przedmiotem wspólnego prawa własności".[37]

To własnościowo–funkcjonalne ujęcie definicji gospodarstwa rolnego w art. 55^3 kc. znalazło także swoje potwierdzenie w znowelizowanych w 1990 roku przepisach dotyczących zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego, w których wskazano na generalną zasadę, że najpierw sami współwłaściciele decydują o sposobie zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego, a jeśli tego nie uczynią, przedmiotem ochrony jest nie tyle mienie określające zakres pojęcia gospodarstwa rolnego, lecz jego funkcje produkcyjne. Podobną wymowę uzyskały przepisy o dziedziczeniu gospodarstw rolnych, w których skreślono ograniczenia dotyczące testamentowego dziedziczenia gospodarstwa rolnego (dawny art. 1065 kc.) pozostawiając tylko ograniczenia przy dziedziczeniu ustawowym. Tu znów dano wyraz przyjętemu wówczas założeniu, że właściciel gospodarstwa rolnego ma swobodę rozporządzania swoim prawem własności, a jeśli nie sporządzi testamentu, w grę wchodzi dziedziczenie ustawowe związane z koniecznością spełnienia m.in. określonych przesłanek produkcyjnych. Wskazywane tu przykłady przyjętej w 1990 roku regulacji prawnej dotyczącej zniesienia współwłasności gospodarstw rolnych (także działu spadku, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne – art. 1070 kc.) odwołując się do pojęcia gospodarstwa rolnego dają bardziej priorytet własnościowemu uję-

36 Por. także pogląd W. Katnera, który limity powierzchniowe odnosi nie do samej kwalifikacji gospodarstwa jako rolnego, tylko do wielkości obszaru, poniżej którego nie ma potrzeby stosować jakiejś regulacji szczególnej, W. Katner, Kodeks cywilny..., *op. cit.*, s. 536.

37 A. Stelmachowski, [w:] Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 78.

ciu gospodarstwa rolnego niż funkcjonalnemu. Zdają się więc odbiegać od ogólnej wymowy nowej treści art. 55^3 kc., w której, jak już była o tym mowa, na znaczeniu zyskiwał bardziej element funkcjonalny. To spostrzeżenie zdaje się potwierdzać wyrażony w literaturze i przypomniany już w tych rozważaniach pogląd, że normatywne ujęcia gospodarstwa rolnego mają charakter instrumentalny. Nie ulega jednak wątpliwości, że generalnie rzecz ujmując, nowelizacja kodeksu cywilnego w 1990 roku była wyrazem dążenia do wzmocnienia własności, aczkolwiek w szczegółowych regulacjach można by mieć określone wątpliwości. Dotyczyć one już mogą samej definicji gospodarstwa rolnego zawartej w art. 55^3 kc., który akcentował znaczenie funkcji produkcyjnej, ale jego umieszczenie w kodeksie cywilnym podkreślało znaczenie ochrony własności, ograniczanie ingerencji administracyjnej m.in. w zakreślaniu zakresu pojęcia. Znaczące potwierdzenie wskazanego kierunku traktowania gospodarstwa rolnego przyniósł wyrok TK z dnia 31.01.2001 r.[38] TK zakwestionował zgodność z konstytucją szeregu przepisów kodeksu cywilnego dotyczących ustawowego dziedziczenia gospodarstw rolnych (np. art. 1059, 1060 i 1062 kc.). TK stwierdził m.in., że „nierównego traktowania spadkobierców dziedziczących z ustawy po właścicielu gospodarstwa rolnego nie można uzasadniać koniecznością posiadania kwalifikacji rolniczych dla uzyskania własności takiego gospodarstwa. Wymagania tego rodzaju zostały bowiem w 1990 roku generalnie zniesione, a kwestionowane przepisy kc. są reliktem rozwiązań wprowadzonych ustawą z 1963 r."

TK potraktował gospodarstwo rolne jak każdy inny przedmiot dziedziczenia. Równocześnie jednak TK widzi możliwość – *de lege ferenda* – potraktowania gospodarstwa rolnego jako szczególnego przedmiotu dziedziczenia.[39] TK stwierdził m.in., że „konstytucyjną odrębność gospodarstwa rolnego jako składnika majątku potwierdza art. 23 Konstytucji".[40] TK zauważył, że zmiany przyjęte w 1990 roku w kodeksie cywilnym w zakresie dziedziczenia gospodarstw rolnych z ustawy przy jednoczesnym wprowadzeniu swobody rozrządzania nieruchomościami rolnymi *inter vivos* i swobody testamentowego rozrządzania gospodarstwami rolnymi świadczy o niekonsekwencji ustawodawcy i czyni niespójny system prawa w tym zakresie. Istniejąca dysharmonia systemu prawnego czyni trudnym do określenia cel istnienia ograniczeń.

Trafność cytowanych stwierdzeń nie wymaga uzasadnienia. Wskazania TK nie znajdują niestety potwierdzenia w przyjmowanych regulacjach prawnych dotyczących kształtowania modelu gospodarstwa rolnego. Odnotowany przez TK stan dysharmonii między poszczególnymi regulacjami prawnymi jest utrzymywa-

38 Sygn. akt. P. 4/99, Dz.U. Nr 11, poz. 91, opublikowany wraz z uzasadnieniem, [w:] „Rejent" 2001, z. 3, s. 150–193.

39 Por. także wyrok z dnia 5 września 2007 r. Sygn. akt. P 21/06 /Dz.U. Nr 170, poz. 1205.

40 Por. na ten temat także A. Lichorowicz, Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31.01.2001 r., „Rejent" 2001, z. 9, s. 96 i n.

ny. Nabycie gospodarstwa rolnego w drodze dziedziczenia wolne jest od wszelkich ograniczeń, natomiast obrót *inter vivos* regulowany aktami prawnymi pozakodeksowymi poddawany jest licznym ograniczeniom.[41]

Z wyroku TK można wnioskować, że z obu elementów ochronnych wskazanych w art. 55^3 kc., a więc majątkowego i funkcjonalnego, ten pierwszy jest w obecnym stanie prawnym priorytetowy, gdyż funkcjonalna część tej definicji była przejawem naruszania prawa własności. TK nie zakwestionował jednak znaczenia tej funkcjonalnej treści. Stwierdził tylko, że wymaga ona innego niż dotychczas ujęcia. TK wskazał m.in., że „prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa". TK stwierdził także, że regulacja prawna dotycząca dziedziczenia gospodarstw rolnych powinna być skorelowana z całokształtem regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi. Są to postulaty *de lege ferenda*. Natomiast *de lege lata*, po wyroku TK powstało duże zróżnicowanie realizacji funkcji ochronnych wskazanych w definicji gospodarstwa rolnego w art. 55^3 kc. w przypadku pozakodeksowych regulacji, które nawiązują do kodeksowego pojęcia, a normują obrót *inter vivos*. Jest tylko jeden element łączący wskazane regulacje, mianowicie konieczność ochrony własności. Jest to istotny element definicji zawartej w art. 55^3 kc. A. Stelmachowski pisał, że „w obecnej definicji z kryterium własnościowym mamy do czynienia w przypadku gruntów rolnych, ponieważ pojęcie gruntu rolnego – zgodnie z art. 46^1 kc. – utożsamione zostało z pojęciem nieruchomości rolnej jako jednostki własnościowej".[42] W tych więc aktach prawnych, w których nawiązuje się do definicji gospodarstwa z art. 55^3 kc. ochrona własności musi być skorelowana z przyjmowanymi produkcyjnymi rozwiązaniami. Nawiązywanie do kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego uzasadnione jest zwłaszcza w tych aktach prawnych, których celem jest kształtowanie ustroju rolnego, a zwłaszcza nawiązywanie w nich do jednego z elementów tego pojęcia, tzn. stosunków własnościowych w rolnictwie.[43]

5. Szczególną rolę w przyjmowanych regulacjach prawnych dotyczących przekształceń strukturalnych w rolnictwie odgrywa pojęcie gospodarstwa rodzinnego, które art. 23 Konstytucji określił jako podstawę ustroju rolnego. Zrozumiałe jest więc, że przyjęta w u.k.u.r. definicja tego gospodarstwa nawiązuje do definicji z art. 55^3 kc. Zgodnie z treścią art. 2 pkt. 2 u.k.u.r. pod pojęciem gospodarstwa rolnego należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. Nawiązanie w tej definicji do kryterium ob-

41 Por. np. ustawę z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 803, oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19.06.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 109, poz. 750.

42 A. Stelmachowski, Gospodarstwo rolne..., *op. cit.*, s. 78.

43 Jak np. w cyt. u.k.u.r.

szarowego zgodne jest z postulatami, by szczególny reżim prawny dotyczący gospodarstw rolnych wprowadzać nie dla wszystkich gospodarstw, lecz tylko dla tych, których znaczenie dla przekształceń ustrojowo–strukturalnych jest istotne.[44] U.k.u.r. należy z pewnością do tej grupy aktów prawnych, które za cel stawiają sobie kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie poprzez budowanie określonego modelu gospodarstwa rolnego. W tym przypadku element produkcyjny zawarty w pojęciu gospodarstwa rolnego schodzi na dalszy plan, aczkolwiek jest obecny w prawnej regulacji i powiązany ściśle z elementem majątkowym.

W innych aktach prawnych, należących także do grupy tych, których celem są przekształcenia ustrojowo–strukturalne zauważyć można stosowa – nie innej techniki legislacyjnej. Zmierza ona jednak także do wyłącza – nia z obszaru oddziaływania ustawodawcy pewnej grupy gospodarstw niespełniających minimalnego kryterium obszarowego – 1 ha. Chodzi tu zwłaszcza o przypomnienie rozwiązań ustawy z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.[45] Ustawa ta nie definiuje pojęcia gospodarstwa rolnego, ale swoje istotne rozwiązania wiąże z pojęciem gospodarstwa rodzinnego, nawiązując w tym zakresie do u.k.u.r.[46] W ten sposób kryterium własnościowe z definicji gospodarstwa rolnego w ujęciu kodeksu cywilnego znajduje także swoje potwierdzenie w omawianej ustawie. To kryterium jest także widoczne w przyjętej w tej ustawie definicji nieruchomości rolnej, gdyż zgodnie z art. 1 pkt 1 cytowana 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.

Odnotowując tendencję odwoływania się do majątkowego, przedmiotowego określania statusu gospodarstw rolnych, uzasadnione jest jednak akcentowanie, że dążenie do wspomnianych przekształceń ustrojowo–strukturalnych nie powinno zmniejszać wymowy faktu, że ochrona własności jest, jak pisał A. Stelmachowski, bardzo wyraźnie powiązana z dążnością do zachowania zdolności produkcyjnych gospodarstwa. Nowe cele stawiane w procesie dokonujących się przekształceń rolnictwa nie oznaczają, by „zabezpieczenie wyżywienia ludności nie miało znaczenia".[47] Autor pozytywnie odniósł się także do lokalizacji art. 55^3 kc. w sąsiedztwie definicji przedsiębiorstwa. W ten sposób, jak zaznaczył, zaakcentowany został funkcjonalny aspekt konstrukcji obu pojęć.[48] W przypadku funkcji gospodarstwa rolnego zdefiniowanego w art. 55^3 kc. oba wykazywane w tej definicji elementy –

44 A. Stelmachowski zdefiniował ustrój rolny jako „układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego" – A. Stelmachowski, [w:] Polskie prawo rolne..., *op. cit.*, s. 11.

45 Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.

46 Por. np. art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 29 ust. 3 b pkt. 1, 2.

47 A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie..., *op. cit.*, s. 35–36.

48 A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne..., *op. cit.*, s. 78.

przedmiotowo–majątkowy i funkcjonalny są więc nierozerwalnie związane. Można najwyżej mówić o silniejszym lub słabszym akcentowaniu jednego z nich.

6. Podobnie problem ten można zauważyć w związku z proponowaną definicją gospodarstwa rolnego zawartą w projekcie kodeksu cywilnego.[49] Zgodnie z tą propozycją: „Za gospodarstwo rolne uważa się nieruchomość rolną wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami i zobowiązaniami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego" (art. 77 projektu). W cytowanej definicji powrócono do odrzuconego na gruncie art. 55^3 kc. pojęcia „nieruchomość rolna", dając tym samym wyraz potrzebie zaakcentowania znaczenia prawa własności w tej definicji. Równocześnie jednak definicję tę umieszczono w dziale traktującym łącznie o przedsiębiorstwie i gospodarstwie rolnym (Dział III projektu).

Proponowana definicja gospodarstwa rolnego określonego jako ujęcie przedmiotowo–majatkowo–funkcjonalne nawiązuje do obecnego ujmowania gospodarstwa rolnego. Jak wskazuje J. Bieluk, obecna definicja z art. 55^3 kc. wymienia określone składniki gospodarstwa rolnego, a jednocześnie składniki te wymienione zostały ze względu na funkcję, którą pełnią w procesie produkcji w gospodarstwie rolnym.[50] Autor jest zwolennikiem akcentowania zwłaszcza funkcjonalnego aspektu prawnego określenia gospodarstwa rolnego. Wskazuje, że „definicja gospodarstwa rolnego powinna odpowiada rzeczywistości gospodarczej, w której mamy do czynienia jednocześnie z gospodarstwami socjalnymi oraz z jednostkami nastawionymi na produkcję towarową. Powinna regulować sytuację jednej i drugiej grupy. Zaś sposobem na to jest oparcie się na pojęciu działalności rolniczej".[51] Dlatego też autor proponuje – *de lege ferenda* – wprowadzenie do kodeksu cywilnego nowego przepisu, który zawierałby definicję przedsiębiorstwa rolnego, zgodnie z którą: „Przedsiębiorstwo rolne jest zorganizowanym zespołem składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Do przedsiębiorstwa rolnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego".[52]

Autor wskazuje, że potrzeba sformułowania nowej, cytowanej definicji wynika z konieczności dostosowania regulacji prawnej do współczesnego obrotu gospodarczego. Zdaniem autora, definicja zawarta w art. 55^3 kc. tej rzeczywistości gospodarczej nie odpowiada.[53]

49 Księga Pierwsza Kodeksu Cywilnego, Projekt z uzasadnieniem opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego działająca przy Ministrze Sprawiedliwości, Warszawa 2009, s. 79 i n.
50 J. Bieluk, Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne, Białystok 2013, s. 46.
51 *Ibidem*, s. 69.
52 *Ibidem*, s. 74.
53 *Ibidem*, s. 71.

Odnosząc się do zgłaszanych przez autora propozycji, uzasadnione wydaje się jednak pytanie, czy obecna definicja gospodarstwa rolnego zawarta w art. 55^3 kc. nie może się jednak okazać przydatna także dla opisywania sytuacji prawnej działów specjalnych produkcji rolnej, których działanie wykazuje cechy działalności charakterystycznej dla przedsiębiorstwa.

Dotychczasowe rozważania wskazywały, że ujęcie art. 55^3 kc. jest ujęciem przedmiotowo–funkcjonalnym. Taki też wydźwięk ma proponowana przez autora definicja przedsiębiorstwa rolnego, która w przedstawianym projekcie odwołuje się zresztą do pojęcia gospodarstwa rolnego. Istotne jest ponowne zwrócenie tu uwagi na umiejscowienie przepisu art. 55^3 kc. wśród przepisów traktujących o przedsiębiorstwie. Trafne jest spostrzeżenie, że „takie usytuowanie zdaje się wskazywać na zamiar ustawodawcy, aby określenie gospodarstwa rolnego było adekwatne do pełnionej przez nie roli przedsiębiorstwa rolnego, sugerując jednocześnie przesunięcie punktu ciężkości ku problemom funkcjonowania gospodarstwa rolnego, jako przedsiębiorstwa rolnego, w sensie zorganizowanej masy majątkowej".[54]

Podobną wypowiedź sformułował A. Stelmachowski pisząc, że: „kodeksowa definicja gospodarstwa rolnego stanowi pierwszą normatywną próbę skonstruowania ogólnego pojęcia gospodarstwa rolnego, przydatnego nie tylko dla instytucji prawno–rolnych regulowanych kodeksem cywilnym, tak jak było w definicji dotychczasowej, lecz mającej służyć potrzebom szeroko rozumianego obrotu majątkowego między podmiotami prawa cywilnego. Przemawia za tym systematyka uregulowania pojęcia gospodarstwa w części ogólnej kc., w sąsiedztwie definicji przedsiębiorstwa".[55] Nie zmienia to faktu, że definicja z art. 55^3 kc., aczkolwiek możliwa do zastosowania także dla podkreślenia zwłaszcza aspektu produkcyjnego danego rodzaju stosunków społecznych, nie jest jedyną definicją gospodarstwa rolnego. W różnych aktach prawnych dla realizacji celów w nich przyjętych są zawierane samodzielne, inne niż kodeksowa, definicje gospodarstwa rolnego.

Wydaje się, że na gruncie obecnej definicji gospodarstwa rolnego zawartej w art. 55^3 kc. i tej, która jest proponowana w projekcie kodeksu cywilnego, można określać także sytuację prawną specjalistycznych rodzajów produkcji rolnej. Wymienienie w tej definicji nieruchomości rolnej jako jednego ze składników zwraca uwagę na aspekt majątkowy, natomiast nie zawsze jest to element konieczny dla prowadzenia działalności rolniczej w ramach gospodarstwa rolnego. Na problem ten zwracano już uwagę w literaturze.[56]

54 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VIII, s. 156.

55 A. Stelmachowski, Gospodarstwo rolne; Pojęcie i jego ewolucja..., *op. cit.*, s. 78.

56 M. Błażejczyk, A. Stelmachowski, Nowe zjawiska w produkcji rolnicze i pararolniczej a ustrój prawny polskiego rolnictwa, PiP 1989, z. 1, s. 29 i n.

Przekonująco brzmi stwierdzenie, że gospodarstwo rolne jest wyodrębnionym jurydycznie rodzajem przedsiębiorstwa. Decyduje o tym szczególna funkcja gospodarki rolnej.[57]

W obowiązującej definicji gospodarstwa rolnego w art. 55^3 kc. nie ma żadnego kryterium obszarowego, co także mogłoby podkreślać bardziej funkcjonalny jej wydźwięk, w porównaniu z brzmieniem sprzed nowelizacji kc. w 1990 roku. Definicja ta może więc spełniać swą rolę dla określania sytuacji prawnej różnych rodzajów gospodarstw, w których działalność rolnicza prowadzona jest w różnym rozmiarze.

57 E. Gniewek, Prawo rzeczowe, Poznań–Kluczbork 1996, s. 55.

FUNCTIONS OF AGRICULTURAL HOLDING UNDER
THE ARTICLE 55^3 OF THE CIVIL CODE

Key words: agricultural holding, agricultural law, functional features

Definition of agricultural holding contained in the Civil Code is the subject of numerous studies. This is justified, since this definition is one of the basic conceptual categories of agricultural law, to which reference is made in a variety of acts. Issues related to the definition has become particularly current after the changes of the Civil Code in the year of 1990. Among the questions raised is, inter alia, determination of the functions performed by the holding, which art. 55^3 of the Civil Code refers to. The study identifies the importance of the proprietary and functional features, and their mutual relations. These functions are inextricably linked. At most it can be said of stronger or weaker accentuation depending on type of institution to which the normative concept of the holding is applied.

Aneta Suchoń[1]

O potrzebie zmian niektórych regulacji prawnych w zakresie obrotu i gospodarki gruntami rolnymi (uwagi z praktyki)

Podstawą prowadzenia działalności rolniczej są z reguły grunty rolne. Zważywszy na ich właściwości naturalne oraz stały i nieuchronny proces pomniejszania ich zasobów oraz że nie mogą być one zastąpione w rolnictwie innym środkiem produkcji, stanowią cenne dobro społeczne.[2] Jednocześnie zauważyć należy, że ceny ich wzrastają, a producenci rolni są coraz bardziej zainteresowani ich nabywaniem. Powodem jest zbyt mała powierzchnia gospodarstw rolnych w Polsce. Dlatego od kilku lat cieszy się dużą popularnością sprzedaż oraz dzierżawa zarówno państwowych oraz prywatnych gruntów rolnych, jak i tych od samorządu terytorialnego. Warto wyjaśnić, że co prawda w ostatnich latach zauważyć można zwiększenie się średniej powierzchni gospodarstw, ale nadal są one zbyt małe w porównaniu z tymi funkcjonującymi w „starych" krajach Unii Europejskiej. Tytułem przykładu warto wskazać, że najwyższa średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego występuje we Francji (ponad 50 ha), a w następnej kolejności w Niemczech (43,6 ha) i Hiszpanii (26,9 ha). Polskie rolnictwo charakteryzuje się rozdrobnioną strukturą. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosiła w 2005 r. ok. 7 ha,[3] natomiast w 2012 r. 10,38 ha.[4]

Istotną instytucją w zakresie obrotu[5] i gospodarowania gruntami jest Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), państwowa osoba prawna, będąca powiernikiem Skarbu Państwa. To dzięki dzierżawie czy nabyciu gruntów państwowych z Zaso-

1 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

2 Tak M. Błażejczyk, Ochrona prawna gruntów rolnych, Warszawa 1967, s. 78. Zob. też A. Wróbel, Prawna ochrona gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 8–16; A. Suchoń, Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, Poznań 2006, s. 14.

3 A. Czyżewski, S. Stępień, Gospodarowanie gruntami rolnymi w Polsce; propozycje zmian, http://www.kpsw.edu.pl/menu/pobierz/RE3/1Czyzewskistepien.pdf (dostęp na 01.2013).

4 Ogłoszenie Prezesa ARiMR z dnia 17 września 2012 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2012, www.anr.gov.pl (dostęp na 09.2013).

5 W literaturze wyróżnia się pojęcie obrotu w znaczeniu szerszym i węższym. Ten ostatni, czyli obrót rolny *sensu stricto* to zmiana właściciela nieruchomości rolnej. Obrót rolny w znaczeniu szerszym to zmiana osoby władającej nieruchomością rolną, czyli także dzierżawa, poddzierżawa, bezumowne użytkowanie. Zob. szerzej np. A. Oleszko, Obrót nieruchomościami rolnymi na podstawie kodeksu cywilnego (obrót powszechny), [w:] Prawo rolne, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2009, s. 122 i n.

bu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP) wiele małych gospodarstw rolnych powiększyło swoją powierzchnię albo zostało założonych i rozpoczęło działalność w ostatnich latach. Z uwagi jednak na zmniejszanie się ilości gruntów rolnych w Zasobie WRSP, a także na nowelizacje ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi[6] oraz ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[7] zawarcie umowy dzierżaw czy sprzedaży nie zawsze jest możliwe. Poza tym posiadacze zależni, w tym poddzierżawcy, napotykają różne bariery prawne w zakresie nabycia gruntów, które uprawiają. Pewne problemy pojawiają się także ze spełnieniem przesłanki zamieszkania w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, co jest niezbędne, aby uzyskać status rolnika indywidualnego.

Celem artykułu będzie zatem wskazanie prawnych problemów w zakresie obrotu i gospodarki gruntami rolnymi oraz podjęcie próby ich rozwiązania, czyli wysunięcie wniosków *de lege ferenda.* Problematyka jest szeroka, zatem rozważania będą się skupiały tylko na niektórych wybranych zagadnieniach.

1. Prawo pierwokupu dzierżawcy gruntów rolnych

Producenci rolni, zawierając umowy dzierżawy gruntów rolnych, powiększają swoje gospodarstwa rolne. Jednak nie jest to trwała forma modernizacji jednostek produkcyjnych. Umowę taką można często wypowiedzieć, a stawki czynszu są coraz wyższe. Z tego powodu dzierżawcy z reguły dążą do nabycia na własność dzierżawionych nieruchomości. W tym aspekcie warto wspomnieć o podstawowych instytucjach ułatwiających dzierżawcom nabycie przedmiotu dzierżawy, tj. ustawowym prawie pierwokupu. Okazuje się, że skorzystanie z tych instytucji powoduje sporo problemów w praktyce i nie ulega wątpliwości, że ustawodawca powinien rozszerzyć regulacje prawne w tym zakresie.

Przede wszystkim rozpocząć należy od prawa pierwokupu. W świetle ustawy z 11 kwietnia 2003 r. prawo to przysługuje dzierżawcy, o ile spełnione są ustawowe przesłanki. W praktyce dzierżawcy nie mają często umowy w formie pisemnej i daty pewnej. Problemy interpretacyjne powoduje także określenie ustawowe, że dzierżawa trwała co najmniej 3 lata od dnia jej zawarcia. Zachodzi więc pytanie, czy chodzi o jedną czy kilka umów dzierżawy. Zasadne wydaje się przyjęcie, że może być kilka kontraktów, które łącznie trwały 3 lata i były wykonywane w tym czasie. Odrębnego rozważenia wymaga przyznanie prawa pierwokupu poddzierżawcy. W świetle przepisów dzierżawca gruntów rolnych może oddać grunt w poddzierżawę. Zostaje wtedy zawarta umowa, na podstawie której to dzierżawca mający prawo do korzystania z gruntów rolnych oddaje grunt kolejnemu posiadaczowi zależne-

6 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.
7 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.

mu. W takiej umowie dzierżawca ma prawa wydzierżawiającego, a poddzierżawca dzierżawcy. Poddzierżawca uiszcza czynsz wydzierżawiającemu (czyli pierwszemu dzierżawcy) i musi przestrzegać przepisów związanych z używaniem i pobieraniem pożytków. W literaturze słusznie podkreśla się, że kodeks cywilny nie wymaga, by wydzierżawiający był właścicielem rzeczy będącej przedmiotem umowy, co pozwala wydzierżawić także rzecz cudzą. Wydzierżawiającym może być więc zarówno właściciel, jak i inna osoba, np. posiadacz samoistny, posiadacz zależny (np. dzierżawca). Istotne jest, aby wydzierżawiający mógł wykonać umowę, tzn. oddać przedmiot dzierżawy do korzystania i pobierania z niego pożytków. Dzierżawa bowiem – podobnie zresztą jak najem – nie prowadzi do przeniesienia własności rzeczy, lecz tylko do oddania jej w czasowe używanie.[8]

W kontekście zatem definicji dzierżawy można uznać stosunek oddania gruntów rolnych przez dzierżawcę do używania i pobierania pożytków poddzierżawcy za dzierżawę. Jednocześnie w przypadku braku zgody wydzierżawiającego na poddzierżawę możliwe jest wypowiedzenie umowy dzierżawy bez terminów wypowiedzenia, o czym stanowi art. 698 kc. Należy jednak podkreślić, że umowa poddzierżawy bez zgody wydzierżawiającego jest ważna. Kodeks cywilny nie przewiduje żadnych wymogów co do formy wyrażenia zgody przez wydzierżawiającego, może być więc dokonana pisemnie bądź ustnie.[9] Powstaje także wątpliwość, czy zgoda wydzierżawiającego na poddzierżawę może być wyrażona w sposób dorozumiany (np. wydzierżawiający wie o fakcie poddzierżawy i przez pewien okres nie zgłasza z tego powodu zastrzeżeń). Wydaje się, że art. 698 kc. wyłącza możliwość przyjęcia konstrukcji dorozumianej zgody. Przez „zgodę" rozumieć trzeba tylko konkretne oświadczenie woli. Oznacza to, że wydzierżawiający może wypowiedzieć dzierżawę na podstawie art. 698 § 2 kc. nawet po dłuższym okresie tolerowania poddzierżawy.[10]

W związku z poddzierżawą w praktyce powstają jednak zróżnicowane problemy. Przede wszystkim zachodzi pytanie, kto może skorzystać z prawa pierwokupu, dzierżawca czy poddzierżawca. W świetle przepisów prawnych prawo pierwokupu przysługuje wtedy, gdy dzierżawa była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty. Skoro dzierżawca oddał grunt w poddzierżawę, to uprawnienia dzierżawcy w zakresie używania i pobierania pożytków wykonywane są właśnie przez poddzierżawcę. Z drugiej jednak strony dzierżawca wykonuje nadal obowiązki w zakresie płacenia czynszu wydzierżawiającemu właścicielowi. Odpowiada także za niewykonanie napraw czy zepsucie przedmiotu dzierżawy, np. budynków posadowionych na gruncie. Powstaje zatem pytanie, czy niewykonywanie obowiązku uży-

8 Zob. np. C. Stempka–Jaźwińska, Umowa dzierżawy nieruchomości, Toruń 1981, s. 10–16.

9 Tak J. Krzyżanowski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, praca zbiorowa, t. 1–3, Warszawa 1972, s. 1494; A. Lichorowicz, Dzierżawa, [w:] System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa, Tom 8, J. Panowicz–Lipska (red.), Warszawa 2004. s. 187.

10 *Ibidem.*

wania i pobierania pożytków naturalnych przez dzierżawcę wpływa na zmianę pierwotnego charakteru umowy dzierżawy. Wydaje się, że sam fakt, iż rzecz przynosi pożytki i można je pobierać, a strona jest do tego uprawniona, świadczy, iż jest to umowa dzierżawy. Niewykonywanie obowiązku używania rzeczy i pobierania z niej pożytków zastrzeżonego w umowie bezpośrednio przez dzierżawcę nie może powodować zmiany charakteru umowy.[11]

Biorąc jednak pod uwagę, że to poddzierżawca prowadzi działalność rolniczą na tym gruncie, wydaje się, że prawo pierwokupu powinno przysługiwać podmiotowi bezpośrednio uprawiającemu grunty, czyli poddzierżawcy. Jednak przyjęcie takiego stanowiska powoduje kolejne problemy w praktyce. Chodzi przede wszystkim o to, że umowy zawierane są pomiędzy dzierżawcą a poddzierżawcą i pierwszy wydzierżawiający, czyli właściciel, w niektórych sytuacjach może w ogóle nie wiedzieć o istnieniu takiej umowy. Co więcej nawet wyrażając zgodę na jej zawarcie, nie jest często w stanie podać adresu poddzierżawcy ani stwierdzić, czy umowa ma formę pisemną z datą pewną, gdyż jej faktycznie nie posiada. Z drugiej jednak strony nie wydaje się zasadne przyznanie prawa pierwokupu dzierżawcy skoro oddał on grunty w poddzierżawę, nie uprawia gruntów, nie pobiera pożytków. Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, trzeba stwierdzić, że zasadny wydaje się postulat zmiany przepisów w tym zakresie.

Osobiście uważam, że prawo pierwokupu powinno przysługiwać poddzierżawcy jako podmiotowi bezpośrednio uprawiającemu grunty rolne i pobierającemu płatności unijne. Niemniej jednak kwestia płatności unijnych przysługujących poddzierżawcy w świetle przepisów też budziła wątpliwości interpetacyjne, chociaż orzecznictwo sądowe jest korzystne w tym wypadku dla tych posiadaczy zależnych. Otóż według art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[12] w przypadku, gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, płatności obszarowe przysługują posiadaczowi zależnemu. Nie ulega wątpliwości, że posiadaczem zależnym jest zarówno dzierżawca, jak i poddzierżawca. Jednocześnie słusznie podkreśla się w orzecznictwie sądowym, że celem płatności (dopłat) jest dofinansowanie do produkcji rolnej, pomoc rolnikom, którzy faktycznie użytkują będące w ich posiadaniu grunty rolne i prowadzą działalność rolniczą. Aby zostać beneficjentem pomocy unijnej, nie wystarczy być posiadaczem działek rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego, ale należy je również rolniczo użytkować.[13] Dlatego w przypadku odda-

11 Zob. C. Stempka–Jażwińska, Umowa dzierżawy..., *op. cit.*, s. 49–50.

12 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1164 ze zm.

13 Tak np. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lipca 2012 r. II GSK 932/11. W wyroku z dnia 13 czerwca 2012 r. Naczelny Sądu Administracyjnego w Warszawie (II GSK 734/11) orzekł, że „z regulacji dotyczących przyznania pomocy finansowej w formie jednolitej płatności obszarowej i jednolitej płatności uzupełniającej wynika, iż pomoc ta może być przyznana tym rolnikom, którzy faktycznie rolniczo użytkują posiadane działki rolne, a zatem tym, którzy samodzielnie decydują o rodzaju upraw, o dokonaniu za-

nia gruntów w poddzierżawę uznać należy, że płatności przysługują poddzierżawcy. Zasadny dlatego wydaje się wniosek *de lege ferenda*, aby przepisy bezpośrednio określały, że płatności przysługują posiadaczowi zależnemu uprawiającemu grunty rolne. Poruszając zagadnienie środków unijnych i poddzierżawy, warto nawiązać do wyroku z dnia 3 lutego 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (II GSK 218/10) słusznie orzekł w nim, że „umowa poddzierżawy dotycząca gruntów wchodzących w skład ZWRSP jest właściwym tytułem prawnym do zaliczenia poddzierżawionej powierzchni, w kontekście wymogu minimalnej powierzchni w gospodarstwie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a) rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 200, poz. 1443 ze zm.)".[14] Skoro NSA uznał, że producentowi rolnemu, który poddzierżawia grunty, przysługuje premia dla Młodego Rolnika, zasadne wydaje się przyznanie mu także prawa pierwokupu tych gruntów. Co istotne, grunty oddane w poddzierżawę wchodzą faktycznie w skład gospodarstwa rolnego poddzierżawcy, a nie dzierżawcy, który ich nie uprawia i nie pobiera z nich pożytków. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że przyznanie prawa pierwokupu poddzierżawy musi łączyć się z wprowadzeniem dodatkowych przepisów. Mianowicie obowiązkiem poinformowania przez dzierżawcę lub poddzierżawcę właściciela nieruchomości o zawartej umowie poddzierżawy, jej formie i czasie trwania.

Okazuje się, że nie tylko określenie podmiotów, którym przysługuje prawo pierwokupu, budzi wątpliwości prawne. Taka sama sytuacja odnosi się do zakresu przedmiotowego, czyli gruntów objętych tym prawem. Według omawianej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy tylko i wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości rolnej, którą w świetle ustawy jest nieruchomość rolna w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem jednak tych położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Zmiany wspominanego planu powodują, że mimo iż grunt wykorzystywany jest na cele działalności rolniczej, dzierżawcy nie przysługuje prawo pierwokupu. Takie rozwiązanie jest oczywiście niekorzystne dla dzierżawców i narusza stabilne prowadzenie produkcji rolnej. Zachodzi pytanie, co w sytuacji, gdy część dzierżawionej nieruchomości, wykorzystywanej przez dzierżawcę do prowadzenia działalności rolniczej, przeznaczona jest w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolnicze, a część na inwestycyjne. W tym zakresie pozytywnie ocenić należy wspólne stanowisko Krajowej Rady Notarialnej i ANR w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zgod-

biegów agrotechnicznych, zbieraniu plonów, a przy tym utrzymują grunty zgodnie z normami dobrej kultury rolnej przez określony czas. Tego rodzaju prace nie mogą mieć charakteru sporadycznego" (LEX/el).

14 LEX/el. nr 1071098.

nie z którym „…wyłączenie stosowania przepisów ustawy przewidziane w jej art. 2 pkt 1 ustawy dotyczy nieruchomości jedynie w całości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne; zasada ta obowiązuje niezależnie od tego, czy na nieruchomość składa się jedna czy więcej działek. W przypadku zatem sprzedaży nieruchomości, której jedynie część, bez względu na to, czy została geodezyjnie wyodrębniona jako działka, położona jest na obszarze przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, zastosowanie będzie miał przepis art. 3 ustawy o pierwokupie".[15] Pewnym niebezpieczeństwem dla dzierżawcy może być dokonanie przez właściciela podziału dzierżawionej nieruchomości według przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego i utworzenie odrębnej księgi wieczystej (dalej KW) dla tych gruntów. Oznacza to, że w niektórych przypadkach, gdy w skład nieruchomości posiadającej jeden numer KW wchodzą dwie działki, wystarczy utworzyć dwie odrębne księgi wieczyste i wtedy mimo prowadzenia działalności na całym przedmiocie dzierżawy prawo pierwokupu będzie przysługiwać tylko w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonej na cele rolne.

Spore kłopoty w praktyce wiążą się z możliwością nabycia przez dzierżawcę dzierżawionych gruntów komunalnych na własność. Przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[16] do podmiotów, którym przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu, nie zaliczają dzierżawców gruntów rolnych. Jedynie wojewoda (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa) bądź odpowiednia rada lub sejmik (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego) odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę.[17] Jednocześnie, dokonując analizy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, należy stwierdzić, że w przypadku sprzedaży komunalnych gruntów rolnych zastosowanie ma prawo pierwokupu dzierżawcy.

Problem pojawia się jednak z realizacją tego prawa. Otóż w świetle ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[18] co do zasady zbycie gruntów następuje w drodze przetargu. W pierwszej kolejności gmina zobligowana jest zatem ogłosić i przeprowadzić przetarg, w którym może brać udział także dzierżawca. Wydaje się, że w warunkach przetargu powinno zostać zaznaczone, że przedmiotem

15 www.anr.gov.pl (dostęp na 09.2013).
16 Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.
17 W wyroku z dnia 20 kwietnia 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (I OSK 2229/11) orzekł, że „właściciele działek położonych przy nieruchomości, która zgodnie z uchwałą gminy ma zostać wydzierżawiona w trybie bezprzetargowym, mogą taką uchwałę zaskarżyć do sądu" (Lex/el).
18 Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

sprzedaży jest grunt rolny oddany w dzierżawę i zawarcie umowy przenoszącej własność nastąpi w przypadku nieskorzystania przez dzierżawcę z prawa pierwokupu. W przypadku wyboru w trybie przetargowym nabywcy, innego niż posiadacz zależny, przedmiot dzierżawy może być sprzedany osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu, czyli dzierżawca, swego prawa nie wykona. Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego może zawrzeć na początku z kupującym jedynie umowę zobowiązującą do sprzedaży. Następnie informuje o jej treści dzierżawcę, który w ciągu miesiąca może skorzystać z prawa pierwokupu i wstąpić w miejsce kupującego. Z powodu skomplikowanej procedury stosunkowo rzadko gminy dokonują sprzedaży gruntów rolnych oddanych w dzierżawę. Najczęściej następuje to dopiero po zakończeniu umowy dzierżawy, gdy byłemu posiadaczowi zależnemu nie przysługuje już prawo pierwokupu.

Dlatego w pełni zasadny wydaje się postulat przyznania prawa pierwszeństwa nabycia gruntów rolnych komunalnych bez przetargu dzierżawcy, np. po 3 latach wykonywania dzierżawy. Taki przepis na pewno rozwiąże problemy prawne, które występują obecnie w przypadku sprzedaży dzierżawionych gruntów rolnych.

2. Ulga w podatku na powiększanie gospodarstw rolnych

Podstawowym podatkiem w rolnictwie jest podatek rolny, którego przedmiotem jest grunt rolny. Niemniej ustawodawca wprowadził preferencje podatkowe w odniesieniu do niektórych gruntów powiększających gospodarstwo rolne. Jednak możliwość skorzystania z nich uzależniona jest od charakteru dzierżawionych gruntów, mianowicie od tego, czy są to grunty z Zasobu WRSP, komunalne czy prywatne. Na początku warto wspomnieć, że dzierżawca jest podatnikiem podatku rolnego w przypadku, gdy grunty stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a umowa dzierżawy zawarta została z właścicielem albo z ANR. Sprawa jest skomplikowana w przypadku gruntów prywatnych. Dzierżawca jest podatnikiem tylko wtedy, gdy grunty gospodarstwa rolnego zostały w całości lub w części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników lub przepisów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych.[19] Oznacza to, że we wszystkich pozostałych sytuacjach płatnikiem podatku rolnego jest wydzierżawiający będący właścicielem gruntów rolnych. Nakaz zapłaty podatku rolnego jest nadal wystawiany na właściciela. Nie wyklucza

19 Warto dodać, że dzierżawcy, którym grunty rolne zostały w całości lub w części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o rentach strukturalnych, uznani zostali za podatników podatku rolnego na podstawie ustawy z dnia 22 września 2006 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2007 r. Jednak Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 109, poz. 750 ze zm.) nie przewiduje możliwości oddania gruntów rolnych w długoterminową dzierżawię za rentę strukturalną. Przekazanie musi mieć charakter trwały.

to jednak sytuacji, że w umowie dzierżawy zostanie zawarte postanowienie, że podatki w imieniu wydzierżawiającego będzie uiszczał dzierżawca gruntów rolnych. W świetle powyższych uwag dotyczących podatku rolnego dostrzec można niekonsekwencję ustawodawcy. Mianowicie, art. 702 kc. przewiduje możliwość obciążenia dzierżawcy podatkiem rolnym, gdy jednocześnie – w świetle ustawy z 15 listopada 1985 r. o podatku rolnym[20] – płatnikiem tego podatku może być dzierżawca tylko w sytuacjach określonych w ustawie. Rozwiązanie takie nie jest korzystne dla dzierżawiących grunty prywatne. Na podstawie umów dzierżawy muszą oni często płacić w imieniu wydzierżawiającego podatek, gdy tymczasem nie mogą korzystać z ulg i zwolnień w podatku rolnym.

Niekonsekwencja ustawodawcy występuje także w przypadku gruntów dzierżawionych od gminy. Co prawda, według tego aktu prawnego podatnikami podatku rolnego są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nie posiadające osobowości prawnej, będące m.in. posiadaczami gruntów, stanowiących jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika np. z umowy zawartej z właścicielem, jednak nie mogą oni skorzystać ze zwolnienia i ulgi w przypadku powiększenia gospodarstwa rolnego wskutek zawarcia umowy dzierżawy. Według bowiem art. 12 ustawy o podatku rolnym z podatku zwalnia się grunty przeznaczone na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha: (a) będące przedmiotem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, nabyte w drodze umowy sprzedaży, (b) będące przedmiotem umowy o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, (c) wchodzące w skład Zasobu WRSP, objęte w trwałe zagospodarowanie, przy czym za trwałe zagospodarowanie uważa się objęcie gruntów w dzierżawę lub użytkowanie na okres nie krótszy niż 10 lat.

Co więcej, w przypadku nabycia dzierżawionych gruntów od jednostki samorządu terytorialnego byli dzierżawcy nie mogą z reguły także skorzystać z omawianego zwolnienia. Przeważa bowiem interpretacja, że grunty te już wchodziły w skład gospodarstwa rolnego. Sąd administracyjny w wyroku z dnia 19 maja 2008 r. orzekł, że „jeżeli grunty rolne w momencie ich nabycia znajdowały się w posiadaniu (dzierżawie), to nie może być podstaw do stosowania zwolnienia z podatku przewidzianego w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z 1984 r. o podatku rolnym. Zmiana tytułu prawnego – z dzierżawy na prawo własności – nie może spowodować, że grunty te wejdą w skład gospodarstwa rolnego, skoro już wcześniej w taki sposób były traktowane".[21]

20 Test jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.

21 Tak Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 maja 2008 r. I SA/Gl 1038/07, Lex/el. nr 469648. Natomiast w wyroku z dnia 21 marca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy (I SA/Bd 95/12) orzekł, że „jeżeli grunty rolne w momencie ich nabycia były w posiadaniu (dzierżawie, trwałym zagospodarowaniu) nabywcy, to nie ma podstaw do stosowania zwolnienia z podatku rolnego".

Nie ulega wątpliwości, że wykładnia taka jest niekorzystna dla dzierżawców, którzy potem nabywają uprawiane grunty rolne. Skoro dzierżawca gruntów od jednostek samorządu terytorialnego czy gruntów prywatnych nie może korzystać z ulgi na powiększenie gospodarstw rolnych, to nie wydaje się celowe, aby nie mógł z niej skorzystać po nabyciu własności tych gruntów. Poza tym zasadne wydaje się poszerzenie pojęcia trwałe zagospodarowanie i objęcie nim nie tylko gruntów z Zasobu WRSP oddanych w dzierżawę lub użytkowanie na okres nie krótszy niż 10 lat, ale także prywatnych oraz od samorządu terytorialnego. Oczywiście producent rolny tylko raz mógłby skorzystać z preferencji podatkowych w odniesieniu do tych samych gruntów.

3. Inne problemy prawne związane z obrotem i gospodarką gruntami rolnymi

Czasami przy przekazywaniu gospodarstwa rolnego okazuje się, że nie minął jeszcze okres 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące, a na jego podstawie grunty rolne wchodzące w skład gospodarstwa rolnego mogą być wykorzystywane także na cele inne niż rolne. Wtedy może wystąpić konieczność uiszczenia opłaty, zwanej rentą planistyczną. Otóż art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[22] stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Jednocześnie dodany na podstawie nowelizacji z 2009 r. ust. 4a określa, że opłaty nie pobiera się w przypadku nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników albo przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Powyższy przepis nawiązuje do umowy z następcą, która obecnie raczej w ogóle nie jest zawierana. Warto przypomnieć, że art. 84 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi, że przez umowę z następcą rolnik będący właścicielem (współwłaścicielem) gospodarstwa rolnego zobowiązuje się przenieść na osobę młodszą od niego co najmniej o 15 lat (następcę) własność (udział we współwłasności) i posiadanie tego gospodarstwa z chwilą nabycia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej, jeżeli następca do tego czasu będzie pracować w tym gospodarstwie. Natomiast z reguły problem powstaje w przypadku przekazania gospodarstwa

22 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

za uzyskanie wcześniejszej emerytury z KRUS czy części uzupełniającej. Właśnie te sytuacje powinny zostać wymienione we wspomnianym art. 36 ust. 4a ustawy.

W kontekście obrotu gruntami rolnymi i powiększania gospodarstwa rolnego istotne jest pojęcie rolnika indywidualnego. Po zmianie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego jest nim osoba fizyczna będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, mająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat mieszkająca w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Jeden z problemów, jaki pojawił się w praktyce, związany jest z zamieszkaniem, które potwierdza zameldowanie na okres stały. Odnotować należy bowiem przypadki, że na terenie gospodarstwa rolnego nie ma domu mieszkalnego. Producent rolny zajmujący się np. działalnością roślinną ma tylko budynki gospodarcze. Mieszka na terenie innej gminy czy czasami nawet w pobliskim mieście. Mimo że prowadzi gospodarstwo rolne od wielu lat i spełnia pozostałe przesłanki ustawowe, nie jest uważany za rolnika indywidualnego. Okazuje się, że niektórzy rolnicy mają także problem z uzyskaniem pozwolenia na budowę obiektu mieszkalnego na terenie gospodarstwa rolnego.

Co do zasady podjęcie prac budowlanych na gruntach rolnych jest możliwe dopiero po wyłączeniu ich z produkcji rolnej. Reguła ta nie ma zastosowania w przypadku gospodarstw rolnych. Art. 2 ust. 1 pkt 3) ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[23] wskazuje, że gruntami rolnymi są także grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno–spożywczemu.[24] Po zapoznaniu się z tym przepisem mogłoby się wydawać, że sprawa jest prosta. Jednak w praktyce odnotować należy problemy. Mianowicie wspomniana ustawa nie zawiera definicji gospodarstwa rolnego. Dlatego, wydając pozwolenie na budowę, a przedtem warunki zabudowy, odnotować należy zróżnicowane interpretacje.

Poza tym stwierdzić trzeba, że przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz innego aktu prawnego nie zawierają definicji pojęcia „działki siedliskowej". Pojawia się ono natomiast w orzecznictwie sądowym oraz uchwałach

23 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

24 Na podstawie poprzednio obowiązujących aktów prawnych, NSA w wyroku z dnia 11.12.1981 r. stwierdził, *że* „przeznaczenie terenu na cele rolnicze nie uzasadnia odmowy udzielenia przez organ administracji pozwolenia na budowę obiektów gospodarczych, w tym również zagrodowych, z powołaniem się na art. 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane, ponieważ w myśl art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów tereny rolniczego budownictwa gospodarczego, w tym również zagrodowego, są gruntami rolnymi służącymi bezpośrednio celom produkcji rolniczej. Nie można bowiem odrywać produkcji rolnej od urządzeń tej produkcji służących, a za takie urządzenia ustawodawca uważa również budownictwo gospodarcze i zagrodowe" (Lex/el).

rady gminy. Przykładowo w uchwale z 15 grudnia 1969 r. Sąd Najwyższy[25] stwierdził, że działką siedliskową jest działka pod budynkami wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego. O działce siedliskowej wspomina również ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.[26] Otóż art. 29 tego aktu prawnego wskazuje, iż pozwolenie na budowę nie jest wymagane w przypadku np. budowy niektórych obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną i uzupełniających zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, np. parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m^2, przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m. Z kolei w decyzji z dnia 3 stycznia 2002 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO 4122/349/01/02) stwierdziło, że art. 2 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie posługuje się sformułowaniem „siedlisko". Termin ten nie ma zatem znaczenia normatywnego. W powołanym przepisie ustawodawca przyjął natomiast brak zmiany przeznaczenia gruntu rolnego pod budynkiem mieszkalnym lub innym budynkiem (urządzeniem) służącym wyłącznie produkcji rolniczej, jednak tylko wtedy, gdy wchodzą one w skład gospodarstwa rolnego.[27] Z działką siedliskową związane jest bezpośrednio pojęcie „zabudowa zagrodowa". Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie,[28] przez pojęcie zabudowa zagrodowa należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.

W praktyce odnotować należy następującą procedurę uzyskania pozwolenia na budowę. Otóż minimalna powierzchnia działki wymagana w danej gminie do budowy domu w zabudowie zagrodowej na terenie gospodarstwa rolnego określana jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.[29] Natomiast w przypadku, gdy nie ma aktualnego planu, producent rolny musi wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Uzyska ją wówczas, gdy wielkość gospodarstwa rolnego związanego z budową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa w danej gminie (w zależności od regionu kraju kształtuje się z reguły w granicach od 7 do 20 hektarów).[30] W wyroku z dnia 14 listopada 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (II SA/Sz 866/12) orzekł, że „przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

25 III CZP 12/69, OSNC 1970/3/39.
26 Tekst jedn. Dz.U. 2010 Nr 243, poz. 1623 ze zm.
27 Lex/el.
28 Dz.U. 2002 Nr 75, poz. 690 ze zm.
29 Według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz.U. 1997 Nr 132, poz. 877 ze zm.), usytuowanie budowli rolniczych i projekt zagospodarowania działki lub terenu powinny być zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku tego planu z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
30 Tak, Zabudowa zagrodowa na działce siedliskowej, http://www.blizejprawa.pl/articles/149/n/85 (dostęp na 09.2013).

nie znajduje zastosowania do budowy zagrodowej, ale tylko wtedy gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Jeżeli gospodarstwo jest relatywnie duże, to przeprowadzenie inwestycji budowlanych z nim związanych nie wymaga sąsiedztwa zabudowanej działki, ani ewentualnego dostosowywania do istniejącej zabudowy. Związanie gospodarstwa rolnego z zabudową zagrodową31 należy rozumieć funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa jako pewnej całości produkcyjnej".[32]

Dopiero po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu możliwe jest złożenie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Zasadny zatem wydaje się postulat *de lege ferenda* zmiany przepisów dotyczących zasad wykonywania inwestycji budowlanych na gruntach gospodarstw rolnych. Skoro za gospodarstwo rodzinne uważane jest gospodarstwo o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha użytków rolnych, a rolnikiem indywidualnym jest osoba fizyczna mieszkająca w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tej jednostki, to logiczne i celowe wydaje się przyjęcie, że w gospodarstwach o wskazanej powierzchni producent rolny powinien mieć możliwość swobodnego wznoszenia budynków mieszkalnych oraz innych służących wyłącznie produkcji rolniczej. Zasadne wydaje się wprowadzenie definicji gospodarstwa rolnego do ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych albo odesłanie do pojęcia gospodarstwa rolnego zawartego właśnie w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

4. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania wykazały, że niektóre przepisy dotyczące obrotu i gospodarki gruntami powinny ulec zmianie, powodują bowiem problemy interpretacyjne w praktyce. Co prawda, w ostatnich latach odnotować należy kilka nowelizacji istotnych aktów prawnych, które miały rozwiązać niektóre sporne kwestie, m.in. ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego czy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nadal jednak niezbędne są dalsze modyfikacje. Chodzi przede wszystkim o prawo pierwokupu poddzierżawcy gruntów rolnych, pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu od ANR, zasady sprzedaży i dzierżawy gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego, przyznawania preferencji podatkowych w zakresie powiększania gospodarstw rolnych, zwolnienia producentów rolnych z uiszczania

31 W wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku (II SA/Bk 513/09) orzekł, że „pojęcie «zabudowy zagrodowej» w rozumieniu § 3 pkt 3 rozporządzenia z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690), nie może być uznane za definicję legalną „zabudowy zagrodowej" przy dokonywaniu wykładni przepisu art. 61 ust. 4 u.p.z.p." (Lex/el).

32 Lex/el.

renty planistycznej, pojęcie rolnika indywidualnego oraz reguły prowadzenia inwestycji budowlanych na gruntach gospodarstwa rolnego.

Jednocześnie należy podkreślić, że z uwagi na ograniczone ramy artykułu poruszone zostały tylko niektóre zagadnienia. Dlatego na koniec warto zasygnalizować także inne kwestie, które powinny zostać uregulowane w sposób kompleksowy. Przede wszystkim od wielu lat wysuwany jest postulat uchwalenia nowych przepisów o dzierżawie rolniczej.[33] Najlepszym rozwiązaniem legislacyjnym jest propozycja zamieszczenia przepisów odnoszących się do konstrukcji dzierżawy rolniczej w kodeksie cywilnym, a innych, szczególnie tych o charakterze ochronnym, w odrębnej ustawie o dzierżawie rolniczej. Takie rozwiązanie służyłoby stabilizacji podstawowych regulacji dotyczących dzierżawy rolniczej, a jednocześnie umożliwiłoby dostosowanie szczególnych rozwiązań do realiów społeczno–gospodarczych. Polityka rolna bowiem ulega zmianie, a wraz z nią modyfikowane są regulacje prawne.[34]

Dodać należy, że zmianie powinny ulec także niektóre przepisy dotyczące ANR. Przede wszystkim okazuje się, że podstawowe instrumenty wpływania na poprawę ustroju rolnego państwa, czyli prawo pierwokupu i wykupu przyznane tej państwowej osobie prawnej, nie są skuteczne. Jak słusznie pokreślono w literaturze, efekty oddziaływania ANR na ustrój rolny poprzez korzystanie z prawa pierwokupu nie są imponujące. Koszty kontroli obrotu są znacznie wyższe niż zakładane efekty.[35] Poza tym modyfikacji powinny ulec przepisy budzące wątpliwości interpretacyjne dotyczące sprzedaży,[36] dzierżawy,[37] zamiany nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP. Wspomnieć także należy, że od kilku lat wysuwane są postulaty likwidacji ANR. Działalność tej instytucji jest jednak potrzebna. Przyczyniła się ona w dużym stopniu do rozwoju obszarów wiejskich nie tylko w zakresie powiększania i tworzenia gospodarstw rolnych, ich modernizacji, ale także tworzenia spółek hodowlanych, infrastruktury wiejskiej, pomocy byłym pracownikom PPGR–ów. Jednak zasadne wydają się zmiany organizacyjne i wprowadzenie przepisów prawnych, które będą zapobiegać pojawiającym się nieprawidłowościom w funkcjonowaniu tejże państwowej osoby prawnej.

33 Zob. zwłaszcza A. Lichorowicz, O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych), [w:] Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce, W. Ziętara (red.), Warszawa 1999, s. 186–196; *idem*, Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej), „Przegląd Prawa Rolnego" 2010, nr 2; A. Lichorowicz, P. Czechowski, Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich, „Podatki i Prawo Gospodarcze UE" 1999, nr 6, s. 2–4; A. Suchoń, W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego" 2008, nr 1, s. 53–75.

34 Zob. A. Suchoń, Prawna ochrona trwałości gospodarowania…, *op. cit.*, s. 262.

35 S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V, s. 180.

36 Zob. np. R. Michałowski, Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 505 i n.

37 Zob. np. A. Lichorowicz, Nowy etap rozwoju (?) prawnej regulacji dzierżawy gruntów państwowych, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz–Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 202 i n.

Na koniec warto dodać, że na obrót gruntami rolnymi duży wpływ mają także instrumenty finansowe, w tym unijne. Zaliczyć do nich należy renty strukturalne, premie dla młodego rolnika, preferencyjne kredyty z ARiMR na zakup gruntów, możliwość rozłożenia na raty płatności za grunty z Zasobu WRSP (co przewiduje ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa), preferencje podatkowe w podatku rolnym. Z uwagi jednak na regulacje dotyczące pomocy publicznej w rolnictwie niektóre z nich podlegają coraz większym ograniczeniom.

THE NEED FOR CHANGES IN SOME LEGAL REGULATIONS CONCERNING AGRICULTURAL LAND TRANSACTIONS AND MANAGEMENT (COMMENTS BASED ON EXPERIENCE)

Key words: agricultural land transaction, pre–emption right, sub–lease of agricultural land

The purpose of this article is to identify the legal problems concerning agricultural land transactions and management as well as to try to solve these problems, namely to formulate *de lege ferenda* conclusions. First of all, the discussion focuses on the issues relating to a sub–lease of agricultural land in the context of the pre–emption right and getting the EU financial aid. Next, the paper indicates the problems concerning the pre–emption right that the lessees of municipal land have and the possibility these entities have to use tax preferences to enlarge their farms. Subsequently, the article presents the issue of building works on agricultural land which is part of the farm, especially the works done by individual farmers. The author, presenting the above problems, has tried to put forward *de lege ferenda* proposals, for instance granting the pre–emption right to a sub–lessee, granting tax preferences to lessees of municipal and private land in the case of enlarging the farms and the freedom to build family farms on agricultural land. In addition, the summary calls for adopting a new act on agricultural lease and for changing the scope of activity of the Agriculture Property Agency.

Rafał Michałowski[1]

O bezumownym korzystaniu z gruntów znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa

Stosunkowo niedawno ustawodawca w znaczącym stopniu zmodyfikował i uzupełnił szereg uregulowań zawartych między innymi w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,[2] uchwalając ustawę z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.[3] Niektóre ze zmian wówczas wprowadzonych do u.g.n.r. dotyczyły zasadniczych aspektów materii normatywnej tam zawartej, w szczególności regulacji przetargu przy dysponowaniu gruntami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nie można nie wspomnieć o dokonanej ustawą nowelizującą możliwości wyłączania przez Agencję Nieruchomości Rolnych do 30% użytków rolnych z dzierżaw, która to regulacja doczekała się dość szybko omówienia w piśmiennictwie,[4] budziła zresztą żywe emocje już na etapie sporządzania projektu ustawy – podjęcie tej problematyki w literaturze bez wątpienia uzasadnione było jego znaczącą praktyczną doniosłością dla funkcjonowania dzierżawców, którzy prowadzą działalność przy wykorzystaniu gruntów Zasobu. W niniejszym artykule prowadzone rozważania zostaną natomiast skoncentrowane na zagadnieniach szczegółowych związanych z nowym, wprowadzonym ustawą z dnia 16 września 2011 r. do u.g.n.r. uregulowaniem konsekwencji bezumownego korzystania z gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Na tle wzmiankowanych powyżej, istotnych unormowań może się ono wydawać zagadnieniem błahym i niewartym szczególnej uwagi. Wbrew pozorom jednak ów problem ma relatywnie duże znaczenie dla działalności Agencji Nieruchomości Rolnych. Unormowanie to również budzić może bardzo poważne wątpliwości zarówno w aspekcie konstrukcyjnym, jak i w perspektywie jego spójności aksjologicznej z innymi rozwiązaniami prawnymi wchodzącymi w skład polskiego systemu prawnego. Stąd wypada podjąć próbę przynajmniej częściowego ich wyjaśnienia.

---

1 Uniwersytet w Białymstoku

2 Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 z późn. zm.

3 Dz.U. Nr 233, poz. 1382.

4 Zob. A. Suchoń, Z prawnej problematyki gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. IX, s. 72 i n., A. Majchrzak, Prawno–ekonomiczne aspekty zmiany przepisów o dzierżawie nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 1, s. 123 i n.

Zgodnie z danymi pochodzącymi z okresu, w którym zaczęła obowiązywać szczególna regulacja wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości ZWRSP,[5] bezumownie wykorzystywane były grunty Zasobu o łącznej powierzchni około 24 tys. ha.[6] Jest to znaczący areał, mając na uwadze, że rocznie sprzedaje się ok. 100 tys. ha gruntów ZWRSP.

U genezy stanów faktycznych bezumownego korzystania z nieruchomości ZWRSP stoją zdarzenia, które można podzielić na dwie zasadnicze grupy. Po pierwsze duża część osób wykorzystujących w ten sposób nieruchomości ZWRSP to byli dzierżawcy, których umowy zawarte z ANR wygasły, ale nie wydali oni nieruchomości wydzierżawiającemu po zakończeniu stosunku dzierżawy i w dalszym ciągu na nich gospodarują. Po drugie dochodzi nieraz do samowolnego objęcia w posiadanie gruntów przez osoby, którym nie przysługiwał do nich tytuł prawny wywodzony z dokonanej z ANR czynności prawnej.[7] Sytuacje objęcia w posiadanie nieruchomości należących do drugiej klasy przypadków mają niekiedy wyjątkowo rażący charakter – bywa i tak, że w zorganizowany sposób dokonuje się „zajazdów" na gruntach ZWRSP – wjeżdżając na nie pod osłoną nocy, obejmując we władanie i dokonując na nich prac polowych.[8] Wskazuje się, że przyczyną tych „zajazdów" jest chęć uzyskania dopłat, do czego nie jest potrzebne legitymowanie się tytułem prawnym do nieruchomości.[9]

Takie tło towarzyszyło inicjatywie zmian normatywnych uwieńczonej wprowadzeniem do u.g.n.r. rozwiązania zawartego w art. 39b, będącego przedmiotem niniejszych rozważań. Podkreślić należy, że w toku prac Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad projektami, które stanowiły podstawę dla uchwalonej dnia 16 września 2011 r. ustawy wprowadzającej art. 39b do u.g.n.r. jako motyw mający uzasadniać w tym zakresie interwencję ustawodawcy wskazywano właśnie na opisane powyżej okoliczności, w których osoby nieuprawnione władają nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu – analizowane uregulowanie miałoby pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną, zapobiegając owym patologicznym zjawiskom.[10]

Regulacja problematyki bezumownego korzystania z nieruchomości z Zasobu jest bardzo lapidarna. Zgodnie z obowiązującym od 3 grudnia 2011 r. art. 39b ust. 1 u.g.n.r., osoba władająca bez tytułu prawnego nieruchomością wchodzącą w skład

5 Tj. według stanu na koniec 2011 r.

6 Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2011 r., s. 90, dostępny na stronie www.bip.anr.gov.pl

7 Zob. Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Bydgoszczy, Ochrona gruntów Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem (wystąpienie pokontrolne), s. 9, www.nik.gov.pl

8 Por. M. Felińska, Państwowe grunty traktują jak swoje, „Rolnik Dzierżawca" 2012 , nr 8, s. 5 i n., A. Wrutniak, Ekonomia sobie, polityka sobie, „Rolnik Dzierżawca" 2013, nr 4, s. 16 i n.

9 Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Skarbu Państwa w 2012 r., s. 82, dostępny na stronie www.bip.anr.gov.pl

10 Wypowiedź Prezesa ANR Tomasza Nawrockiego w toku dyskusji na posiedzeniu Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu VI kadencji dnia 29.07.2011 r., [w:] Biuletyn z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nr 5442/VI, s. 5 i 7, dostępny na stronie www.sejm.gov.pl

Zasobu jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5–krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Wysokość tego wynagrodzenia określa się na dzień, w którym Agencja zażądała jej wydania (ust. 2 art. 39b). Zgodnie natomiast z ust. 3 art. 39b, do roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu nie stosuje się przepisów art. 224–231 kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 229. Regulacja ta znajduje zastosowanie do stanów faktycznych bezumownego korzystania z nieruchomości z Zasobu, które zaistnieją po jej wejściu w życie, nie służą określeniu konsekwencji stanów faktycznych mających miejsce przed 3 grudnia 2011 r.[11]

Takie uregulowanie problematyki wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości ZWRSP przysparza wiele wątpliwości interpretacyjnych. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że jak wiadomo, generalnie problematyka ta regulowania jest w kodeksie cywilnym w ramach konstrukcji roszczeń uzupełniających (art. 224–225 kc.). Unormowaniu roszczeń uzupełniających towarzyszy regulacja roszczeń związanych z rozliczeniem nakładów zawarta w art. 226 i 227 oraz jej specyficzny wariant[12] w postaci roszczenia o wykup w art. 231 kc. Zgodnie z przywołanymi przepisami kodeksu cywilnego, do roszczeń uzupełniających należą: roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy, roszczenie o zwrot pożytków bądź ich równowartości oraz roszczenie o odszkodowanie za szkodę spowodowaną zużyciem rzeczy, jej pogorszeniem lub utratą. Sytuacja bezumownego posiadacza jest w perspektywie tych roszczeń zróżnicowana w zależności od tego, czy mamy do czynienia z posiadaczem w dobrej wierze, który dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy, czy też posiadaczem w złej wierze. Ogólnie rzecz ujmując najlepszą pozycję ma posiadacz w dobrej wierze, najgorszą – posiadacz w złej wierze. Odnosząc to do kwestii samego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z rzeczy w ramach uregulowania roszczeń uzupełniających wskazać należy, że posiadacz w dobrej wierze nie jest w ogóle zobowiązany do jego zapłaty; posiadacz w dobrej wierze, który dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy ma obowiązek do zapłaty wynagrodzenia od tej chwili; natomiast posiadacz w złej wierze ma obowiązek zapłaty wynagrodzenia również za okres sprzed wytoczenia powództwa o wydanie rzeczy.

Patrząc przez pryzmat modelowego, kodeksowego rozwiązania kwestii bezumownego korzystania z nieruchomości na przepis art. 39b u.g.n.r. nie sposób nie zwrócić uwagi na różnice między tymi uregulowaniami. W treści u.g.n.r. mówi się

11 Zob. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2011 r., sygn. akt IV CSK 161/11.

12 Por. A. Kubas, Budowa na cudzym gruncie, Warszawa 1972, s. 27 i n.; ogólnie o kwestii roszczeń uzupełniających oraz roszczeń z tytułu nakładów zob. zamiast wielu: E. Gniewek, [w:] System Prawa Prywatnego. t. III. Prawo rzeczowe, E. Gniewek (red.), Warszawa 2013, s. 900 i n.

ogólnie o osobie władającej bezumownie nieruchomością. Inaczej niż w kodeksie cywilnym, nie czyni się w warstwie terminologicznej rozróżnienia na posiadacza samoistnego i zależnego (zob. art. 230 k.c.). Co więcej, sam termin „osoba władająca" mógłby wydawać się *prima facie* nieadekwatny, skoro „bezprzymiotnikowy" władający to również dzierżyciel, a więc osoba władająca rzeczą za kogoś innego (zob. art. 338 kc.) – jednak względy racjonalnej wykładni wsparte wnioskami wynikającymi z kontekstu systemowego (odpowiednie uregulowania w kodeksie cywilnym) pozwalają na przyjęcie, że chodzi tu o osoby władające dla siebie – o posiadaczy – samoistnych i zależnych (ci ostatni to w odniesieniu do roszczeń ANR – przede wszystkim dzierżawcy, którzy nie wydali gruntu po wygaśnięciu stosunku dzierżawy, o ile nie zmienili oni sposobu wykonywania władztwa na znamionujące posiadanie samoistne). W tej kwestii nie ma tu zasadniczej różnicy. Na marginesie analizy warstwy terminologicznej zwrócić trzeba uwagę na sporą językową niezręczność w sposobie sformułowania ust. 1 art. 39b. Mowa jest tam o „osobie władającej nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego". Z takiego ujęcia wynikać może dość zaskakujący wniosek, że zwrot „bez tytułu prawnego" nie dotyczy władającego, ale Zasobu („nieruchomość wchodząca w skład Zasobu bez tytułu prawnego"), co jednak z racji na jego absurdalność należy odrzucić. Dużo lepiej jednak pod względem redakcyjnym byłoby, gdyby zwrot „bez tytułu prawnego" ujęty został bezpośrednio po zwrocie „osoba władająca".

Znacznie poważniejsze wątpliwości przy wykładni art. 39b budzi inna kwestia dotycząca wyznaczenia kręgu adresatów normy z niego wynikającej – a mianowicie, jakie znaczenie dla wyznaczenia klasy osób zobowiązanych do zapłaty wynagrodzenia w 5–krotnej wysokości wywoławczej wartości czynszu ma to, czy władający nieruchomością z Zasobu jest posiadaczem w dobrej, czy też w złej wierze. W perspektywie jednej z podstawowych reguł wykładni wyrażonej w paremii *lege non distinguente* – nasuwa się wniosek, że zobowiązany do zapłaty represyjnej stawki wynagrodzenia jest każdy posiadacz, niezależnie od tego, czy jego posiadaniu towarzyszy dobra, czy zła wiara. Wniosek ten wspiera argument z treści ust. 3 art. 39b, który wyłącza zastosowanie odpowiednich artykułów kodeksu cywilnego, przewidujących wszak zróżnicowanie pozycji bezumownego posiadacza w tym zakresie. Pomijając inne wątpliwości wyłaniające się na tle interpretacji art. 39b ust. 3, o których mowa będzie w dalszej części niniejszego artykułu wydaje się dość oczywiste, że na gruncie wykładni językowej oraz reguł systemowych oznacza to uniezależnienie powstania powinności wynikającej z art. 39b ust. 1 od przymiotu dobrej bądź złej wiary bezumownego posiadacza nieruchomości Zasobu.

W tym kontekście należy odnieść się do opinii, wyrażonej w toku prac Sejmu towarzyszącej usprawiedliwieniu wprowadzenia do u.g.n.r. regulacji art. 39b, zgodnie z którą wysoka stawka wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości z Zasobu, o której mowa w tym przepisie dotyczyć ma tylko osób, któ-

re odmawiają ANR wydania nieruchomości.[13] Jeśli rozumieć to stwierdzenie w ten sposób, że obowiązek zapłaty takiego represyjnego wynagrodzenia dotyczy jedynie tych posiadaczy, którzy nie wydają nieruchomości po uprzednim skierowaniu do nich takiego żądania przez ANR, to taka interpretacja art. 39b nie znajduje należytego uzasadnienia w jego treści. Jest tak dlatego, że adresat obowiązku zapłaty 5–krotności wartości czynszu oraz okoliczności, w których powstaje ten obowiązek są w całości określone w ust. 1 art. 39b, który w ogóle nie przewiduje jako przesłanki jego powstania wezwania do zwrotu gruntu i faktu niezastosowania się przez władającego do tego żądania. Żądanie zwrotu gruntu przewiduje natomiast ust. 2 art. 39b, ale jedynie w kontekście wskazania chwili, w której określa się wysokość wynagrodzenia – innymi słowy dotyczy chwili, według której określa się pułap czynszu stanowiącego podstawę do wyznaczenia wysokości wynagrodzenia, a w żadnej mierze nie odnosi się do kwestii wskazania, kto jest adresatem normy prawnej wyrażonej w art. 39b u.g.n.r. ani nie ustanawia przesłanek powstania tego obowiązku. Stąd jedyną możliwą konstatacją na gruncie językowej wykładni art. 39b jest zaprezentowane już stwierdzenie, że każdy posiadacz bezumowny nieruchomości z ZWRSP, niezależnie od przymiotu dobrej czy złej wiary, jest zobowiązany do zapłaty dla ANR wynagrodzenia wg 5–krotnej stawki wywoławczej wartości czynszu.

Ta w sumie dość oczywista w perspektywie językowej wykładni art. 39b konkluzja nie przystaje w żadnej mierze do modelowego, kodeksowego rozwiązania, w ramach którego uwzględnia się uzasadnione aksjologicznie zróżnicowanie obowiązku zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości z ZWRSP uzależnionego od przymiotu dobrej/złej wiary posiadacza. Co więcej, o czym już była mowa – przy dobrej wierze posiadacza ów obowiązek nie powstaje w ogóle. Doprawdy trudno doszukać się adekwatnego uzasadnienia mającego fundament w akceptowanych przez prawodawcę wartościach dla zastosowanego w tej mierze rozwiązania w u.g.n.r. Nie uzasadnia go w szczególności publiczny charakter mienia Zasobu – akurat w tym aspekcie brak jest jakichkolwiek racji celowościowych, aby doszukiwać się usprawiedliwienia zróżnicowania pozycji posiadaczy rolnego mienia państwowego[14] i należącego do innych kategorii podmiotów. Być może motywem wprowadzenia uregulowania art. 39b przewidującego obowiązek zapłaty wynagrodzenia nie nawiązując do dobrej bądź złej wiary posiadacza jest to, że na gruncie regulacji kodeksowej to na właścicielu dochodzącym roszczeń uzupełniających spoczywa ciężar dowodu złej wiary posiadacza. Wszak treść art. 7 kc. sprawia, że to osoba występująca z roszczeniem o wynagrodzenie za bezumowne korzy-

13 Tak Prezes ANR Tomasz Nawrocki na posiedzeniu Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi dnia 27.07.2011 r.; Biuletyn z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nr 5442/VI, s. 5.

14 Zauważmy, że brak takich uregulowań prawnych w odniesieniu do nieruchomości skarbowych i samorządowych nie pozostających w ZWRSP – tam zastosowanie znajdą przepisy kodeksu cywilnego. Stąd mielibyśmy do czynienia z nieuzasadnionym zróżnicowaniem regulacji również w ramach różnych reżimów gospodarowania publicznymi nieruchomościami rolnymi oraz nieruchomościami o innym charakterze.

stanie z nieruchomości musi udowodnić brak dobrej wiary po stronie pozwanego.[15] Natomiast konstrukcja art. 39b u.g.n.r. sprawia, że kwestia dobrej bądź złej wiary posiadacza jest indyferentna, stąd ANR ma lepszą sytuację w procesie niż podmiot dochodzący takich roszczeń na zasadach ogólnych. Przypuszczenia te są o tyle uzasadnione, że aby uniknąć sygnalizowanych konsekwencji wystarczyłoby zastosować bardzo prosty zabieg – wprost powiązać w treści art. 39b obowiązek zapłaty podwyższonego wynagrodzenia z posiadaniem w złej wierze, co jednak wiązałoby się ze wskazanymi potencjalnymi trudnościami dla ANR w sferze postępowania dowodowego.

Kolejny problem wyłaniający się w toku interpretacji art. 39b u.g.n.r. dotyczy sformułowania ust. 3 tego artykułu, który stanowi, iż w odniesieniu do roszczenia o bezumowne korzystanie z nieruchomości nie stosuje się art. 224–231 kc. z wyłączeniem jego art. 229. Otóż wątpliwości budzi ustalenie, jaki jest rzeczywisty zakres przepisów kodeksu cywilnego ulegających wyłączeniu od stosowania jak i czego dokładnie wyłączenie to dotyczy (jak rozumieć zwrot „do roszczenia o wynagrodzenie"), gdyż przepis ust. 3 art. 39b jest w tym zakresie wyjątkowo niejasny. Obie te kwestie pozostają ze sobą w ścisłym związku i wymagają dokonania równoległej ich analizy.

Jeśli chodzi o określenie rzeczywistego zakresu odesłania, mając na uwadze wskazane w art. 39b ust. 3 przepisy kodeksu cywilnego (czyli – których zastosowanie jest wyłączone) należy wskazać, co następuje. Ustawodawca wskazał, że do roszczenia ANR nie stosuje się żadnego z przepisów kodeksowych dotyczących roszczeń uzupełniających i roszczeń z tytułu nakładów z wyjątkiem art. 229 k.c. określającego termin przedawnienia. Jeśli u.g.n.r. stanowi, że nie stosuje się tych przepisów do roszczenia o wynagrodzenie, to należy ustalić po pierwsze, w jakiej relacji pozostają poszczególne przepisy kodeksu cywilnego do tego roszczenia i po drugie, jak należy rozumieć ów zwrot – „do roszczenia o wynagrodzenie (…) nie stosuje się…". Wskazanie na roszczenie o wynagrodzenie, gdyby rozumieć ten zwrot ściśle, dotyczyć może treści tego roszczenia, podmiotów, którym przysługuje oraz względem których jest skierowane, terminu jego przedawnienia, okoliczności powodujących jego powstanie, zmianę treści oraz jego wygaśnięcie. W tym kontekście niemal zupełne wyłączenie zastosowania tych przepisów kodeksowych nie jest zrozumiałe. O ile teoretycznie może ono mieć sens w odniesieniu do kodeksowej regulacji samego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie przy założeniu, że uregulowanie w u.g.n.r. jest kompletne (z wyłączeniem problematyki przedawnienia), to w odniesieniu do regulacji pozostałych roszczeń uzupełniających oraz roszczeń z tytułu nakładów już nie. Bo jaki sens ma dokonywanie wyłączenia zastoso-

15 Por. przykładowo E. Skowrońska–Bocian, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013, s. 530.

wania przepisów, które ściśle rzecz biorąc, do samego roszczenia o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie nie mogą mieć zastosowania? Weźmy pod uwagę dokonane w art. 39b ust. 3 wyłączenie zastosowania art. 231 kc. Dotyczy on roszczeń o przeniesienie własności, które przysługuje bądź posiadaczowi samoistnemu gruntu (art. 231 § 1), bądź właścicielowi (art. 231 § 2). Posiłkując się ustaleniami doktryny i orzecznictwa[16] poczynionymi na gruncie regulacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,[17] które w tej mierze należy uznać za aktualne również na tle regulacji zasad obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi wyłączenie to jest niezrozumiałe, ponieważ w sytuacji, gdy zasadą przy przenoszeniu własności nieruchomości publicznych jest zawarcie umowy sprzedaży poprzedzanej trybem przetargowym, roszczenie o wykup z art. 231 § 2 dla właściciela[18] w ogóle nie powstaje bez jakiejkolwiek wyraźnej dodatkowej interwencji ustawodawcy w tym zakresie. Również wyłączenie zastosowania przepisów art. 226 i 227 kc. nie ma sensu patrząc przez pryzmat wskazanego wyżej sposobu rozumienia zwrotu „do roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie" zawartego w art. 39b ust. 3, ponieważ te przepisy kodeksu cywilnego dotyczą odrębnego segmentu roszczeń przysługujących nie właścicielowi, ale bezumownie korzystającemu z nieruchomości – w doktrynie wskazuje się, że są to roszczenia „przeciwstawne" roszczeniom uzupełniającym właściciela, w tym roszczeniu o wynagrodzenie.[19]

Stąd można by poprzestać na stwierdzeniu, że w świetle wskazanego powyżej sposobu rozumienia tego zwrotu, wyłączenie zawarte w art. 39b ust. 3 nie da się traktować literalnie jako wyeliminowanie wszystkich wskazanych tam przepisów w odniesieniu do dookreślenia roszczenia o wynagrodzenie, ale jedynie jako ogólne postanowienie proklamujące odrębność roszczenia określonego w art. 39b ust. 1 u.g.n.r., rzeczywiście wyłączające jedynie regulację kodeksową dotyczącą samego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości (art. 224 oraz 225 kc. w odpowiednim zakresie) nie ingerując w pozostałą materię roszczeń uzupełniających oraz roszczeń z tytułu nakładów. Takie wyniki wykładni art. 39b ust. 3 nie mogą jednak zostać uznane za satysfakcjonujące patrząc na nie przez pryzmat całościowej spójności unormowania rozliczeń pomiędzy posiadaczem gruntu a ANR. Doszłoby bowiem do tego, że wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości jest należne na zasadach wyłącznie określonych w art. 39b u.g.n.r., a więc przy zrównanej pozycji posiadaczy w dobrej i w złej wierze nakładając na nich taką samą dolegliwość w postaci konieczności uiszczenia podwyższonego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, podczas gdy pozostałe roszczenia

16 Por. S. Rudnicki, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2013, s. 35 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 662/10, Lex nr 754024.
17 Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.
18 Na gruncie u.g.n.r. chodzi, co oczywiste, o Agencję działającą jako ustawowy powiernik Skarbu Państwa.
19 E. Gniewek, [w:] System prawa prywatnego…, *op. cit.*, s. 901.

na zasadach ogólnych ulegałyby zróżnicowaniu w zależności od dobrej bądź złej wiary posiadacza.

Taka wykładnia jednak łatwo może być zakwestionowania w oparciu o zarzut, że w sposób dowolny, sprzeczny z wyraźną deklaracją prawodawcy, czyni – z jasnego językowo zwrotu wyrażającego wolę rzeczywistego wyeliminowania od zastosowania wszystkich wskazanych przepisów – w dużej mierze czczą deklarację pozbawioną znaczenia normatywnego. Dlatego można by podjąć próbę innej jeszcze interpretacji art. 39b ust. 3, w którym jednak zwrot „roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu" musi zostać zredefiniowany w stosunku do pierwotnie przyjętego dla potrzeb niniejszych rozważań. Otóż należałoby go traktować jako znaczący tyle co „stan faktyczny uzasadniający powstanie roszczenia o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości". Jakie łączą się z tym konsekwencje? Takie elastyczne, szerokie ujęcie pozwalałoby na przyjęcie, że wszędzie tam, gdzie potencjalnie może zaistnieć roszczenie o wynagrodzenie, a więc zasadniczo w każdym przypadku bezumownego korzystania z nieruchomości z Zasobu, powstaje roszczenie z art. 39b ustawy, przy jednoczesnym wyłączeniu w tych okolicznościach zastosowania wszystkich wskazanych w art. 39b ust. 3 przepisów kodeksu cywilnego. Jednak nawet dla najbardziej zagorzałego zwolennika ścisłej, językowej wykładni tych przepisów chyba nie przyszłoby do głowy, aby twierdzić, że w stanach faktycznych, w których mamy do czynienia z bezumownym korzystaniem z nieruchomości Zasobu, jedynym roszczeniem, które wówczas powstaje jest roszczenie o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości, zaś nie powstają (zarówno dla posiadacza i ANR) jakiekolwiek inne roszczenia związane z pogorszeniem albo utratą rzeczy, rozliczeniem pożytków czy też nakładów. Innymi słowy – że z racji wyłączenia zastosowania odnośnych przepisów kodeksu cywilnego ani Agencji nie przysługują jakiekolwiek roszczenia z tytułu pogorszenia stanu nieruchomości ani dotyczące pożytków, zaś posiadaczowi nie przysługują jakiekolwiek roszczenia z tytułu nakładów. Jednak wobec wyłączenia art. 224–231 kc. należałoby poszukiwać podstawy dla roszczeń posiadacza oraz ANR w przepisach o bezpodstawnym wzbogaceniu oraz w przepisach o czynach niedozwolonych. Generalnie nie budzi większych wątpliwości, że przepisy art. 224 i nast. k.c. w zakresie wyznaczonym przez ich zakres zastosowania wyłączają przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu.[20] Jednak, wobec wyłączenia zastosowania art. 224–231 kc. w analizowanym wariancie interpretacyjnym przez art. 39b ust. 3 u.g.n.r., otwiera się pole dla zastosowania tychże. W szczególności w odniesieniu do określenia losów nakładów poczynionych na bezumownie wykorzystywanym gruncie należałoby sięgnąć do art. 408 kc., który reguluje te kwestie w ramach reżimu bezpodstawnego wzbogacenia, a którego zastosowanie w odniesieniu do stosunków między właścicielem a posiadaczem wyłącza się w sytuacjach typo-

20 Zob. P. Księżak, Bezpodstawne wzbogacenie. Art. 405–414 KC. Komentarz, Warszawa 2007, s. 37–38.

wych ze względu na konkurencję tego roszczenia z art. 226 i 227 kc. Należy zauważyć, że na gruncie art. 408 kc. pozycja wzbogaconego jest zróżnicowana w zależności od tego, czy wiedział on, czy korzyść mu się należy, czy też nie.[21] Stąd również i w tym wariancie interpretacyjnym art. 39b ust. 3 tak jak i w poprzednio analizowanym mielibyśmy do czynienia z bezwzględnym, uniezależnionym od przesłanek podmiotowych obowiązkiem zapłaty podwyższonego wynagrodzenia, gdy w przypadku innych roszczeń będących tu „substytutami" roszczeń określonych w art. 224 i nast. kc. opartych na przepisach o bezpodstawnym wzbogaceniu i odpowiedzialności deliktowej, ocena ta byłaby bardziej zniuansowana,[22] co świadczy o dużej niespójności uregulowania. Ponadto zupełne wyłączenie zastosowania art. 231 kc. oznaczałoby, że w sytuacji wskazanej w jego § 1 samoistnemu posiadaczowi w dobrej wierze nie przysługiwałoby względem Agencji roszczenie o przeniesienie własności działki zajętej przez wzniesiony budynek. Na gruncie u.g.n. dopuszczalność powstania takiego roszczenia nie budzi wątpliwości. Brak jakichkolwiek racji systemowych i celowościowych, aby różnicować w tym zakresie regulację obrotu skarbowymi nieruchomościami rolnymi i zurbanizowanymi, zwłaszcza że takie wyłączenie zastosowania przepisu będącego źródłem niekwestionowanego w doktrynie wyjątku od przetargowego trybu zbywania nieruchomości publicznych dokonywałoby się jedynie ubocznie, przy okazji regulowania dość istotnej, ale jednak szczegółowej kwestii, nie związanej z trybem dysponowania mieniem Zasobu, która nie powinna wpływać na rozwiązania dotyczące obrotu nieruchomościami z Zasobu.

Poczynione rozważania, a właściwie zupełnie nieracjonalne, niespójne systemowo oraz nie dające się zaakceptować w perspektywie aksjologicznej wyniki wykładni opierającej się przede wszystkim na językowych jej regułach same w sobie są wystarczającym argumentem uzasadniającym stwierdzenie, że uzyskane w ten sposób wyniki powinny ulec znaczącej korekturze, mając na uwadze pespektywę celowościową analizowanej regulacji. Stąd trzeba by przyjąć, pomimo braku punktu zaczepienia dla takiej interpretacji w literalnym brzmieniu przepisu, że adresatem obowiązku zapłaty wynagrodzenia, o którym mowa w art. 39b u.g.n.r. są jedynie posiadacze (samoistni i zależni) w złej wierze[23] oraz że w zakresie nie dotyczącym wy-

21 Por. R. Trzaskowski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom I, J. Gudowski (red.), Warszawa 2013, s. 318 i n.

22 Ponieważ uzależniona byłaby od spełnienia przesłanek poszczególnych uregulowań, które byłyby podstawą dla wysuwanych roszczeń odszkodowawczych (zwłaszcza w odniesieniu do roszczenia przysługującego ANR z tytułu pogorszenia rzeczy) czy też z bezpodstawnego wzbogacenia. Przywołane uregulowanie art. 408 kc. jest tego dobitnym przykładem.

23 Argumenty funkcjonalne, a zwłaszcza wzgląd na motywy przyświecające prawodawcy ustanawiającemu regulację art. 39b u.g.n.r. oraz argument systemowy oparty na konstrukcji art. 224 i nast. kc. sprzeciwiają się jednakowemu traktowaniu na gruncie art. 39b posiadacza w złej wierze i posiadacza w dobrej wierze, który dowiedział się o wytoczeniu powództwa o wydanie gruntu bądź został wezwany przez ANR do jego wydania. Stąd należy uznać, że art. 39b dotyczy jedynie posiadaczy w złej wierze, tylko w odniesieniu do nich wyłączone jest stosowanie art. 224 kc. i nast. co powoduje, że posiadacze w dobrej wierze, którzy dowiedzieli się o wytoczeniu przeciwko nim powództwa o wydanie rzeczy muszą uiścić wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości z Zasobu na ogólnych zasadach kodeksowych, a więc w wysokości odpowiadającej zazwyczaj adekwatnej stawce czynszu dzierżawnego stosowanego w obrocie, nie zaś w podwyższonej, pięciokrotnej wysokości.

nagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości Zasobu należnego od nich nie wyłączono zastosowania odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego dotyczących pozostałych roszczeń uzupełniających oraz roszczeń z tytułu nakładów. Ten wariant odpowiada również najpełniej motywom wprowadzenia omawianej regulacji do u.g.n.r. Oczywiście, należy zdawać sobie sprawę z jego dyskusyjności, jednak nie sposób przeoczyć, że w teorii prawa dopuszcza się przełamanie uzyskanych wyników wykładni językowej w razie, gdy jest to niezbędne dla zachowania założeń dotyczących spójności systemu wartości prawodawcy.[24] Temu zaś służy ostatni wariant wykładni art. 39b u.g.n.r.

24 M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 228–229.

REMARKS ON USING OF AGRICULTURAL LAND FROM AGRICULTURAL RESOURCES OF THE STATE TREASURY WITHOUT CONTRACTUAL BASIS

Key words: Agricultural Property Agency, Agricultural Resources of the State Treasury, possessor

The article deals with the issue of using on a non–contract basis properties from the Agricultural Resources of the State Treasury managed by Agricultural Property Agency. Above–mentioned problem is regulated in the art. 39b of the act on management of agricultural property owned by State Treasury. General provisions regarding to the problem of payment for using thing without contractual basis is governed by Civil Code, but the legislator introduced that special provision referring to the legal consequences of possessing state–owned properties. Author states that the result of the literal interpretation of art. 39b leads to unjust results and violates axiological values associated with this regulation. There are no axiological justification to assume that the possessor acting in good faith should be treated in the same way as possessor acting in bad faith. Only the result of functional interpretation is acceptable, because it leads to conclusion that possessor acting in good faith is not obliged to pay for using property without contractual basis.

Paweł Blajer[1]

Status prawny osób pozostających w związkach partnerskich w gospodarstwach rolnych[2]

1. Uwagi wstępne

W aktualnie obowiązującym polskim ustawodawstwie pojęcia „partner" lub „związek partnerski" w ogóle nie występują. W literaturze – nie tylko prawniczej – i coraz częściej w języku potocznym, pojęciami tymi określa się zresztą często związki osób tej samej płci. Podobnie poza ramami regulacji prawnej pozostaje tradycyjna instytucja konkubinatu. W języku potocznym termin ten oznacza przede wszystkim związki heteroseksualne, niemniej w literaturze prawniczej istnieje tendencja do rozszerzania tego pojęcia także na związki jednopłciowe.[3] Z kolei zgodnie z orzecznictwem polskiego Sądu Najwyższego konkubinat jest prawnie nieuregulowaną trwałą wspólnotą życiową mężczyzny i kobiety, a więc charakteryzuje się trwałością związku, pożyciem jak w małżeństwie oraz brakiem zdarzenia prawnego regulującego ten związek.[4] Inne orzeczenia sądów powszechnych rozszerzają jednak zakres zastosowania tej definicji także na związki homoseksualne. W celu ujednolicenia wyżej opisanej niejednoznacznej terminologii w niniejszym opracowaniu pojęcia „partner" i „konkubent", „związek partnerski" i „związek konkubencki" traktowane będą wymiennie jako synonimy, odnoszące się do trwałych, nieformalnych związków niezależnych od płci osób w tych związkach pozostających.

Zainteresowanie doktryny i orzecznictwa problematyką konkubinatu nie powinno przesłaniać faktu, iż prawnie instytucja ta nie jest regulowana. W ramach typologii zasadniczych stanowisk ustawodawców europejskich wobec zjawiska kon-

1 Uniwersytet Jagielloński

2 Artykuł niniejszy stanowi fragment referatu wygłoszonego w ramach obrad I Komisji XXVII Europejskiego Kongresu Prawa Rolnego – organizowanego w dniach 11–14 września 2013 roku w Luzernie przez Europejski Komitet Prawa Rolnego (*Comite Europeen De Droit Rural – C.E.D.R.*) – poświęconych statusowi prawnemu konkubentów i ich dzieci w europejskich gospodarstwach rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kobiet wiejskich (*Legal Status of Cohabitees, specifically Countrywomen and their Children in the Agricultural Enterprise)*.

3 Por. M. Nazar, Konkubinat, [w:] System Prawa Prywatnego. t. 11, Prawo rodzinne i opiekuńcze, T. Smyczyński (red.), Warszawa 2009, s. 909.

4 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1997 r. II CKN 485/97.

kubinatu, które podzielić można na progresywne (przychylne instytucjonalizacji związków konkubenckich) oraz tradycyjne (dopuszczające instytucjonalizację wyłącznie małżeństwa, pojmowanego jako związek kobiety i mężczyzny), ustawodawca polski konsekwentnie zajmuje to drugie stanowisko. Sytuacja ta jest pochodną unormowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, która w art. 18 stanowi, iż małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym, związkom faktycznym imitującym małżeństwo, czyli konkubinatom (zarówno hetero– jak i homoseksualnym) nie przysługuje konstytucyjnie gwarantowana ochrona i opieka ze strony państwa, co oczywiście nie oznacza prawnego zakazu ich tworzenia.[5] Niemniej zdaniem przedstawicieli doktryny norma art. 18 Konstytucji rozstrzyga, iż niedopuszczalne jest stanowienie, wykładnia i stosowanie przepisów w sposób, który zacierałby prawne różnice między konkubinatem a małżeństwem, albo pod jakimś względem umożliwiałby traktowanie konkubentów i ich dzieci lepiej niż małżonków i ich rodziny, zachęcając pośrednio do tworzenia konkubinatów (jako alternatywnych *quasi*–małżeństw).[6] Powołana regulacja konstytucyjna znajduje swoje uszczegółowienie na płaszczyźnie ustawowej, w tym przede wszystkim w Kodeksie Rodzinnym i Opiekuńczym z dnia 25 lutego 1964 roku, normującym prawne skutki zawarcia małżeństwa, których w żaden sposób nie należy rozciągać na związki konkubenckie. W konsekwencji, co do zasady, aktualną sytuację prawną związków konkubenckich w Polsce można opisać słowami Napoleona Bonaparte, adresowanymi do autorów francuskiego Kodeksu Cywilnego, zgodnie z którymi konkubinat należy postawić poza prawem, a prawo nie powinno się nim interesować.[7]

Obowiązujące w Polsce przepisy – pomimo iż nie posługują się ogólnym pojęciem „konkubinat" lub „związek partnerski" – zawierają jednak zwroty, które, jak się powszechnie uważa w literaturze, odnoszą się do konkubentów, a mianowicie „pozostawanie faktycznie we wspólnym pożyciu", „pozostawanie we wspólnym pożyciu", „pozostawanie w faktycznym związku", „osoba bliska (najbliższa)". Zwroty te występują na płaszczyźnie wielu szczegółowych regulacji prawnych, np. prawa podatkowego, mieszkaniowego, ubezpieczeń społecznych. Te zatem szczątkowe normy prawne pozwalają na wskazanie zaledwie zarysu statusu prawnego konkubentów w Polsce.

Wyżej poczynione uwagi ogólne można także w całości odnieść do podejścia ustawodawcy do problemu konkubinatu na gruncie regulacji prawno–rolnych. W prawie polskim brakuje ogólnego unormowania statusu prawnego konkubentów

5 T. Smyczyński, Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo" 1997, nr 11–12, s. 187 i n.
6 M. Nazar, Konkubinat…, *op. cit.*, s. 937.
7 R. Savatier, Bonaparte et le Code civile, Paryż 1927, s. 22.

w gospodarstwach rolnych. Obowiązują tylko szczegółowe przepisy, które wykorzystują wyżej przytoczone zwroty (np. osoba bliska), wskazujące, iż ich adresatami są partnerzy w ramach związków nieformalnych. W konsekwencji próby kreowania szczególnego statusu partnerów w ramach gospodarstw rolnych, który odróżniałby ich od statusu partnerów na płaszczyźnie regulacji nie–rolnych są *de lege lata* skazane na niepowodzenie z uwagi na niedostatek materiału badawczego. Można co najwyżej wymienić te nieliczne, szczegółowe regulacje prawno–rolne, które kierowane są także do osób pozostających w związkach faktycznych.

Problematyki niesformalizowanych związków w ramach gospodarstw rolnych nie można rozpatrywać w oderwaniu od ogólnej sytuacji kobiet na obszarach wiejskich. W Polsce także nie obowiązuje żaden ogólny akt prawny, który regulowałby ich status. Brakuje również szczegółowych danych statystycznych co do liczby kobiet wiejskich pozostających w nieformalnych związkach. Pośrednio takich danych dostarczają jedynie akcje ankietowe prowadzone wśród kobiet wiejskich, jak np. *Badanie sytuacji kobiet w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Specyfika, standardy, parytety i oczekiwania*, przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w marcu 2012 roku.[8] W ramach tego badania ustalono, że aż 63,8% respondentek pozostawało w związkach małżeńskich, 27,5% określiło swój stan cywilny jako „panna", 4,6% – „wdowa", 2,0% – „rozwiedziona", 0,6% „w separacji", a 1,6% w ogóle nie udzieliło na ten temat odpowiedzi. Dane te wskazywałyby na istotną przewagę liczbową mężatek wśród kobiet wiejskich, któremu to zjawisku towarzyszy ponadto okoliczność, iż małżeństwo jest na obszarach wiejskich instytucją bardziej stabilną niż w miastach, w których od wielu lat więcej małżeństw jest rozwiązywanych niż zawieranych (w 2010 roku różnica wynosiła – 21.285). Na obszarach wiejskich z kolei tradycyjnie utrzymuje się sytuacja odwrotna – więcej jest małżeństw zawieranych niż rozwiązywanych (w 2010 roku nadwyżka wyniosła 28.073). Nie można jednak na podstawie wyżej wskazanych danych wysuwać jednoznacznych wniosków co do marginalnego znaczenia zjawiska związków konkubenckich na obszarach wiejskich. Dla ustalenia rzeczywistej liczby takich związków niezbędne jest bowiem przeprowadzenie aktualnych badań statystycznych, którym towarzyszyłyby również analogiczne badania w skali całego kraju, w tym także w miastach. Ostatnie studia w tym zakresie prowadzone były bowiem w 2002 roku, w ramach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań,[9] w którym po raz pierwszy wyodrębniono partnerów jako osobny typ rodziny. W 2002 roku w Polsce prawie 400 tys. osób żyło w związkach partnerskich, tworząc prawie 200 tys. rodzin. Niewielki odsetek rodzin tego typu (1,88%) wykazany w badaniu z 2002 roku

8 Badanie sytuacji kobiet w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Specyfika, standardy, parytety i oczekiwania, przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w marcu 2012 roku, z którego raport końcowy dostępny jest pod adresem: http://rownetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/raport_koncowy.pdf

9 Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań dostępny jest pod adresem: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_754_PLK_HTML.htm

po dziś dzień dostarcza argumentów przeciwnikom instytucjonalizacji związków konkubenckich, powołujących się na marginalne znaczenie tego zjawiska.

Problem liczby i znaczenia związków konkubenckich na obszarach wiejskich komplikuje się istotnie z uwagi na obserwowane znacznie częściej na wsi niż w mieście zjawisko zawierania wyłącznie wyznaniowych związków małżeńskich, tzn. związków osób utworzonych na podstawie prawa kościołów i związków wyznaniowych (najczęściej Kościoła Katolickiego), bez zachowania formy cywilnej zawarcia małżeństwa lub alternatywnej formy „konkordatowej" dostępnej od 15 listopada 1998 roku. Typowym uzasadnieniem ograniczania się partnerów wyłącznie do wyznaniowej formy małżeństwa jest wola jednego z nich zachowania gospodarstwa rolnego dla swoich krewnych (np. dzieci z poprzedniego małżeństwa) i pominięcia praw „małżonka". Pomimo doktrynalnych prób uznania tego typu konkubinatów za „kwalifikowane", a konkubentów za „faktycznych małżonków", dominujący pozostaje pogląd o braku skutków prawnych tego typu związków w świetle prawa cywilnego. Częstotliwość występowania takich związków w stosunkach wiejskich wpływa z kolei na sytuację prawną pozostających w nich kobiet. W praktyce bowiem to najczęściej kobiety po zawarciu wyznaniowego związku małżeńskiego rozpoczynają pracę w gospodarstwie swojego partnera, nie nabywając z tego tytułu uprawnień przysługujących małżonkowi w świetle prawa cywilnego. Problem rozliczeń między takimi konkubentami stał się zresztą przedmiotem wypowiedzi przedstawicieli doktryny i orzecznictwa, którzy jednak nie sformułowali w tym zakresie generalnych wniosków, rozstrzygając raczej kazuistycznie poszczególne szczegółowe zagadnienia.[10]

Celem niniejszego opracowania jest zatem podjęcie próby scharakteryzowania aktualnego statusu prawnego osób pozostających w związkach partnerskich na płaszczyźnie regulacji prawno–rolnych – lub szerzej – regulacji, których adresatami mogą być osoby prowadzące gospodarstwa rolne lub też pracujące w takich jednostkach produkcyjnych.

2. Aktualny status prawny partnerów w gospodarstwach rolnych

Jak wspominano powyżej, wskazanie regulacji wprowadzających szczególny status konkubentów w gospodarstwach rolnych w porównaniu z przedsiębiorstwami o charakterze nierolniczym jest w świetle prawa polskiego praktycznie niemożliwe, z uwagi na brak w naszym systemie prawnym odnośnych unormowań. Podobnie wskazywanie różnic w statusie partnerów płci męskiej i żeńskiej w ramach gospodarstw rolnych nie jest w świetle prawa polskiego wykonalne. Podkreślić zresztą należy, że w tym ostatnim zakresie polski ustawodawca formalnie przestrzega zasady

10 Por. A. Policiński, Roszczenia konkubiny z tytułu pracy świadczonej w gospodarstwie rolnym konkubenta, „Nowe Prawo" 1970, nr 4, s. 505–514.

równości, nie posługując się kryterium płci jako narzędziem dyskryminacji niektórych spośród osób prowadzących gospodarstwa rolne. Konieczność zapewnienia równości kobiet i mężczyzn oraz eliminacja wszelkich przejawów dyskryminacji ze względu na płeć, tak mocno akcentowane w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 oraz w ustawodawstwie unijnym, były i są nadal w sposób zadowalający realizowane przez polskie ustawodawstwo krajowe.

Poniższe zestawienie ma zatem na celu przybliżenie tych nielicznych szczegółowych regulacji prawno–rolnych, których osoby pozostające w nieformalnych związkach albo są bezpośrednimi adresatami, albo też do których regulacje te odnoszą się tylko pośrednio:

2.1. W zakresie unormowań dotyczących wspierania rolnictwa, w tym również z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, polskie regulacje konsekwentnie przestrzegają zasady, zgodnie z którą związki nieformalne nie stanowią przedmiotu zainteresowania prawa pozytywnego. Taki wniosek nasuwa się chociażby po analizie rozporządzeń w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne”[11] lub szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”,[12] objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Co więcej, można nawet sformułować stanowisko, iż na płaszczyźnie tych aktów prawnych osoby pozostające w związkach małżeńskich są traktowane korzystniej niż osoby pozostające w związkach nieformalnych. Wynika to np. z okoliczności, iż rolnikowi pozostającemu w związku małżeńskim przekazującemu gospodarstwo rolne w zamian za rentę strukturalną przysługuje zwiększenie tej renty na małżonka. Analogicznego rozwiązania brakuje natomiast w przypadku, gdy rolnik pozostaje w związku nieformalnym. Ponadto w określonych przypadkach również małżonek rolnika może starać się w jego miejsce o przyznanie renty strukturalnej; uprawnienia takiego nie przyznano natomiast partnerowi rolnika. Z kolei w świetle regulacji poświęconych wsparciu młodych rolników możliwość ubiegania się przez partnerów o takie wsparcie jest wykluczona, bowiem z wnioskiem mogą wystąpić wyłącznie małżonkowie, a pomoc będzie przyznana jednemu z nich pod warunkiem, iż gospodarstwo wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej będzie stanowiło przedmiot ich małżeńskiej wspólności majątkowej. Jakiekolwiek inne postaci współwłasności (np. współwłasności przysługującej partnerom pozostającym w związku nieformalnym) lub współposiadania gospodarstwa, w którym ubiegający się o wsparcie zamierza rozpocząć pro-

11 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2007 r. Nr 109, poz. 750 ze zm.).

12 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2007 r. Nr 200, poz. 1443 ze zm.).

wadzenie działalności rolniczej, automatycznie dyskwalifikują jego wniosek. Przykład wymienionych dwóch działań, o istotnym znaczeniu dla polskiego rolnictwa, wskazuje zatem, iż na płaszczyźnie wewnętrznych regulacji pomocowych, pozostający w nieformalnym związku partnerzy muszą liczyć się z większą liczbą trudności i przeszkód niż osoby, które zawarły formalny związek małżeński.

2.2. W zakresie regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi widoczna jest tendencja do ujednolicenia statusu prawnego konkubentów – jako członków szeroko pojętej rodziny rolnika – ze statusem jego krewnych i małżonka. Wynika to z faktu posługiwania się przez najważniejszy w Polsce akt prawny regulujący obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos,* tj. ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego[13] pojęciem „osoby bliskiej", pod którym należy rozumieć: zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu. Jak wskazywano powyżej, przez „pozostawanie faktycznie we wspólnym pożyciu" ustawodawca polski rozumie najczęściej nieformalne związki konkubenckie. W konsekwencji partnerzy rolników nabywać mogą od nich nieruchomości rolne na tych samych zasadach co małżonkowie i inni bliscy krewni, tzn. bez ograniczeń wynikających z przysługujących państwowej osobie prawnej – Agencji Nieruchomości Rolnych: prawa pierwokupu sprzedawanej nieruchomości lub też prawa jej wykupu (nabycia) w przypadku, gdy własność takiej nieruchomości przenoszona jest w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży. Sprzedaż na rzecz takiej osoby nieruchomości rolnej wolna jest również od pierwokupu przysługującego jej dzierżawcy. Niemniej z uwagi na brak instytucjonalizacji związków konkubenckich w prawie polskim w konkretnym przypadku zawierania umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej pojawić się mogą problemy dowodowe, związane z ustaleniem, czy dane osoby – nie związane formalnie węzłem małżeńskim – rzeczywiście pozostają ze sobą „faktycznie we wspólnym pożyciu". Może się pojawić uzasadniona wątpliwość, czy wystarczy w tym względzie samo oświadczenie stron, czy też należy ustalać dalsze okoliczności, jak np. fakt wspólnego zamieszkiwania (zameldowania). Problemy te nie są bez znaczenia, biorąc pod uwagę fakt sankcji bezwzględnej nieważności umowy prowadzącej do przeniesienia własności nieruchomości rolnej, sporządzonej z pominięciem pierwokupu lub wykupu Agencji Nieruchomości Rolnych, w przypadku gdyby nabywcą takiej nieruchomości nie była jednak osoba bliska zbywcy.

2.3. Na płaszczyźnie regulacji prawa spadkowego w stosunku partnerów prowadzących gospodarstwa rolne – podobnie jak do partnerów w ramach związków konkubenckich w ogólności – znajduje zastosowanie zasada, iż konkubinat jest związkiem faktycznym obojętnym dla prawa i w konsekwencji konkubent nie

13 Teks jednolity Dz.U. 2012, poz. 803.

jest powołany do dziedziczenia po zmarłym partnerze z mocy ustawy. Regulacja taka niesie ze sobą oczywiste niebezpieczeństwo dla bytu gospodarstwa rolnego po śmierci jednego z partnerów w przypadku, gdy gospodarstwo stanowiło przedmiot współwłasności ich obojga. W takiej bowiem sytuacji spadkobiercy ustawowi (najbliżsi krewni lub nawet małżonek) dziedziczą po zmarłym partnerze udział we współwłasności gospodarstwa i stają się jego współwłaścicielami wraz z drugim konkubentem. W praktyce może dojść do problemów z ułożeniem stosunków pomiędzy współwłaścicielami takiej jednostki produkcyjnej, prowadzących nawet do konieczności zniesienia jej współwłasności, a tym samym grożących jej podziałem – nieracjonalnym z punktu widzenia zasad prawidłowej gospodarki rolnej. Z kolei w sytuacji, gdy zmarły konkubent był jedynym właścicielem gospodarstwa rolnego, a jego partner poczynił na nie nakłady, to przysługuje mu wyłącznie roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia wobec spadkobierców zmarłego, a tylko w nielicznych przypadkach „mocniejsze" roszczenia wynikające z umowy zlecenia lub umowy o pracę, które wchodzą w skład długów spadkowych.

W konsekwencji wymienionych niekorzystnych uregulowań prawa pozytywnego w literaturze polskiej zaleca się konkubentom stosowanie różnych form tzw. planowania spadkowego.[14] W praktyce najczęściej stosowaną formą w tym zakresie jest sporządzenie przez konkubenta testamentu. Treść takiego testamentu może być natomiast różna; jedną z opcji jest powołanie partnera do całości lub części spadku, a więc ustanowienie go spadkobiercą. Kolejna możliwość polega na uczynieniu na rzecz partnera zapisu gospodarstwa rolnego, przy czym od 2011 roku testatorzy mają wybór pomiędzy zapisem zwykłym (o charakterze wyłącznie obligacyjnym) oraz zapisem windykacyjnym (o skutkach rzeczowych, następujących z chwilą śmierci testatora). Wprowadzenie tej ostatniej instytucji do systemu prawa w Polsce uzasadniane było zresztą koniecznością ochrony w toku dziedziczenia zorganizowanych całości gospodarczych, takich jak przedsiębiorstwo oraz gospodarstwo rolne. Niemniej zarówno w przypadku powołania partnera do dziedziczenia, jak i w wypadku uczynienia na jego rzecz zapisu windykacyjnego, musi się on liczyć z przysługującym zstępnym i małżonkowi partnera, a także jego rodzicom, prawem do zachowku i roszczeniem o jego realizację. Chociaż roszczenie to ma charakter pieniężny, to jednak konieczność jego zaspokojenia może doprowadzić do podziału gospodarstwa lub też wyzbycia się go przez partnera.[15]

Instytucja zapisu windykacyjnego może natomiast okazać się użyteczna z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych partnerów. Przedmiotem takiego zapisu może być bowiem również ustanowienie na rzecz zapisobiercy użytko-

14 S. Jaworski, Prawne aspekty konkubinatu, „Monitor Prawniczy" 2012, nr 21, s. 1171.

15 Więcej na temat zapisu windykacyjnego gospodarstwa rolnego: P. Blajer, Gospodarstwo rolne jako przedmiot zapisu windykacyjnego – wybrane problemy, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. IX, s. 185–202; *idem*, Umowa o spadek jako narzędzie zmian generacyjnych w rolnictwie – na przykładzie włoskiej instytucji *patto di famiglia*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2011, z. 2, s. 435–507.

wania lub służebności – w tym służebności mieszkania w budynku mieszkalnym wchodzącym w skład gospodarstwa rolnego. W ten sposób testator może zatem zagwarantować swojemu partnerowi prawo do dożywotniego zamieszkiwania w gospodarstwie, wykraczające znacznie poza ogólną regulację art. 923 kodeksu cywilnego, zgodnie z którą osoby bliskie spadkodawcy (a więc także konkubenci), które mieszkały z nim do dnia jego śmierci, są uprawnione do korzystania w ciągu trzech miesięcy od otwarcia spadku z mieszkania i urządzenia domowego w zakresie dotychczasowym.

2.4. Regulacje polskiego prawa rodzinnego nie przewidują odrębnych rozwiązań odnoszących się do osób prowadzących gospodarstwa rolne. Takich osób dotyczy ogólna reguła przewidziana w Kodeksie Rodzinnym i Opiekuńczym (KRO), zgodnie z którą należy je uważać za osoby obce. W rozumieniu wymienionej ustawy konkubenci nie tworzą bowiem rodziny, którą – zgodnie z KRO – jest grupa społeczna utworzona przez kobietę i mężczyznę wskutek zawarcia małżeństwa. Pogląd, w świetle którego konkubenci wraz z ich dziećmi tworzą rodzinę, opartą na macierzyństwie kobiety i ustalonym ojcostwie mężczyzny, należy w polskiej literaturze do mniejszościowych.[16] Niemniej fakt posiadania przez konkubentów wspólnych dzieci powoduje, iż, co do zasady, stosownie do art. 93 KRO władza rodzicielska przysługuje im obojgu, gdyż jej źródłem nie są związki pomiędzy rodzicami a wyłącznie pokrewieństwo. W konsekwencji oboje konkubenci mają prawo i obowiązek do wykonywania pieczy nad dzieckiem i jego majątkiem oraz do jego wychowania; rozstrzygają także wspólnie w istotnych sprawach dziecka (art. 97 KRO). Ponadto, stosownie do art. 128 KRO oboje konkubentów obciąża obowiązek alimentacyjny względem ich dziecka.

W pozostałym zakresie konkubenci traktowani są już jako osoby obce, zarówno na płaszczyźnie regulacji niemajątkowych, jak i majątkowych. W szczególności jednemu z konkubentów nie przysługuje roszczenie alimentacyjne względem drugiego, gdyż w świetle KRO jest ono wynikiem albo małżeństwa, albo pokrewieństwa. W przypadku gdy pozostająca w konkubinacie kobieta rodzi dziecko dla ustalenia ojcostwa wymagane jest każdorazowo uznanie dziecka przez konkubenta lub orzeczenie sądu. Jeżeli kobieta ta pozostaje ponadto formalnie w związku małżeńskim, w stosunku do dziecka znajdzie zastosowanie domniemanie ojcostwa męża matki z art. 62 KRO, które może być obalone tylko na skutek powództwa o zaprzeczenie ojcostwa. KRO nie przewiduje też możliwości przysposobienia wspólnego przez konkubentów, niezależnie czy tworzą związek homo– czy heteroseksualny, z uwagi na fakt, iż w świetle prawa polskiego przysposobić wspólnie mogą tylko małżonkowie. Co prawda, dopuszczalne jest, by przysposobienia dokonała wyłącznie jedna osoba, niezależnie od jej płci, ale wzgląd na dobro dziecka w praktyce naj-

16 J. Winiarz, Prawo rodzinne, Warszawa 1992, s. 16.

częściej uniemożliwi sądowi opiekuńczemu wydanie orzeczenia w sprawie zgody na przysposobienie, w przypadku gdy przysposabiający pozostaje w związku nieformalnym. Co więcej, zgodnie z orzecznictwem polskich sądów, w sytuacji gdy jedno z konkubentów chce przysposobić dziecko drugiego, niezbędne jest zawarcie przez nich związku małżeńskiego; w przeciwnym razie rodzic dziecka traci nad nim władzę rodzicielską na rzecz przysposabiającego.[17]

Odnośnie więzi majątkowych łączących konkubentów prawo polskie konsekwentnie stoi na stanowisku, iż z chwilą powstania konkubinatu nie powstaje żaden ustrój majątkowy. Stanowisko to zgodne jest z opinią – ugruntowaną w orzecznictwie już uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 1955 roku[18] – zgodnie z którą konkubinat sam przez się nie wywołuje żadnych skutków o charakterze prawno–majątkowym między konkubentami. W powołanej uchwale Sąd Najwyższy przychylił się ponadto do dominującego do dnia dzisiejszego stanowiska, iż jeśli między konkubentami powstaną stosunki prawno–majątkowe, prawa i obowiązki z nich wynikające należy oceniać na podstawie przepisów właściwych dla tych stosunków. Jest to tzw. koncepcja kazuistyczna, nakazująca zastosowanie odrębnych podstaw prawnych do rozliczeń konkubentów dla różnych stanów faktycznych, które zaistniały w czasie trwania związku i stały się podstawą wspólnoty majątkowej konkubentów. Koncepcja ta potwierdzona została między innymi w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 1970 roku,[19] w której Sąd przyjął, że do rozliczeń z tytułu roszczeń do majątku, jakiego mężczyzna i kobieta, żyjący bez zawarcia związku małżeńskiego, dorobili się prowadząc wspólnie gospodarstwo rolne, oraz z tytułu nakładów, jakich jedno z nich dokonało na nieruchomości lub rzecz ruchomą należącą do drugiego, a wchodzącą w skład tego gospodarstwa, mogą być zastosowane przepisy regulujące zniesienie współwłasności przedmiotów stanowiących ich majątek wspólny. Dokonując takich rozliczeń stosuje się: co do roszczeń z tytułu nabytych wspólnie, na własność lub w posiadanie, nieruchomości i rzeczy ruchomych, jak również z tytułu nakładów dokonanych na te przedmioty – przepisy o zniesieniu współwłasności, natomiast co do roszczeń z tytułu nakładów dokonanych przez jedną z wymienionych osób w przedmiotach należących do drugiej, a wchodzących w skład wspólnego gospodarstwa – przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu. W kolejnych orzeczeniach Sąd Najwyższy konsekwentnie bronił swojego poglądu o niemożności wypracowania jednej uniwersalnej podstawy prawnej, która znajdowałaby zastosowanie do rozliczeń pomiędzy konkubentami, w szczególności odrzucając możliwość zastosowania do takich rozliczeń – w drodze analogii – przepisów regu-

17 Postanowienie SN z 25 października 1983 r., III CR 234/83, Por. S. Jaworski, Prawne aspekty konkubinatu…, *op. cit.,* s. 1173.
18 II CO 7/55.
19 III CZP 62/69.

lujących wspólność ustawową, lub też – sugerowane przez doktrynę[20] – rozwiązanie polegające na zastosowaniu do takich rozliczeń przepisów o spółce.[21]

2.5. W zakresie regulacji dotyczących ubezpieczeń społecznych należy podkreślić, iż w Polsce obowiązuje szczególny system ubezpieczeń rolniczych, polegający na ich częściowym wyodrębnieniu z powszechnego systemu ubezpieczeń; wyodrębnienie to ma charakter przede wszystkim organizacyjny – ubezpieczenia rolnicze realizowane są przez szczególną strukturę administracyjną – Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) – oraz systemowy – ubezpieczenia rolnicze regulowane są ustawą z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników.[22] Zgodnie z przepisami tego aktu prawnego ubezpieczeniu podlegają „rolnicy", tj. zasadniczo: pełnoletnie osoby fizyczne, zamieszkujące i prowadzące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w ich posiadaniu gospodarstwie rolnym. Jeśli wyżej powołane kryteria spełniają oboje partnerzy – np. oboje są współwłaścicielami gospodarstwa – nic nie stoi na przeszkodzie dla objęcia ich obojga rolniczym ubezpieczeniem społecznym. Jeśli natomiast wyłącznie jeden z partnerów prowadzi działalność rolniczą na własny rachunek, to drugie z nich może podlegać ubezpieczeniu w KRUS jako „domownik", tzn. osoba bliska rolnikowi, która: a) ukończyła 16 lat, b) pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, c) stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy. Termin „osoba bliska" nie został w ustawie zdefiniowany; zgodnie jednak z wyżej przytoczonym ogólnym rozumieniem można go odnieść nie tylko do krewnych rolnika, ale także członków szeroko pojętej rodziny rolniczej – w tym partnerów. Warto jednak podkreślić, iż ustawa wymaga, aby „domownik" pracował stale w gospodarstwie rolnym rolnika; nie wystarczy sama praca w jego gospodarstwie domowym, polegająca np. wyłącznie na trosce o mieszkanie. W tym zatem zakresie ustawodawca różnicuje sytuację partnera i małżonka rolnika, który, stosownie do art. 5 ustawy, może zostać objęty ubezpieczeniem rolniczym także w przypadku, gdy pracuje w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym. Partner rolnika może również zawrzeć z nim umowę o pracę – w takim jednak przypadku podlegać będzie ogólnemu ubezpieczeniu pracowniczemu, tracąc korzyści związane z ubezpieczeniem w ramach systemu rolniczego.

2.6. W zakresie polskiego prawa podatkowego sytuacja osób pozostających w związkach partnerskich kształtuje się szczególnie niekorzystnie w porównaniu z małżonkami. Zasadniczo konkubenci w świetle prawa podatkowego są wobec sie-

20 A. Policiński, Roszczenia konkubiny…, *op. cit.*, s. 512.
21 Por. uchwała Sądu Najwyższego z 30 stycznia 1986 roku, III CZP 1979/86, jak również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2011 roku, IV CSK 11/11.
22 Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

bie osobami obcymi i w związku z tym wspólne przedsięwzięcia majątkowe konkubentów podlegają opodatkowaniu w zależności od rodzaju transakcji. Tytułem przykładu można wskazać, że jeśli jeden z konkubentów korzysta z rachunku drugiego organy podatkowe mogą zakwalifikować taką czynność jako pożyczkę lub darowiznę.[23] Analogicznie, jeżeli jeden z konkubentów korzysta z mieszkania, do którego tytuł prawny przysługuje wyłącznie jego partnerowi, to uzyskuje on podlegający opodatkowaniu przychód w postaci świadczenia w naturze. Osoby pozostające w związkach partnerskich nie mają również możliwości – na wzór małżonków – wspólnego rozliczania się z organami podatkowymi, a świadczenia alimentacyjne spełniane przez jednego z konkubentów na rzecz dziecka partnera również podlegają opodatkowaniu. Partnerzy traktowani są natomiast jako członkowie rodziny podatnika na płaszczyźnie regulacji dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności podatkowej (tzw. odpowiedzialności podatkowej osób trzecich). Zgodnie bowiem z art. 111 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – ordynacja podatkowa[24] członek rodziny podatnika odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie z podatnikiem prowadzącym działalność gospodarczą za zaległości podatkowe wynikające z tej działalności i powstałe w okresie, w którym stale współdziałał z podatnikiem w jej wykonywaniu, osiągając korzyści z prowadzonej przez niego działalności; przy czym za członków rodziny podatnika uważa się między innymi osoby pozostające z podatnikiem w faktycznym pożyciu.

Wymieniony przepis ordynacji podatkowej, zaliczający konkubentów do członków rodziny podatnika ma jednak charakter wyjątkowy w świetle pozostałych regulacji prawno–podatkowych. Dla osób pozostających w związkach partnerskich szczególnie niekorzystnie kształtuje się sytuacja na płaszczyźnie ustawy o podatku od spadków i darowizn, która zalicza ich do III grupy podatkowej (osoby obce), a więc obciążonej największą daniną. Sytuację partnerów prowadzących gospodarstwa rolne poprawia nieco przewidziane w art. 4 ustawy zwolnienie od podatku nabycia własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części wraz z częściami składowymi, z wyjątkiem między innymi budynków mieszkalnych – pod warunkiem, że w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, w chwili nabycia ta nieruchomość stanowi gospodarstwo rolne lub jego część albo wejdzie w skład gospodarstwa rolnego będącego własnością nabywcy i to gospodarstwo rolne będzie prowadzone przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia. Warto jednak podkreślić, że to ogólne zwolnienie, nieodnoszące się wyłącznie do partnerów, ale dla wszystkich osób nabywających tytułem spadku lub darowizny gospodarstwa rolne, dotyczy wyłącznie gruntów. Wszelkie inne przysporzenia dokonywane na rzecz konkubentów będą już opodatkowane na zasadach ogólnych.[25]

23 S. Jaworski, Prawne aspekty konkubinatu…, *op. cit.,* s. 1173.
24 Tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 749.
25 Więcej na ten temat: B. Brzeziński, J. Jezierski, Konkubinat a polskie prawo podatkowe, „Nowe Prawo" 1990, nr 4–6, s. 91–101.

2.7. Odnośnie regulacji prawa spółek należy podkreślić, że polski ustawodawca jest nadal stosunkowo mało przychylny różnorodnym formom kooperacji w rolnictwie, w szczególności, pomimo gotowych wzorców zagranicznych, nie wykreował typu „spółki rolnej", jako wyspecjalizowanej formy zbiorowego prowadzenia działalności rolniczej, ani też instytucji „gospodarstwa zespołowego", prowadzonego przez rodzinę rolniczą. Tym samym partnerom prowadzącym gospodarstwo rolne, zmierzającym do zinstytucjonalizowania swojej działalności w formie spółki, pozostają do dyspozycji ogólne typy spółek przewidziane w kodeksie spółek handlowych, lub też oparcie tej działalności o umowę spółki cywilnej, określonej w kodeksie cywilnym. Warto zwrócić zresztą uwagę, że w literaturze wysuwane były postulaty generalnego uregulowania wzajemnych stosunków majątkowych partnerów prowadzących gospodarstwo rolne poprzez stosowanie do nich przepisów o spółce cywilnej w drodze analogii;[26] nie znalazły one jednak uznania w orzecznictwie Sądu Najwyższego, konsekwentnie stojącego na stanowisku, iż przepisy o spółce cywilnej nie mogą być automatycznie uwzględniane w rozliczeniach pomiędzy konkubentami, chyba że formalnie zawarli oni taką spółkę.[27] W nowszej literaturze sugeruje się natomiast konkubentom oparcie ich działalności rolniczej o nieuregulowany ustawowo typ tzw. spółki cichej, której istota polegałaby na wniesieniu przez jednego z partnerów – wspólnika cichego, dysponującego majątkiem rzeczowym lub finansowym, wkładu (niekiedy w postaci własnej pracy) na rzecz drugiego partnera – wspólnika jawnego, prowadzącego gospodarstwo rolne we własnym imieniu; wspólnik cichy w zamian za swój wkład uczestniczyłby w zyskach tej działalności, nie ujawniając jednak się na zewnątrz i nie mając też praw do majątku tej spółki.[28] Brak typizacji tego typu spółek może jednak stanąć na przeszkodzie szerszemu zastosowaniu ich w stosunkach wiejskich.

2.8. Prawo polskie stosunkowo niewiele uwagi poświęca skomplikowanemu procesowi następstwa prawnego w ramach gospodarstw rolnych. W szczególności, co do zasady, nie zostały przewidziane szczególne formy przekazania gospodarstw rolnych *inter vivos,* z których korzystać mogliby także konkubenci. Jedyny wyjątek stanowi w tym względzie instytucja tzw. umowy z następcą, regulowana przepisami cytowanej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, mocą której rolnik będący właścicielem (współwłaścicielem) gospodarstwa rolnego zobowiązuje się przenieść na osobę młodszą od niego co najmniej o 15 lat (następcę) własność (udział we współwłasności) i posiadanie tego gospodarstwa z chwilą nabycia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej, jeżeli następca do tego czasu będzie pracować w tym gospodarstwie. Z racji wymaganej dużej różnicy wieku między rolnikiem a następcą umowa ta znajdzie zastosowanie w stosunkach pomiędzy partnerami wyłącznie wy-

26 A. Policiński, Roszczenia konkubiny…, *op. cit.*, s. 513.
27 Uchwała Sądu Najwyższego z 30 stycznia 1986 roku, III CZP 79/85.
28 G. Jędrejek, Spółka cicha, Warszawa 2008, s. 45.

jątkowo; ponadto inne okoliczności, w tym w szczególności wady konstrukcyjne tej umowy, powodują, iż – mimo korzystnego opodatkowania – nie jest ona stosowana w praktyce. Partnerom pozostają więc typowe umowy prawa cywilnego, w tym w szczególności darowizna, która – jak wskazywano powyżej – pociąga za sobą negatywne konsekwencje podatkowe.

Następstwo prawne w ramach gospodarstw rolnych *mortis causa* ułatwić miała opisana wyżej instytucja zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem może być właśnie ta jednostka produkcyjna. Niemniej wskazane okoliczności, w tym odpowiedzialność zapisobiercy za zachowki oraz niekorzystne opodatkowanie, powodują, iż przekazanie gospodarstwa partnerowi za pośrednictwem tego instrumentu może okazać się na tyle kosztowne, że zagrozi ekonomicznym podstawom gospodarstwa.

3. Podsumowanie

Poczynione powyżej rozważania pozwalają na sformułowanie kilku spostrzeżeń ogólniejszej natury, dotyczących aktualnego statusu partnerów w ramach gospodarstw rolnych oraz możliwych zmian w tym zakresie.

Jeśli chodzi o polską metodę prawnej regulacji statusu osób pozostających w związkach partnerskich, w tym również w ramach gospodarstw rolnych, to należy podkreślić, iż stanowi ona efekt przyjętego systemu wartości, przejawiającego się w tradycyjnym (zachowawczym) stanowisku w kwestii prawnej instytucjonalizacji konkubinatu. W swoim podejściu ustawodawca polski pozostaje zresztą bardzo konsekwentny, czego dowodem jest niezmieniająca się na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci sytuacja prawna osób pozostających w związkach partnerskich. Uogólniając można sformułować pogląd, iż polski ustawodawca zasadniczo, w sposób planowy, ignoruje to społeczne zjawisko. Taka sytuacja miała już miejsce w poprzednim systemie politycznym sprzed 1989 roku; zmiany ustrojowe dwóch ubiegłych dekad niewiele w tym zakresie zmieniły. Bardzo symptomatyczny jest fakt, że już w latach siedemdziesiątych XX wieku formułowano postulaty uregulowania sytuacji prawnej konkubinatu w stosunkach wiejskich,[29] jednak nie zostały one do dnia dzisiejszego urzeczywistnione. Wejście w życie konstytucji RP z 1997 roku wskazującej na gospodarstwo rodzinne jako na podstawę ustroju rolnego państwa dawało nadzieję na pełniejszą instytucjonalizację stosunków rodzinnych w obrębie rolniczych jednostek produkcyjnych, w tym także na określenie pozycji partnerów jako członków szeroko rozumianej rodziny rolniczej. Niestety, skąpa regulacja cytowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 roku, konkretyzująca konstytucyjne pojęcie gospodarstwa rodzinnego, nadzieje te zawiodła, nie odnosząc się

29 A. Policiński, Roszczenia konkubiny…, *op. cit.*, s. 513.

w jakikolwiek sposób do więzi majątkowych i niemajątkowych pomiędzy rolnikiem a członkami jego rodziny.

Prawna sytuacja osób pozostających w związkach nieformalnych nie uległa również zmianie na płaszczyźnie regulacji ogólnych, nie tylko prawno–rolnych. Kolejne próby instytucjonalizacji tego typu związków, podparte opracowaniami doktrynalnymi,[30] konsekwentnie odrzucane są przez Parlament. Taki los spotykał już pierwszy projekt unormowań majątkowych stosunków konkubentów opracowany w połowie lat 90. XX wieku, co uzasadniono mniejszą niż w Europie Zachodniej skalą występowania w Polsce tego typu związków. Projekt ten zakładał m.in. wprowadzenie podlegającego obaleniu domniemania nabywania na wspólność przez konkubentów przedmiotów majątkowych, ustalenie solidarnej odpowiedzialności konkubentów za zobowiązania zaciągnięte w celu zaspokojenia zwykłych potrzeb wspólnoty, wprowadzenie obowiązku alimentacyjnego między byłymi konkubentami, dziedziczenia ustawowego konkubentów i ich prawa do zachowku, a ponadto uregulowanie ich sytuacji prawnej na płaszczyźnie regulacji podatkowych, z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz pomocy społecznej.[31] Akceptacji Sejmu nie zyskał też – ograniczony wyłącznie do problematyki związków jednopłciowych – senacki projekt ustawy o rejestrowanych związkach między osobami tej samej płci z 22 grudnia 2004 roku,[32] zmierzający do ochrony wspólnego dorobku osób żyjących w trwałych związkach homoseksualnych oraz ochrony interesów osób trzecich wchodzących w stosunki prawne z tymi osobami. Fiaskiem zakończyła się wreszcie próba uchwalenia w styczniu 2013 roku ustawy o związkach partnerskich,[33] szeroko nawiązującej do projektu z 2004 roku, ale rozszerzającej zakres swojego zastosowania także na związki heteroseksualne. Projekt ten przewidywał zawarcie związku partnerskiego przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego, którego warunkiem byłoby wcześniejsze zawarcie – w formie aktu notarialnego – umowy związku partnerskiego, określającej prawa i obowiązki powstające między partnerami. W umowie tej partnerzy w szczególności mogliby zdecydować o: 1) obowiązku udzielania sobie wzajemnej pomocy i wsparcia w trakcie trwania związku, 2) obowiązku zaspokajania na miarę swoich sił i możliwości uzasadnionych potrzeb materialnych związku, 3) prawie do działania w imieniu partnera w sprawach zwykłego zarządu, 4) powstaniu umownej wspólności majątkowej w ramach związku partnerskiego, 5) przyjęciu wzajemnie względem siebie albo w stosunku do jednego partnera obowiązku alimentacyjnego. Partnerzy byliby również uprawnieni do dziedziczenia po sobie jak małżonkowie i zaliczaliby się do pierwszej grupy spadkowej w podatku od spadków i darowizn, przysługiwałoby im także prawo do zachowku po partnerze zmarłym w trakcie trwania umowy. Partnerzy byliby ponadto uprawnieni do wspól-

30 A. Szlęzak, Stosunki majątkowe między konkubentami. Zagadnienia wybrane, Poznań 1992, s. 103 i n.
31 M. Nazar, Konkubinat…, *op. cit.*, s. 944.
32 Druk sejmowy nr 3664.
33 Druk sejmowy nr 554.

nego rozliczania uzyskanych dochodów w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, uzyskania zabezpieczenia społecznego po zmarłym partnerze, wzięcia urlopu opiekuńczego w celu sprawowania opieki nad chorym partnerem, ubiegania się o rentę rodzinną po zmarłym partnerze, a także do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po zmarłym partnerze. Projekt ten odrzucono jako bezpodstawnie przenoszący na polski grunt obce wzorce instytucji prawnych i tworzący prawną instytucję małżeństw drugiego rzędu.[34]

W związku z powyższym w najbliższej przyszłości trudno spodziewać się uchwalenia jakichkolwiek ogólnych regulacji zmierzających do unormowania statusu związków partnerskich w Polsce. Brak sprzyjającego klimatu politycznego oraz niechęć większości społeczeństwa wobec tego typu działań skutecznie stoją na drodze jakimkolwiek inicjatywom zmierzającym w kierunku ich przyjęcia.

34 M. Nazar, Konkubinat…, *op. cit.*, s. 944.

THE LEGAL STATUS OF COHABITEES, SPECIFICALLY COUNTRYWOMEN IN AGRICULTURAL ENTERPRISE

Key words: cohabitees, rural areas, activeness of women

The typology of basic attitudes European legislators manifest with respect to the issue of cohabitation may be characterised as either progressive (favourable to the institutionalization of cohabitation relationships) or traditional (allowing for the institutionalization of marriage, construed as a relationship of a woman and a man only). The Polish legislator has consistently supported the latter view. In consequence, de facto relationships imitating marriage, i.e. cohabitation relationships (both of hetero and homosexual nature) do not enjoy the protection and care of the state guaranteed by the Constitution, which, of course, does not mean that the law prohibits such relationships. However, as a rule, cohabitation has remained unregulated, and all attempts to institutionalize relationships of this type, undertaken since 1990s, have ended in failure. To a small extent the social phenomena of cohabitation is reflected at the level of social norms which employ expressions referring to cohabitees, such as "sharing common domestic life", "being in a de facto relationship", "close (closest) person". These expressions are found in many specific legal regulations, including tax law, housing law and social insurance law. In a small number of cases, they may be also found in agricultural law, including in particular the act on the determination of the agricultural system specifying the rules for trade in farmland in Poland. Therefore, these rudimental legal norms only allow for outlining the legal status of cohabitees in Poland, including cohabitees in agricultural enterprises.

There are also no general regulations governing the status of women in rural areas, though it should be emphasized that Polish regulations do not contain any formal manifestation of discrimination due to gender, which should be appreciated. Nonetheless, Poland still lacks a more comprehensive state policy aimed at motivating women to enter the job market, which in turn is reflected by scarcity of legal regulations in this respect. Poland's membership in the European Union has served as a trigger for positive change, and various mechanisms stipulated by the Rural Development Programme, including the Leader approach in particular, contain incentives for higher involvement of women in work for the rural community. Nevertheless, these mechanisms continue to be insufficient and are rather first steps in the process of promoting activeness of women in rural areas than the final touch. Therefore one should hope that in future the Polish state will intensify its actions aimed at improving the situation of women in rural areas.

Część III

RYNEK SPOŻYWCZY I BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCI

Paweł Wojciechowski[1]

Rolnik jako podmiot działający na rynku spożywczym

W doktrynie prawa rolnego wiele uwagi poświęca się podstawowym pojęciom, takim jak gospodarstwo rolne, działalność rolnicza, czy też podmiot prowadzący działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym (rolnik, producent rolny, posiadacz gospodarstwa rolnego). Podmiot prowadzący gospodarstwo rolne (rolnik, producent rolny) pełni rolę nie tylko produkcyjną (prowadzi gospodarstwo rolne i w nim pracuje), ale także społeczną, ekologiczną oraz terytorialną.[2] Ta wielofunkcyjność nie zmienia jednak faktu, iż rolnik był, jest i zapewne będzie przede wszystkim producentem żywności, gdyż żywność jest szczególnego rodzaju produktem, który warunkuje prawidłowość biologicznego rozwoju oraz istnienie człowieka.[3] To właśnie żywność, jako szczególny przedmiot regulacji, stanowi jedno z dwóch podstawowych kryteriów wyodrębnienia prawa żywnościowego.[4]

Zagadnienie dotyczące wzajemnej relacji pojęcia rolnik oraz podmiotu działającego na rynku spożywczym nie stanowiło jak dotychczas przedmiotu szerszego opracowania w doktrynie prawa rolnego ani żywnościowego. Było ono poruszane jedynie pobocznie, przy omawianiu różnych innych kwestii objętych prawem żywnościowym, a w szczególności przy omawianiu problematyki dotyczącej generalnych zasad prawa żywnościowego.

Celem niniejszego opracowania jest analiza wzajemnej relacji pojęcia rolnika (podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne), które ma kluczowe znaczenie w prawie rolnym, z pojęciem podmiotu działającego na rynku spożywczym, które ma podstawowe znaczenie w prawie żywnościowym. Zważywszy na to, że zagadnienie sytuacji prawnej rolnika stanowiło przedmiot wielu opracowań doktryny prawa

1 Uniwersytet Warszawski

2 Zob. R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego, Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008, s. 49.

3 Zob. M. Korzycka–Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego, Warszawa 2007, s. 50.

4 Zob. P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, A. Niewiadomski, Ustawodawstwo prawnorolne – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość, [w:] Nauka i nauczanie prawa, Tradycja i przyszłość, H. Izdebski (red.), Warszawa 2009, s. 70; M. Korzycka–Iwanow, Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V, s. 84. Obok przedmiotu, drugim kryterium wyodrębnienia prawa żywnościowego jest cel regulacji prawnej. Zob. M. Korzycka–Iwanow, Prawo żywnościowe, Zarys…, *op. cit.*, s. 81.

rolnego, w niniejszym artykule dokonane zostanie jedynie ogólne zakreślenie pojęcia rolnika, natomiast główny nacisk położony zostanie na wyjaśnienie pojęcia podmiotu działającego na rynku spożywczym i wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy tymi pojęciami.

1. Podmiot działający na rynku spożywczym

Legalna definicja „podmiotów działających na rynku spożywczym" (ang. *food business operator*, FBO) zawarta została w rozporządzeniu nr 178/2002[5] (dalej „OPŻ" – Ogólne Prawo Żywnościowe). Definicja ta stworzona została dla celów OPŻ, jednak praktycznie we wszystkich innych aktach z zakresu prawa żywnościowego wprost wskazuje się, iż dla potrzeb poszczególnych aktów zastosowanie znajdują definicje zawarte w OPŻ, w tym definicja FBO, przez co ma ona znaczenie dla wszystkich regulacji z zakresu prawa żywnościowego. Zgodnie z tą legalną definicją, podmioty działające na rynku spożywczym[6] są to „osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą".[7] Zaznaczyć należy, że analogicznie zdefiniowane zostały „podmioty działające na rynku pasz", z tą różnicą, iż mowa w niej jest o spełnianiu wymogów „w przedsiębiorstwie paszowym".

Charakterystyczne jest, iż w definicji tej zostało użyte słowo „odpowiedzialne". Nie chodzi w tym miejscu jednak o odpowiedzialność prawną, rozumianą jako ponoszenie przez podmiot, przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej,[8] ale raczej o odpowiedzialność jako określenie obowiązków. Podmioty działające na rynku spożywczym są to zatem osoby zobowiązane do zapewnienia spełniania określonych w przywołanym przepisie wymagań.

Kolejne zdefiniowane pojęcie to „przedsiębiorstwo spożywcze",[9] które oznacza „przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, typu non–profit lub nie, prowadzące

5 Rozporządzenie nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 01.02.2002, s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, s. 463).

6 Ang. *food business operator*, niem. *Lebensmittelunternehmer*, fr. *exploitants du secteur alimentaire*.

7 Art. 3 pkt 3 OPŻ. W angielskiej wersji językowej: „food business operator means the natural or legal persons responsible for ensuring that the requirements of food law are met within the food business under their control".

8 Pojęcie odpowiedzialności używane jest w aktach prawnych w różnych znaczeniach, przy czym powszechnie w doktrynie przyjmuje się, iż odpowiedzialność prawna jest to zasada ponoszenia przewidzianych prawem negatywnych konsekwencji w sytuacji podlegającej ujemnej kwalifikacji normatywnej, które można prawnie przypisać określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym. Zob. W. Lang, Struktura odpowiedzialności prawnej, ZNUMK – Prawo – VIII Toruń 1968, z. 31, s 12. Definicja zawarta w tej pracy jest przywoływana w większości opracowań dotyczących odpowiedzialności prawnej.

9 Ang. *food business,* niem. *Lebensmittelunternehmen,* fr. *entreprise du secteur alimentaire.*

jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności".[10]

Z przywołanych definicji wnioskować można, iż „podmioty działające na rynku spożywczym" (*food business operator*) oraz „przedsiębiorstwa spożywcze" (*food business*) stanowią dwie odrębne kategorie. Konieczne jest zatem ustalenie zakresu tych pojęć, co pozwoli na wyznaczenie granic pomiędzy nimi. Trzeba przy tym zwrócić uwagę na bardzo duże nieuporządkowanie terminologiczne wynikające z używania w polskich wersjach językowych poszczególnych aktów unijnego prawa żywnościowego różnych sformułowań na określenie tego samego pojęcia, tj. „podmiotu działającego na rynku spożywczym" (*food business operator*), pomimo że w innych wersjach językowych (np. angielskiej, niemieckiej, francuskiej) używane jest we wszystkich aktach to samo sformułowanie.[11]

W związku z tym, że podmiot działający na rynku spożywczym definiowany jest poprzez odwołanie do pojęcia „przedsiębiorstwo spożywcze" (*food business*), w pierwszej kolejności wyjaśnić należy znaczenie tego pojęcia. W przypadku przedsiębiorstwa spożywczego mamy do czynienia z typową definicją klasyczną,[12] gdzie w części definiującej (*definiens)* wyrażeniem rodzajowym (*genus*) jest pojęcie „przedsiębiorstwa", a różnicę gatunkową (*differentia specifica*) stanowi wskazanie, iż zakres definiowanego pojęcia obejmuje wyłącznie te przedsiębiorstwa, które prowadzą jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności. Oznaczałoby to, że „przedsiębiorstwo spożywcze" jest szczególnym rodzajem „przedsiębiorstwa". Wniosek taki można wysunąć także z samego brzmienia terminu „przedsiębiorstwo spożywcze".

Kluczowe jest przede wszystkim ustalenie znaczenia samego pojęcia „przedsiębiorstwo" (*genus*) użytego w tej definicji, co z kolei umożliwi wskazanie zakresu pojęcia przedsiębiorstwa spożywczego poprzez odwołanie się do różnicy gatunkowej (*differentia specifica*).

Pojęcie „przedsiębiorstwo" nie posiada jednego powszechnie przyjętego znaczenia w prawie. Co więcej, różni się ono zarówno pomiędzy poszczególnymi sys-

10 Art. 3 pkt. 2 OPŻ. W angielskiej wersji językowej: „food business means any undertaking, whether for profit or not and whether public or private, carrying out any of the activities related to any stage of production, processing and distribution of food".

11 Przykładowo w rozporządzeniu 882/2004/WE używane jest w polskiej wersji językowej sformułowanie „podmiot prowadzący przedsiębiorstwa żywnościowe", a w rozporządzeniu 852/2004/WE oraz 853/2004/WE stosowane jest pojęcie „przedsiębiorstwo sektora spożywczego", co w swoim brzmieniu bardziej zbliżone jest do sformułowania „przedsiębiorstwo spożywcze", a nie „podmiot działający na rynku spożywczym".

12 Definicja równościowa składa się z trzech części tj.: (1) wyrazu definiowanego (*definiendum*), (2) sformułowania stwierdzającego, iż definiendum ma znaczenie określone w części trzeciej definicji (zwrot łączący, znak relacji równościowej), (3) część definiująca (*definiens*). Jej szczególny rodzaj, definicja klasyczna charakteryzuje się tym, że w części *definiens* zawiera wyrażenie składające się z rodzaju (*genus*) i różnicy gatunkowej (*differentia specifica*). Dany wyraz definiowany jest zatem poprzez porównanie jego zakresu z zakresem jakiegoś ogólniejszego rodzaju (*genus*) ograniczonego przez podanie cech zawężających ten szerszy zakres (*differentia specifica*). Zob. Z. Ziembiński, Logika praktyczna, Warszawa 1995, s. 48.

temami prawnymi (w prawie krajowym poszczególnych państw, prawie unijnym, prawie międzynarodowym), jak i nawet w ramach jednego porządku prawnego, w poszczególnych jego częściach (np. w prawie cywilnym, prawie podatkowym, publicznym prawie gospodarczym).[13] Jak wskazuje się w literaturze, pojęcie to ujmowane jest co najmniej w trzech znaczeniach: podmiotowym, przedmiotowym i funkcjonalnym.[14]

Ujęcie podmiotowe przedsiębiorstwa jest tożsame z pojęciem „przedsiębiorcy", jest stosowane dla oznaczenia podmiotu, który prowadzi działalność gospodarczą.[15] Przedsiębiorstwo w ujęciu przedmiotowym oznacza zespół składników niematerialnych i materialnych. Pojęcie przedmiotowe kojarzy się z przedsiębiorstwem jako przedmiotem stosunku cywilnoprawnego, zwłaszcza umowy, w której jest ono nabywane, zbywane, dzierżawione, oddawane w leasing, wnoszone do spółki.[16] Pojęcie funkcjonalne dotyczy zorganizowanej działalności gospodarczej opartej na pewnym majątku i umiejętności, oznacza niejako prowadzenie działalności gospodarczej w celach zarobkowych.

Definicja „przedsiębiorstwa spożywczego" zdecydowanie nie odwołuje się do ujęcia przedmiotowego przedsiębiorstwa, nie zawiera ona bowiem wyliczenia składników przeznaczonych do prowadzenia działalności w zakresie produkcji lub obrotu żywnością. Nawiązuje ona natomiast do ujęcia funkcjonalnego oraz podmiotowego. Pojęcie przedsiębiorstwa spożywczego definiowane jest poprzez odwołanie się do „prowadzenia" szczególnego rodzaju działalności. Zasadne jest zatem skupienie uwagi na analizie pojęcia „przedsiębiorstwa spożywczego" jako „przedsiębiorstwa" w ujęciu podmiotowym i funkcjonalnym.[17]

Należy podkreślić, że w definicji wyraźnie wskazano, że przedsiębiorstwo to może być „publiczne lub prywatne, typu non–profit lub nie", a poza tym pojęcie przedsiębiorstwa spożywczego nie jest ściśle związane z podmiotowością prawną, ale z istnieniem zorganizowanej jednostki gospodarczej (definicja przedsiębiorstwa spożywczego musi być rozpatrywana przy uwzględnieniu definicji podmiotu działającego na rynku spożywczym). Oznacza to, że „przedsiębiorstwo spożywcze" nie może być uznane za rodzaj przedsiębiorcy (przedsiębiorstwa w ujęciu podmiotowym) w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej[18] (u.s.d.g.) oraz

13 Zob. S. Dudzik, Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie wspólnoty europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem, Kraków 2002, s. 133.

14 Zob. W.J. Katner, Komentarz do art. 55^1 kc, [w:] Kodeks cywilny część ogólna Komentarz, M. Pyziak–Szafnicka (red.), Warszawa 2009, s. 517. Jak wskazuje ten autor na tle obowiązujących przepisów uzasadnione jest wyodrębnianie nawet przedsiębiorstwa w rozumieniu przedmiotowo–funkcjonalnym. W.J. Katner, [w:] System Prawa Prywatnego, t. 1 – Część ogólna, M. Safjan (red.), Warszawa 2007, s. 1223.

15 Zob. W.J. Katner, Komentarz do art. 43^1, [w:] Kodeks cywilny…, *op. cit.*, s. 401.

16 Zob. W.J. Katner, [w:] System Prawa Prywatnego…, *op. cit.*, s. 1222.

17 Warto zwrócić uwagę, że na gruncie prawa unijnego „przedsiębiorstwo" utożsamiane jest z podmiotem (jednostką) prowadzącym działalność gospodarczą w prawie konkurencji, Zob. S. Dudzik, Pomoc państwa dla przedsiębiorstw…, *op. cit.*, s. 136.

18 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 672).

kodeksu cywilnego (pojęcie „przedsiębiorcy" użyte w definicji „przedsiębiorstwa spożywczego" jest szersze od zakresu znaczeniowego przypisywanego temu pojęciu na gruncie tych ustaw).

Użyte w definicji przedsiębiorstwa spożywczego słowo „przedsiębiorstwo" (stanowiące w tej definicji *genus*) obejmuje zatem swoim zakresem jednostki organizacyjne (nie posiadające zdolności prawnej) lub podmioty prawa (osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej), które prowadzą działania (doprecyzowane w *differentia specifica*) w sposób zorganizowany, ciągły, zawodowy (nie dla zaspokajania swoich własnych potrzeb).

Przechodząc do drugiego elementu definicji przedsiębiorstwa spożywczego (czyli *differentia specifica),* wskazać trzeba, że przedsiębiorstwem żywnościowym jest wyłącznie takie przedsiębiorstwo (w rozumieniu omówionym powyżej), które prowadzi „jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności".

Zauważyć należy, że zawarta w treści definicji przedsiębiorstwa spożywczego formuła specyfikująca rodzaj działalności jest bardzo szeroka.

O istnieniu przedsiębiorstwa spożywczego przesądza bowiem prowadzenie „jakiejkolwiek działalności" (*carrying out any of the activities*) „związanej" (*related to*) z etapami łańcucha żywnościowego. Sformułowanie to jest niezwykle szerokie, obejmuje swoim zakresem wszelkie czynności w jakikolwiek sposób związane z dowolnym etapem łańcucha żywnościowego. Działalność ta ma być związana z „jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności", czyli z którymkolwiek etapem łańcucha żywnościowego, począwszy od produkcji podstawowej na sprzedaży detalicznej kończąc. Tak ogólne sformułowania pozwalają uznać, że jeśli określona jednostka organizacyjna w jakikolwiek sposób uczestniczy w procesie wytwarzania, przetwarzania lub obrotu żywności (np. pakuje, transportuje żywność), może być ona uznana za przedsiębiorstwo spożywcze.

Jednakże, prawodawca ograniczył zakres tego pojęcia poprzez ograniczenie samego zakresu prawa żywnościowego, które nie ma zastosowania do produkcji podstawowej na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia.[19]

Biorąc pod uwagę powyższe, za przedsiębiorstwo spożywcze uznać należy jednostkę organizacyjną (nie posiadającą podmiotowości prawnej lub podmiot prawa), która w sposób zorganizowany, ciągły i zawodowy (tj. nie dla zaspokajania swoich własnych potrzeb w ramach produkcji podstawowej na własny użytek lub do domo-

19 Zob. art. 1 ust 3 OPŻ, art. 1 ust 2 lit a, b rozporządzenia 852/2004/WE, art. 1 ust. 3 rozporządzenia 853/2004/WE. Dodatkowo w rozporządzeniach 852/2004/WE oraz 853/2004/WE wskazano dodatkowe sytuacje, do których nie znajduje ono zastosowania.

wego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia), prowadzi jakiekolwiek działania w łańcuchu żywnościowym.

Nie ma podstawy, by przedsiębiorstwo spożywcze miało być ujmowane w kategorii podmiotu praw i obowiązków, nie jest bowiem jego cechą wyróżniającą posiadanie zdolności prawnej. Jest to raczej jednostka w ujęciu ekonomicznym.

Drugie ze zdefiniowanych pojęć, „podmiot działający na rynku spożywczym" jest niezwykle mało precyzyjne.[20] Dla jego właściwego zrozumienia nie można ograniczyć się do analizy samej definicji, ale konieczne jest uwzględnienie także kontekstu, w jakim jest ono używane w przepisach prawa żywnościowego.

Zaczynając jednak od samej definicji tego pojęcia zawartej w OPŻ, wskazać należy, że ma ona budowę definicji klasycznej, w której wyrażeniem rodzajowym (*genus*) jest pojęcie „*osoby fizycznej lub prawnej*", a różnicą gatunkową (*differentia specifica*) jest wskazanie na dwie szczególne cechy tych osób, tj. że ich podstawowym obowiązkiem jest zapewnienie spełniania wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwach spożywczych oraz że sprawują one kontrolę nad przedsiębiorstwami spożywczymi.

Wyrażenie rodzajowe w tej definicji nawiązuje wprost do poruszanego przy omawianiu pojęcia przedsiębiorstwa spożywczego elementu podmiotowego pojęcia przedsiębiorstwa. W przypadku omawianego tu pojęcia, ustawodawca unijny niejako przesądził, iż podmiot działający na rynku spożywczym musi charakteryzować się podmiotowością prawną, być „osobą fizyczna lub prawną".[21] Jak wskazuje się w literaturze, jest to związane z koniecznością jasnego wskazania podmiotu, który ponosi odpowiedzialność za naruszenie prawa żywnościowego.[22] Wyodrębnienie podmiotu działającego na rynku spożywczym powinno w swoim założeniu pozwolić na wskazanie tego, kto zobowiązany jest do zapewnienia przestrzegania prawa żywnościowego i jednocześnie ponosi odpowiedzialność prawną w przypadku naruszenia tego prawa. Prawodawca unijny nie wykazał się w tym przypadku precyzją. Już samo wymienienie osób fizycznych i prawnych, a pominięcie jednostek organizacyjnych nie będących osobami prawnymi, którym przepisy przyznają zdolność prawną, budzi pewne wątpliwości, nie jest bowiem jednoznaczna sytuacja tego rodzaju jednostek (np. spółek osobowych). Mając jednak na względzie, że w państwach członkowskich obowiązują różne kultury prawne, że wiele instytucji prawnych kształtowanych jest w sposób odmienny oraz że w aktach prawa unij-

20 Zob. B. van der Meulen, European Food Law Handbook, Wageningen 2008, s. 258.

21 Takie ujęcie jest bardzo zbliżone do rozumienia przedsiębiorstwa w unijnym prawie pomocy państwa, gdzie natura przedsiębiorstwa nie jest określona poprzez jego działanie na rynku, ale przez fakt, że jest ono odbiorcą pomocy. Pojęcie przedsiębiorstwa jako jednostki gospodarczej jest w prawie pomocy państwa ściśle wiązane z podmiotem prawnym, który może ponosić odpowiedzialność prawną, co jest szczególnie istotne w przypadku zaktualizowania się obowiązku zwrotu pomocy niezgodnej z prawem. Zob. M. Stoczkiewicz, Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej, Warszawa 2011, s. 65.

22 Zob. B. van der Meulen, European…, *op. cit.*, s. 258.

nego muszą być stosowane sformułowania ogólne, opisowe, które rozumiane będą w ten sam sposób we wszystkich państwach członkowskich, zasadnym jest uznanie, że użycie pojęcia „osoby fizyczne i prawne" jest swego rodzaju ogólnym sformułowaniem o specyficznym zakresie znaczeniowym, obejmującym osoby fizyczne, jak i wszelkie jednostki organizacyjne, które cechują się zdolnością prawną, tj. mogące być podmiotem praw i obowiązków, w tym mogące ponosić odpowiedzialność (a nie wyłącznie osoby prawne).[23]

Dwie cechy wskazujące na różnicę gatunkową, w istocie określają relację pojęcia podmiotu działającego na rynku spożywczym do wcześniej omówionego pojęcia przedsiębiorstwa spożywczego.

Pierwszą z cech jest to, że podmioty te są „odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym". Jak wcześniej zostało wspomniane, użyte w tym sformułowanie słowo „odpowiedzialność" nie odnosi się do odpowiedzialności rozumianej jako ponoszenie negatywnych konsekwencji za naruszenie przepisów prawa żywnościowego, ale używany jest dla określenia obowiązków, które nałożone zostały na podmioty działające na rynku spożywczym. Podstawowym i najogólniejszym obowiązkiem podmiotu działającego na rynku spożywczym jest zapewnienie, aby wymogi prawa żywnościowego były spełniane w przedsiębiorstwach spożywczych.

Należy zwrócić tutaj uwagę na to, że w definicji mowa jest o spełnianiu obowiązków „w przedsiębiorstwach spożywczych", a nie „przez przedsiębiorstwa spożywcze", co wprost nawiązuje do funkcjonalnego ujęcia pojęcia przedsiębiorstwa spożywczego. Takie sformułowanie wskazuje też, że podmiot działający na rynku spożywczym i przedsiębiorstwo spożywcze nie są ujmowane jako dwa odrębne podmioty w sensie prawnym, ale raczej występuje tu relacja pomiędzy podmiotem praw i obowiązków (definiowanym m.in. poprzez prawne wyodrębnienie) i jednostką organizacyjną (definiowaną głównie poprzez realizowanie określonej funkcji). Jednocześnie jednak wyraźnie należy zaznaczyć, że użyte w definicji sformułowanie nie wyklucza w sposób jednoznaczny sytuacji, w której podmiot działający na rynku spożywczym oraz przedsiębiorstwo spożywcze stanowić będą dwa odrębne podmioty prawa.

Drugą cechą podmiotów działających na rynku spożywczym jest to, że sprawują one „kontrolę" nad przedsiębiorstwami spożywczymi (przedsiębiorstwa „pozostają pod ich kontrolą"). Z samej treści definicji można wnioskować, że słowo kontrola oznacza w niej możliwość wywierania decydującego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa spożywczego, a nie jedynie sprawdzenie, czy przedsiębiorstwo spożywcze stosuje w sposób należyty przepisy prawa żywnościowego.

23 Pomocniczo wskazać można też, iż stosownie do art. 33^1 kc., do tego rodzaju jednostek organizacyjnych odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące osób prawnych.

Przemawia za tym kilka argumentów. Odnosząc się już wyłącznie do warstwy językowej zauważyć należy, że mowa jest o przedsiębiorstwach spożywczych „pozostających pod kontrolą", a nie o przedsiębiorstwach spożywczych, „w których przeprowadzane są kontrole", co wskazuje na istnienie pewnego ciągłego stanu „pozostawania pod kontrolą". Poza tym, pozostawanie pod kontrolą (w znaczeniu wyżej wskazanym) jest warunkiem koniecznym dla zaistnienia pierwszej cechy, tj. bez posiadania możliwości wywierania decydującego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa nie byłoby możliwe zapewnienie spełniania „w przedsiębiorstwie spożywczym" wymogów prawa żywnościowego.

Na gruncie samej definicji można więc stwierdzić, że podmiot działający na rynku spożywczym jest osobą fizyczną, osobą prawną lub inną jednostką organizacyjną posiadającą zdolność prawną, która to osoba kontroluje przedsiębiorstwo spożywcze w ten sposób, że wywiera decydujący wpływ na jego funkcjonowanie i jednocześnie zobowiązana jest do zapewnienia, aby w przedsiębiorstwie tym wypełniane były wymagania prawa żywnościowego.

Niezbędne jest przy tym ścisłe powiązanie podmiotu działającego na rynku spożywczym z przedsiębiorstwem spożywczym. Pojęcie przedsiębiorstwa spożywczego i podmiotu działającego na rynku spożywczym są nierozerwalnie ze sobą związane. Pojęcie podmiotu działającego na rynku spożywczym nie miałoby racji bytu bez pojęcia przedsiębiorstwa spożywczego. Odnosząc tę zależność do łańcucha żywnościowego stwierdzić należy, że zawsze z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa spożywczego związane jest istnienie podmiotu działającego na rynku spożywczym.

Można zatem stwierdzić, że o ile przedsiębiorstwo spożywcze oznacza jednostkę gospodarczą (*economic unit*) rozumianą jako prowadzenie jakichkolwiek działań w łańcuchu żywnościowym (z pewnymi wyłączeniami) w sposób zorganizowany, ciągły, zawodowy (nie dla zaspokajania swoich własnych potrzeb), o tyle podmiot działający na rynku spożywczym jest „elementem podmiotowym" wyróżnianym w definicji przedsiębiorstwa, stanowi on podmiot prawny, któremu w istocie można przypisać prowadzenie tej działalności. To podmiot działający na rynku spożywczym zapewnia, aby wszelkie działania podejmowane w ramach tej kontrolowanej przez ten podmiot zorganizowanej działalności w łańcuchu żywnościowym zgodne były z wymaganiami prawa żywnościowego.

Definicja przedsiębiorstwa spożywczego ma charakter jedynie pomocniczy, służy ona jako kluczowy element różnicy gatunkowej (*differentia specifica*) w definicji podmiotu działającego na rynku spożywczym. Tylko wtedy można mówić o podmiocie działającym na rynku spożywczym, o ile można wyodrębnić istnienie przedsiębiorstwa spożywczego.

Jeśli więc jakikolwiek podmiot (osoba fizyczna, osoba prawna, inna jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną, ale posiadająca zdolność prawną) podejmie

jakiekolwiek działania w łańcuchu żywnościowym, czy to na etapie produkcji, przetwarzania czy dystrybucji (z wyłączeniem działań dotyczących produkcji podstawowej na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki albo przechowywania do własnego spożycia), będziemy mieć do czynienia z funkcjonowaniem w ramach tego podmiotu przedsiębiorstwa spożywczego. W konsekwencji oznaczać to będzie, że podmiot prowadzący tego rodzaju działalność ponosił będzie odpowiedzialność prawną za wszelkie naruszenia prawa żywnościowego w związku z prowadzeniem tego przedsiębiorstwa spożywczego.

2. Pojęcie „rolnik"

Pojęcie „rolnik" ściśle związane jest z pojęciami „gospodarstwo rolne" i „działalność rolnicza". Rolnik jest ujmowany jako osoba prowadząca działalność rolniczą w formie gospodarstwa rolnego.[24]

Wzajemna relacja tych pojęć odzwierciedla relację trzech problemów badawczych objętych prawem rolnym, tj.: (1) kwestii wyodrębnienia „przedmiotu", a zatem gospodarstwa rolnego w znaczeniu przedmiotowym, ujmowanego jako szczególny zespół środków i dóbr służących prowadzeniu produkcji rolnej; (2) problematyki określenia tego rodzaju aktywności ludzkiej, która może być zgrupowana w ramach szczególnej kategorii działań, określanej mianem „działalności rolniczej", (3) zagadnienia form prawnych prowadzenia działalności rolniczej.[25] Te trzy kwestie wzajemnie się przenikają i mocno oddziałują na siebie. Obecnie w doktrynie prawa rolnego odnaleźć można zarówno opracowania odnoszące się do zagadnienia gospodarstwa rolnego w ujęciu przedmiotowym (problematyka ta zresztą przez długi okres stanowiła główny obszar zainteresowania w literaturze),[26] jak i opracowania ujmujące gospodarstwo rolne z punktu widzenia działalności rolniczej,[27] ale widoczne jest także zainteresowanie problematyką strony podmiotowej działalności rolniczej.[28]

W prawodawstwie zarówno krajowym, jak i unijnym pojęcie „rolnik" jest szeroko wykorzystywane. Jednakże nie ma jednej generalnej legalnej definicji tego pojęcia zarówno w unijnym prawie pierwotnym, w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również w żadnym innym akcie prawnym o niższej randze. W niektórych aktach pojęcie to jest wykorzystywane bez jego zdefiniowania, w innych zawarte zostały definicje legalne, mające jednak zastosowanie dla potrzeb tych poszczególnych regulacji prawnych. Istotne znaczenie mają przede wszystkim dwie defi-

24 Zob. R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Poznań 1992, s. 123.
25 Zob. P. Blajer, Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym, Kraków 2009, s. 17.
26 Zob. J. Nadler, Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Wrocław 1976.
27 Zob. R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa rolnego…, *op. cit.*
28 Zob. P. Blajer, Koncepcja prawna…, *op. cit.;* B. Jeżyńska, Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008.

nicje legalne. Definicja stworzona dla potrzeb ubezpieczeń społecznych rolników (dotyczy wyłącznie osób fizycznych),[29] która przywoływana jest także w innych aktach prawnych oraz definicja utworzona dla potrzeb uregulowania systemów wsparcia bezpośredniego (dotyczy zarówno osób fizycznych, jak i innych podmiotów).[30] Bez dokonywania szczegółowej analizy każdej z definicji, stwierdzić jedynie można w sposób ogólny, iż w obu przypadkach za rolnika uznaje się osobę (przy czym w ustawie o ubezpieczeniu społecznym wyłącznie osobę fizyczną, natomiast w rozporządzeniu dotyczącym systemów wsparcia bezpośredniego zarówno fizyczną, jak i prawną), która prowadzi „działalność rolniczą"[31] w gospodarstwie rolnym. W świetle tych definicji pojęcie „rolnik" jest zatem determinowane przez dwa inne pojęcia, tj. „działalność rolnicza" oraz „gospodarstwo rolne". Definicje te stanowią potwierdzenie przyjętego powyżej założenia, iż rolnik oznacza osobę prowadzącą działalność rolniczą w formie gospodarstwa rolnego. Zaznaczyć przy tym należy, że wyodrębnienie działalności rolniczej jest bardzo skomplikowane.[32] Najbardziej znane jest identyfikowanie działalności rolniczej w oparciu o obecność cyklu rolno–biologicznego w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, związanego bezpośrednio lub pośrednio z wykorzystywaniem sił i zasobów przyrody.[33] Jednakże ujęcie takie nie może być interpretowane wąsko, w ramy działalności rolniczej (tj. „normalnego wykonywania rolnictwa") wchodzą bowiem nie tylko czynności przedprodukcyjne i produkcyjne (działalność rolnicza „z natury"), ale także zbycie wytworzonych produktów, a nawet ich wstępna obróbka (związana ze zbyciem)[34] oraz czynności polegające na utrzymywaniu gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, nawet przy braku aktywności produkcyjnej.[35] Zakres działalności rolniczej może być zawężony lub rozszerzony poprzez przyjęcie określonych rozstrzygnięć ustawodawczych.[36]

29 Zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.), przez rolnika „rozumie się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkującą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia".

30 Zob. art. 2 pkt a) rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, s. 16, ze zm.), zgodnie z którym „rolnik" oznacza „osobę fizyczną lub prawną lub grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, określonym w art. 299 Traktatu, oraz która prowadzi działalność rolniczą."

31 W ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, "działalność rolnicza" definiowana jest jako „działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej" podobnie w rozporządzeniu nr 73/2009 „działalność rolnicza" definiuje się jako „ produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich, lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska".

32 Zob. R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa rolnego…, *op. cit.,* s. 104.

33 Zob. *ibidem,* s. 104.

34 Zob. *ibidem,* s. 107–108.

35 Zob. R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa…, *op. cit.,* s. 201.

36 Zob. *ibidem,* s. 201.

Pojęcie „rolnik" nie jest jednoznaczne,[37] jednak tradycyjnie używano go na określenie osoby fizycznej prowadzącej rolniczą działalność wytwórczą, co wyraźnie nawiązuje do pewnej historycznej już organizacji produkcji opartej w całości na pracy właściciela i członków rodziny oraz prowadzonej przy zachowaniu tradycyjnych metod i rodzajów upraw, w celu zapewnienia środków niezbędnych do zaspokojenia potrzeb własnych (samozaopatrzenia)".[38] Pojęcie to wiązane jest z charakterystyką pewnej kategorii zawodowej.[39] Oprócz pojęcia „rolnik" w wielu aktach prawnych, jak i w doktrynie wykorzystuje się takie określenia, jak „rolnik indywidualny"[40] (które wiązane jest zawsze z osobą fizyczną[41]) czy „producent rolny"[42] (gdzie rodzaj podmiotowości prawnej nie ma znaczenia[43]). Nie dokonując w tym miejscu szczegółowej analizy wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi określeniami stosowanymi w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność rolniczą w formie gospodarstwa rolnego, zaznaczyć należy, że różnice pomiędzy nimi nie ograniczają się do różnego zakresu podmiotowego, są ona raczej konsekwencją przyjmowania różnych punktów widzenia przy określaniu statusu tych podmiotów.[44]

Dla potrzeb analizy wzajemnej relacji pojęć podmiotu działającego na rynku spożywczym i podmiotu prowadzącego działalność rolniczą w formie gospodarstwa niezbędne jest odwołanie się do pojęcia, które z jednej strony będzie obejmować szeroki podmiotowo krąg podmiotów, tj. zarówno osoby fizyczne, jak i prawne oraz pozostałe jednostki organizacyjne, a z drugiej strony pozwoli uwypuklić istotność wpływu przepisów prawa żywnościowego nie tylko na „profesjonalne" podmioty, prowadzące działalność rolniczą większych rozmiarów, ale także na osoby fizyczne prowadzące niewielkie gospodarstwa rolne.

Użycie takich pojęć jak „producent rolny", czy „podmiot prowadzący gospodarstwo rolne", byłoby bardziej poprawne z punktu widzenia zakresu podmiotowego (obejmują one niewątpliwie osoby fizyczne i prawne), ale jednocześnie nie pozwalałoby uchwycić w sposób tak wyrazisty tego wpływu, gdyż pojęcia te są niejako „odpersonalizowane", przez ich pryzmat widzimy jedynie określoną organizację, profesjonalnie zorganizowaną działalność, a nie widzimy osoby. Z drugiej strony, pomimo tego, że pojęcie „rolnik" tradycyjnie wiązane jest z osobą fizyczną, nie jest ono jednak rozumiane w sposób jednolity, mamy już przykłady definicji legal-

37 Zob. R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa rolnego…, *op. cit.,* s.125.
38 Zob. B. Jeżyńska Producent rolny jako…, *op. cit.,* s. 145.
39 Zob. R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa rolnego..., *op. cit.,* s.125.
40 Zob. ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 803).
41 Zob. P. Blajer, Koncepcja prawna…, *op. cit.,* s. 16.
42 Zob. art. 613 kc., a przede wszystkim Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 86).
43 Zob. Zob. P. Blajer, Koncepcja prawna…, *op. cit.,* s. 28.
44 Zob. R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa rolnego..., *op. cit.,* s.123.

nych, gdzie obejmuje ono zarówno osoby fizyczne jak i prawne, a poza tym zarówno w prawodawstwie, jak i doktrynie wykorzystywane jest pojęcie „rolnik indywidualny",[45] które zdecydowanie wiązane jest wyłącznie z osobą fizyczną.

W związku z powyższym, w niniejszym opracowaniu pojęcie „rolnik" jest rozumiane szeroko, obejmuje wszelkie podmioty prowadzące działalność rolniczą w ramach prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego, a zatem zarówno osoby fizyczne, w tym prowadzące gospodarstwo rolne dla zaspokojenia swoich potrzeb,[46] jak i osoby prawne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, którym przepisy przyznają zdolność prawną. W tak szeroko ujmowanym pojęciu „rolnik" mieszczą się zarówno pojęcia „rolnik indywidualny", jak i „producent rolny".

Jak wyżej wspomniano, pojęcie „rolnik", może być przede wszystkim wyodrębnione w oparciu o kryterium działalności, którą prowadzi dany podmiot. Za rolnika uznać można wyłącznie te podmioty, które prowadzą działalność rolniczą „z natury", tj. działalność wytwórczą w rolnictwie, charakteryzującą się wykorzystywaniem naturalnych (przyrodniczych lub biologicznych) zdolności tkwiących w organizmach żywych, roślinach lub zwierzętach,[47] gdyż tylko ten rodzaj działalności jest charakterystyczny wyłącznie dla rolnictwa (co oczywiście nie oznacza, iż rolnik może prowadzić wyłącznie tego rodzaju działalność, bądź że wyłącznie tak wąsko ujmowana działalność może być uznawana za działalność rolniczą). Oparcie działalności rolniczej o procesy naturalne pozwala wskazać na specyficzną cechę typową wyłącznie dla rolnika, który nie kupuje tego co następnie sprzedaje (jak przykładowo handlowiec), ani nie przetwarza tego co nabył (jak przemysłowiec), ale wytwarza i wprowadza do obrotu produkty rolne, a zatem nie jest on pośrednikiem w wymianie określonych dóbr, lecz ich pierwotnym producentem.[48]

Warto zwrócić uwagę, że przymiot ciągłego prowadzenia i zorganizowania zawsze charakteryzuje działalność rolniczą, natomiast nie zawsze musi być ona prowadzona w celach zarobkowych (przy czym nie chodzi tu o faktyczne przynoszenie zysku, ale o cel działalności). W przypadku niektórych rolników, którzy prowadzą działalność wytwórczą wyłącznie dla zaspokojenia swoich własnych potrzeb, w ramach niewielkich gospodarstw, nie można mówić o prowadzeniu działalności gospodarczej ze względu na brak cechy „zarobkowości". Powyższe oznacza, że nie

45 W języku potocznym znaczenia pojęć „rolnik" i „rolnik indywidualny" są zbliżone. Jednak pojęcie „rolnik indywidualny" jest wynikiem pewnej utartej zarówno w doktrynie, jak i prawodawstwie tradycji terminologicznej. Zob. P. Blajer, Koncepcja prawna…, *op. cit.,* s. 16.

46 Warto zaznaczyć, że tradycyjnie pojęcia rolnik używano właśnie na określenie osoby fizycznej prowadzącej rolniczą działalność wytwórczą, co wyraźnie nawiązuje do pewnej historycznej już organizacji produkcji opartej w całości na pracy właściciela i członków rodziny oraz prowadzonej przy zachowaniu tradycyjnych metod i rodzajów upraw, w celu zapewnienia środków niezbędnych do zaspokojenia potrzeb własnych (samozaopatrzenia)". B. Jeżyńska, Producent rolny jako…, *op. cit.,* s. 145

47 Zob. R. Budzinowski, Problemy ogólne…, *op. cit.,* s. 46

48 Zob. *ibidem*, s. 49.

każdy rolnik prowadzący działalność rolniczą jednocześnie prowadzi działalność gospodarczą.

3. Relacja pomiędzy pojęciami „podmiot działający na rynku spożywczym" oraz „rolnik"

Pojęcie „rolnik" i „podmiot działający na rynku spożywczym" charakteryzuje duże podobieństwo, jednakże z całą pewnością nie są to pojęcia tożsame.

W przypadku obu tych pojęć mamy do czynienia z ujęciem podmiotowym. Przepisy prawa rolnego, jak też żywnościowego nie wprowadzają żadnych ograniczeń co do formy prawnej, w jakiej może być prowadzone gospodarstwo rolne bądź przedsiębiorstwo spożywcze. Zarówno rolnikiem, jak i podmiotem działającym na rynku spożywczym może zatem być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna, nie będąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, chyba że z przepisów szczególnych dotyczących takich podmiotów wynikają ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności w łańcuchu spożywczym (np. banki nie mogą prowadzić dowolnej działalności).

Z przepisów prawa żywnościowego wprost wynika, że prowadzone przez podmioty działające na rynku spożywczym przedsiębiorstwa spożywcze nie muszą mieć charakteru zarobkowego. Kryterium przynoszenia dochodu nie jest też wymagane dla wyodrębnienia gospodarstwa rolnego. Oznacza to, że zarówno w przypadku rolników, jak i podmiotów działających na rynku spożywczym jest zdecydowanie szerszy zakres pojęciowy niż w przypadku przedsiębiorcy w rozumieniu art. 43^1 kc. lub art. 4 u.s.d.g. Zarówno rolnikiem, jak i podmiotem działającym na rynku spożywczym mogą być także podmioty, które nie prowadzą działalności gospodarczej, ale w zakresie swojej działalności (np. charytatywnej) prowadzą jakąkolwiek działalność w łańcuchu żywnościowym, np. wytwarzają żywność w celu jej nieodpłatnego udostępnienia, wydają nieodpłatnie posiłki lub dokonują obrotu produktami rolnymi w związku z realizacją interwencji publicznej dokonywanej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Podkreślić jednakże należy, że brak cechy „zarobkowości" wyłącza z zakresu pojęcia podmiotów działających na rynku spożywczym tych rolników, którzy prowadzą produkcję podstawową wyłącznie dla zaspokojenia swoich własnych potrzeb.

Widoczne jest również podobieństwo w sposobie ujmowania obu tych pojęć, tj. tak jak konstrukcja podmiotu działającego na rynku spożywczym jest ściśle związana z pojęciem przedsiębiorstwa spożywczego, tak też pojęcie rolnika jest ściśle powiązane z funkcjonalnym ujęciem gospodarstwa rolnego. W obydwu przypadkach kluczowe znaczenie dla wyodrębnienia podmiotu ma rodzaj prowadzonej działalności.

Co do zasady rolnik, jako osoba prowadząca działalność polegającą na produkcji płodów rolnych, w tym przede wszystkim żywności, jest jednocześnie podmiotem działającym na rynku spożywczym, prowadzącym produkcję podstawową,[49] a zatem prowadzone przez niego gospodarstwo rolne uznać należy za przedsiębiorstwo spożywcze.

Nie są to jednak pojęcia tożsame. Przedmiot działalności podmiotu działającego na rynku spożywczym i przedmiot działalności rolnika pozostają do siebie w relacji krzyżowania się. Przede wszystkim, zakres pojęcia podmiotu działającego na rynku spożywczym obejmuje nie tylko produkcję podstawową żywności, co wchodzi w zakres działalności rolniczej, ale wszelkie działania powiązane z wytwarzaniem, przetwarzaniem czy też z szeroko rozumianym obrotem żywności. Z kolei działalność rolnicza obejmuje nie tylko produkcję żywności, ale także produkcję pasz czy produkcję roślin wykorzystywanych dla celów przemysłowych lub do produkcji energii. Co prawda, szeroka definicja żywności zawarta w OPŻ, zgodnie z którą żywnością są wszelkie substancje i produkty, w tym nieprzetworzone, które są przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia można się spodziewać,[50] powoduje, iż zasadniczo większość produktów rolnych może być uznana za żywność, aż do momentu ich innego wykorzystania (np. dla celów energetycznych). Chociaż występują też produkty rolne, które z całą pewnością dla celów żywnościowych nie mogą być wykorzystane (np. bawełna, wierzba energetyczna). Ponadto, istnieją podstawy do uznania, iż nie każdy rolnik wytwarzający żywność jest podmiotem działającym na rynku spożywczym. Podstawowe znaczenie dla takiego stwierdzenia ma OPŻ, gdzie wskazane zostało, iż nie ma ono zastosowania do produkcji podstawowej na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia.[51] Podkreślić należy, że wyłączenie to ma charakter funkcjonalny, a nie podmiotowy, tj. spod reżimu OPŻ wyłączony jest określony rodzaj działalności rolniczej, tj. wyłącznie produkcja podstawowa na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia. Jednak z punktu widzenia wzajemnej relacji pojęcia rolnika i podmiotu działającego na rynku spożywczym regulacja ta ma kluczowe znaczenie.

W tych przypadkach, gdy rolnik prowadzi wyłącznie produkcję podstawową na własny użytek lub do domowego przygotowania obróbki lub przechowywania do własnego spożycia, do jego działalności nie ma zastosowania OPŻ, w konsekwencji nie ma zastosowania definicja podmiotu działającego na rynku spożywczym, któ-

49 Produkcję podstawową zdefiniowano została jako: „produkcję, uprawę lub hodowlę produktów podstawowych, w tym zbiory, dojenie i hodowlę zwierząt gospodarskich przed ubojem (…).” Zob. art. 3 pkt. 17 rozporządzenia 178/2002.

50 Zob. art. 2 OPŻ.

51 Zob. art. 1 ust. 3 OPŻ, art. 1 ust 2 lit a, b rozporządzenia 852/2004/WE, art. 1 ust. 3 rozporządzenia 853/2004/WE. Ponadto w rozporządzeniach 852/2004/WE oraz 853/2004/WE wskazano dodatkowe sytuacje, do których nie znajduje ono zastosowania.

ra zawarta jest w OPŻ. O ile więc rolnik w ramach prowadzonej przez siebie działalności rolniczej wytwarza produkty żywnościowe wyłącznie na własny użytek lub do domowego przygotowania obróbki lub przechowywania do własnego spożycia, i nie prowadzi żadnej innej działalności na rynku spożywczym (np. nie oferuje swoich produktów na rynku), nie będzie on podmiotem działającym na rynku spożywczym. Stwierdzenie to jest o tyle istotne, że w takim przypadku na rolniku nie ciążą zasadniczo żadne wymagania wynikające z prawa żywnościowego. W każdym innym przypadku, tj. w sytuacji, gdy rolnik prowadzi produkcję podstawową, ale nie wyłącznie dla zaspokojenia swoich potrzeb (tj. także gdy część wytworzonych produktów przeznacza na zaspokojenie własnych potrzeb), lub gdy prowadzi jakąkolwiek inną działalność związaną z wytwarzaniem, przetwarzaniem lub dystrybucją środków spożywczych, jest on podmiotem działającym na rynku spożywczym, a w konsekwencji podlega wymogom prawa żywnościowego.

Należy jednak zwrócić uwagę, że zakres obowiązków rolnika jako podmiotu działającego na rynku spożywczym w zakresie produkcji podstawowej został nieco zawężony, w porównaniu do innych kategorii podmiotów działających na rynku spożywczym.

Przede wszystkim, w rozporządzeniu nr 852/2004 (w sprawie higieny środków spożywczych), jak i w rozporządzeniu nr 853/2004 (ustanawiającym szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego) wskazano, iż te akty prawne nie mają zastosowania m.in. do: (1) produkcji podstawowej na własny domowy użytek oraz (2) do bezpośrednich dostaw, dokonywanych przez producenta, małych ilości surowców do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego.[52]

Wyłączenia te dotyczą sytuacji, gdy działalność rolnicza prowadzona jest w znacznie ograniczonym zakresie, tj. dla zaspokojenia własnych potrzeb lub „bezpośredniego" dostarczania przez rolnika „małych" ilości surowców. Pewne wątpliwości dotyczące zakresu stosowania nasuwa drugie z przywołanych wyłączeń. Nie jest bowiem jasne, w jaki sposób należy ocenić, czy dostarczana przez rolnika ilość surowców jest „mała". Kryteria oceny wielkości ilości dostarczanych produktów mogą mieć bowiem zróżnicowany charakter, a zależnie od przyjętego kryterium wyniki mogą być zupełnie odmienne.[53] Najwłaściwszym wydaje się uwzględnienie wszelkich możliwych okoliczności, dotyczących zarówno wielkości i charakte-

52 Zob. art. 1 ust. 2 rozporządzenia 852/2004 oraz art. 1 ust. 2 rozporządzenia 853/2004.

53 Za punkt wyjścia przy takiej ocenie można przyjąć chociażby wielkość produkcji realizowanej przez danego rolnika (wielkość dostaw jest konsekwencją niewielkiej produkcji) albo też potrzeby odbiorców (jeśli dostawy od rolnika zaspokajają potrzeby odbiorców tylko w niewielkim zakresie). Jednakże sama ocena wielkości produkcji przy pierwszym ujęciu, lub zapotrzebowania przy drugim, może być bardzo zróżnicowana w zależności od tego, co będzie kryterium odniesienia (dane statystyczne, dane z obszaru powiatu, województwa, państwa).

ru produkcji prowadzonej w danym gospodarstwie rolnym, jak i rodzaju i wielkości bezpośrednich odbiorców produktów rolnych (w szczególności, gdy odbiorcami są nie tylko konsumenci). Zważywszy na cele prawa żywnościowego, w tym przede wszystkim ochronę życia i zdrowia konsumentów, zasadnym jest przy tym stosowanie wykładni zawężającej, w związku z czym w razie wątpliwości należałoby uznać, iż rolnik jako podmiot działający na rynku spożywczym jest zobowiązany wypełniać wymagania określone w przywołanych rozporządzeniach.

Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że wymagania dotyczące prowadzenia produkcji podstawowej ukształtowane są w sposób łagodniejszy w porównaniu do wymagań właściwych dla innych etapów łańcucha żywnościowego (zawarte one zostały osobno w załączniku nr 1 do rozporządzenia nr 852/2004[54]).

4. Podsumowanie

Pojęcie podmiotu działającego na rynku spożywczym jest jednym z podstawowych pojęć prawa żywnościowego. To ten podmiot zobowiązany jest zapewnić, aby na rynek wprowadzana była wyłącznie żywność bezpieczna, tj. nie stwarzająca zagrożenia dla życia lub zdrowia i nadająca się do spożycia przez ludzi. Na tym podmiocie ciąży większość obowiązków wynikających z prawa żywnościowego i to ten podmiot ponosi odpowiedzialność za naruszenie norm prawa żywnościowego.

Definicja podmiotu działającego na rynku spożywczym ściśle wiąże to pojęcie z pojęciem przedsiębiorstwa spożywczego, które wyodrębnione jest przez specyficzny rodzaj działalności, tj. działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności. O zaliczeniu określonego podmiotu do kategorii podmiotów działających na rynku spożywczym nie przesądza zatem żadna przesłanka o charakterze formalnym (wpis do rejestru itp.), ale fakt prowadzenia działalności w sektorze spożywczym, na dowolnym etapie łańcucha żywnościowego. Przewidziany został jednak jeden wyjątek, tj. zakresem prawa żywnościowego nie jest objęte prowadzenie produkcji podstawowej na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia.

Podstawowym etapem w łańcuchu żywnościowym jest produkcja rolna. Oznacza to, że większość podmiotów prowadzących działalność rolniczą w formie gospodarstwa, tj. szeroko rozumianych rolników, z wyłączeniem jedynie tych, którzy w ogóle nie produkują żywności oraz tych najdrobniejszych prowadzących produkcję wyłącznie dla zaspokojenia swoich własnych potrzeb, jest jednocześnie podmiotami działającymi na rynku spożywczym. Ze względu na to, że prawo żywnościowe nie różnicuje obowiązków w zależności od formy prowadzonej działalności czy

54 Wymagania higieniczne dotyczące wszelkich innych rodzajów działalności podmiotów działających na rynku spożywczym zawarte zostały w załączniku nr 2 do rozporządzenia 852/2004.

też od jej rozmiarów, powyższe stwierdzenie ma szczególnie istotne znaczenie dla osób fizycznych, prowadzących niewielkie gospodarstwa rolne. Osoby te na gruncie prawa żywnościowego objęte są tą samą regulacją, co pozostali uczestnicy łańcucha żywnościowego. Z uwagi na konieczność podkreślenia tego poważnego wpływu prawa żywnościowego na funkcjonowanie wszystkich podmiotów prowadzących działalność rolniczą, a w szczególności tych najmniejszych, zasadne jest rozważanie wzajemnej relacji pomiędzy pojęciem „podmiot działający na rynku spożywczym" i pojęciem „rolnik" (a nie „producent rolny").

Analiza tych pojęć pokazuje wiele podobieństw pomiędzy nimi, począwszy od dowolnej formy powadzonej działalności, braku wymagania przymiotu zarobkowości, przyjęcia jako podstawy wyodrębnienia rodzaju prowadzonej działalności (rolniczej, w przypadku rolników oraz jakiejkolwiek działalności w łańcuchu żywnościowym, w przypadku podmiotów działających na rynku spożywczym).

Pojęcia te nie są jednak tożsame, zachodzi pomiędzy nimi relacja krzyżowania. Nie są bowiem podmiotami działającymi na rynku spożywczym rolnicy, którzy nie wytwarzają w ogóle żywności (produktów rolnych przeznaczonych do spożycia przez ludzi lub których spożycia można się spodziewać), a także rolnicy, którzy wytwarzają żywność wyłącznie na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia. Z drugiej strony, rolnikami nie są te podmioty działające na rynku spożywczym, które prowadzą działalność na dalszych etapach łańcucha żywnościowego, tj. poza produkcją pierwotną.

Podsumowując podkreślić należy, że rolnicy, jako producenci żywności, są podmiotami działającymi na rynku spożywczym. Oznacza to, iż zobowiązani są oni do przestrzegania wszelkich wymogów prawa żywnościowego właściwych dla tego etapu produkcji żywności (produkcja pierwotna), niezależnie od rozmiaru i profilu prowadzonej działalności rolniczej. Zważywszy na obszerność regulacji prawa żywnościowego, sytuacja prawna rolników kształtowana jest zatem w dużej mierze wymogami prawa żywnościowego.

FARMER AS FOOD BUSINESS OPERATOR

Key words: farmer, agricultural activity, producer of food, food business operator

Multifunctionality of agricultural activity is pointed out, by many years, in the doctrine of agricultural law. There is no doubt, however, that the farmer at any time was, is and will be, primarily a producer of food. Food is in fact a specific type of product, necessary for human existence and conduct of agricultural activities is necessary to the manufacture of food.

Aim of article is to clarify concepts of "farmer" and " food business operator", which are key issues, in the agricultural and food law.

The analysis made in the article allows to identify of borders between these two concepts and to specify relationship between them.

Author concludes that the majority of farmers are also food business operators. This means that farmers, irrespective of the size and profile of their activities farming, are required to comply with all requirements of food law, appropriate to the stage of primary food production.

Taking into account a wide range of the regulation of food law, it must be underlined, that the legal situation of farmers is shaped to a large extent, by the requirements of food law.

Konrad Marciniuk[1]

Problematyka rolna w świetle nowej umowy handlowej UE–USA (Transatlantic Trade & Investment Agreement)

W dniu 8 lipca 2013 r. Stany Zjednoczone i Unia Europejska rozpoczęły negocjowanie nowej umowy handlowej – Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowego i Inwestycyjnego (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) – potencjalnie największego w historii regionalnego porozumienia o wolnym handlu.[2] Jeśli rozpoczęte rozmowy zakończą się sukcesem, na obszar nowego partnerstwa przypadnie ponad 40 proc. globalnego PKB oraz znaczny udział światowego handlu i bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Po akcesji Chorwacji na początku lipca 2013 r. Unia Europejska liczy już 28 państw. Potencjalnie więc powstanie porozumienie handlowe zawarte pomiędzy 30 podmiotami (UE obok jej 28 państw członkowskich będzie jedną ze stron umowy). Zarówno skala przedsięwzięcia, jakim są negocjacje TTIP, jak i jego znaczenie są zatem ogromne.[3]

Nadrzędnym celem nowej umowy jest poszukiwanie czynników wzrostu gospodarczego wynikających z liberalizacji handlu. Przykłady porozumień podobnych do TTIP pokazują, że liberalizacja handlu międzynarodowego i inwestycji zmienia dotychczasowe reguły gry. Generuje szanse, których wykorzystanie pozwala na osiągnięcie wyższego tempa wzrostu gospodarczego, zdynamizowanie wymiany handlowej, przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak również wykreowanie większych inwestycji za granicą. To wszystko nie pozostaje bez wpływu na rynek pracy: spadek bezrobocia, wzrost zatrudnienia i przyspieszenie dynamiki płac.

Choć skala przedsięwzięcia, jakim jest TTIP jest wyjątkowa, to sama umowa wpisuje się w znany i powszechnie spotykany typ regionalnych porozumień handlowych przewidzianych art. XXIV GATT w brzmieniu ustalonym w 1994 roku, tj. jednocześnie z zawarciem porozumienia o utworzeniu WTO.

---

1 Uniwersytet Warszawski

2 Obecne relacje UE–USA mają charakter standardowych relacji gospodarczych nieuwzględniających żadnych specyficznych bilateralnych preferencji handlowych. W tym kontekście wzajemny dostęp do rynków jest standardowy – to jest taki sam jak dla krajów trzecich i opiera się na zasadzie KNU.

3 M. Boskin, Trudne rozmowy o wolnym handlu USA z Unią. Project Sindicate (http://www.project–syndicate.pl/artykul/trudne–rozmowy–o–wolnym–handlu–usa–z–unia,123.html)

Baza Światowej Organizacji Handlu obejmuje obecnie 259 regionalnych porozumień tego typu, z których połowę stanowią umowy tworzące strefy wolnego handlu (*Free Trade Agreement* – FTA) lub ich modyfikacje. Większość z nich to regionalne ugrupowania integracyjne krajów, które nie odgrywają dominującej pozycji w światowej gospodarce. Niemniej jednak sama Unia Europejska (poszczególne kraje członkowskie nie mogą zawierać takich umów) jest sygnatariuszem 34 porozumień, Japonia 13, Korea Płd. 9, a USA 12. Wśród nich częściowych analogii z TTIP można doszukiwać się w NAFTA (Kanada, Meksyk, USA), KORUS (Korea Płd., USA) i UE–Korea Płd.[4]

Jak wspomniano, Unia Europejska i jej wszystkie państwa członkowskie reprezentowane są w rozmowach przez Komisję Europejską.[5] Formalny mandat negocjacyjny upoważniający komisję do rozpoczęcia negocjacji został przyjęty decyzją Rady Europejskiej z 17 czerwca 2013 roku, która przyjęła dokument pod nazwą „Dyrektywa w sprawie negocjacji Umowy Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowego i Inwestycyjnego pomiędzy Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki" (*Directive for the negotiation of the Transatlantic Trade and Investent Partnership between the European Union and the United States of America*). Dokument ten wskazuje między innymi na podstawowe obszary negocjacji wyznaczając jednocześnie na zakres przedmiotowy przyszłej umowy.[6]

Przewiduje się, że najtrudniejszymi tematami negocjacyjnymi będą zamówienia publiczne, ochrona danych osobowych oraz właśnie rolnictwo.[7]

W całej historii rozmów i negocjacji handlowych pomiędzy UE i USA rolnictwo stanowiło jedno z najtrudniejszych zagadnień prowadząc nierzadko do praktycznej blokady rozmów dotyczących zawierania umów o zasięgu globalnym. Przykładem mogą być kolejne rundy rokowań dotyczących GATT, a ostatnio ciągnąca się od kilkunastu już lat tzw. Milenijna Runda rozmów w ramach WTO rozpoczęta w Doha jeszcze w 2001 r. Decyzje o podjęciu rozmów dwustronnych pomiędzy UE i USA świadczą o determinacji stron w dążeniu do osiągnięcia szybszego kompromisu w wymiarze transatlantyckim, co bez wątpienia utoruje także drogę do przełamania obecnego impasu w rozmowach w ramach rundy Doha, a więc w wymia-

4 Ł. Pokrywka, TTIP – nie pierwszy taki pomysł, ale pierwszy na taką skalę. Instytut Kościuszki (http://instytutkosciuszki.salon24.pl/530278,ttip–nie–pierwszy–taki–pomysl–ale–pierwszy–na–taka–skale).

5 Ramowe zasady prowadzenia polityki handlowej przez UE zawiera Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864). Art. 3 TFUE do wyłącznych kompetencji UE zalicza m.in. zagadnienia Unii Celnej i polityki handlowej. Art. 28 TFUE uszczegóławia pojęcie unii celnej wskazując, że obejmuje ona całą wymianę towarową i wprowadza zakaz stosowania ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz zakaz stosowania jakichkolwiek opłat o skutku równoważnym, jak również zakłada przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi.

6 Na wniosek Francji wyłączono z zakresu rozmów m.in. zagadnienia dotyczące liberalizacji dostępu do rynku usług audio–wizualnych.

7 Materiały z konferencji "Transatlantic Trade and Investment – a great opportunity" zorganizowanej przez Centrum Strategii Europejskiej oraz ambasadę Wielkiej Brytanii w Polsce (http://www.euractiv.pl/polityka–zagraniczna/artykul/ttip–ogromn–szans–nie–tylko–dla–gospodarki–004877).

rze globalnym. Sukces negocjacji dotyczących rolniczych aspektów umowy TTIP wymaga jednak osiągnięcia kompromisów w takich zagadnieniach, jak: cła importowe, oznaczenia geograficzne pochodzenia, bezpieczeństwo żywności, ochrona środowiska w produkcji rolnej, procesy przekształceń strukturalnych i rozwój obszarów wiejskich, a także rozwiązania bardziej tradycyjnych problemów występujących w rozmowach handlowych, tj. np. związanych ze stosowaniem subsydiów eksportowych czy też z dopuszczalnym poziomem wsparcia wewnętrznego i zasad udzielania międzynarodowej pomocy żywnościowej.

Wydaje się, że istnieje także szansa na osiągnięcie pewnego kompromisu w zakresie złożonych zagadnień dotyczących ochrony sanitarnej i fitosanitarnej, w szczególności dotyczących tak wrażliwych problemów, jak dostęp do rynku mięsa oraz produktów modyfikowanych biotechnologicznie.

Nadzieję na osiągnięcie kompromisów w tych zagadnieniach można czerpać nie tylko z faktu, że Unia Europejska i Stany Zjednoczone w ogóle usiadły do stołu rozpoczynając dwustronne rozmowy na tematy, co do których nie były w stanie osiągnąć porozumienia w ramach rozmów wielostronnych prowadzonych w ramach Rundy Doha, ale przede wszystkim z niewątpliwych osiągnięć, takich jak np. zawarcie 15 lutego 2012 roku przez USA i UE porozumienia o wzajemnym uznaniu produktów pochodzenia organicznego w wyniku czego produkty organiczne certyfikowane zarówno w Europie, jak i Stanach Zjednoczonych mogą być jako takie sprzedawane na obydwu rynkach od 1 czerwca 2012 roku. Nie jest to jedyny przykład stopniowego usuwania barier we wzajemnych relacjach. Odpowiednio w latach 1996 i 2006 obie strony zgodziły się uznać reguły ustalania i oznaczania pochodzenia geograficznego dotyczące win i wyrobów spirytusowych.

Analiza polityk rolnych mających swój normatywny wyraz w wewnętrznych porządkach prawnych obu stron przyszłego porozumienia wskazuje, że już dzisiaj konsekwentnie dążą do ograniczenia stosowanych wcześniej na wielką skalę subsydiów eksportowych, czy też ujednolicenia praktyk w zakresie przyznawania pomocy żywnościowej.

Powszechnie uważa się, że transatlantycka strefa wolnego handlu miałaby znaczenie daleko wykraczające poza gospodarki stron przyszłej umowy. Osiągnięcie porozumienia w ramach TTIP przyczyniłoby się do ożywienia prac w ramach Rundy Doha i tworzyłoby strategiczną wizję rozwoju światowej gospodarki pogrążonej obecnie w poważnym kryzysie.[8]

Szczegółowe zagadnienia, które będą przedmiotem rozmów w zakresie problematyki rolnej obejmować będą:

8 M. Boskin, Trudne rozmowy..., *op. cit.*

1. Ostateczną eliminację wzajemnie stosowanych ceł oraz ustalenie okresów przejściowych, a także ewentualnych wyłączeń i ograniczeń w tym zakresie jako instrumentów ochrony,
2. Rozwiązanie istotnej liczby problemów ochrony sanitarnej i fitosanitarnej,
3. Porozumienie dotyczące stosowania w dwustronnych stosunkach międzynarodowych standardów w zakresie ochrony sanitarnej i fitosanitarnej, takich jak: Codex Alimentarius, OIE (World Organization for Animal Health), IPPC (International Plant Protection Convention), jako zobiektywizowanych kryteriów dokonywania ocen i rozstrzygania sporów,
4. Ustanowienie dwustronnego dialogu naukowego dotyczącego nowych technologii w rolnictwie – takich jak np. biotechnologia i nanotechnologia,
5. Ustalenie zasad wzajemnego uznawania oznaczeń pochodzenia geograficznego produktów żywnościowych,
6. Osiągnięcie porozumienia dotyczącego oznaczania produktów żywnościowych, przy których produkcji stosowano nowe technologie (przede wszystkim GMO),
7. Eliminacja subsydiów eksportowych,
8. Koordynacja polityk i praktyk postępowania w zakresie udzielania międzynarodowej pomocy żywnościowej (a być może nawet powołanie międzynarodowego komitetu koordynującego politykę w tym zakresie).[9]

Aby zrozumieć dotychczasowe rozbieżności pomiędzy stanowiskami stron w wymienionych obszarach, w pierwszej kolejności należy bliżej przyjrzeć się historycznym uwarunkowaniom roli rolnictwa w gospodarkach Stanów Zjednoczonych i UE, w tym także relacjom pomiędzy producentami rolnymi, władzą publiczną, przemysłem przetwórczym i konsumentami występującym po obu stronach Atlantyku. Analiza taka, ukazując tło zarówno istniejących rozwiązań w sferze polityki rolnej, jak i jej wymiaru normatywnego – obecnej amerykańskiej ustawy rolnej[10] oraz unijnego *acquis communautaire* wyznaczającego ramy prawne WPR, w dużej mierze ułatwia zrozumienie stanowisk negocjujących stron w poszczególnych sprawach.

WPR formalnie zainicjowana w 1962 roku formułowana była w okresie wciąż żywych obaw związanych z występującymi powszechnie w Europie w okresie II Wojny Światowej brakami żywności. Oprócz dążenia do zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego WPR zmierzała do wsparcia całego sektora rolnego opartego na małych gospodarstwach charakteryzujących się z reguły niską wydaj-

9 E. Trachtenberg, A Transatlantic Partnership – Agricultural Issues. Different Visions, a Common Destiny. Economic Policy Paper Series 2012, The German Marshall Fund of the United States (http://www.gmfus.org/publications/index.cmf).

10 The Agriculture Reform, Food, and Jobs Act of 2013.

nością i generujących niskie dochody. Początkowo dążono do zapewnienia określonego poziomu cen na produkty rolne, stosowano na szeroką skalę preferencje dla produktów europejskich oraz scentralizowano udzielanie wsparcia dla sektora rolnego ze wspólnego budżetu. Jak wiadomo, istotna zmiana polityki rolnej dokonała się w 1992 roku, kiedy to rozpoczęto odchodzenie od stosowania instrumentów wsparcia cen (przede wszystkim zbóż i żywca), jak również ograniczono stosowanie subsydiów eksportowych przesuwając ciężar wsparcia rolnictwa w kierunku dopłat bezpośrednich, które to wsparcie nie ma bezpośredniego przełożenia na poziom cen i wielkość produkcji. Zmiana ta była możliwa głównie dlatego, że już w latach 80. ubiegłego wieku produkcja rolna w UE osiągnęła taki poziom, ze osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego stało się celem drugoplanowym. W latach 80. ubiegłego wieku Unia przestała być importerem netto towarów żywnościowych a stała się jednym z największych eksporterów przede wszystkim pszenicy, cukru, mięsa i produktów mlecznych. Poziom produkcji rolnej w krajach Unii wzrósł do tego stopnia, że zagospodarowanie nadwyżek produkcji i koszty z tym związane stały się jednym z kluczowych problemów polityki rolnej. Przeprowadzona w latach 90. XX w. reforma WPR w dużej mierze ukształtowała jej zasady do dnia dzisiejszego. Co istotne, choć WPR w dalszym ciągu służy wsparciu dochodów rolniczych, to stopniowo objęła także nowe obszary, takie jak przykładowo wsparcie konkurencyjności europejskich producentów rolnych oraz aktywna polityka wobec obszarów wiejskich obejmująca zarówno ich zrównoważony rozwój, ochronę środowiska, jak i wiele innych aspektów.

Z kolei nowoczesna amerykańska polityka rolna ukształtowała się w latach 30. ubiegłego wieku, w latach wielkiego kryzysu. Amerykańskie programy rolne zmierzały przede wszystkim do wspierania dochodów rolniczych poprzez podnoszenie cen na produkty rolne. Amerykańska polityka rolna (podobnie jak Wspólna Polityka Rolna w UE) doprowadziła do bardzo szybkiego i istotnego wzrostu poziomu produkcji, w wyniku czego koniecznym stało się uzupełnienie polityki rolnej o wsparcie w zakresie zagospodarowania generowanych nadwyżek produkcji – głównie poprzez ich eksport. Początkowo rozwiązanie takie było jak najbardziej akceptowalne – także w ramach międzynarodowych stosunków gospodarczych, gdyż amerykańskie produkty żywnościowe bez trudu znajdowały nabywców m.in. w zniszczonej II Wojną Światową Europie. Sytuacja taka zmieniła się jednak w latach 80. ubiegłego wieku, kiedy na wielu kluczowych rynkach (także w UE) pojawił się problem nadprodukcji. Spowodowało to z jednej strony lawinowy wzrost kosztów zagospodarowania nadwyżek (głównie w postaci subsydiów eksportowych), a także powodowało napięcia w stosunkach handlowych z innymi krajami – głównie ze Wspólnotą Europejską. W konsekwencji kolejne amerykańskie ustawy rolne – tzw. Farm Bills z 1985 i 1990 roku zapoczątkowały proces redukowania instrumentów wsparcia cenowego oraz innych rozwiązań powodujących wsparcie poziomu produkcji.

Obecne rozwiązania stosowane w ramach amerykańskiej polityki rolnej zmierzają przede wszystkim do tworzenia instrumentów chroniących producentów rolnych. Co ciekawe, analiza ostatniej ustawy rolnej – *The Food, Conservation and Energy Act* z 2008 roku nie pozwala na zdefiniowanie żadnego nadrzędnego ogólnego celu, jaki miałby być realizowany w oparciu o jej postanowienia, a wręcz przeciwnie wskazuje, że jej celem jest kontynuowanie dotychczasowych programów rolnych w kolejnych latach budżetowych. Podobnie jak w UE, także w Stanach Zjednoczonych pojawiają się obawy o dalsze finansowanie rozwiązań stosowanych w ramach obecnych polityk rolnych, których koszty w UE wynoszą średnio ok. 80 mld euro rocznie.

Różnice w podejściu do zagadnień rolnictwa pomiędzy USA a UE wynikają także z różnic w uwarunkowaniach gospodarczych, w jakich działa rolnictwo po dwóch stronach Atlantyku.

Szacuje się, że w UE istnieje około 7,3 mln produkcyjnych gospodarstw rolnych i ponad 6 mln mikrogospodarstw. Zgodnie z danymi EUROSTAT–u w krajach Unii w sektorze rolnym zatrudnionych jest ponad 16 mln ludzi, co stanowi ok. 5,6% wszystkich zatrudnionych. Zgodnie z raportami OECD średnia wielkość gospodarstwa rolnego w Europie to 22 ha, a całkowita wartość produkcji wynosi ok. 304 mld euro (403 mld dolarów). W Stanach Zjednoczonych struktura gospodarstw jest zupełnie inna. Liczba gospodarstw jest znacząco mniejsza – 2,2 mln, ale jednocześnie ich wielkość jest istotnie większa – średnio ok. 170 ha (a więc ponad 7 razy więcej niż w Europie). Ogólna wartość produkcji gospodarstw amerykańskich to 287 mld dolarów, co stanowi 70% wartości produkcji europejskiej. Zgodnie z danymi amerykańskiego ministerstwa rolnictwa, w sektorze rolnym tego kraju pracuje ok. 3 mln osób, co stanowi zaledwie ok. 2% ogółu zatrudnionych (w Europie odsetek ten jest 3 razy wyższy).[11]

Unia Europejska i Stany Zjednoczone różnią się też w swoich poglądach na rolę i miejsce rolnictwa. Spojrzenie europejskie zdominowane jest ideą wielofunkcyjności zgodnie, z którą zadaniem rolnictwa jest nie tylko produkcja żywności, ale także realizacja innych wartości, takich jak ochrona wiejskiego sposobu życia, troska o dobrostan zwierząt, zapobieganie zmianom klimatycznym (redukcja emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększanie absorpcji dwutlenku węgla, czy też włączenia producentów rolnych w inne zagadnienia ochrony środowiska), a nawet troska o wybrane wartości estetyczne (krajobraz wiejski) i kulturowe. Właśnie to wielowymiarowe postrzeganie roli rolnictwa jest główną przyczyną, dla której unijna polityka rolna i polityka handlowa w zakresie handlu produktami rolnymi są zdominowane tak dużą ilością tzw. zagadnień pozahandlowych (NTC – *no trade concerns*). Wprawdzie dążenie do zachowania wiejskiego stylu życia teoretycznie jest także

11 E.Tachtenberg, A Transatlantic Partnership..., *op. cit.*

przedmiotem zainteresowania amerykańskiej polityki rolnej, to w porównaniu z polityką europejską znaczenie innych niż czysto ekonomiczne zagadnień w amerykańskiej polityce rolnej jest nieporównywalnie mniejsze, a amerykańscy producenci rolni są w dużo większym stopniu, niż producenci europejscy, konfrontowani z zasadami wolnego rynku. Innymi słowy amerykańska wizja rolnictwa, koncentrując się głównie na zagadnieniach czysto ekonomicznych, jest o wiele mniej wielofunkcyjna niż wizja europejska. W konsekwencji amerykańskie rolnictwo w o wiele większym stopniu niż rolnictwo europejskie zostało ukształtowane pod wpływem zasad rynkowych.

Można wskazać także na inne różnice pomiędzy politykami rolnymi Unii i Stanów Zjednoczonych. Przykładowo UE postrzega produkcję rolną jako istotny element ochrony środowiska, starając się nadać produkcji rolnej jak najbardziej przyjazny środowisku charakter (czego przykładem mogą być liczne programy rolno–środowiskowe). Z kolei Stany Zjednoczone starają się chronić środowisko raczej poprzez programy odłogowania, tj. ograniczania areałów objętych intensywną produkcją rolną niż np. poprzez promowanie bardziej przyjaznej środowisku produkcji ekstensywnej.

Innym zagadnieniem powiązanym z wielofunkcyjnością rolnictwa jest europejski stosunek do produktów żywnościowych. W Unii Europejskiej produkcja żywności jest w dużej mierze traktowana jak rzemiosło powiązane z tradycją, konkretnym miejscem i kulturą. Takie wartości promują produkcję specjalistyczną, która jest postrzegana przez konsumentów jako gwarancja wysokiej jakości żywności i uzasadniają jednocześnie wyższe koszty jej wytwarzania. Na tym tle, w pojęciu konsumentów europejskich, zacierają się granice pomiędzy pojęciami bezpieczeństwa żywności i jakości żywności. Takie podejście zwiększa także znaczenie oznaczeń pochodzenia geograficznego produktów żywnościowych identyfikujących konkretny produkt z konkretnym krajem, regionem, a często wręcz miejscowością, w której zostały wytworzone.

W Stanach Zjednoczonych stosunek do żywności kształtowany jest z kolei głównie poprzez pryzmat jej bezpieczeństwa i ceny. W odróżnieniu od Europejczyków, amerykańscy konsumenci w mniejszym stopniu przywiązują wagę do konkretnego miejsca i sposobu wytworzenia żywności czy też tradycji z tym związanej, o ile oczywiście dany produkt spełnia warunki bezpieczeństwa. W dużej mierze tłumaczy to, dlaczego Amerykanie w większym stopniu niż konsumenci europejscy aprobują nowe technologie w rolnictwie oraz przemysłową skalę produkcji żywności, a także przywiązują stosunkowo mniejszą wagę do geograficznych oznaczeń pochodzenia żywności.[12]

12 *Ibidem.*

Kolejną ważną różnicą w podejściu do zagadnień istotnych z punktu widzenia kształtowania zasad polityki rolnej po obu stronach Atlantyku jest różne podejście do regulacji prawnych dotyczących produkcji żywności.

Postawy europejskich konsumentów cechuje stosunkowo niski poziom zaufania do regulacji i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności. Warunkowane jest to niewątpliwie historycznie i wynika z takich kryzysów, jak np. wybuch choroby wściekłych krów w Wielkiej Brytanii w latach 80. i 90. ubiegłego wieku (a przede wszystkim z postawy przyjmowanej przez władze sanitarne tego kraju w początkowej fazie epidemii), skażenie dioksynami drobiu na farmach w Niemczech i Belgii w 1999 r., czy też epidemia zakażeń bakteriami E.coli w Niemczech w 2011 roku. Zdarzenia te podważyły zaufanie konsumentów zarówno do nowoczesnych technologii i metod produkcji żywności, jak i skuteczności regulacji prawnych oraz skuteczności działań podejmowanych przez organy odpowiedzialne za ich egzekwowanie. W rezultacie, w powszechnej świadomości konsumentów europejskich nowe technologie (takie jak np. GMO), jak również wielkoskalowa, tzw. przemysłowa produkcja żywności postrzegane są jako niebezpieczne dla konsumentów, zwierząt i roślin. Ten sceptycyzm wzmaga tendencje do daleko posuniętej ostrożności w przyjmowaniu nowych osiągnięć nauki w dziedzinie wytwarzania żywności. Z kolei większość Amerykanów uważa zarówno regulacje prawne, jak i organy odpowiedzialne za ich stosowanie, co do zasady, za godne zaufania. Co należy podkreślić, także historia sytuacji kryzysowych w Stanach Zjednoczonych, w ramach których działania administracji były nieporównywalnie bardziej zdecydowane i transparentne niż działania organów europejskich w podobnych sytuacjach, wzmacnia zaufanie amerykańskich konsumentów do oficjalnie uznawanych wyników badań naukowych, co w konsekwencji zwiększa otwartość rynku amerykańskiego na nowe technologie i sposoby wytwarzania żywności.[13]

Wskazane różnice w podejściu do polityki rolnej, roli rolnictwa, produktów żywnościowych, a także w podejściu do regulacji i organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności stanowią tło dla najistotniejszych problemów negocjacyjnych w ramach prac nad TTIP. Do podstawowych zagadnień należą tradycyjnie zagadnienia taryf celnych oraz dostępu do rynku, problematyka bezpieczeństwa sanitarnego i fitosanitarnego, a także kwestie nowych technologii, oznaczeń geograficznych, subsydiów eksportowych, wsparcia wewnętrznego oraz pomocy żywnościowej.

Relatywnie wysokie cła ograniczają wpływ międzynarodowej konkurencji na rolnictwo europejskie. Dążąc do ochrony własnych producentów polityka Unii dąży do wyeliminowania importu konkurencyjnego w stosunku do produktów europejskich. Poziom stawek celnych w Unii w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi

13 *Ibidem.*

jest wysoki i wynosi średnio 18,6% w stosunku do 9,7% w Stanach Zjednoczonych. Także wyższa jest liczba stosowanych przez UE najwyższych stawek celnych. Unia stosuje w odniesieniu do 81 grup towarowych stawkę celną przekraczającą 100%, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych stawki takie stosuje się tylko do 25 grup towarowych. Unia stosuje szczególnie wysokie stawki w odniesieniu do produktów mlecznych, wołowiny i cukru. Stany Zjednoczone są zatem zdecydowanie bardziej otwarte na handel międzynarodowy niż kraje unijne. Znaczącym wyjątkiem są tu jednak sektory cukru i produktów mlecznych. Należy także wskazać, że choć Stany Zjednoczone są największym eksporterem żywności na świecie, to z obszaru Unii importują ponad 40% żywności i produktów rolnych więcej niż eksportują (licząc wg wartości). Ewentualna redukcja lub eliminacja ceł na produkty rolne w ramach prowadzonych rozmów na temat TTIP miałaby oczywiście duże znaczenie zarówno dla konsumentów, jak i producentów rolnych po obu stronach Atlantyku, choć – co należy podkreślić – w większym stopniu dotknęłaby interesów producentów europejskich. Ewentualny proces obniżania stawek celnych musiałby być zatem rozłożony w czasie, tzn. musiałyby mu towarzyszyć długie okresy przejściowe pozwalające producentom na dostosowanie się do nowej sytuacji. Równolegle uregulowane musiałyby zostać zasady stosowania mechanizmów ochronnych pozwalających na doraźną ochronę wybranych sektorów, np. w sytuacji nadmiernego importu. Możliwym rozwiązaniem byłoby także przejściowe stosowanie rozwiązań obejmujących stosowanie kontyngentów bezcłowych obejmujących z góry określone wolumeny towarów.

Jak wspomniano, amerykańskie podejście do nowych technologii dotyczących produkcji rolnej, w tym takich zagadnień jak stosowanie hormonów przy produkcji wołowiny i wieprzowiny, jest w większym stopniu oparte na zaufaniu do regulatora i wyników badań naukowych. W związku z tym, że w Ameryce produkty żywnościowe dość powszechnie wytwarzane są przy użyciu nowych technologii, uznaje się je za całkowicie ekwiwalentne pod względem właściwości zdrowotnych, odżywczych i bezpieczeństwa w stosunku do żywności produkowanej w sposób tradycyjny. W konsekwencji Stany Zjednoczone negują próby wprowadzenia obowiązku znakowania takiej żywności jako wytworzonej przy użyciu określonej technologii. Zdaniem amerykańskich producentów takie oznakowanie różnicuje produkty, które w istocie w niczym się od siebie nie różnią, co w konsekwencji może wprowadzać konsumentów w błąd. Należy jednak wskazać, ze stanowisko amerykańskie w tej sprawie nie jest jednolite. Przykładowo, w Kalifornii trwają prace nad ustawą nakładającą obowiązek informowania konsumentów o zawartości w danym produkcie składników modyfikowanych genetycznie (*The Right to Know Act*). Uchwalenie tej ustawy stanowiłoby istotny wyłom w dotychczasowym podejściu do tej kwestii w USA i wpłynęłoby zapewne na stanowisko strony amerykańskiej w rozmowach na temat TTIP.

Z kolei Unia Europejska konsekwentnie zmierza do ograniczania produkcji żywności przy użyciu takich technologii, jak np. GMO. Jak wskazano, u podstaw takiego podejścia leży przede wszystkim brak pełnego zaufania do regulacji prawnych i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności, a także szczególny rodzaj postrzegania jakości i bezpieczeństwa żywności jako w dużej mierze wynikających z miejsca i sposobu jej wytwarzania. Oprócz obaw o bezpieczeństwo, strona europejska wskazuje na zagrożenia, jakie biotechnologie mogą tworzyć dla środowiska naturalnego – przede wszystkim jego różnorodności – poprzez zbyt głęboką ingerencję w naturalne procesy środowiskowe. Unia Europejska zdecydowanie obstaje także przy obowiązku wyraźnego oznaczania produktów wytwarzanych przy użyciu nowych technologii. Podkreślić także należy, że pomimo niekorzystnych dla UE rozstrzygnięć w ramach paneli WTO dot. wprowadzonych przez UE ograniczeń w imporcie produktów żywnościowych wytworzonych przy użyciu nowych technologii[14] oraz wołowiny przy której produkcji użyto hormonów,[15] Unia zdecydowała się nie zastosować się do tych rozstrzygnięć i ponosić koszty odszkodowań z tego tytułu. Decyzja ta pokazuje determinację Unii w tej sprawie.[16]

Choć wydaje się, że osiągnięcie kompromisu w tym obszarze negocjacyjnym będzie bardzo trudne, to zdaniem moim należy spodziewać się, że Unia Europejska w większym stopniu będzie musiała ustąpić argumentom naukowym, tj. w większym stopniu podejmować decyzje o dostępie do rynku nowych produktów w oparciu o wyniki badań i obiektywną ocenę ryzyka. Być może właściwym kierunkiem byłoby poddanie zasad prowadzenia badań i weryfikacji ich wyników regulacjom powszechnym, takim jak regulacje w ramach *Codex Alimentarius* czy też stosowanie standardów sektorowych wynikających z Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt (OIE – *World Organisation for Animal Health*) oraz Międzynarodowej Konwencji w sprawie Ochrony Roślin (IPPC – *International Plant Protection Convention*). Z drugiej strony należy spodziewać się, że warunkiem osiągniecia porozumienia w tym obszarze będzie zgoda Stanów Zjednoczonych na europejskie podejście do problematyki znakowania oraz tzw. *traceability* produktów żywnościowych wytworzonych przy użyciu nowych technologii. W związku z tym, że wprowadzenie tego typu regulacji może rodzić problemy związane z ich implementacją zwłaszcza w zakresie procedur oceny zgodności, być może koniecznym okaże się ustanowienie dwustronnego dialogu ds. naukowych, w ramach którego prowadzona byłaby ściśle naukowa i zobiektywizowana dyskusja na temat ryzyk związanych ze stosowaniem konkretnych technologii wytwarzania produktów rolnych. W każdym razie wydaje się, że pole kompromisu wyznaczają z jednej strony wyniki obiektywnych badań naukowych, a z drugiej dążenie do właściwego informowania konsumentów o rodza-

14 WT/DS 291 (http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm).
15 WT/DS 26 (http://trade.ec.europa.eu/wtodispute/show.cfm?id=186&code=2).
16 E.Tachtenberg, A Transatlantic Partnership..., *op. cit.*

ju danego produktu w taki sposób, aby zagwarantować mu prawo dokonania świadomego wyboru.[17]

Geograficzne oznaczenia pochodzenia produktów (GIs – *Geographical Indications*) identyfikują miejsce wytworzenia danego produktu wskazując na konkretny kraj, region, a czasem nawet miejscowość. Oznaczenia geograficzne stanowiąc szczególnego rodzaju własność intelektualną niosą ze sobą określoną wartość, o ile z miejscem pochodzenia wiąże się przekonanie o szczególnych cechach, czy też jakości danego produktu. Oznaczenia geograficzne stanowią szczególny rodzaj prawa przynależącego nie jednej osobie lub podmiotowi, lecz z reguły określonej wspólnocie – grupie podmiotów prowadzących określony rodzaj działalności w określonym miejscu. Stany Zjednoczone w dotychczasowych rozmowach dotyczących ochrony oznaczeń geograficznych z dużą niechęcią odnosiły się do europejskich oczekiwań dotyczących ochrony tego rodzaju praw. Dotyczyło to w szczególności określeń, które na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci, ze względu na powszechność stosowania stały się tzw. produktami generycznymi (np. ser parmeński) lub których stosowanie związane jest z używaniem określonych znaków towarowych (np. piwo Budweiser).

Z kolei w Unii Europejskiej stosowanie i odnoszenie się do konkretnych oznaczeń geograficznych w kontekście oznaczania poszczególnych produktów spożywczych ma długą historię i odgrywa znaczącą rolę w funkcjonowaniu rynku. Oznaczenie geograficzne często niesie ze sobą określoną informację na temat jakości i sposobu wytworzenia danego produktu, ale ma także głębsze znaczenie kulturowe i historyczne. Stosowanie i ochrona oznaczeń geograficznych odgrywa także znaczącą rolę w produkcji poprzez tworzenie dodatkowej wartości, za którą konsumenci gotowi są płacić wyższe ceny, co w konsekwencji często znacząco wpływa na uwarunkowania ekonomiczne produkcji. Dodatkowo identyfikacja poszczególnych produktów z konkretnym miejscem ich wytworzenia służy często zachowaniu lokalnej tradycji, a nawet budowaniu tożsamości danego regionu, co stanowi istotny element kształtujący lokalne środowisko kulturowe.

Negocjacje dotyczące problematyki oznaczeń geograficznych zmierzać zapewne będą do:

1. opracowania zasad wzajemnego uznawania tego rodzaju oznaczeń, organów uprawnionych do ich rejestracji oraz reguł dotyczących ich ochrony,
2. ustalenia ewentualnej listy tzw. produktów generycznych, tj. towarów, których nazwa wprawdzie związana jest z konkretnym miejscem, lecz ze względu na powszechność występowania na rynku oraz zwykle długi okres ich

17 *Ibidem.*

wytwarzania poza określoną lokalizacją nazwa takiego towaru przestała kojarzyć się z określonym miejscem – oznaczeniem geograficznym,

3. uzgodnienia odpowiednich okresów przejściowych, w ramach których producenci określonych towarów, które zostaną objęte ochroną ich oznaczeń geograficznych będą musieli dostosować się do nowych wymagań, tj. zaniechać dalszego stosowania tych oznaczeń.[18]

Polityka rolna Stanów Zjednoczonych, co do zasady, jasno oddziela zagadnienia o *stricte* handlowo–rynkowym charakterze od innych zagadnień, które w Europie są z kolei istotnymi (a być może nawet równoprawnymi) elementami polityki rolnej. Mowa tu o takich zagadnieniach, jak ochrona środowiska, dobrostan zwierząt, ochrona krajobrazowego i kulturowego środowiska wiejskiego itp., które są elementami wspomnianego już wcześniej dominującego w Europie wielofunkcyjnego pojmowania roli rolnictwa. Konsekwentna ochrona wymienionych wartości na gruncie prawa europejskiego postrzegana jest po drugiej stronie Atlantyku jako przejaw stosowania pozataryfowych (najczęściej administracyjnych) barier handlowych blokujących bądź utrudniających dostęp do rynku. Osiągnięcie kompromisu w tym zakresie zapewne nie będzie łatwe, gdyż jak wspomniano, różnice stanowisk wynikają z odmiennych wizji rolnictwa i odmiennego pojmowania roli samych producentów rolnych. Najbardziej prawdopodobnym polem kompromisu może być konsekwentne stosowanie zasady traktowania narodowego (tj. unikanie stosowania środków dyskryminujących towary importowane), a w zakresie ochrony środowiska ustalenie kryteriów uznawania polityk stron porozumienia w tym zakresie jako nienaruszających tego porozumienia. Ze względu na dużą różnorodność i złożoność zagadnień objętych tym obszarem koniecznym może okazać się powołanie stałego komitetu konsultacyjnego dla rozstrzygania ewentualnych sporów w tym zakresie.

Stosowanie subsydiów eksportowych zostało w ostatnim dziesięcioleciu istotnie ograniczone, gdyż zarówno ceny krajowe na rynku amerykańskim, jak i rynku wewnętrznym UE zbliżyły się do cen światowych. Tytułem przykładu można wskazać, że w ostatnim okresie jedynie 0,6% budżetu WPR przeznaczanych jest na subsydia eksportowe. Z kolei w USA subsydia eksportowe stosowane są jedynie do wybranych produktów mleczarskich w ramach programu wspierania ich eksportu, ale i tak najprawdopodobniej nowa amerykańska ustawa rolna nie będzie przewidywać ich stosowania. W związku z powyższym wydaje się, że osiągnięcie kompromisu w tym obszarze powinno być stosunkowo proste.

Zarówno UE, jak i USA stosują szeroki wachlarz instrumentów wsparcia rolnictwa. Choć programy europejskie, biorąc pod uwagę ich skumulowaną wartość, wydają się odgrywać większą rolę, to pamiętać należy, że pomoc publiczna kierowana do sektora rolnego w Stanach Zjednoczonych jest znacznie bardziej skoncen-

18 *Ibidem.*

trowana, gdyż trafia do mniejszej liczby producentów rolnych. Różnice pomiędzy instrumentami wsparcia rolnictwa po obu stronach Atlantyku dotyczą także obszarów, na których wsparcie to jest skoncentrowane. W USA subsydia dotyczą przede wszystkim produkcji pszenicy, pasz, bawełny, roślin oleistych, cukru i produktów mlecznych. Z kolei w UE pomoc kierowana jest do znacznie szerszego kręgu producentów włączając w to producentów zbóż, bawełny, ryżu, roślin oleistych, orzeszków, produktów mlecznych, cukru, owoców i warzyw, a nawet producentów żywca.

Negocjacje w tym obszarze będą zapewne powiązane z prowadzonymi równolegle rozmowami w ramach rundy Doha WTO,[19] w ramach której zakłada się dalszą redukcję środków zakwalifikowanych do kategorii tzw. środków żółtych (*Amber Box*) odpowiednio o 70% w UE i 60% w USA. Z tego punktu widzenia istotne są propozycje dotyczące stopniowego zastępowania subsydiów rozwiązaniami wspierającymi aktywne zarządzanie ryzykiem, takimi jak: ubezpieczenia wzajemne rolników dotyczące upraw czy też stabilizacja uwarunkowań kontraktowych prowadzenia produkcji rolnej poprzez promowanie określonych wzorców kontraktowych (np. *forward sale*, opcje). Istotne znaczenie ma też przesuwanie środków wsparcia w kierunku podnoszenia konkurencyjności produkcji rolnej i większego urynkowienia produkcji i rozwoju obszarów wiejskich.[20]

USA są krytykowane za wykorzystywanie pomocy żywnościowej, jako środka zdobywania nowych rynków dla przyszłego eksportu co, zdaniem niektórych, bardzo często destabilizuje sytuację na rynkach rolnych ubogich państw beneficjentów. Polityka UE w tym zakresie koncentruje się natomiast na wsparciu finansowym, co nie jest uważane za politykę naruszającą sytuację na lokalnych rynkach. Wręcz przeciwnie, pomoc finansowa Unii często wspiera dokonywanie zakupów na lokalnych rynkach, co pozwala także budować lokalny potencjał produkcyjny. Wydaje się więc, że model europejski co do zasady jest bardziej przyjazny dla lokalnych gospodarek i jako taki powinien stanowić podstawę przyszłych rozwiązań. Z drugiej jednak strony należy liczyć się z tym, że ograniczanie udzielania pomocy w naturze przyczyni się, zwłaszcza w USA, do spadku poparcia dla udzielania takiej pomocy, a w konsekwencji ograniczy jej rozmiary. Należy podkreślić, że wiele rozwiązań dotyczących zagadnienia pomocy żywnościowej zostało ujętych w konwencji o pomocy żywnościowej z 1999 r.[21] Przyszłe porozumienie w tej materii w ramach negocjacji TTIP będzie zapewne nawiązywać do rozwiązań przyjętych w tej konwencji.

Jak widać, zakres obszarów negocjacyjnych dotyczących rolnictwa w ramach rozmów dotyczących nowej umowy handlowej jest bardzo szeroki. Osiągniecie

19 Informacje na temat aktualnego stanu negocjacji w ramach Rundy Doha można znaleźć m.in. na stronach Światowej Organizacji Handlu (www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm).

20 E.Tachtenberg, A Transatlantic Partnership..., *op. cit.*

21 Konwencja o pomocy żywnościowej sporządzona w Londynie dnia 13 kwietnia 1999 r. (publ. Dz.U. z 2007 r. Nr 118, poz. 813). Polska przystąpiła do tej konwencji 28 lipca 2006 r.

kompromisu w wielu z poruszonych spraw nie będzie zapewne łatwe. Wydaje się jednak, że w uwarunkowaniach kryzysu gospodarki światowej strony powinny być bardziej skłonne do osiągnięcia kompromisów, gdyż jak wspomniano na wstępie sukces negocjacyjny otwierałby drogę do wytworzenia największej w dziejach ludzkości strefy wolnego handlu, co stanowiłoby z kolei silny bodziec dla wzrostu gospodarek umawiających się stron.[22]

Bez wątpienia zawarcie umowy TTIP będzie miało istotny wpływ na kształt WPR oraz na będące jej normatywnym wyrazem przepisy zarówno prawa wspólnotowego, jak i prawa krajowego. W bezpośredni sposób przełoży się to na sytuację polskich rolników. W praktyce może wystąpić jedna z dwóch sytuacji: uzgodnienie zasad reformy WPR będzie stanowiło warunek osiągnięcia porozumienia, bądź też wcześniejsze porozumienie w ramach umowy TTIP wymusi reformę WPR. W obu przypadkach jednak ustalenia TTIP przełożą się na zmiany w systemach prawnych umawiających się stron. Z tego właśnie powodu z dużą uwagą należy śledzić postępy w negocjacjach dot. poszczególnych obszarów problematyki rolnej.

22 E.Tachtenberg, A Transatlantic Partnership..., *op. cit.*

THE ISSUE OF AGRICULTURE IN THE LIGHT OF THE UPCOMING TRADE AGREEMENT BETWEEN THE EU AND THE USA (TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT AGREEMENT)

Key words: Transatlantic Trade and Investment Agreement, agriculture, European Union

On 8 July 2013 the United States and the European Union commenced negotiations over new trade agreement – Transatlanctic Trade and Investment Partnership (TTIP). Once concluded, the TTIP may turn to be one of the most significant free trade agreements. It's importance would not be limited to the bilateral trade relations between the United States and the European Union, but most probably, achieving agreement over TTIP will reinvigorate negotiations over the global agreement during the WTO's Doha Round.

Agriculture seems to be one of the most difficult, but equally most significant issues. Author presents the background of current differences over the agricultural issues on both sides of the Atlantic and identifies main topics and challenges on the way to the agreement, e.g.: the level of duties for agricultural products and the pace of their elimination, sanitary and phytosanitary issues, GIs, new technologies in food production, export subsidies as well as food aid. Potential agreement over these issues will trigger significant changes in legal regulations regarding agriculture in the United States as well as in the European Union and its member states, including Poland.

Anna Kapała[1]

W kwestii nowego modelu sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych

1. Z punktu widzenia prawa rolnego sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych, jako naturalny finalny etap produkcji rolnej,[2] powinna zajmować precyzyjnie określone miejsce wśród działalności wykonywanych przez producenta rolnego. Nie jest jednak uregulowana w sposób systemowy. Mimo nieodzownego związku podmiotowego i przedmiotowego między produkcją a sprzedażą produktów rolnych definicje działalności rolniczej (wytwórczej w rolnictwie) nie obejmują pojęcia sprzedaży produktów rolnych, ani hurtowej, ani bezpośredniej detalicznej.

Do sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych odnosi się ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych[3] (dalej powoływana jako u.p.d.o.f.) ustanawiając w art. 21 ust. 1 pkt 71 i 72 zwolnienia przedmiotowe z podatku dochodowego od dochodu uzyskanego ze sprzedaży niektórych przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych oraz rozporządzenia wydane dla celów higieniczno–sanitarnych.[4] W obecnym stanie prawnym brak jakiegokolwiek przepisu w tym zakresie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej[5] (dalej powoływanej jako u.s.d.g.) powoduje trudności w określeniu, czy sprzedaż jest w ogóle możliwa poza reżimem prawa gospodarczego. Powstaje pytanie, do jakiej kategorii normatywnej należy zaliczyć działalności niewymienione przez ustawodawcę, choć wykonywane w rzeczywistości.

---

1 Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

2 R. Budzinowski, Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym, „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III, s. 101; *idem*, Prawne pojęcie działalności rolniczej, „Prawo i Administracja" 2003, t. II, s. 167 i n.

3 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 361 z późn. zm.

4 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych (Dz.U. Nr 112, poz. 774), rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej (Dz.U. 2007 Nr 5, poz. 38), rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej (Dz.U. Nr 113, poz. 753). Szerzej na temat aspektów higieniczno–sanitarnych prowadzenia sprzedaży bezpośredniej w Polsce zob. A. Kapała, Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych – aspekty prawnoporównawcze, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 1, s. 151–178.

5 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.

Implicite przyjmuje się, że sprzedaż hurtowa płodów rolnych, które przecież w celu ich zbycia są produkowane oraz sprzedaż bezpośrednia detaliczna surowców rolnych może być wykonywana przez rolników w ramach rolnego reżimu prawnego. Natomiast sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych w stanie przetworzonym, z uwagi na brak pojęcia przetwórstwa w definicji działalności wytwórczej w rolnictwie, kwalifikowana jest jako działalność gospodarcza.[6] Taka konstrukcja przepisów nie uwzględnia potrzeb obrotu. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji uregulowań prawnych w sprawie sprzedaży bezpośredniej słusznie zauważa się, że z uwagi na niewspółmierne do skali działalności obciążenia podatkowe oraz formalizm procedur administracyjnych sprzedaż przetworzonej żywności odbywa się często poza legalnym obrotem, przy społecznej akceptacji. „Rolą zaś prawodawcy powinno być tworzenie prawa, które uwzględnia istniejące stosunki społeczne. Dlatego należy prawnie usankcjonować działalność rolników[7]".

O potrzebie uregulowania działalności sprzedaży bezpośredniej od lat wypowiadają się środowiska rolnicze.[8] Działania w tym kierunku przedsięwziął Senat, uchwalając projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który 24 czerwca 2013 r. został wniesiony do Sejmu.[9] Niniejsze rozważania mają na celu dokonanie oceny powyższych propozycji legislacyjnych. Dla realizacji tego celu przydatne będzie ich porównanie z włoskimi rozwiązaniami prawnymi. Mogą one być wartościowym punktem odniesienia dla polskiego ustawodawcy, bowiem sprzedaż bezpośrednia jest precyzyjnie określona we włoskiej definicji działalności rolniczej jako tzw. rolnicza działalność powiązana, a ponadto jest przedmiotem szczególnej jednolitej i kompleksowej regulacji prawnej (art. 4 d. lgs. 228/2001).[10]

2. Przedstawiony przez Senat projekt ustawy dotyczy zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Jeżeli chodzi o zmiany w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej propozycja nowelizacji art. 3 u.s.d.g. zakłada wyłączenie z obowiązku rejestrowania jako gospodarczej „działalności rolników w zakresie sprzedaży konsumentom

6 Szerzej na temat sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w Polsce zob. A. Kapała, Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych – aspekty prawnoporównawcze, *op. cit*.

7 Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk nr 1640 z 21 czerwca 2013 r., dostępny na www.sejm.gov.pl

8 Zob. np. Interpelacja (nr 17613) do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zmiany przepisów dotyczących sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych przetwarzanych i nieprzetwarzanych przedstawiona przez posła Marka Rząsa Przemyśl, dnia 25 kwietnia 2013 r.

9 Zob. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk nr 1640. Dnia 12 września odbyło się pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu (które zakończyło się dodatkowym skierowaniem projektu do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Próbę uregulowania sprzedaży bezpośredniej Senat podjął również w 2010 r., jednak bezskutecznie.

10 Dekret legislacyjny nr 228 z 18 maja 2001 r. o orientacji i modernizacji sektora rolnego, „Gazzetta Ufficiale" nr 137 z 15 czerwca 2001 r., Supplemento Ordinario nr 149. Zob. na temat włoskiej regulacji sprzedaży bezpośredniej, A. Kapała, Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 2, s. 179–198.

przetworzonych osobiście lub przez domowników rolnika, w sposób inny niż przemysłowy, produktów roślinnych lub zwierzęcych, wytworzonych w jego gospodarstwie".

Zasługuje na aprobatę idea umożliwienia rolnikowi sprzedaży produktów przetworzonych pochodzących z prowadzonej przez niego działalności wytwórczej bez konieczności zakładania działalności gospodarczej i ponoszenia związanych z nią kosztów. Należy jednak rozważyć, czy zaproponowane rozwiązanie jest wystarczająco precyzyjne, by nie powodować wątpliwości interpretacyjnych, czy jest adekwatne do potrzeb praktyki oraz czy określone kryteria podmiotowe i przedmiotowe, wyznaczające granice tej działalności są dostateczne, aby zasadne było zwolnienie jej z reżimu prawa gospodarczego.

Na wstępie można zauważyć, że zapis *expressis verbis* wymienia jedynie sprzedaż bezpośrednią produktów przetworzonych, pomijając kwestię sprzedaży surowców rolnych. Projektodawca proponuje uregulowanie tej działalności podobnie jak tzw. agroturystyki, wyłączając ją z podlegania przepisom u.s.d.g. Nie wprowadza jednak dla jej kwalifikacji pojęcia normatywnego, wskazującego na jej przynależność do działalności wykonywanych przez rolnika w ramach rolnego reżimu prawnego, na wzór włoskiej kategorii normatywnej „działalności powiązanych z podstawowymi działalnościami rolniczymi" lub francuskiej „działalności będących przedłużeniem działalności rolniczych". Traktuje ją jako działalność gospodarczą, dla której zarezerwowane są określone przywileje i zwolnienia z uwagi na jej powiązanie z gospodarstwem rolnym. W konsekwencji, w świetle innych ustaw rolnik, który stale prowadzi sprzedaż wytworzonych przez siebie produktów będzie uznawany za przedsiębiorcę rolnego, np. w świetle przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.[11]

Treść propozycji art. 3 ust. 2 jest powtórzeniem wersji poprzedniego projektu z 2010 r., jednak z wykluczeniem warunku ubocznego charakteru sprzedaży w stosunku do działalności wytwórczej w rolnictwie.[12] Pojęcia „ubocznej działalności w rolnictwie" wyraźnie brakuje w polskich przepisach prawa. Warto je wprowadzić i rozszerzyć, tak aby – podobnie jak włoska koncepcja „działalności rolniczej powiązanej" – obejmowało poza sprzedażą produktów rolnych również inne rodzaje działalności prowadzonych przez rolnika (obróbkę, przetwarzanie produktów rolnych, agroturystykę, usługi rolnośrodowiskowe). Przy tym należałoby oczywiście

11 Opinia prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 24 maja 2013 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

12 Poprzednia wersja z 2010 r. zakładała wyłączenie z obowiązku rejestrowania jako gospodarczej „działalności rolników w zakresie sprzedaży konsumentom przetworzonych osobiście lub przez domowników rolnika, w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych lub zwierzęcych, wytworzonych w jego gospodarstwie, jeżeli działalność ta ma charakter uboczny w stosunku do działalności wytwórczej w rolnictwie. Art. 1 projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 747). Zob. uzasadnienie projektu ustawy: druk sejmowy nr 747S z 19 marca 2010 r.

odpowiednio zdefiniować to pojęcie, określając kryteria przesądzające o ubocznym charakterze dodatkowych działalności.

Dla przykładu warto nadmienić, że w obecnym stanie prawnym brak parametrów określających rozmiary działalności agroturystycznej (zwolnienie do 5 pokoi zostało wprowadzone dla celów podatkowych, przekroczenie tego limitu nie spowoduje zastosowania reżimu u.s.d.g., a jedynie obowiązek podatkowy) powoduje, że „wyłączenie może dotyczyć rolnika prowadzącego na szeroką skalę działalność usługowo–hotelarską, czyli gospodarstwa rolnego będącego *de facto* pensjonatem".[13] Sprzedaż wina natomiast jest ograniczona kilkoma kryteriami przede wszystkim ilościowym (do 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego) oraz kryterium pochodzenia winorośli (z własnych upraw). Dzięki temu sprzedaż wina nie będzie działalnością dominującą nad działalnością rolniczą. Co więcej, współzależność sprzedaży wina od prowadzonej działalności rolniczej, czyli uprawy winorośli, nie spowoduje zaprzestania tej drugiej w przypadku wyłączenia tej pierwszej z reżimu u.s.d.g.

Niestety projektodawca, wobec zarzutu niedookreślenia pojęcia „ubocznej działalności w rolnictwie" w pierwotnej wersji projektu, w ogóle zaprzestał się nim posługiwać, uzasadniając, że „pozostałe kryteria stosowania ustawy przesądzają, że działalność rolników w zakresie przetwórstwa będzie miała charakter uboczny".[14] Wskazane wydaje się więc przeanalizowanie zaproponowanych kryteriów.

3. Jednym z warunków prowadzenia sprzedaży przetworzonych produktów rolnych jest skierowanie oferty sprzedaży wyłącznie do konsumenta.[15] Kryterium „konsumenta" w istocie zawęża możliwości zbytu, jednak w sposób bardziej restrykcyjny niż przewidują to przepisy unijne i polskie przepisy szczegółowe. Wyklucza bowiem zakłady detaliczne dostarczające bezpośrednio żywność konsumentowi finalnemu, np. restauracje. Takiego ograniczenia nie wprowadzają ani unijne,[16] ani polskie przepisy higieniczno–sanitarne.[17]

13 Cyt. opinia z upoważnienia Ministra Gospodarki Pełnomocnika Rządu ds. deregulacji gospodarczych z 7 czerwca 2013 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

14 Niedookreślenie pojęcia „ubocznej działalności w rolnictwie" w pierwotnej wersji projektu było przedmiotem zarzutu ze strony Pełnomocnika Rządu do spraw deregulacji gospodarczych Zob. uzasadnienie do projektu, s. 4.

15 Zgodnie z treścią art. 22^1 kodeksu cywilnego za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

16 Zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. c) rozporządzenia 852/2004 dostawy bezpośrednie prowadzone są przez producenta rolnego lub zbieracza runa leśnego i mogą odbywać się bezpośrednio pomiędzy nim a konsumentem finalnym lub zakładem detalicznym, zaopatrującym konsumenta końcowego, a zatem np. lokalnym sklepem detalicznym lub lokalną restauracją, stołówką, która nie prowadzi dalszej odsprzedaży tych surowców innemu podmiotowi gospodarczemu, ale zaopatruje w nie konsumentów finalnych.

17 W kwestii definicji dostaw bezpośrednich rozporządzenie Ministra Zdrowia z 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych, jak i ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. 2006 Nr 171, poz. 1225 z późn. zm.) posługują się pojęciem dostaw bezpośrednich, w zakresie którego ustawa odsyła do definicji zawartej w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004. Sprzedaż bezpośrednią produktów pochodzenia zwierzęcego, poddanych rozbiorowi lub przetworzeniu reguluje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej,

Powyższe kryterium nie przesądza o ograniczeniu terytorialnym sprzedaży. W tej kwestii projekt nowelizacji u.s.d.g. nie ustanawia limitu. Natomiast projekt zmiany u.p.d.o.f. wprowadza ograniczenie, ale dla celów zwolnienia z podatku dochodowego, do obszaru gospodarstwa rolnego (czyli „miejsc, w których produkty te zostały wytworzone") oraz „targowisk, przez które rozumie się wszelkie miejsca przeznaczone do prowadzenia handlu, z wyjątkiem sprzedaży dokonywanej w budynkach lub w ich częściach."

A zatem co do zasady rolnik mógłby prowadzić bez konieczności zakładania działalności gospodarczej, ale podlegając obowiązkowi podatkowemu, sprzedaż na nieograniczonym obszarze. Jednak jeżeli chodzi o dostawy bezpośrednie surowców roślinnych i zwierzęcych w obecnym stanie prawnym ich zasięg obszarowy ograniczony jest innymi aktami prawnymi, tj. wspomnianymi rozporządzeniami, wydanymi dla celów higieniczno–sanitarnych, tylko do terenu województwa, w którym prowadzona jest produkcja pierwotna oraz terenu województw przyległych.[18] Można zauważyć, że wskazany przez powyższe przepisy obszar jest większy niż ten określony w propozycji nowelizacji u.p.d.o.f.

Natomiast ogólna włoska regulacja sprzedaży bezpośredniej (art. 4 d.lgs. 221/2008) *expressis verbis* zezwala rolnikom na prowadzenie sprzedaży nie tylko w gospodarstwie rolnym, na targowiskach, ale także w formie obwoźnej i elektronicznej na całym terytorium Włoch. Ograniczenie terytorialne do obszaru prowincji, w której znajduje się gospodarstwo i obszaru prowincji graniczących ustanowione jest dla dostaw bezpośrednich surowców rolnych.

Kolejnymi warunkami prowadzenia sprzedaży, zgodnie z projektem u.p.d.o.f., jest przetwarzanie produktów roślinnych lub zwierzęcych pochodzących z własnego gospodarstwa rolnego, osobiście lub przez domowników rolnika i w sposób inny niż przemysłowy. Zgodnie z założeniem projektodawcy „wszystkie wymienione wyżej warunki mają zagwarantować, że ta działalność będzie miała bardzo ograniczony charakter i nie będzie miała wpływu na rynek handlu żywnością".[19]

wydanego na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego. W myśl § 2 powyższego rozporządzenia produkty będące przedmiotem działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej przeznaczone są dla konsumenta końcowego lub zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta końcowego.

18 Zob. § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 2007 w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych oraz § 2 ust. 2 rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej. Jeżeli chodzi o miejsce produkcji i sprzedaży przetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego, zgodnie z § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, jest ono ograniczone do obszaru jednego województwa lub obszaru sąsiadujących z tym województwem powiatów położonych na obszarze innych województw.

19 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk nr 1640.

Kryterium przetwarzania osobistego lub przez domowników rolnika wyłącza możliwość zatrudniania pracowników i ma „wykluczyć podmioty skoncentrowane na przetwórstwie a nie na produkcji roślinnej i zwierzęcej[20]". Wątpliwości, czy takie kryterium podmiotowe jest wystarczające dla zapewnienia ograniczonego charakteru działalności, formułuje Pełnomocnik Rządu do spraw deregulacji gospodarczych. Wskazuje, że powierzchnia gospodarstwa rolnego stosownie do definicji rolnika indywidualnego na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[21] może wynosić nawet 300 ha. Po drugie definicja domownika, w rozumieniu ustawy z 26 lipca 1991 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[22] (dalej powoływana jako u.u.s.r.), jest określona dość szeroko i kwalifikuje osoby bliskie pracujące w gospodarstwie rolnym i niezwiązane z rolnikiem stosunkiem pracy. A zatem stan prawny zezwalałby, aby produkcja wyrobów oparta była „o znaczne zasoby ludzkie oraz znaczne własne zasoby produktów roślinnych i zwierzęcych". W konsekwencji byłaby to działalność o istotnych rozmiarach, mogąca przynosić znaczne dochody.

Jednak prawne pojęcie domownika nie jest do końca precyzyjnie określone przez ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników, która m.in. nie wyjaśnia sformułowania „osoba bliska". Rozpatrując je w świetle innej ustawy[23] można przyjąć, że chodzi o osoby połączone więzami rodzinnymi lub powinowactwem określonego stopnia. Uwzględniając zaś definicję ze słownika języka polskiego osobą bliską może być też „przyjaciel" lub „taki, z którym łączą kogoś serdeczne stosunki lub ścisła współpraca[24]". Powyższe rozumienie osoby bliskiej nadałoby pojęciu domownika znacznie szerszy zakres i faktycznie dawałoby rolnikowi możliwość oparcia swojej działalności o znaczne zasoby ludzkie.

Jeżeli chodzi o zatrudnianie domowników na umowę cywilnoprawną projekt nowelizacji u.s.d.g. nie przesądza o braku takiej. Art. 6 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników dla kwalifikacji domownika formułuje m.in. warunek braku związania domownika z rolnikiem stosunkiem pracy.[25] W związku z tym można przyjąć, że rolnik może zatrudniać na umowę zlecenie domownika do pracy przy przetwarzaniu i sprzedaży produktów rolnych, który stale pracuje w jego gospodarstwie.[26]

20 *Ibidem*.
21 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 803.
22 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1403.
23 Wg ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) przez osobę bliską należy przez to rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu (art. 3 pkt 13).
24 Zob. Słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
25 Według orzeczenia NSA „Odczytanie treści pojęcia domownika wyłącznie w odniesieniu do tych przesłanek pozwala na sformułowanie tezy o braku innych wymogów, w szczególności podlegania ubezpieczeniu społecznemu, czy też konieczności uiszczania składek z tytułu podlegania ubezpieczeniu społecznemu" – Wyrok NSA z 05.05.2009 r., sygn. akt I OSK 730/08.
26 Jeżeli chodzi o warunek z art. 6 ust. 1 pkt 2 c) u.u.s.r. stałego wykonywania pracy przez domownika w gospodarstwie rolnym według orzeczenia SN „wystarczające dla uznania pracy domownika w gospodarstwie rolnym za

Jednak zatrudnienie go na podstawie umowy zlecenia spowoduje zgodnie z art. 7 u.u.s.r. wyłączenie domownika z ubezpieczenia społecznego rolników, co nie byłoby dla niego korzystne.

Projektowany art. 36 u.p.d.o.f. *expressis verbis* wyklucza zwolnienie z podatku dochodowego w przypadku, gdy przetwarzanie produktów roślinnych i zwierzęcych i ich sprzedaż odbywałaby się przy zatrudnieniu osób na podstawie umów o pracę, ale także umów zlecenia, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze. W takim stanie prawnym zatrudnianie domowników na umowę zlecenie nie powodowałoby obowiązku zakładania działalności gospodarczej, ale obowiązek podatkowy.

Dla porównania warto wskazać, że zakres podmiotowy prowadzenia sprzedaży bezpośredniej we Włoszech ogranicza się tylko do osoby przedsiębiorcy rolnego. Przepisy nie rozszerzają zakresu podmiotowego, inaczej niż w przypadku agroturystyki, o członków rodziny przedsiębiorcy rolnego i jego pracowników. Wydaje się jednak, że ograniczenie możliwości wytwarzania produktów jedynie do osoby rolnika jest zbyt restrykcyjne i nieadekwatne do potrzeb praktyki, gdyż często przygotowaniem wyrobów zajmują się właśnie domownicy, a głównie gospodynie wiejskie.

Odpowiedniejszym rozwiązaniem zapewnienia ubocznego charakteru działalności sprzedaży produktów przetworzonych, co zauważa Pełnomocnik Rządu do spraw deregulacji gospodarczych, „byłoby wprowadzenie wymiernego kryterium, które zadecyduje, że przekroczenie określonych rozmiarów przetwórstwa (np. w powiązaniu z proponowanym progowym określeniem poziomu wysokości sprzedaży zwolnionej z opodatkowania) będzie skutkowało obowiązkiem dokonania wpisu przedsiębiorcy do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i zmianą zasad opodatkowania działalności”.[27]

Dla przykładu we włoskiej regulacji została ustanowiona kwota limitu dochodów osiąganych ze sprzedaży produktów niewytworzonych w gospodarstwie przedsiębiorcy rolnego w ciągu poprzedniego roku solarnego. Powyższy limit wynosi

stałą jest wykonywanie w jej przebiegu wszystkich zabiegów agrotechnicznych związanych z prowadzoną produkcją (tu: roślinną) w rozmiarze dyktowanym potrzebami i terminami tych prac oraz używaniem ułatwiającego te prace sprzętu”. Ponadto wg SN zasadnicze znaczenie ma „nastawienia domownika na stałe świadczenie pracy w gospodarstwie rolnym i odpowiadającą temu nastawieniu niezmienną możliwość skorzystania z jego pracy przez rolnika”. „O stałości pracy domownika w gospodarstwie rolnym jako przesłance ubezpieczenia na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników decyduje zatem zachowanie przez niego – mimo prowadzenia innej działalności (pozarolniczej) – gotowości do świadczenia jej na rzecz gospodarstwa osoby bliskiej w wymiarze czasu stosownym do zakładanego przez rolnika prawidłowego jego funkcjonowania zgodnie z jego strukturą, przy uwzględnieniu jego obszaru, liczby pracujących w nim osób oraz używanego sprzętu rolniczego. Wyrok SN z dnia 4 października 2006 r., II UK 42/06.

27 Cyt. opinia z upoważnienia Ministra Gospodarki Pełnomocnika Rządu ds. deregulacji gospodarczych z 7 czerwca 2013 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

160 tysięcy euro dla przedsiębiorców indywidualnych i 4 miliony euro dla spółek.[28] Z chwilą przekroczenia wskazanego limitu działalność automatycznie nabiera charakteru handlowego i jest podporządkowana odpowiedniej regulacji (d.lgs. 114/98 o działalności handlowej), a w konsekwencji również kwota dochodu przekraczająca wskazany limit podlega opodatkowaniu tak jak dochód przedsiębiorstwa handlowego.[29] Warto jednak podkreślić, że dochody ze sprzedaży produktów (podstawowych lub przetworzonych) pochodzących z własnego gospodarstwa rolnego nie są w ogóle limitowane, a ich opodatkowanie zawarte jest w podatku katastralnym.

W omawianym senackim projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie w u.p.d.o.f., jedynie dla celów podatkowych, limitu przychodów uzyskanych ze sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu. Limit ten ma wynosić 7000 zł. Dla wykazania wielkości przychodu projekt zmiany u.p.d.o.f. przewiduje obowiązek prowadzenia ewidencji sprzedaży poprzez rejestrowanie przychodu raz dziennie w łącznej kwocie. Nadwyżka ponad wskazaną kwotę będzie opodatkowana jako przychód z innych źródeł, ale nie spowoduje, inaczej niż we włoskiej regulacji, podporządkowania działalności reżimowi handlowemu. Poza tym na tle włoskiej regulacji propozycja powyższej kwoty limitu odnoszącego się nie do dochodu, ale przychodu i to w dodatku osiąganego z przetwórstwa własnych produktów wydaje się dość rygorystyczna.

Przedstawiciele środowisk rolniczych w opinii do projektu podkreślają, że tak niska kwota przychodów odpowiada bardzo małej wartości produktów.[30] Ponadto wskazują na konieczność ponoszenia nakładów finansowych na spełnienie wymogów sanitarno–weterynaryjnych. Przetwarzanie własnych produktów musi spełniać wymogi higieny żywności określone w załączniku II do rozporządzenia WE nr 852/2004. Sprzedaż produktów przetworzonych pochodzenia zwierzęcego, jeżeli zgodnie z prawem krajowym stanowi działalność marginalną, lokalną i ograniczoną podlega ponadto wymogom weterynaryjnym zawartym w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2010 r.

Kolejnym warunkiem sformułowanym w propozycji jest przetwarzanie w sposób inny niż przemysłowy, „czyli z wyłączeniem linii produkcyjnych i technologii

28 Zmiana wprowadzona przez art. 1 ust. 1064 ustawy 296/2006 (legge finanziaria 2007), „Gazzetta Ufficiale" nr 299 z 27 grudnia 2006 – Supplemento ordinario nr 244.

29 F.M. Agnoli, La vendita diretta dei prodotti agricoli fra disciplina civilistica e fiscale, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente" 2010, nr 6, s. 369.

30 Według opinii Śląskiej Izby Rolniczej z 17 maja 2013 r., L dz. ŚIR/K/085/16/13 „ok. 4–5 przetworzonych tuczników lub ok. 500 kg sera twarogowego co odpowiada ok. 4500 l mleka, czyli od 1 krowy. (…).Kwota ta musiałaby być większa i wynosić co najmniej 50.000 zł, aby spełniać funkcję motywacyjną. W tym kształcie będzie to rozwiązanie, być może, warunkowo korzystne wyłącznie dla produkcji roślinnej niewymagającej wysokich nakładów na spełnienie wymagań, np. suszenie i cięcie przypraw, ziół, itp." (*simile* opinia z 24.05.2013 r. Krajowej Rady Izb Rolniczych, KRIR/KP/601/2013).

charakterystycznych dla produkcji na dużą skalę".[31] Zasadne byłoby jego uściślenie. Powstają wątpliwości, jak będą kwalifikowane niektóre działalności, np. wypiek chleba z własnego ziarna, jednak poddanego przemiałowi przemysłowemu.[32] Warto w tym miejscu dodać, że dla celów zwolnienia z podatku dochodowego projektodawca doprecyzował, że „Za produkt roślinny pochodzący z własnej uprawy, hodowli lub chowu uważa się również mąkę wytworzoną z własnego zboża" (art. 1c projektu zmiany u.p.d.o.f.). Występuje tu zatem brak spójności proponowanych przepisów u.s.d.g. z powyższym zapisem projektu u.p.d.o.f.

Pomocne może być wskazanie, w jaki sposób tę kwestię uregulował włoski ustawodawca. Zastosował warunek „użycia w przeważającej mierze środków normalnie stosowanych do prowadzenia działalności rolniczej" (jest to warunek określony w stosunku do wszystkich tzw. działalności powiązanych). Pozostawia tym samym możliwość skorzystania sporadycznie z usług podmiotów trzecich, co wydaje się uzasadnione właśnie w takim przypadku jak mielenie ziarna, czy często mające miejsce we Włoszech wytłoczenie oleju z oliwek. Trudno bowiem oczekiwać, aby było możliwe przetwarzanie takich płodów rolnych domowym sposobem lub aby gospodarstwo rolne było wyposażone w odpowiednie, specjalistyczne maszyny.

Propozycja projektu nowelizacji przewiduje ponadto warunek wykorzystywania w przetwórstwie wyłącznie własnych surowców. Z jednej strony, wymóg zastosowania własnych surowców jest jak najbardziej zasadny i potrzebny. Gwarantuje, że w gospodarstwie rolnym faktycznie prowadzona jest działalność wytwórcza. W takiej sytuacji, gdy sprzedaż i przetwórstwo są ściśle sprzężone z działalnością wytwórczą, gospodarstwo nie stanie się zakładem przetwórczym, kreując nieuczciwe warunki konkurencji w stosunku do innych zakładów nieobjętych podobnymi przywilejami. Jednak, z drugiej strony ograniczenie tego warunku do wyłącznie własnych surowców może być zbyt restrykcyjne. Powstają wątpliwości, jak będą kwalifikowane niektóre produkty, jak np. dżemy, składające się z owoców wyhodowanych w gospodarstwie rolnika i cukru nabytego w sklepie. Trudno wymagać, żeby rolnik sam wytwarzał wszystkie niezbędne składniki przetwarzanego przez siebie produktu, jak np. sól, czy egzotyczne, lecz niezbędne przyprawy. Takie obostrzenie może mijać się z wymogami praktyki. Włoski ustawodawca, przeciwdziałając podobnym wątpliwościom, posłużył się kryterium przewagi produktów pochodzących z własnego gospodarstwa, co umożliwia nabycie (ale nie w przeważającej mierze) produktów od innych podmiotów.

31 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk nr 1640.

32 Opinia z upoważnienia Ministra Gospodarki Pełnomocnika Rządu ds. deregulacji gospodarczych z 7 czerwca 2013 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Pełnomocnik Rządu do spraw deregulacji gospodarczych w celu uniknięcia potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych, proponuje rezygnację z warunku nieprzemysłowego charakteru przetwarzania.

4. Podsumowując, należy odpowiedzieć na pytanie, czy zaproponowane zmiany, z jednej strony, faktycznie ułatwią rolnikom podejmowanie i wykonywanie działalności sprzedaży bezpośredniej oraz, z drugiej, czy przewidziane kryteria są wystarczające do przesądzenia o ubocznym charakterze tej działalności. Przeprowadzone rozważania pozwalają zauważyć, że projektowany przepis ustanawia pewne kryteria zawężające zakres sprzedaży. Nie wszystkie są na tyle precyzyjne, by skutecznie wyeliminować wątpliwości interpretacyjne. Wydaje się jednak, że są wystarczające, aby uniemożliwić osiągnięcie zbyt dużych rozmiarów działalności sprzedaży, nie uzasadniających zwolnienia z podlegania u.s.d.g. Niektóre z nich, jak kryterium konsumenta, czy limit obszarowy ustanowiony w projekcie zmiany u.p.d.o.f. są nawet bardziej restrykcyjne niż przepisy szczegółowe (i – dla porównania – przepisy włoskie). Dlatego można rozważyć rozszerzenie zakresu przedmiotowego projektu o sprzedaż przez rolników przetworzonych produktów rolnych również do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta końcowego (np. sklepów czy restauracji), a także rozszerzenie zasięgu terytorialnego do obszaru województwa.

Proponowana kwota przychodu wolna od podatku jest zbyt niska, przez co nie spełnia roli motywacyjnej i może zniechęcać rolników do legalizowania swojej działalności. Zasadne byłoby podwyższenie wysokości kwoty przychodu, a raczej dochodu, wolnej od podatku do takiego poziomu, który pozwoliłby na osiągnięcie realnych dodatkowych dochodów przez rolników. W takiej sytuacji racjonalne byłoby rozciągnięcie skutków przekroczenia wskazanego limitu na grunt u.s.d.g. Stanowiłoby to wymierny, ilościowy parametr ograniczający rozmiar działalności sprzedaży produktów przetworzonych.

Na koniec należy stwierdzić, że wprowadzenie do u.s.d.g. pojęcia sprzedaży bezpośredniej produktów przetworzonych nie jest działaniem systemowym i nie uwzględnia innych działalności wykonywanych przez rolnika, takich jak obróbka, przechowywanie, sprzedaż surowców rolnych, transportowanie czy usługi rolno–środowiskowe. Dlatego jeszcze raz należy powtórzyć wielokrotnie formułowany w doktrynie postulat wprowadzenia szerokiej definicji działalności rolniczej obejmującej poprodukcyjne działalności i usługi wykonywane w gospodarstwie rolnym.

QUESTION OF THE AGRICULTURAL PRODUCTS DIRECT SALES MODEL

Key words: direct sale, processed agricultural products, draft amendments to regulations

In the current law lacks provisions that would enable farmers to sell directly processed products without setting up a business. The Senate submitted draft act amending the Income Tax Act from individuals and the Act on Freedom of Business Activity (AFBA), designed to enable direct sales of processed products. The aim of considerations is to evaluate these legislative proposals. Therefore they were analyzed and compared with the Italian legal solutions.

Generally is favorably accepted the proposal to exclude from being subject to the provisions of the AFBA farmers selling to consumers plant or animal products produced on his farm and processed in person or by family members of the farmer, in a manner other than industrial. The proposed criteria of processing, though not entirely precise, may be sufficient to determine the accessory nature of the activity. It would be justified to increase the amount of revenue, or rather of income tax–free to a level that would permit to achieve real additional income for the farmers. In such a situation it would be reasonable to extent the consequences of exceeding the specified limit on the ground of AFBA. This would be a measurable, quantitative parameter limiting the size of a processed products selling activity.

Anna Kempa[1]

GMO – szansa dla bezpieczeństwa żywnościowego czy zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju?

Niebawem minie rok, odkąd szefowie państw i rządów wzięli udział w obradach Szczytu Ziemi Rio +20, który odbył się w czerwcu 2012 r. Przewodnia myśl Konferencji dotyczyła perspektyw realizacji zrównoważonego rozwoju. Celem niniejszego artykułu będzie próba odpowiedzi na pytanie zadane w temacie, a mianowicie „czy GMO jest szansą dla bezpieczeństwa żywnościowego czy zagrożeniem dla zrównoważonego rozwoju?" Za podstawę rozważań posłuży amerykański i unijny model regulacji dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Wskazane porządki prawne wybrano w sposób nieprzypadkowy, albowiem Stany Zjednoczone Ameryki i Unia Europejska są niewątpliwie głównymi graczami na arenie międzynarodowej, których decyzje mają przemożny wpływ na kształt regulacji o charakterze międzynarodowym.

Na wstępie omówiono definicję zrównoważonego rozwoju oraz bezpieczeństwa żywnościowego, w dalszej kolejności przedstawiono definicję organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Główny trzon rozważań stanowiło omówienie zasady istotnej równowartości oraz zasady ostrożności, które zadecydowały o kształcie unijnego i amerykańskiego prawa w zakresie GMO.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju stanowiła przedmiot obrad kolejno Konferencji „Środowisko i Rozwój", która odbyła się w Rio de Janeiro w 1992 r., Światowego Szczytu na temat Zrównoważonego Rozwoju z Johannesburga, zwanego inaczej Rio +10 oraz Konferencji Rio +20 z 2012 r. Konferencja Rio +20 zakończyła się przyjęciem dokumentu „Przyszłość, jakiej chcemy", w którym określono zobowiązania państw dotyczące dalszej realizacji polityki zrównoważonego rozwoju. Jako że w przedmiotowym dokumencie nie zdefiniowano pojęcia zrównoważonego rozwoju, należałoby odwołać się do Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju.[2] Pojęcie zrównoważonego rozwoju znalazło odzwierciedlenie m.in. w zasadzie nr 3, która mówi, że prawo do rozwoju musi być wypełnione tak, ażeby sprawiedli-

1 Uniwersytet Łódzki
2 The Global Partnership for Enivornment and Development, United Nations, New York 1993.

wie połączyć rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych generacji. Warto również przytoczyć definicję sformułowaną w raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (*Word Comission on Environment and Development* – WCED)[3] „Nasza wspólna przyszłość", zgodnie z którą zrównoważony rozwój oznacza „rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnych pokoleń, bez narażania przyszłych pokoleń na niemożność zaspokojenia ich potrzeb".[4]

Głównym tematem obrad Konferencji Rio +20 była zielona gospodarka, którą uznano za jedno z dostępnych narzędzi o kluczowym znaczeniu dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. W rozdziale I pkt 12 dokumentu „Przyszłość, jakiej chcemy" szefowie państw i rządów zobowiązali się zająć tematyką Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju, a mianowicie zieloną gospodarką w kontekście zrównoważonego rozwoju i eliminacji ubóstwa oraz ramami instytucjonalnymi zrównoważonego rozwoju. Zielonej gospodarce został również poświęcony cały rozdział III dokumentu. W tym miejscu warto przytoczyć definicję zielonej gospodarki sformułowaną przez *United Nations Environmental Programme* (UNEP),[5] zgodnie z którą jest to „gospodarka przyczyniająca się do poprawy dobrobytu człowieka i zwiększenia sprawiedliwości społecznej, znacznie zmniejszająca jednocześnie zagrożenia dla środowiska i niedobór zasobów".

Kolejnym pojęciem, które wymaga przedstawienia ze względu na umieszczenie w temacie jest bezpieczeństwo żywnościowe. Definicja bezpieczeństwa żywnościowego na przestrzeni lat przeszła istotną ewolucję. Początkowo nacisk położono na fizyczną dostępność żywności. Następnie definicję bezpieczeństwa żywności rozszerzono o stronę popytową. Ostatnim elementem, o który poszerzono definicję bezpieczeństwa żywnościowego był aspekt bezpieczeństwa żywności. Zgodnie z definicją sformułowaną przez *Food and Agriculture Organization* (FAO) w 2001 r. bezpieczeństwo żywnościowe oznacza „sytuację, która ma miejsce gdy wszyscy ludzie mają w każdym czasie fizyczny, społeczny i ekonomiczny dostęp do wystarczającej, bezpiecznej i pożywnej żywności, która zaspokaja ich potrzeby żywieniowe i preferencje żywnościowe niezbędne do aktywnego i zdrowego życia".[6] Przytoczona definicja wskazuje zatem na szerokie rozumienie bezpieczeństwa żywnościowego, na które składa się dostępność fizyczna żywności, dostępność ekonomiczna żywności oraz bezpieczeństwo żywności. Należy podkreślić, iż termin bezpieczeństwo żywnościowe *(food security)* rozumiany jako zapewnienie wystarczającej ilo-

3 Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju (*World Comission on Environment and Development* – WCED) została utworzona w 1983 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Komisja ta zwana jest inaczej Komisją Brundtland, jako że na jej czele stanęła premier Norwegii Gro Harlem Brundtland (por. Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009, s. 77).

4 Our Common Future, The Word Commission on Environment and Development, New York 1987, s. 6.

5 United Nations Environmental Programme (UNEP) – Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych, agenda ONZ powołana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2997 z 16 grudnia 1972 r., której celem jest koordynowanie działaniami ONZ w zakresie ochrony środowiska.

6 The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rome 2002.

ści żywności zdolnej do zaspokojenia ludzkich potrzeb konsumpcyjnych[7] nie jest tożsamy z bezpieczeństwem żywności *(food safety)* oznaczającym bezpieczeństwo higieniczne żywności przeznaczonej do konsumpcji.[8]

Pierwszą część artykułu poświęconą przedstawieniu pojęć o kluczowym znaczeniu dla pełniejszego zrozumienia tematu, winno zakończyć przedstawienie definicji organizmów genetycznie zmodyfikowanych. W naukach przyrodniczych organizmy genetycznie zmodyfikowane *(genetically modified organisms,* GMO*)* są to organizmy uzyskiwane metodami inżynierii genetycznej, które zawierają w swoich komórkach włączony do genomu gen obcego gatunku.[9] Organizmy genetycznie zmodyfikowane zwane są też organizmami transgenicznymi. Podkreśla się, iż materiał genetyczny organizmów transgenicznych został zmieniony w celu badania i wykorzystywania nowych istot żywych o wcześniej nieznanych lub niespotykanych cechach.[10] Na użytek prawny definicję organizmów transgenicznych sformułowano m.in. w art. 2 pkt 2 dyrektywy nr 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r.[11] Zgodnie z powyższą definicją organizm genetycznie zmodyfikowany zdefiniowano jako organizm z wyjątkiem istoty ludzkiej, w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób nie zachodzący w warunkach naturalnych w skutek krzyżowania i/lub naturalnej rekombinacji.

Konieczne jest zwrócenie uwagi na brak odwołań do organizmów genetycznie zmodyfikowanych w dokumencie „Przyszłość, jakiej chcemy". Można się zastanawiać, czy oznacza to, iż rośliny transgeniczne uważane są za zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju i tym samym nie mogą zostać włączone w ramy zielonej gospodarki? Odpowiedź na to pytanie zależeć będzie od tego, który model prawny dotyczący organizmów transgenicznych będzie stanowił podstawę rozważań.

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga odniesienia się w pierwszej kolejności do ukształtowanego w USA prawnego modelu regulacji dotyczących GMO. Początkowo amerykański porządek prawny charakteryzował się rygorystycznym podejściem do kwestii prawnego uregulowania organizmów transgenicznych.[12] Wpływ na ukształtowanie regulacji prawnych w takim kształcie miało stanowisko amerykańskich uczonych zaprezentowane m.in. na sympozjum naukowym w Asilomar w Kalifornii w 1975 r. Położono wówczas nacisk na koniecz-

7 F. Albisinni, The path to the European Food Law System, [w:] F. Albisinni (red.), European Food Law, Mediolan 2012, s. 21.

8 *Ibidem,* s. 20.

9 Organizmy genetycznie zmodyfikowane, [dostęp: 12 kwietnia 2013], <http://www.encyklopedia.pwn.pl/haslo/3988744/transgeniczne–organizmy.html>

10 P. Krajewski, Ochrona prawna człowieka i jego środowiska wobec ekspansji organizmów genetycznie zmodyfikowanych w prawie wspólnotowym i międzynarodowym, Olsztyn 2010, s. 11.

11 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz. U. UE L 106 z 17.04.2001, s. 40).

12 P. Krajewski, Ochrona prawna..., *op. cit.,* s. 117.

ność ustanowienia moratorium na badania w zakresie inżynierii genetycznej do czasu określenia zasad bezpieczeństwa technik manipulacji DNA.[13] Na przestrzeni lat zwrócono jednak uwagę na komercyjny potencjał GMO, podkreślając, iż prawne regulacje winny zapewniać bezpieczeństwo korzystania z biotechnologii, ale i umożliwiać rozwój jej najnowszych osiągnięć.[14]

W konsekwencji doszło do powstania reżimu prawnego dotyczącego organizmów transgenicznych, w którym kluczową rolę odgrywa zasada istotnej równowartości.[15] Termin ten został sformułowany przez OECD w raporcie Safety Evaluation of Foods Derived by Modern Biotechnology[16] i oznacza, iż istniejące organizmy używane jako żywność lub jako źródło żywności mogą stanowić podstawę porównawczą dla oceny bezpieczeństwa spożycia nowej lub zmodyfikowanej żywności. O roli, jaką odgrywa zasada istotnej równowartości świadczy Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology,[17] w którym stwierdzono, iż produkty uzyskane metodami nowoczesnej biotechnologii nie są fundamentalnie różne od produktów konwencjonalnych. Dlatego też regulacje dotyczące GMO oparto na obowiązujących do tej pory aktach prawnych.[18]

Powyższe rozważania muszą prowadzić do wniosku, iż ustawodawca amerykański mając na uwadze pozytywne aspekty wykorzystania organizmów transgenicznych w sektorze rolno–spożywczym, nie widzi przeszkód dla wprowadzenia roślin transgenicznych w ramy zielonej gospodarki. Wśród korzyści wynikających ze stosowania roślin transgenicznych w rolnictwie wymienia się zmniejszenie zużycia nieodnawialnych zasobów surowców i energii, ochronę gleby przed erozją czy poprawę globalnego bezpieczeństwa żywnościowego. Pamiętając, iż produkty genetycznie zmodyfikowane nie są uznawane w prawie amerykańskim za fundamentalnie różne od produktów konwencjonalnych, można dojść do wniosku, iż nie będą postrzegane jako zagrożenie dla bezpieczeństwa żywności. Czy zatem GMO stanowi według ustawodawcy amerykańskiego szansę dla bezpieczeństwa żywnościowego? Na powyższe pytanie można udzielić wyłącznie odpowiedzi twierdzącej. Natomiast brak regulacji, które odnosiłyby się do ochrony zdrowia człowieka i środowiska naturalnego przed potencjalnymi zagrożeniami wynikającymi z zastoso-

13 M. Szkarłat, Żywność genetycznie zmodyfikowana w stosunkach międzynarodowych, Lublin 2011, s. 267.

14 R.K. Perrin, Regulation of Biotechnology for Field Crops, [w:] R.E. Just, J.M. Alston, D. Zilberman (red.), Regulating Agricultural Biotechnology: Economics and Policy, Springer Sicence + Business Media, LLC 2006, s. 640–641, (za:) M. Szkarłat, *op. cit.,* s. 268.

15 Zasada istotnej równowartości zwana jest inaczej zasadą istotnej ekwiwalentności czy zasadą równoważności składnikowej.

16 Safety Evaluation of Foods Derived by Modern Biotechnology, [dostęp: 24 marca 2013], <http://www.oecd.org/env/ehs/biotrack/41036698.pdf>

17 Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology, [dostęp: 24 marca 2013], <http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fusbiotechreg.epa.gov%2Fusbiotechreg%2Fread_file.nbii&ei=Z7FUUfveO4SC4gSH8YC4DQ&usg =AFQjCNEfbVSdrdqmjNwG4h3oV3gVmG7vCg&bvm=bv.44442042,d.bGE>

18 M. Rosso Grossman, Genetically Modified Crops and Food in United States, [w:] L. Bodiguel, M. Cardwell (red.), The Regulation of Genetically Modified Organisms: Comparative Approaches, New York 2010, s. 300.

wania GMO prowadzi do wniosku, iż amerykański ustawodawca nie uznaje organizmów transgenicznych jako zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju.

Z kolei rozpatrując zadane w temacie pytanie na gruncie prawa unijnego, można byłoby odpowiedzieć, iż wykorzystanie organizmów genetycznie zmodyfikowanych w sektorze rolno–spożywczym traktowane jest jako potencjalne zagrożenie dla zdrowia człowieka i środowiska naturalnego. W konsekwencji nie jest na dzień dzisiejszy możliwe dla unijnego ustawodawcy włączenie organizmów genetycznie zmodyfikowanych w ramy zielonej gospodarki, która jest postrzegana jako narzędzie o kluczowym znaczeniu dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju.

Stanowisko to jest konsekwencją zasady ostrożności, zwanej inaczej zasadą przezorności, na której przede wszystkim opierają się unijne akty prawne mające na celu uregulowanie wykorzystania GMO w sektorze rolno–spożywczym. Zgodnie z treścią art. 191 TFUE jest to jedna z zasad, które wpływają na kształt polityki UE w dziedzinie środowiska naturalnego.[19] Mając na uwadze, iż brak jest w Traktacie o Funkcjonowaniu UE definicji zasady ostrożności, należy nawiązać do Deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju, która położyła nacisk na prowadzenie przez państwa działań zapobiegawczych. W dalszej kolejności wskazano, iż tam, gdzie występuje zagrożenie poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami w środowisku, brak całkowitej, naukowej pewności nie może być powodem opóźnienia efektywnych działań, których realizacja zapobiegałaby degradacji środowiska.[20]

Zasada ostrożności znalazła odzwierciedlenie w dyrektywie 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie, w której podkreślono, iż działania państw dotyczące środowiska naturalnego powinny mieć zapobiegawczy charakter. Analiza art. 1 dyrektywy wskazuje, iż priorytetem UE jest zbliżenie przepisów państw członkowskich zgodnie z zasadą ostrożności, jak i ochrona zdrowia ludzi oraz środowiska naturalnego podczas zamierzonego uwalniania do środowiska naturalnego GMO w innym celu niż wprowadzenie do obrotu oraz podczas wprowadzenia do obrotu w charakterze lub w składzie produktów.

Wyrazem zasady ostrożności jest m.in. spoczywający na właściwym organie, do którego zgłoszono zamiar uwolnienia GMO do środowiska, obowiązek wydawania zezwolenia tylko wówczas, gdy został przekonany o bezpieczeństwie takiego wprowadzenia do obrotu dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Brak pewności naukowej, co do konsekwencji wykorzystania organizmów transgenicznych w sektorze rolno–spożywczym sprawia, iż ustawodawca unijny uważa za nie-

19 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (Dz. U. C 83 z 30.3.2003 r., s. 47).

20 Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój" – Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3–14.06.1992 r., Warszawa 1993.

zbędne podejmowanie działań kontrolujących ryzyko i zapobiegających potencjalnemu zagrożeniu dla zdrowia człowieka i środowiska naturalnego.

W świetle powyższych rozważań GMO nie jest zatem postrzegane przez ustawodawcę unijnego jako szansa dla bezpieczeństwa żywnościowego poprzez wyeliminowanie problemu głodu i niedożywienia. Stosowanie roślin genetycznie zmodyfikowanych nie daje bowiem według ustawodawcy unijnego gwarancji bezpieczeństwa dla zdrowia człowieka i środowiska, a zatem brak jest spełnienia jednej z przesłanek bezpieczeństwa żywnościowego w postaci bezpieczeństwa żywności.

Niemniej jednak wymaga zasygnalizowania brak pełnej zgody państw członkowskich UE co do roli, jaką GMO winno odgrywać w rolnictwie i przemyśle spożywczym. Takie kraje, jak Holandia, Dania czy Hiszpania wymieniane są w gronie państw, które opowiadają się za szerokim korzystaniem z osiągnięć nowoczesnej biotechnologii. W ich ocenie GMO nie jest zagrożeniem dla zrównoważonego rozwoju, lecz szansą m.in. dla bezpieczeństwa żywnościowego. Państwa te nie widzą przeszkód, aby GMO zostało wprowadzone w ramy zielonej gospodarki. Wydaje się jednak, iż UE nie znowelizuje w najbliższym czasie restrykcyjnego prawa dotyczącego organizmów transgenicznych, co wynika z negatywnego stanowiska zajmowanego przez pozostałe państwa członkowskie, takie jak Polska, Austria czy Francja. Państwa te podejmowały na przestrzeni lat nie zawsze zgodne z prawem unijnym działania legislacyjne, których celem było chociażby wyeliminowanie upraw odmian GM z terytorium ich krajów, czy zakazanie obrotu materiałem siewnym odmian GMO.

W świetle powyższych rozważań nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi na postawione w temacie referatu pytanie. Przeprowadzona analiza pokazuje, że odpowiedź ta zależeć będzie przede wszystkim od obowiązującego modelu prawnego dotyczącego organizmów genetycznie zmodyfikowanych, który jest pochodną aksjologicznych wyborów ustawodawców. Omówione regulacje prawne UE oraz USA opierają się na odmiennych zasadach, co prowadzi do niekompatybilności stanowiska obu podmiotów w zakresie wykorzystania organizmów transgenicznych w sektorze rolno–spożywczym. Podczas gdy Stany Zjednoczone Ameryki reprezentują pogląd, iż GMO jest szansą dla bezpieczeństwa żywnościowego i nie stanowi zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju, to UE widzi w organizmach transgenicznych potencjalne zagrożenie dla zdrowia człowieka i środowiska naturalnego.

Nie budzi zatem wątpliwości, dlaczego rośliny transgeniczne nie zostały włączone w ramy zielonej gospodarki podczas Konferencji Rio +20. Taka propozycja spotkałaby się niewątpliwie ze zdecydowanym sprzeciwem ze strony UE, która w zakresie organizmów transgenicznych stworzyła reżim prawny uważany za najbardziej restrykcyjny na świecie. W przypadku czysto hipotetycznego założenia, iż

rośliny transgeniczne stałyby się elementem zielonej gospodarki, powstałaby wątpliwość co do skutecznego realizowania idei zrównoważonego rozwoju.

Na marginesie warto zauważyć, iż ze względu na prognozy dotyczące wzrostu liczby ludności, konieczne jest poszukiwanie nowych, efektywniejszych rozwiązań produkcji żywności. W tym celu badania dotyczące potencjalnych zagrożeń dla zdrowia człowieka i środowiska naturalnego wynikających z wykorzystania GMO w przemyśle rolno–spożywczym powinny być kontynuowane, prawo natomiast aktualizowane wraz z postępem naukowo–technicznym.

GMOs – A CHANCE FOR FOOD SECURITY OR A THREAT TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT?

Key words: genetically modified organisms, sustainable development, EU, USA, precautionary principle, principle of equality

The aim of the Conference Rio+20 which took place in June 2012 was to find appropriate ways to achieve sustainable development. The main theme of the Conference was the green economy whis is considered as one of the principals instruments to reach this goal. The subject of the article is to answer whether GMOs are a chance for food security or a threat to sustainable development? If we arrive at conclusion that genetically modified organism is the threat to sustainable development, it will not be recognized as a part of green economy. EU and USA law on GMO serves as a base for reflections. The article is divided into two parts: general and specific. The first part presents the definition of sustainable development, food security and genetically modified organisms. The second part describes precautionary principle and principle of equality which determined EU and USA law on GMO.

Magdalena Micińska–Bojarek[1]

Bezpieczeństwo żywności a organizmy genetycznie modyfikowane. Instrumenty administracyjno–prawne

1. Uwagi wprowadzające

Żywność jest elementem środowiska naturalnego, tak jak zwierzęta, rośliny i grzyby. W ostatnim półwieczu, a zwłaszcza w ostatnich dziesiątkach lat, naturalne warunki rozwoju świata roślinnego i zwierzęcego zostały znacznie zmienione poprzez postępujące zanieczyszczenia wody, gleby i powietrza.[2] Industrializacja i chemizacja środowiska doprowadziły do poważnego zanieczyszczenia artykułów żywnościowych.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku do konwencjonalnych zanieczyszczeń żywności doszedł nowy problem, a mianowicie – organizmy genetycznie zmodyfikowane, tzw. GMO.[3] Aktualnie możemy stwierdzić, że technologia GMO jest najbardziej ekspansywną i najszybciej adaptowalną technologią w historii rolnictwa. Globalna powierzchnia upraw wynosi dziś około 170 mln ha, co stanowi 12% światowego areału.[4] Roślinom genetycznie modyfikowanym nadaje się cechy pożądane w przemyśle: zwiększoną tolerancję na herbicydy i pestycydy, odporność na szkodniki i niekorzystne warunki środowiska, przedłużenie trwałości. Znajduje to szerokie zastosowanie w nasiennictwie oraz wielkoareałowej uprawie soi, kukurydzy, bawełny, rzepaku i ryżu. Liderami światowej produkcji są Stany Zjednoczone, znajduje się tam ponad połowa areału upraw transgenicznych (577 mln ha), inne kraje o znacznej powierzchni upraw to: Argentyna, Brazylia, Kanada, Indie, Chiny. Wartość światowej sprzedaży nasion i zbiorów liczona jest w setkach miliardów dolarów.

Żywność GMO to niewątpliwie nowy element w diecie ludzi i zwierząt. Wprowadzanie do łańcucha pokarmowego obcych białek powstałych w wyniku zasto-

1 Kujawsko–Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
2 J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska–Boć, Ochrona środowiska, Kolonia Limited 2008, s. 271.
3 Od ang. *genetically modified organizm* – organizm modyfikowany genetycznie.
4 http://www.portalspozywczy.pl/zboza–oleiste/wiadomosci/powierzchnia–upraw–gmo–wzrosla–w–2012–r–o–6–proc,83303.html

sowań biotechnologii wymusza pytania o bezpieczeństwo tej żywności dla zdrowia i życia. Kwestia GMO od lat stanowi przedmiot zainteresowania prawodawstwa międzynarodowego oraz Unii Europejskiej, przy czym można w tym przedmiocie wyodrębnić różne modele regulacji. Organizacje międzynarodowe takie jak FAO, WHO, OECD, WTO kierują się koncepcją „zasadniczej równoważności" przyjmując, że żywność GM[5] jest zasadniczo taka sama jak naturalna. Na tak liberalnym podejściu zaważyło stanowisko amerykańskiej Agencji ds. Żywności i Leków (FDA), która już na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy w USA wprowadzano do uprawy pierwsze rośliny transgeniczne stwierdziła, że tego typu produkty nie różnią się od roślin konwencjonalnych. Taki punkt widzenia utrwalono później w raportach opublikowanych przez FAO, WHO, OECD. Jest to tzw. podejście sektorowe, w ramach którego GMO traktowane jest jak każdy inny składnik danego produktu i poddawany jest regulacjom dotyczącym całego produktu w ramach istniejących systemów prawnych dotyczących żywności i ochrony roślin. W praktyce oznacza to jednak brak kompleksowej kontroli bezpieczeństwa tego typu żywności.[6]

Natomiast prawo i polityka UE, uwzględniając zwłaszcza sprzeczne doniesienia naukowe związane ze szkodliwością żywności GM, daje wyraz zasadzie przezorności, zgodnie z którą prawodawca zobowiązany jest podejmować działania zapobiegawcze zawsze, o ile nie został dowiedziony brak negatywnych oddziaływań na środowisko *(in dubio pro natura).*[7] Prawo UE skupia się więc na zapewnieniu szczelnej kontroli nad całym procesem tworzenia nowych roślin i ich produktów, począwszy od prac laboratoryjnych, poprzez możliwości ich przemieszczania aż do pojawienia się produktów gotowych do sprzedaży wraz z odpowiednimi oznaczeniami. W drodze rozporządzeń zunifikowana została procedura wprowadzania do obrotu, monitoringu oraz etykietowania żywności i pasz GMO.[8] Warto zauważyć, że tak ostrożne podejście UE do spraw GMO stało się przedmiotem procesu przed organami WTO. W 2003 r. Stany Zjednoczone, Kanada i Argentyna złożyły bowiem przeciw Unii pozew do WTO zarzucając jej nielegalne ograniczanie międzynarodowego handlu.[9] Ostatecznie WTO podzieliło argumenty powodów, co dla UE oznacza konieczność ponoszenia poważnych kar finansowych za odmowę importu wołowiny i drobiu uzyskanych z hodowli zwierząt ze zmodyfikowanym hormonem wzrostu.[10]

5 Genetycznie modyfikowanej.
6 J. Seremak–Bulge, K. Hryszko, W. Józwiak, R. Urban, Raport: Rośliny genetycznie zmodyfikowane. Uwarunkowania ekonomiczne i prawne w Polsce, Izba Gospodarcza Handlowców, Przetwórców Zbóż i Producentów Pasz, Warszawa 2006, s. 7.
7 J. Jendrośka, M. Bar, Prawo ochrony środowiska. Podręcznik, Wrocław 2005, s.174.
8 J. Seremak–Bulge, K. Hryszko, W. Józwiak, R. Urban, Raport: Rośliny genetycznie..., *op. cit.,* s. 8.
9 http://www.euractiv.com/trade/wto–panel–rules–eu–gmo–moratorium–illegal/article–152341
10 Od dziesięciu już lat UE corocznie płaci 116 mln USD kary na rzecz USA i około 11 mln USD na rzecz Kanady z tytułu z odmowy importu wołowiny i drobiu uzyskanych z hodowli zwierząt karmionych genetycznie modyfikowanym hormonem wzrostu. http://www.reuters.com/article/2009/01/15/us–usa–eu–beef–sanctions–idUSTRE50E5OU20090115

Warto nadmienić, że jeszcze bardziej restrykcyjną politykę żywnościową wobec GMO prowadzi Federacja Rosyjska, gdzie obowiązuje zakaz upraw roślin modyfikowanych genetycznie oraz zakaz wprowadzania do obrotu tego typu produktów.[11]

Celem niniejszego artykułu jest zasygnalizowanie zagrożeń zdrowotnych i środowiskowych wiążących się z produkcją żywności i paszy GM oraz przedstawienie najważniejszych instrumentów prawnych szczebla międzynarodowego, unijnego i krajowego, służących niwelowaniu tych zagrożeń wraz z oceną ich skuteczności.

2. Zagrożenia zdrowotne i środowiskowe związane z produkcją żywności i paszy modyfikowanej genetycznie

Badaniom nad toksycznością żywności i paszy GM towarzyszą liczne kontrowersje. Naukowcy reprezentujący różne instytuty badawcze nierzadko otrzymują całkowicie sprzeczne wyniki. Zważywszy jednak na zasadę przezorności, należy zaakcentować te doświadczenia, które wskazują na poważne zagrożenia zdrowotne wynikające z przyswajania żywności i paszy GM.

Na wstępie należy zaznaczyć, że dostępne badania dotyczą tylko organizmów zwierzęcych, natomiast w odniesieniu do ludzi doświadczeń takich w ogóle się nie przeprowadza.[12] Odnośnie zagrożeń typowo zdrowotnych już w 1999 roku stwierdzono uszkodzenia jelit i układu odpornościowego u szczurów karmionych ziemniakami GM.[13] Kolejne eksperymenty dowiodły, iż samice szczurów przyswajające wyłącznie soję GM rodzą mniejsze niż wskazuje norma szczenięta. Znaczny odsetek młodych umiera wkrótce po urodzeniu, a ich organy wewnętrzne wykazują liczne patologie.[14] Badania na kilku generacjach chomików wykazały, że w trzecim pokoleniu zwierzętom wyrastały włosy w pyskach – zjawisko nie występujące w grupie kontrolnej, wyraźnie zaczęła też spadać zdolność do reprodukcji, osobniki stawały się sterylne.[15] Udowodniono też, że w żywności GM znajdują się niebezpieczne pozostałości herbicydów,[16] alergeny, toksyczne białka,[17] a ponadto istnieje ryzy-

11 http://www.portalspozywczy.pl/zboza–oleiste/wiadomosci/rosja–mowi–niet–gmo,79854.html
12 T. Żarski i in., Aktualny stan wiedzy…, *op. cit.,* s. 464.
13 S. Ewen, A. Pusztai, Effect of diets containing genetically modified potatoes expressing Galanthus nivalis lectin on rat small intestine, Lancet nr 354 z 1999, s. 1353–1354.
14 I. Jermakowa, Influence of genetically modified soya on the birth–weight and survival of rat pups, [in:] Proceedings of the Conference Epigenetics, Transgenic Plants & Risk Assessment 2006, p. 41–48.
15 A. Surow, Russia says genetically modified foods are harmful: http://english.ruvr.ru/2010/04/16/6524765.html
16 T. Żarski, H. Żarska, Uprawy roślin odmian modyfikowanych genetycznie i stosowanie w żywieniu ludzi i jako pasze dla zwierząt, drogą do poprawy jakości życia czy zagrożeniem dla zdrowia i środowiska? Cz. 1 i 2, „Przegląd Zbożowo–Młynarski" 2012, R. 56, nr 1, s. 24–26.
17 M. Chorąży, Zagrożenia roślinami transgenicznymi, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Warszawa 2007, s. 3.

ko przenoszenia odcinków transgenicznego DNA z soi i kukurydzy do organizmów człowieka i zwierząt.[18]

Odnośnie zagrożeń środowiskowych najpoważniejsze polega na niekontrolowanym rozprzestrzenieniu się roślin transgenicznych w środowisku naturalnym.[19] Organizmy modyfikowane zdolne są bowiem do rozmnażania i przenoszenia swych zmienionych cech na kolejne pokolenia.[20] Pyłek tych roślin utrzymuje się w powietrzu przez kilka godzin i unoszony przez wiatr może zanieczyścić konwencjonalne uprawy oraz dziko rosnące gatunki pokrewne na odległość setek kilometrów, może on również spowodować zanieczyszczenie miodu.[21] Kontaminacja pyłkiem wymaga stosowania ochronnych stref buforowych, których szerokości nie da się racjonalnie oszacować. Poprzez „przypylenie" cechy odporności na herbicydy z rzepaku GM Rundup – Ready na spokrewnione z rzepakiem chwasty powstają nowe odmiany chwastów tolerujące ten herbicyd (tzw. superchwasty). W roku 2011 w USA około trzydziestu tysięcy rolników złożyło pozwy przeciwko kartelowi Monsanto o odszkodowanie w związku ze skażeniem konwencjonalnych upraw pyłkiem GM.[22] Uprawy transgenicznej kukurydzy i rzepaku zawierające toksynę Bt dającą odporność na pestycydy, prowadzą do wyniszczenia nie tylko docelowego szkodnika, lecz również owadów pożytecznych, takich jak pszczoły i biedronki.

3. Instrumenty prawne służące niwelowaniu zagrożeń związanych z GMO

3.1. Klauzule ogólne

Podstawowym instrumentem prawa międzynarodowego odnoszącym się do redukowania zagrożeń wynikających z GMO jest klauzula bezpieczeństwa przewidziana przez Protokół Kartageński do Konwencji o ochronie różnorodności biologicznej.[23] Protokół określa zasady i procedury dotyczące bezpiecznego przemieszczania, przekazywania i wykorzystania żywych zmodyfikowanych organizmów (tzw. LMO[24]), które mogą wywierać negatywny wpływ na zachowanie i zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej, z uwzględnieniem zagrożeń dla ludzkiego zdrowia. Zawarta w protokole klauzula bezpieczeństwa stanowi,

18 Zapis stenograficzny (1012) z 83. posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 14 lipca 2009 r. dostępny w Internecie: http//:ww.senat.gov.pl/k7/kros/2009/083/rrw/htm

19 Oświadczenie Komitetu Ochrony Przyrody PAN w sprawie uwalniania do środowiska organizmów modyfikowanych genetycznie, Kraków 2010, http://www.icppc.pl/antygmo/pliki/komitet_ochorny_przyrody_pan.pdf

20 T. Żarski i in, Aktualny stan wiedzy…, *op. cit.,* s. 463.

21 W UE miód zawierający GMO musi uzyskać pozwolenie na wprowadzenie do obrotu i nie ma tu znaczenia fakt, że modyfikacja miała charakter niezamierzony, por. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 września 2011 roku w sprawie C–442/09 Karl Heinz Bablok i in. przeciwko Freistaat Bayern.

22 http://rt.com/usa/news/farmers–monsanto–organic–farms–323/

23 Protokół Kartageński o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej, sporządzony w Montrealu dnia 29 stycznia (Dz.U. 2004 Nr 216, poz. 2201).

24 Od ang. *Living Modified Organisms,* są to organizmy zdolne do przenoszenia i replikacji swego DNA.

że strona importująca może w dowolnym czasie, w świetle nowych informacji naukowych na temat potencjalnego negatywnego wpływu na zachowanie i zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej, a także przy uwzględnieniu zagrożeń dla życia człowieka, dokonywać rewizji i zmiany decyzji dotyczących zamierzonego przewozu transgranicznego.[25] Mimo tego, że stronami Protokołu z Kartageny są 132 państwa, nie może on zostać uznany za efekt międzynarodowego konsensusu, albowiem najważniejsi światowi producenci GMO nie są jego stronami.

Ogólną klauzulę ochronną przewiduje też prawo unijne, a mianowicie – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG.[26] O ile klauzula bezpieczeństwa dotyczy tylko LMO, to klauzula ochronna dotyczy wszystkich rodzajów GMO: zarówno wprowadzonego do obrotu materiału siewnego, pasz, jak i gotowych produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi. W oparciu o klauzulę ochronną każde państwo członkowskie może tymczasowo ograniczyć lub zakazać stosowania lub sprzedaży określonego rodzaju GMO na swoim terytorium. Państwo to musi jednak wykazać na podstawie danych naukowych, że to konkretne GMO stanowi ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska. Decyzja państwa członkowskiego podlega zatwierdzeniu przez Komisję Europejską. Na podstawie tej klauzuli wydano zakazy używania GMO w wielu krajach UE,[27] w tym w Polsce.[28]

3.2. Krajowy zakaz upraw GM w państwach członkowskich UE

Rozporządzenie (WE) nr 1946/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych[29] dokonuje wdrożenia do prawa UE Protokołu z Kartageny w sprawie bezpieczeństwa biologicznego do Konwencji o różnorodności biologicznej poprzez przyznanie państwom członkowskim swobody w zakresie zakazywania uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium.[30] W oparciu o to rozporządzenie i znowelizowaną w 2011 roku dyrektywę 2001/18/

25 W celu realizacji postanowień protokołu kartageńskiego na obszarze Wspólnoty dnia 15 lipca 2003 r. wydane zostało rozporządzenie (WE) nr 1946/2003 w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

26 Dz. Urz. L 106 z 17.4.2001 r.

27 Zakaz dotyczący kukurydzy Bt 176: Austria, Luksemburg, Niemcy; kukurydzy MON810: Austria, Grecja, Wegry; kukurydzy T25: Austria; rzepaku Topas 19/2: Grecja, Francja, rzepaku S1xRF2: Francja.

28 Decyzja Komisji z dnia 8 maja 2006 r. zezwalająca Rzeczypospolitej Polskiej na wprowadzenie zakazu stosowania na swym terytorium szesnastu genetycznie zmodyfikowanych odmian kukurydzy o modyfikacji genetycznej MON 810 wymienionych we Wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, zgodnie z dyrektywą 2002/53/WE (Dz. Urz. WE L 124 z 11.5.2006 r.).

29 Dz. Urz. L 287/1 z 5.03.2003 r.

30 Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazania uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie na swoim terytorium (COM(2010)0375 – C7–0178/2010 –2010/0208(COD)).

WE państwa członkowskie mogą ograniczać lub zakazywać upraw GM na swoim terytorium lub jego części bez odwoływania się w tym celu do klauzuli ochronnej. Ich decyzje nie potrzebują zatwierdzenia przez Komisję, ale państwa członkowskie muszą poinformować o swojej decyzji pozostałe państwa członkowskie i Komisję na miesiąc przed wprowadzeniem środków. Nowe podejście ma na celu osiągnięcie odpowiedniej równowagi pomiędzy utrzymaniem unijnego systemu zatwierdzania a swobodą państw członkowskich w zakresie decydowania o uprawie GMO na swoim terytorium. W związku z wprowadzeniem tego nowego instrumentu odnoszącego się do nasion i upraw genetycznie modyfikowanych, system klauzuli ochronnej będzie miał teraz głównie zastosowanie do gotowych produktów żywności i paszy GM.

3.3. Wprowadzanie do obrotu żywności i paszy GMO w UE

Wprowadzanie do obrotu żywności i paszy GMO oznacza posiadanie żywności lub paszy do celu sprzedaży, w tym oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie, oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania.

Początkowo, wprowadzanie GMO do obrotu było uregulowane w krajach Wspólnoty ogólnie dyrektywą nr 2001/18/WE. Jej przepisy zostały implementowane do ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych.[31] Oprócz wydawania zezwoleń na wprowadzenie do obrotu GMO ustawa ta regulowała również procedury związane z wydawaniem zgody na zamierzone uwolnienie do środowiska i zamknięte użycie GMO oraz zezwolenia na wywóz lub tranzyt produktów GMO. Do końca 2003 r. Minister Środowiska był więc organem właściwym do podejmowania decyzji w powyższych sprawach. W roku 2004 przedmiotowa regulacja uległa gruntownej zmianie wynikającej z wejścia w życie dwóch rozporządzeń unijnych:

- rozporządzenia nr 1829/2003/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy,[32]
- rozporządzenia nr 1830/2003/WE z dnia 22 września 2003 r. dotyczącego możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniającego dyrektywę 2001/18/WE.[33]

31 T. j. Dz.U. 2007 Nr 36, poz. 233.
32 Dz. Urz. L 268 z 18.10.2003.
33 Dz. Urz. L 268 z 18.10.2003.

Decyzje odnośnie zamkniętego użycia GMO oraz zamierzonego uwolnienia GMO nadal wydawane są na szczeblu krajowym,[34] natomiast procedura wprowadzenia do obrotu GMO jest jednolita we wszystkich państwach członkowskich i jest ona zatwierdzana na podstawie głosowania kwalifikowaną większością głosów w Komisji Europejskiej. Rola organów krajowych, tj. Ministra Środowiska – w przypadku zezwolenia na wprowadzenie do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktu oraz Głównego Inspektora Sanitarnego – w przypadku zezwolenia na wprowadzanie do obrotu żywności i paszy GM ogranicza się do przyjmowania i wstępnej weryfikacji wniosków, które winny być niezwłocznie przekazane Komisji Europejskiej i Europejskiemu Urzędowi ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA).

W zakresie przepisów dotyczących wprowadzania GMO do obrotu, w całej UE obowiązują dwie równoległe ścieżki autoryzacji. Zezwolenie na wprowadzenie do obrotu GMO nie będących żywnością i paszą jest nadal regulowane dyrektywą 2001/18/WE, a zatem organem właściwym pozostaje tu Minister Środowiska. Procedura ta dotyczy produktów przykładowo ziemniaków na papier, rzepaku na bio–paliwo, kwiatów ciętych. Natomiast zezwolenie na wprowadzanie do obrotu żywności i pasz GMO uzyskuje się zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu 1829/2003/WE. W tym przypadku decyzję podejmuje Komisja biorąc pod uwagę opinię naukową wydaną przez EFSA.

Produkt GMO[35] dopuszczony do obrotu na podstawie wniosku jednego państwa jest jednocześnie dopuszczony do obrotu na trenie całej Unii Europejskiej. Dotyczy to zarówno produktów dopuszczanych na podstawie rozporządzenia, jak i dyrektywy. Decyzje wydawane są na okres nie przekraczający 10 lat.

Warto zwrócić uwagę, że przepisy rozporządzenia 1829/2003/WE odnoszą się tylko do żywności i paszy wyprodukowanej „z" GMO, a nie żywności i paszy z zawartością GMO.[36] Kryterium decydującym jest ustalenie, czy materiał uzyskany z genetycznie zmodyfikowanego materiału źródłowego występuje lub nie występuje w żywności lub paszy. W związku z powyższym mięso i nabiał pochodzące od zwierząt karmionych paszą GM nie są uznawane za żywność GM. Nie podlegają zatem uregulowanemu rozporządzeniem 1829/2003/WE procesowi autoryzacji ze względów bezpieczeństwa (opinia naukowa EFSA), a w dalszej konsekwencji nie podlegają wymogom oznakowania i monitoringu określonym w rozporządzeniu 1830/2003/WE.

34 Kwestie wydawania zezwolenia na wywóz lub tranzyt produktów GMO również zostały uregulowane na szczeblu unijnym – rozporządzeniem nr 1946/2003/WE w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

35 Stosownie do definicji legalnej zawartej w dyrektywie 2001/18/WE produkt GMO to preparat złożony z GMO lub zawierający jedno lub wiele GMO, który zostaje wprowadzony do obrotu.

36 Zgodnie z definicją legalną zawartą w rozporządzeniu genetycznie zmodyfikowana żywność – oznacza żywność zawierającą, składającą się lub wyprodukowaną z GMO (art. 2 pkt 6).

3.4. Etykietowanie żywności i paszy w UE

Wprowadzone do obrotu produkty GMO muszą być prawidłowo oznaczone. Wymogi te przewiduje zarówno dyrektywa 2001/18/WE i rozporządzenie nr 1830/2003/WE. Etykieta z napisem: „produkt zawiera organizmy zmodyfikowane genetycznie" lub „...wyprodukowano z genetycznie modyfikowanego (nazwa organizmu)" umożliwia konsumentowi swobodę świadomego wyboru a zarazem kreowanie rynku zbytu na produkty GM. Warto podkreślić, że zgodnie z rozporządzeniem 1830/2003/WE obowiązkowi oznakowania nie podlegają produkty spożywcze zawierające GMO w ilości mniejszej niż 0,9%, pod warunkiem, że obecność organizmów genetycznie zmodyfikowanych jest przypadkowa lub technicznie nieunikniona. Wymóg oznakowania nie obejmuje także produktów otrzymanych za pośrednictwem GMO, czyli takich, które są pozyskiwane z pomocą materiału genetycznie modyfikowanego, lecz nie zawierają go w produkcie końcowym – jak przykładowo ser produkowany za pomocą enzymu modyfikowanego genetycznie, który nie występuje jednak w produkcie końcowym. To samo dotyczy mięsa i nabiału pozyskanych ze zwierząt karmionych paszą genetycznie modyfikowaną lub poddawanych terapii lekami genetycznie modyfikowanymi.[37] Te produkty nie muszą być specjalnie oznakowane.

Zarówno dyrektywa 2001/18/WE, jak i rozporządzenie 1830/2003 wprowadzają specyficzną formę nadzoru i kontroli, którą jest monitorowanie produktów GMO już wprowadzonych do obrotu. Ma to na celu umożliwienie uruchomienia systemu wczesnego ostrzegania, który wyeliminuje sam produkt, jak i związane z nim zagrożenia.

Wprowadzanie do obrotu produktów GMO odbywa się z udziałem społeczeństwa. Przepisy te są bardzo pożądane przez organizacje konsumenckie i wiążą się z szerszą tendencją wprowadzania elementów demokracji do współczesnych regulacji prawnych.[38] Jednakowoż uwagi zgłaszane z udziałem społeczeństwa mają charakter wyłącznie opiniodawczy i nie wiążą KE w procesie podejmowania decyzji.

Decyzje KE w tych sprawach są promulgowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Ponadto podstawowe dokumenty związane ze sprawą, takie jak wniosek o wdanie decyzji, opinia naukowa EFSA podlegają zasadzie dostępu informacji o środowisku i upowszechniane są w internetowym rejestrze.[39]

37 I. Wrześniewska–Wal, Prawne aspekty wprowadzania do obrotu żywności genetycznie zmodyfikowanej, „Borgis – Postępy Nauk Medycznych" 2009, nr 4, s. 310–316.

38 Zob. szerzej M. Micińska, Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, Instrumenty administracyjno–prawne, Toruń 2011.

39 http://ec.europa.eu/food/dyna/gm_register/index_en.cfm w rejestrze znajduje się wykaz kilkudziesięciu produktów wraz z podstawową dokumentacją wprowadzenia do obrotu, przede wszystkim są to nowe odmiany kukurydzy, soi i rzepaku.

3.5. Instrumenty prawa krajowego

Obowiązująca do grudnia 2012 r. ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie[40] zakazywała dopuszczania do obrotu na terytorium RP materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych i wpisywania odmian tych roślin do krajowego rejestru. Wniosek o wpis do krajowego rejestru odmian wymagał złożenia przez hodowcę oświadczenia, że odmiana nie jest genetycznie zmodyfikowana. Jednakże obowiązujący w ustawie zakaz wprowadzenia do obrotu materiału siewnego nie był tożsamy z zakazem upraw GM. W związku z brakiem takiego zakazu rolnicy kupowali nasiona za granicą i zasiewali je w Polsce.[41]

Powyższe przepisy ustawy o nasiennictwie zostały zaskarżone przez Komisję Europejską jako niezgodne z prawem unijnym.[42] Po rozpoznaniu skargi ETS przychylił się do argumentów strony skarżącej stwierdzając, że jednostronne środki krajowe w postaci ogólnego zakazu obrotu materiałem siewnym GMO oraz ogólnego zakazu wpisu odmian genetycznie zmodyfikowanych do rejestru krajowego – naruszają w sposób oczywisty prawo unijne.[43]

W dniu 9 listopada 2012 r. Sejm uchwalił zatem nową ustawę o nasiennictwie,[44] która harmonizuje prawo krajowe ze znowelizowaną dyrektywą 2001/18/WE (por. paragraf III. 2. niniejszego artykułu). W sprawach GMO ustawa ta wykonuje wspomniany wyżej wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości tym samym znosi zakazy rejestracji odmian i obrotu materiałem siewnym odmian GMO, jako przepisów uznanych za niezgodne z prawem UE. Jednakowoż na podstawie art. 104 ust. 9 nowej ustawy Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić zakaz stosowania materiału siewnego określonych odmian (w tym odmian GMO), kierując się ich nieprzydatnością do uprawy w warunkach klimatyczno–glebowych Rzeczypospolitej Polskiej lub koniecznością uniknięcia zagrożeń zdrowia ludzi, zwierząt, roślin oraz środowiska. Minister właściwy do spraw rolnictwa powiadamia Komisję Europejską o wydaniu takiego rozporządzenia i przyczynach uzasadniających jego wydanie (art. 104 ust. 10). W oparciu o ten przepis wydano już dwa rozporządzenia: w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego odmian kukurydzy

40 T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 41, poz. 271.

41 Dane Polskiego Związku Producentów Kukurydzy wskazują, że w ostatnich latach nastąpił dziesięciokrotny wzrost areału kukurydzy odmiany MON810.

42 Wyrok Trybunału sygn. C–165/08 – Komisja przeciwko Polsce Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 16 lipca 2009 r.

43 Sąd stwierdził, iż: „Państwo członkowskie, które zakazuje swobodnego obrotu materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz wpisu odmian genetycznie zmodyfikowanych do krajowego rejestru odmian, uchybia zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 22 i 23 dyrektywy 2001/18 w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę 90/220, jak również na mocy art. 4 ust. 4 i art. 16 dyrektywy 2002/53 w sprawie wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych".

44 Dz.U. z 2012 r., poz. 1512.

MON810[45] oraz w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego ziemniaka odmiany Amfora.[46]

Kolejną ważną ustawą zawierającą instrumenty odnoszące się do GMO jest ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach.[47] Wprowadza ona generalny zakaz wytwarzania i żywienia zwierząt paszami genetycznie modyfikowanymi i organizmami genetycznie modyfikowanymi przeznaczonymi do użytku paszowego, przy czym zakazy te nie funkcjonują w praktyce, albowiem objęte są trwającym do stycznia 2017 roku moratorium.

Na uwagę zasługuję również ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia,[48] która czuwa nad realizacją rozporządzeń unijnych nr 1829/2003 i 1830/2003 poprzez wskazanie organu właściwego do kontroli i nadzoru w tym zakresie. Jest nim Główny Inspektor Sanitarny.

Lokalnym instrumentem służącym eliminacji zagrożeń wynikających z GMO jest ustanawianie tzw. stref wolnych od GMO. Pod tą nazwą rozumie się obszar, w obrębie którego rośliny GM nie są uprawiane, przetwarzane, ani sprzedawane. Taką strefą może być: województwo, powiat, gmina, miejscowość, a także przetwórnia, sklep, czy gospodarstwo. Pierwszą strefą wolną od GMO została gmina Chmielnik, na podstawie uchwały Rady Gminy podjętej dnia 23 lipca 2004 r. Aktualnie takimi strefami jest też większość województw oraz ponad 200 gospodarstw indywidualnych. Jednak uchwały takie wyrażają jedynie stanowisko organów, które je podjęły i nie zobowiązują rolników do zaniechania uprawy genetycznie zmodyfikowanych odmian.[49]

4. Podsumowanie i wnioski końcowe

Znaczna część specjalistów, zwłaszcza tych nie powiązanych interesem indywidualnym z korporacjami biotechnologicznymi, uważa, że wprowadzanie do obrotu żywności i paszy genetycznie zmodyfikowanej niesie ze sobą poważne ryzyko dla zdrowia i życia ludzi oraz dla środowiska. Prawo unijne i krajowe przewiduje jednak szereg skutecznych instrumentów prawnych służących niwelowaniu tych zagrożeń. Klauzula ochronna z dyrektywy nr 2001/18/WE umożliwia wprowadzenie zakazów odnośnie upraw i wprowadzenia do obrotu produktów GMO. Rząd polski zastosował ją w 2006 r. odnośnie kilkunastu odmian kukurydzy o modyfikacji genetycznej MON810. Nowym instrumentem krajowym dla państw członkowskich

45 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego odmian kukurydzy MON 810 (Dz.U. z 2013 r., poz. 39).
46 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego ziemniaka odmiany Amfora (Dz.U. z 2013 r., poz. 27).
47 Dz.U. z 2006 r. Nr 144, poz. 1045.
48 T.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.
49 J. Seremak–Bulge i in., Rośliny genetycznie..., *op. cit.,* s. 9.

UE wprowadzonym nowelizacją do dyrektywy 2001/18/WE jest możliwość zakazu wprowadzania materiału siewnego określonych odmian produktów GMO. W prawie RP instrument ten przybrał formę rozporządzenia Rady Ministrów do ustawy o nasiennictwie. Wzorem innych państw UE należy pilnie objąć takim zakazem także odmiany rzepaku GM. Instrumentem wspomagającym w tym zakresie jest rozwijanie lokalnych stref wolnych od GMO.

Ponieważ przepisy UE nie przewidują wymogu znakowania mięsa i nabiału pozyskiwanego ze zwierząt karmionych paszami GM, przez co nie pozostawiają konsumentom prawa świadomego wyboru produktów całkowicie wolnych od GMO, zważywszy ponadto na fakt, że ponad połowa ogólnej ilości pasz dostępnych na rynku krajowym zawiera pochodzącą z importu śrutę sojową GM[50] – powinno się zastosować klauzulę ochronną na pasze zawierające soję GM. Odnośnie zaś produktów spożywczych dostępnych na rynku krajowym należy często i skrupulatnie przeprowadzać kontrole dotyczące prawidłowości etykietowania produktów GMO oraz informować społeczeństwo o ryzyku związanym z przyswajaniem tego typu żywności.

Zważywszy na fakt, że kraj nasz zaliczany jest do grupy państw europejskich o najwyższym wskaźniku bioróżnorodności i że Polacy w dużym stopniu bazują na własnym rolnictwie, w którym zatrudnionych jest około 15% pracowników, właściwe organy władzy w procesie tworzenia i stosowania prawa powinny preferować raczej rolnictwo konwencjonalne i ekologiczne, a nie uprawy GMO. Jest to uzasadnione przede wszystkim względami zdrowotnymi i środowiskowymi, ale także rozwojem wolnego od GMO eksportu, m.in. do Federacji Rosyjskiej.

50 Wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa NIK do Głównego Lekarza Weterynarii z dnia 26 sierpnia 2006 r., http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki–kontroli–nik/kontrole,4388.html

Magdalena Micińska–Bojarek

FOOD SAFETY AND GENETIC MODIFIED ORGANISMS – ADMINISTRATIVE LAW INSTRUMENTS

Key words: food safety, genetically modified organisms (GMOs), labeling, administrative law instruments, Cartagena protocol, safety clauses

Food is one components of environment such as animals plants and mashrooms. In the second half of the 20th century industrialization and chemization of environment led to serious contamination of food chain In the 1990s, alongside conventional certain, foodstuffs contaminations was appear a new issue – genetic modified organisms (GMOs). Genetically modified organisms (GMOs) are organisms, such as plants and animals, whose genetic characteristics are being modified artificially in order to give them a new property. It is a completely new elements in food and feed, so it forced questions for legal instrument to entrench food and environmental safety.

This article elaborate about discussion in science and controversial concerning bioengineering food and feed safety and shows certain law instruments to control GMOs issues in the international, european and national law.

Część IV

OCHRONA ŚRODOWISKA I LEŚNICTWO

Monika A. Król[1]

Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska

Jednym z czynników wywołujących degradację elementów środowiska, zubożenie bioróżnorodności jest działalność rolnicza.[2] Zagrożenia powodowane są m.in. przez: melioracje odwadniające na terenach podmokłych, zmniejszenie retencji wodnej, monokultury związane z intensyfikacją produkcji rolnej,[3] zanieczyszczenie gleb i wód na skutek nadmiernej chemizacji rolnictwa, wprowadzanych obcych biogeograficznie gatunków do środowiska oraz genetycznie zmodyfikowanych odmian roślin, zanik hodowli tradycyjnych ras zwierząt.[4] Jak podkreśla E. Symonides,[5] wpływ ten jest tym większy i trwalszy, im większa jest intensywność rolniczego użytkowania. Z tego też względu na stan ekosystemów przyrodniczych na obszarach wiejskich wpływ ma także przyjęty model gospodarki rolnej, czy zmiany struktury użytkowania gruntów.

Ustawodawca polski, w zasadzie do lat osiemdziesiątych XX w., nie odnosił się chociażby w minimalnym stopniu do wymogów ochrony środowiska (a zwłaszcza wód i gleby) przed nadmierną chemizacją ze źródeł rolniczych, czy ochrony zasobów przyrodniczych. Wyjątkiem była pierwsza regulacja prawna odnosząca się do ochrony środowiska w działalności rolniczej z lat siedemdziesiątych XX w.,[6] która dotyczyła problemu przeciwdziałania zmianie przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze oraz zapobiegania obniżaniu ich urodzajności, a także przywracania wartości użytkowych gruntom rolnym, zdegradowanym na skutek działalności

1 Uniwersytet Łódzki

2 Dane dotyczące wpływu rolnictwa na środowisko, a zwłaszcza na utratę różnorodności biologicznej zob.: OECD Environmental Outlook to 2050. Consequences of Inaction, OECD Publishing 2012, s. 167–169.

3 E. Symonides wskazuje, że ogromna część zasobów genowych biosfery zawiera się w uprawianych roślinach lub hodowlanych zwierzętach, które powinno się poddać ochronie. Intensyfikacja i wieloobszarowe rolnictwo doprowadziły do ogromnego zubożenia genetycznego roślin uprawnych ze względu na zawężenie upraw do małej liczby genotypów o najwyższej plenności; *eadem*, Ochrona przyrody, Warszawa 2008, s. 82.

4 Por. opracowania w raporcie OECD m.in.: L. Dotlacil, Z. Stehno, A. Michalova, I. Faberova, Plant genetic resources and agri–biodiversity in the Czech Republic, [w:] Agriculture and Biodiversity. Developing Indicator for Policy Analysis, OECD Publishing 2003, s. 66 –67.

5 E. Symonides, Ochrona przyrody..., *op. cit.*, s. 644.

6 Uchwała Nr 198 RM z 12 lipca 1966 r. w sprawie ochrony użytków rolnych, M.P. Nr 40, poz. 200, a następnie ustawa z 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, Dz.U. Nr 27, poz. 249 ze zm.

nierolniczej. Dopiero pierwsza polska ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.,[7] odnosząca się całościowo do problematyki ochrony środowiska w art. 13–15 ustanawiała obowiązek racjonalnego gospodarowania zasobami gleby, zapewnienia ochrony jej wartości produkcyjnych i innych niezbędnych do zachowania równowagi przyrodniczej. Te postanowienia pozostawały w sferze postulatywnej z uwagi na brak przepisów dookreślających wskazane obowiązki oraz ze względu na niepoddanie regulacji normatywnej ani kwestii odnoszącej się do stosowania nawozów, ani też środków ochrony roślin.[8]

Już na gruncie art. 3 pkt 8 u.o.ś., definiującego pojęcie jednostki organizacyjnej, powstało pytanie o pozycję prawną rolnika.[9] Uznanie bowiem rolnika za jednostkę organizacyjną, na podstawie tego przepisu, winno skutkować ponoszeniem przez tę kategorię podmiotów znaczących obciążeń wynikających z przepisów ochrony środowiska, m.in. opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Jak zauważył G. Dobrowolski,[10] na tle analizowanej regulacji, niestosowanie wymagań z zakresu ochrony środowiska, chociaż skomplikowanych i zbiurokratyzowanych, nie było z prawnego punktu widzenia niczym uzasadnione.

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest ukazanie sytuacji prawnej producentów rolnych prowadzących działalność wytwórczą w rolnictwie na gruncie obowiązującej regulacji prawnej, odnoszącej się do podmiotów korzystających ze środowiska.

1. Działalność rolnicza jako działalność gospodarcza

Normatywne ujęcie działalności gospodarczej należy odnieść do pojęcia zdefiniowanego w art. 2 u.s.d.g.,[11] zgodnie z którym jest nią zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Są to przesłanki pozwalające na szerokie ujmowanie tego pojęcia i odnoszenie go do różnych form aktywności społeczno–gospodarczej. Cel przepisu przemawia, zdaniem przedstawicieli doktryny,[12] za przyjęciem, iż kryterium rozstrzygającym dla zakwalifikowania jakiejś działalności do kategorii gospodarczej nie jest „przypisanie" danej działalności do jednej z form aktywności ekonomicznej wymienionych w art. 2 u.s.d.g. (lub *expressis verbis* niewymienionych

7 Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, t.j. z 1994 r., Dz.U. Nr 49, poz. 196 ze zm. (dalej cyt. jako: „u.o.ś.").
8 Wskazywał to W. Radecki, Prawna ochrona środowiska w rolnictwie, Zielona Góra 1996, s. 179–180.
9 G. Dobrowolski, Rolnik indywidualny jako jednostka organizacyjna w rozumieniu ustawy o ochronie środowiska, ST 2001, z. 1–2, s. 153.
10 *Ibidem*, s. 156.
11 Por. art. ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 670 ze zm., dalej cyt. jako: „u.s.d.g.".
12 A. Walaszek–Pyzioł, Status prawny przedsiębiorcy w świetle projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej, PUG 1999, nr 5, s. 3.

np. działalność artystyczna), lecz fakt spełnienia wskazanych w tym przepisie warunków: musi być działalnością zarobkową, wykonywaną w sposób zorganizowany oraz ciągły. Przy ocenie spełnienia tych trzech cech pomocne są wskazane w orzecznictwie sądowym cechy działalności gospodarczej[13]: a) zawodowy charakter działalności; b) podporządkowanie się zasadom racjonalnego gospodarowania; c) powtarzalność działań; d) uczestnictwo w obrocie gospodarczym.

Do pewnych form działalności gospodarczej wymienionych w art. 3 u.s.d.g, z uwagi na ich specyfikę, nie stosuje się przepisów omawianej ustawy. Zgodnie z przyjętą przez ustawodawcę koncepcją, wyłączenie dotyczy działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów oraz wyrobu wina przez producentów będących rolnikami w określonej ustawowo ilościach nieprzemysłowych. Jak zauważa C. Kosikowski,[14] powody wyłączeń nie są jednolite i nie tkwią w istocie ekonomicznej prowadzonej działalności, ponadto klasyfikacja przyjęta we wskazanej ustawie nie pokrywa się z klasyfikacjami statystycznymi, w tym z Polską Klasyfikacją Działalności,[15] która wyróżnia działalność w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie jako ważniejsze grupy działalności. W związku z wyłączeniem zastosowanym w komentowanym przepisie, w doktrynie pojawiła się wątpliwość, czy wymienione rodzaje działalności stanowią działalność gospodarczą, a w konsekwencji, czy podmioty wykonujące taką działalność posiadają status przedsiębiorcy.[16] W literaturze przedmiotu spotykamy dwie grupy poglądów. Przedstawiciele pierwszej grupy nie udzielają jednoznacznej odpowiedzi na postawione pytanie[17] lub postulują, by kwestię tę rozstrzygać *in concreto*.[18] Spotkać można jednak coraz liczniejsze stanowiska uznające działalność rolniczą za działalność gospodarczą. Zdaniem B. Jeżyńskiej, dokonane w treści art. 3 u.s.d.g. wyłączenie stosowania powołanej ustawy nie odbiera działalności rolniczej profesjonalnego charakteru gospodarczego.[19] Nie można bowiem z treści art. 3 u.s.d.g. wnosić, iż wyłączając z zakresu stosowania ustawy wymienioną w nim działalność, odmówił on działalności wykonywanej przez rolników charakteru działalności gospodar-

13 Uchwała SN z 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, OSP 1992, z. 11–12, poz. 235, czy NSA w wyroku z 4 lutego 2000 r., I SA/Lu 1518/98, niepubl.

14 C. Kosikowski, Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej, Warszawa 2010, s. 217 i 223.

15 Rozporządzenie RM z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz.U. Nr 251, poz. 1885 ze zm.

16 C. Kosikowski, Publiczne prawo..., *op. cit.*, s. 223, czy B. Jeżyńska, Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008, s. 102.

17 C. Kosikowski, Publiczne prawo..., *op. cit.*, s. 223–224.

18 E. Wieczorek, Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, [w:] Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, A. Powałowski (red.), Warszawa 2007, s. 31.

19 B. Jeżyńska, Producent rolny..., *op. cit.*, s. 104.

czej w rozumieniu art. 2 u.s.d.g.,[20] a tym samym wykonującego ją rolnika pozbawił możliwości spełnienia przesłanek podmiotowych przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 u.s.d.g.[21] Podobne stanowisko prezentuje L. Etel wskazując, że gdyby działalność rolnicza, leśna nie były działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 u.s.d.g. to jej przepis art. 3 nie byłby w ogóle potrzebny.[22]

Oczywiście w sensie ekonomicznym działalność wytwórcza w rolnictwie wykazuje cechy swoiste, wyróżniające ją od typowej działalności gospodarczej, jak np. sezonowość, silne uzależnienie od pogody czy częste powiązanie z prowadzeniem gospodarstwa domowego, w związku z czym w tym zakresie stosuje się ustawy szczególne. Działalność wytwórcza w rolnictwie – o ile nie jest wykonywana wyłącznie dla zaspokojenia własnych potrzeb – jest działalnością zarobkową i ukierunkowaną „na zbyt". Jeśli jest też ona jednocześnie wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły, to jest działalnością gospodarczą, a prowadzący ją rolnik (jako osoba fizyczna wykonująca tę działalność we własnym imieniu) spełnia przesłanki kwalifikowania go jako przedsiębiorcy.[23] Podobne stanowisko spotykamy w poglądach wyrażanych w orzecznictwie sądowym, zarówno SN,[24] jak i NSA,[25] gdzie wielokrotnie opowiedziano się za uznaniem działalności rolniczej za gospodarczą oraz przyznaniem statusu przedsiębiorcy producentom rolnym. Pomimo uznania, iż działalność wytwórcza w rolnictwie będzie kwalifikowana jako działalność gospodarcza, a rolnicy będą uznawani za przedsiębiorców, to konsekwencją przyjętych rozwiązań prawnych jest odmienność regulacji prawnej odnoszącej się do tej działalności, jak i obowiązków podmiotów ją wykonujących, m.in. w zakresie ewidencjonowania tej działalności. Będzie ona jednak, jak każda inna działalność gospodarcza, podlegała ograniczeniom ustanawianym w drodze ustawy, z uwagi na ważny interes publicz-

20 Zdaniem przedstawicieli doktryny definicja z art. 2 u.s.d.g., z uwagi na pominięcie zwrotu „w rozumieniu ustawy" ma charakter uniwersalny i powinna być traktowana jako powszechnie obowiązujące rozumienie tego pojęcia w polskim systemie prawnym. Por. K. Kohutek, Komentarz do art. 2 u.s.d.g., [w:] M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz, Komentarze Lex 2005, czy A. Powałowski, Komentarz do art. 2 u.s.d.g., [w:] Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, A. Powałowski (red.), Warszawa 2007, s. 21, a także K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2007, s. 192 i n.

21 Jednoznacznie pogląd ten wyrażają M. Sieradzka, Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, Komentarz Lex 2012, czy J. Ablewicz, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2010, s. 2.

22 L. Etel, Komentarz do art. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, [w:] L. Etel, S. Presnarowicz, G. Dudar, Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz, Warszawa 2008, s. 53.

23 Por. R. Budzinowski, Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane), RPEiS 2002, z. 3, s. 111 i n., czy *idem*, Pojęcie gospodarstwa rolnego według k.c. (rozważania na tle art. 55^3 k.c.), RPEiS 1991, z. 3, s. 59–66, B. Jeżyńska, Producent rolny..., *op. cit.*, s. 70 i n. oraz K. Kohutek, Komentarz do art. 3 u.s.d.g., [w:] M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, Swoboda..., *op. cit.*

24 M.in. uchwała siedmiu sędziów SN z 18 marca 1991 r., III CZP 9/91, OSN 1991, nr 8–9, poz. 90, w której sąd stwierdził, że działalność wytwórcza producenta rolnego, bez względu na jej rodzaj i sposób prowadzenia, jest co do zasady działalnością gospodarczą, nawet wówczas gdy nie podlega obowiązkowi zgłoszenia do ewidencji.

25 M.in. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07, ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 62, w której sąd stwierdził, że działalność wytwórcza w rolnictwie mieści się w definicji działalności gospodarczej określonej w art. 2 u.s.d.g. Podobnie w wyroku z 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1618/06, LEX nr 364703, NSA wskazał, że działalność wytwórcza w rolnictwie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 u.s.d.g., jednakże do tej działalności nie stosuje się pozostałych jej przepisów.

ny, m.in. ochrony środowiska. Ponadto osoba prowadzącą działalność rolniczą będzie podmiotem korzystającym ze środowiska.

2. Podmioty korzystające ze środowiska

Zgodnie z przepisem art. 140 ustawy Prawo ochrony środowiska[26] podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany zapewnić przestrzeganie wymagań ochrony środowiska, w szczególności poprzez: odpowiednią organizację pracy, powierzanie funkcji związanych z zapewnieniem ochrony środowiska osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje zawodowe, czy podejmowanie działań w celu wyeliminowania lub ograniczenia szkód w środowisku wynikających z nieprzestrzegania wymagań ochrony środowiska przez pracowników, a także podejmowania właściwych środków. Jak wskazuje K. Gruszecki[27] przepis ten ustanawia obowiązek zapewnienia przestrzegania wymagań ochrony środowiska na wszystkie podmioty korzystające ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.o.ś., bez względu na to, jaki jest to rodzaj korzystania oraz w jakim celu to się dzieje. Przepis ten ma istotne znaczenie z punktu widzenia odpowiedzialności za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska.

Podmiotem korzystającym ze środowiska na podstawie przepisu art. 3 pkt 20 p.o.ś. są: 1) przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 u.s.d.g.; 2) osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osoba wykonująca zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub specjalistycznej praktyki medycznej; 3) jednostki organizacyjne nie będące przedsiębiorcami; 4) osoba fizyczna nie będącą przedsiębiorcą, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Analiza tego przepisu prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze w art. 3 pkt 20 p.o.ś. bezspornie włączono do kategorii „podmiotów korzystających ze środowiska" wszystkie kategorie przedsiębiorców, bez względu na rodzaj aktywności gospodarczej, a także podmioty nie będące przedsiębiorcami. To świadczy, jak wskazuje M. Górski o przyjęciu szerokiej konstrukcji tego pojęcia w ustawie Prawo ochrony środowiska.[28] Podmioty prowadzące te szczególne rodzaje działalności zostały wymienione osobno, tak aby uzyskały status podmiotów korzystających ze środowiska, niezależnie od formy prawnej, w której są zorganizowane i od tego, czy ich działalność wymaga pozwolenia.

26 Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej cyt. jako: „p.o.ś.".
27 K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011, s. 226.
28 M. Górski, Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska, Warszawa 2008, s. 36.

Ponadto ustawodawca w tym przepisie posłużył się szeroką klauzulą pojęcia „działalności wytwórczej w rolnictwie", obejmującą nie tylko działalność w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, ale także w zakresie leśnictwa i rybactwa śródlądowego, po to, aby objąć zakresem regulacji jak najszerszy krąg gospodarujących w rolnictwie podmiotów. Trzeba także podkreślić, że wszystkie podmioty prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie, bez względu na formę prawno–organizacyjną, a więc także osoby fizyczne – rolnicy, są w ujęciu tego przepisu podmiotami korzystającymi ze środowiska.

Jednakże na mocy regulacji dotyczącej opłat za korzystanie ze środowiska zauważamy zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów korzystających ze środowiska. Na mocy art. 284 ust. 2 p.o.ś., osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami ponoszą opłaty za korzystanie ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie wymaga pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska oraz pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód w rozumieniu ustawy Prawo wodne.[29] Przeważająca większość rolników indywidualnych, na mocy tego przepisu, nie jest obowiązana do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska, prowadzenia ewidencji oraz do przedstawiania marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska związanych z tym wykazów, o ile prowadzona działalność oznacza rodzaj korzystania ze środowiska nie wymagający pozwolenia. [30]

Jak wskazuje B. Iwańska[31] ustanawiane w prawie publicznoprawne obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska mają charakter „prostych powinności prawnych" w tym znaczeniu, że nie odpowiadają im uprawienia innych jednostek, bowiem w sferze ochrony środowiska obowiązki te są ustanawiane ze względu na ochronę środowiska jako dobra wspólnego i ochronę interesu wspólnego w postaci zbiorowego prawa do korzystania ze środowiska. Zgodnie z art. 4 p.o.ś. korzystanie ze środowiska może przybrać jedną z trzech form:

1) korzystanie powszechne, przysługujące z mocy prawa każdemu, nie wymaga żadnego zezwolenia. W tym znaczeniu korzysta ze środowiska każda osoba fizyczna w celu zaspokajania potrzeb osobistych i gospodarstwa domowego, w celach wypoczynkowych i sportowych oraz powszechnego korzystania z wód;

29 Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, t.j. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

30 Taką interpretację wskazanego przypisu przyjmują organy stosujące prawo, por. pismo z 3 sierpnia 2009 r. Ministerstwa Środowiska, tekst: http://www.demel.pl/media/11848/pismo–ministerstwa–dot–rolnikow.pdf (dostęp na dzień 6.11.2013 r.) oraz pismo z dnia 20 stycznia 2012 r. Ministerstwa Środowiska, BP–065/6//12/KM, Informacja w sprawie definicji podmiotu korzystającego ze środowiska i opłaty za korzystanie ze środowiska, „Rzeczpospolita Prawo i Praktyka" 2012, nr 24, s. 11 z 20.01.2012 r., nr 139923.

31 B. Iwańska, Koncepcja „skargi zbiorowej" w prawie ochrony środowiska, Warszawa 2013, s. 182–184 oraz wskazana tam literatura.

2) korzystanie zwykłe, wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, np. w celu, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, a także zwykłe korzystanie z wód;

3) korzystanie szczególne tzw. korzystanie „reglamentowane", to korzystanie dla celów gospodarczych, ale nie wyłącznie, z mocy ustawy wymagające pozwolenia. Oznacza to, że granice i warunki takiego korzystania określone będą w odpowiedniej decyzji administracyjnej (w postaci zezwoleń emisyjnych lub pozwolenia zintegrowanego na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii).[32]

W tym ujęciu prowadzenie działalności rolniczej w zakresie upraw polowych i ekstensywnej działalności w zakresie chowu i hodowli zwierząt będzie zwykłym korzystaniem ze środowiska, nie wymagającym uzyskania żadnego zezwolenia .

Pozwolenie zintegrowane w przypadku chowu i hodowli zwierząt dotyczy sytuacji, gdy skala prowadzonej działalności może powodować znaczne zanieczyszczenie środowiska, np. hodowla drobiu lub wieprzowiny oraz produkcja mleka na skalę przemysłową (punkt 6. 8 załącznika do rozporządzenie MŚ z 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości).[33] Muszą je uzyskać zarówno osoby fizyczne (rolnicy), jak i podmioty mające status przedsiębiorcy.

Działalność wytwórcza w rolnictwie musi być prowadzona zgodnie z zachowaniem zasad ogólnych ochrony środowiska, m.in. zasady prewencji z klauzulą ostrożności, zasady zanieczyszczający płaci, zasady zapobiegania zanieczyszczeniom u źródła.

Zasada prewencji, określona w art. 6 ust. 1 p.o.ś., wprowadza regułę dotyczącą również wszystkich podmiotów prowadzących działalność w rolnictwie, zarówno rolników, jak i producentów rolnych prowadzących działalność na szerszą skalę. Istotą tej zasady jest to, iż istnieje potencjalna możliwość, iż działalność ta będzie negatywnie oddziaływać w przyszłości, chociaż obecnie nie ma jednoznacznych dowodów na negatywne oddziaływanie na środowisko. Jednakże u podstaw zasady prewencji leży obiektywna ocena możliwości powstania tych negatywnych skutków, poparta analizą z wykorzystaniem wiedzy fachowej w danej dziedzinie. Będzie to dotyczyło np. poziomów emisji w określonych działach działalności rolniczej i obowiązku instalowania urządzeń im przeciwdziałających.

32 M. Górski, Komentarz do art. 4 P.o.ś., [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki i in., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011, s. 132.

33 Rozporządzenie MŚ z 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, Dz.U. Nr 122, poz. 1055.

Dalej idące skutki prawne wprowadza art. 6 ust. 2 P.o.ś. ustanawiający obowiązki określane jako tzw. „klauzula ostrożności". Przepis ten wskazuje regułę, że każdy kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływania na środowisko nie są jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Zasada przezorności została wskazana jako podstawa w określeniu kierunku polityki rolnej UE m.in. w Zielonej Księdze z 1997 r. dotyczącej ogólnych zasad prawa żywnościowego w UE,[34] czy Białej Księdze z 2000 r. w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego.[35] Zasada ta dotyczy wprowadzania środków chemicznych, których skutki nie zostały jeszcze rozpoznane z powodu braku naukowych dowodów na ten temat. Chodzi więc tu o choćby hipotetyczną możliwość negatywnego oddziaływania np. substancji używanych w środkach ochrony roślin, w nawozach, czy w stosunku do genetycznie modyfikowanej żywności. Naruszenie tej zasady nastąpi, gdy podmiot gospodarczy, ale także organy odpowiedzialne, nie dołożyły starań, aby wystąpienie szkody przewidzieć i mu zapobiec.

Kolejną zasadą związaną z korzystaniem ze środowiska jest zasada zanieczyszczający płaci (art. 7 p.o.ś.). Jak wskazują B. Wierzbowski, B. Rakoczy, przepis ten pełni zarówno funkcję kompensacyjną (każdy, kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków zanieczyszczenia), jak i prewencyjną (każdy, kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu).[36] W odniesieniu do działalności rolniczej wdrożenie tej zasady będzie oznaczało zastosowanie sankcji w przypadku wystąpienia zanieczyszczeń, poprzez niezgodne z przepisami czy zezwoleniem emisyjnym, wprowadzanie przez rolników substancji do wód i ziemi oraz obowiązek pokrycia kosztów działań zapobiegawczych.

Konsekwencje zaliczenia rolników do kategorii podmiotów korzystających ze środowiska wynikają także z wprowadzonej do naszego ustawodawstwa w 2007 r. ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.[37] Ustawę tę stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku lub szkody w środowisku spowodowanej działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska lub stwarzającego bezpośrednie zagrożenie szkodą albo szkodę w środowisku (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.z.s.ś.), czy też szkody w gatunkach chronionych oraz chronionych siedliskach przyrodniczych, gdy wystąpiły z winy tego podmiotu (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.z.s.ś.). Ponadto na podstawie art. 6 pkt 11 u.z.s.ś. szkoda w środowisku może występować w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, w wodach,

34 Zielona Księga z 30 kwietnia 1990 r. dotycząca Ogólnych Zasad Prawa Żywnościowego w Unii Europejskiej COM (1997) 176 final.
35 Biała Księga z 12 stycznia 2000 r. w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego COM (1999) 719 final.
36 B. Wierzbowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 2010, s. 94 i n.
37 Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Dz.U. Nr 75, poz. 493 ze zm.

a także w powierzchni ziemi. Kryteria oceny szkody w środowisku wskazane zostały w przepisach rozporządzenia wykonawczego do ustawy z 2008 r.[38]

Skutkiem zaliczenia rolników do kategorii podmiotów korzystających ze środowiska jest:

1) wskazanie pewnych działań podejmowanych w rolnictwie jako działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku. Na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 lit b) i c) u.z.s.ś. do takiej działalności zalicza się m.in.: wykorzystanie, przechowywanie, składowanie, uwalnianie do środowiska środków ochrony roślin oraz produktów biobójczych. Wynika z tego, że w zasadzie każdy rodzaj działalności rolniczej w zakresie upraw rolnych może, z wyjątkiem rolnictwa ekologicznego, gdzie stosowanie środków ochrony roślin jest ściśle reglamentowane, będzie działalnością stwarzającą ryzyko szkody w środowisku;
2) podmiot korzystający ze środowiska odpowiada za szkody spowodowane działalnością, która stwarza ryzyko szkody w stosunku do chronionych gatunków lub siedlisk przyrodniczych. Dotyczyć to będzie np. podmiotu prowadzącego działalność w rolnictwie na obszarach Natura 2000, celowo dokonującego zniszczenia siedlisk poprzez działania co do zasady prawnie dozwolone, np. poprzez zmianę sposobu rolniczego wykorzystania gruntu rolnego stanowiącego trwałe użytki zielone w grunty orne. WSA w wyroku z 2011 r.[39] wskazał, iż potencjalna odpowiedzialność, na zasadzie winy za szkody w siedliskach, może nastąpić jako następstwo prowadzenia generalnie dozwolonej działalności, np. wykorzystywania użytków rolnych zgodnie z ich przeznaczeniem, jeśli są jednak ukierunkowane faktycznie na pozbawienie szczególnych walorów przyrodniczych.

3. Rolnicza działalność uciążliwa i niebezpieczna

Pomimo niezaprzeczalnych korzyści stosowania nawozów i środków ochrony roślin we współczesnym rolnictwie[40] środki te zawierają substancje zaliczane do substancji uciążliwych i niebezpiecznych dla środowiska.[41] Możliwość zagrożenia środowiska w następstwie stosowania nawozów została dostrzeżona już w postanowieniach dyrektywy Rady 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczysz-

38 Rozporządzenie MŚ z 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku, Dz.U. Nr 82, poz. 501.

39 Wyrok WSA z 8 sierpnia 2011 r. w Warszawie IV SA/Wa 1180, tekst dostępny w CBOSA.

40 W naukach przyrodniczych podkreśla się rolę nawożenia, jako zabiegów agrotechnicznych polegających na dostarczaniu roślinom uprawnym składników pokarmowych, zob. L. Zimny, Mały leksykon rolniczy, Warszawa 1995, s. 67 czy M. Adamowicz, Rolnictwo światowe, [w:] A. Woś, Encyklopedia agrobiznesu, Warszawa 1998, s. 722.

41 Jednakże jednocześnie wskazuje się na możliwość negatywnego wpływu stosowania nawozów mineralnych i organicznych na środowisko: E. Roszyk, Z. Spiak, Zagrożenia środowiska przez nawozy, [w:] S. Bieszczad, J. Sobota (red.), Zagrożenia, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczo–rolniczego, Wrocław 1999, s. 25–42.

czeniem powodowanym przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych,[42] poprzez wprowadzenie kilku instrumentów prawnych, m.in. obszarów wrażliwych ze względu na odpływy ze źródeł rolniczych, czy kodeksów dobrej praktyki rolniczej.[43]

Jak wskazuje W. Radecki, trzeba także zauważyć, że zagrożenie dla środowiska powstaje nie tylko w następstwie nadmiernego nawożenia, ale także niewłaściwego nawożenia. Z tego też względu przyjęcie osobnej ustawy o nawozach i nawożeniu było w pełni uzasadnione.[44] Z tego też względu, już na mocy pierwszej polskiej regulacji prawnej w tym zakresie, ustawy z 2000 r. ,[45] oraz obecnej ustawy z 2007 r.,[46] na producentów rolnych nałożono szereg obowiązków związanych z ich użyciem. Ustawa określa warunki i tryb wprowadzania do obrotu nawozów oraz środków wspomagających uprawę roślin, reguły stosowania tych substancji w rolnictwie oraz zasady zapobiegania zagrożeniom zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, które mogą powstać w wyniku ich przewozu, przechowywania i stosowania. Wprowadzono kilka zasad dotyczących używania nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, do których należą: 1) nakaz stosowania tych środków w sposób, który nie zagraża zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku; 2) nakaz stosowania wyłącznie nawozów i środków, które zostały dopuszczone do obrotu; 3) określenie maksymalnej dawki nawozu naturalnego, jaką można zastosować w okresie roku; 4) nakaz stosowania środków poprawiających właściwości gleby i stymulatorów wzrostu zgodnie z instrukcją ich stosowania i przechowywania. Przepisy wykonawcze do ustawy[47] ustanowiły szczegółowe zasady stosowania nawozów, w celu zapobiegania zagrożeniom dla zdrowia ludzi, zwierząt i środowiska m.in.: 1) nakaz równomiernego stosowania nawozów na całej powierzchni gruntu; 2) zakaz stosowania w określonych okresach roku; 3) użycie odpowiedniego sprzętu; 4) zakaz stosowania w odległości bliższej niż co najmniej 20 m od strefy ochronnej źródeł wody, ujęć wody, brzegów zbiorników oraz cieków wodnych, kąpielisk zlokalizowanych na wodach powierzchniowych oraz obszarów morskiego pasa nadbrzeżnego, oraz ograniczenia stosowane przy niskim poziomie wód gruntowych.

Podobnie nowa regulacja prawna z 2013 r. o środkach ochrony roślin[48] ustanawia następujące zasady stosowania tych środków chemicznych: 1) zasada uwzględniania w pierwszej kolejności agrotechnicznych, fizycznych, mechanicznych lub biologicznych metod ochrony, pozwalających ograniczyć do minimum stosowanie

42 Dyrektywa Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniem powodowanym przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych, Dz.Urz. UE L 375 z 31.12.1991 r., poz. 1.

43 Szerzej na ten temat: M.A. Król, Dobre praktyki w rolnictwie jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2010, z. 1, s. 52–57.

44 W. Radecki, Ustawa o nawozach i nawożeniu z komentarzem, Wrocław 2002, s. 13.

45 Ustawa z 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu, Dz.U. Nr 89, poz. 991 ze zm.

46 Ustawa z 10 lipca 2007 o nawozach i nawożeniu, Dz.U. Nr 147, poz. 1033 ze zm.

47 Rozporządzenie MRiRW z 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o nawozach i nawożeniu, Dz.U. Nr 119, poz. 765 ze zm.

48 Ustawa z 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin, Dz.U. z 2013 r., poz. 455, dalej cyt. jako: „u.ś.o.r.".

środków chemicznych; 2) obowiązek ścisłego stosowania zaleceń użycia środków, aby nie dopuścić do skażenia środowiska; 3) instrumenty kontrolne, w które wyposażono organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, m.in. wstępu na grunty, pobierania próbek, roślin i środków ochrony, kontroli dokumentacji.

Rozporządzenie wykonawcze MRiRW z 2013 r.[49] po raz pierwszy bardzo szczegółowo określiło sposób postępowania przy stosowaniu i przechowywaniu środków ochrony roślin, w tym: sposób przechowywania środków ochrony roślin, przygotowywania do zastosowania, postępowania z resztkami cieczy użytkowej, czy postępowania podczas czyszczenia sprzętu przeznaczonego do stosowania środków ochrony roślin. Określono także wymagania, jakie powinny spełniać miejsca lub obiekty, w których są przechowywane środki ochrony roślin, uwzględniające minimalne odległości, od określonych miejsc lub obiektów. W celu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt lub środowiska określono sposób ostrzegania o zamiarze przeprowadzenia zabiegu z zastosowaniem środków ochrony roślin stwarzającego szczególne zagrożenie. W celu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt, a także ochrony środowiska określono także sposób wykonywania zabiegów z zastosowaniem środków ochrony roślin przy użyciu sprzętu agrolotniczego,[50] tak aby ograniczyć ryzyko pokrycia substancją chemiczną obszaru nie będącego celem zabiegu.

W celu upowszechniania wiedzy o możliwości ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz dla środowiska ustawodawca nakazał zamieszczanie informacji na stronie internetowej administrowanej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.[51] Jednym z instrumentów monitorowania wdrożenia przepisów ustawy i aktów do niej wykonawczych jest wprowadzony w art. 73 u.ś.o.r. obowiązek gromadzenia danych o zatruciach środkami ochrony roślin u ludzi i pszczół. Przekroczenie pewnego progu wielkości na danym obszarze będzie podstawą do uruchomienia przewidzianych w ustawie instrumentów kontroli dokonywanych przez organy Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, m.in. pobrania i badania próbek płodów rolnych, w celu ustalenia poziomu środków ochrony roślin, a w przypadku stwierdzenia ilości substancji stwarzającej zagrożenie dla zdrowia konsumenta zakazu, wydanego w drodze decyzji opatrzonej klauzulą natychmiastowej wykonalności z mocy samego prawa, przeznaczania tych płodów do spożycia i wprowadzania do obrotu (art. 46 ust. 1

49 Rozporządzenie MRiRW z 22 maja 2013 r. w sprawie sposobu postępowania przy stosowaniu i przechowywaniu środków ochrony roślin, Dz.U. z 2013 r., poz. 625.

50 Rozporządzenie MRIRW z 18 kwietnia 2013 r. w sprawie rozwiązań technicznych, jakie powinny być zastosowane podczas wykonywania zabiegów z zastosowaniem środków ochrony roślin przy użyciu sprzętu agrolotniczego, Dz.U. z 2013 r., poz. 504.

51 Informacje te znajdują się na stronie MRiRW http://www.bip.minrol.gov.pl . MRiRW podjęło także działania w celu ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin, zob. Krajowy Plan Działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin na lata 2013–2017, przyjęty obwieszczeniem MRiRW z 6 maja 2013 r., M.P. z 2013 r., poz. 536.

i 2 u.ś.o.r.). Kontroli poddawany jest także stosowany przez producentów rolnych sprzęt agrotechniczny (art. 48 ust. 1 i 2 u.ś.o.r.).

4. Ograniczenia działalności inwestycyjnej w rolnictwie z uwagi na ochronę środowiska

Realizacja zasady prewencji w odniesieniu do ochrony środowiska została skonkretyzowana poprzez wprowadzenie instrumentu prawnego w postaci decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, której uzyskanie jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na obszar Natura 2000.

Rozporządzenie RM z 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,[52] wydane na podstawie ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,[53] zawiera wykaz:

1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać,

2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Ad. 1. Do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono chów lub hodowlę zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 210 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza DJP (§ 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia z 2010 r.). Prowadzący działalność rolniczą planując działalność inwestycyjną we wskazanym zakresie (budowa nowego, przebudowa istniejącego obiektu) musi się liczyć z przeprowadzeniem obligatoryjnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, gdyż jest to przedsięwzięcie związane zarówno z dużym użyciem energii, jak i wzrostem emisji.

Ad. 2. Do przedsięwzięć potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko, dla których przeprowadza się procedurę oceny na środowisko, wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 85–107, zaliczono:

a) przedsięwzięcia związane z gospodarką wodą w rolnictwie. Niektóre działania zostały uznane za przedsięwzięcia potencjalnie znacząco oddziałujące na środowisko, m.in. polegające na: melioracji łąk, pastwisk lub nieużytków, melioracji innych terenów położonych na obszarach parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, melioracji innych terenów

52 Rozporządzenie RM z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. Nr 213, poz. 1397 ze zm., dalej cyt. jako: „rozporządzenie z 2010 r.

53 Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm., dalej cyt. jako: „u.o.o.ś.").

o wskazanej znacznej powierzchni, budowie zbiorników wodnych lub stawów o powierzchni nie mniejszej niż 0,5 ha na terenach gruntów innych niż orne znajdujących się na obszarach Natura 2000;

b) tworzenie nowych czy modernizację istniejących przedsięwzięć inwestycyjnych, w szczególności służących przetwórstwu rolno–spożywczemu (wymienione w § 3 ust. 1 pkt 99–101 rozporządzenia z 2010 r. potencjalnie znacząco oddziałujące na środowisko (browary, cukrownie, gorzelnie), ale także instalacje do produkcji i przetwórstwa spożywczego;

c) chów i hodowlę zwierząt w liczbach określonych w jednostkach DJP w § 3 ust. 1 pkt 102–104 oraz chów i hodowlę ryb w stawach i na obszarach morskich określonych w § 3 ust. 1 pkt 105–106;

d) zalesienia – w każdym przypadku gdy zalesienie dotyczy powierzchni powyżej 20 ha, a także zalesianie pastwisk lub łąk, na obszarach bezpośredniego lub potencjalnego zagrożenia powodzią, zalesianie nieużytków na glebach bagiennych, zalesianie nieużytków lub innych niż orne użytków rolnych, znajdujących się na obszarach objętych formami ochrony przyrody lub w ich otulinach (§ 3 ust. 1 pkt 89–90 rozporządzenia z 2010 r.). W ten sposób w pewnym sensie normatywnie ograniczono maksymalną powierzchnię możliwą do zalesienia i w zasadzie wykluczono z zalesień trwałe użytki zielone oraz możliwość zalesienia będących w posiadaniu producenta rolnego gruntów najsłabszych klas bonitacyjnych. Szczególne ograniczenia będą dotyczyły zalesień na obszarach Natura 2000.

Jak wskazuje G. Dobrowolski, kryterium rozgraniczającym powyższe kategorie przedsięwzięć jest zakres obowiązku przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko. W przypadku przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko ma charakter obligatoryjny (art. 59 ust. 1 pkt. 1 u.o.o.ś.). Natomiast w przypadku drugiej grupy przedsięwzięć ocena oddziaływania ma miejsce wtedy, gdy obowiązek taki zostanie stwierdzony (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś.).[54] Analiza wskazanych przepisów pozwala wysunąć wniosek, iż ustawodawca postrzega liczne kierunki prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie oraz rolniczego użytkowania gruntów jako zawsze mogące lub potencjalnie mogące oddziaływać na środowisko, w tym także na obszar Natura 2000, co wiąże się z koniecznością przeprowadzenia procedury oceny ich oddziaływania i ewentualnego obowiązku podejmowania działań kompensacyjnych.

54 G. Dobrowolski, Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, Toruń 2011, s. 109.

5. Podsumowanie

Prowadzenie działalności rolniczej w zakresie upraw polowych i ekstensywnej działalności w zakresie chowu i hodowli zwierząt będzie zwykłym korzystaniem ze środowiska, nie wymagającym uzyskania żadnego zezwolenia. Jednakże już produkcja zwierzęca na większą skalę stanowi formę szczególnego korzystania ze środowiska. Jest rodzajem przedsięwzięcia mogącego powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości.

Przeprowadzona analiza ukazuje poważne obwarowania i ograniczenia stawiane podmiotowi prowadzącemu działalność rolniczą, ustanowione z uwagi na zagrożenia zachowania poszczególnych elementów środowiska, ochrony siedlisk czy gatunków przyrodniczych. Przykładem są ograniczenia możliwości przeprowadzenia melioracji, czy zalesiania gruntów rolnych na obszarach Natura 2000, budowy zbiorników wodnych, stawów.

W ustawodawstwie szczególnym zauważamy przykłady zaliczenia wielu działań podejmowanych w działalności rolniczej do działalności uciążliwej lub szkodliwej dla środowiska. Stąd też regulacja prawna szczegółowo reguluje kwestie stosowania nawozów, środków wspomagających uprawę i środków ochrony roślin.

Zgodnie z przyjętym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa, działalność rolnicza jest na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej szczególnym rodzajem działalności gospodarczej, a prowadzący ją podmiot jest przedsiębiorcą. Natomiast istnieje niespójność tak przyjętej wykładni przepisów o swobodzie działalności gospodarczej z postanowieniami ustawy Prawo ochrony środowiska, które wyraźnie rozróżniają kategorię przedsiębiorców od kategorii podmiotów prowadzących działalności w rolnictwie. Z powyższych przyczyn należałoby postulować ujednolicenie pojęć prawnych we wskazanych aktach, tak by uniknąć dalszego zamieszania terminologicznego.

AGRICULTURAL PRODUCER AS AN ENTITY PROFITING FROM THE ENVIRONMENT

Key words: agricultural producer, agricultual acttivity, agricultural industry

Permanent degradation of the environment and the growing number of natural disasters have caused environmental problems of greater importance. Integrating environmental issues in society requires entities to consider them at legal end economic accounting, as well as technical level. The aim of this paper is to present the legal situation of the agricultural producer conducting agricultural production based on the binding regulations relating to entity who uses of the environment. According with the accepted interpretation of the regulations on business activity agricultural producers are treated as entrepreneurs and subjected to liability for environmental damage although legal analysis shows the numerous exceptions. On the other hand the analysis shows the severe limitations imposed by the entity maintaining agricultural activity, established because of the risk behavior of individual elements of the environment, conservation of natural habitats and species. Many activities in the agricultural industry are classified as activity noxious or harmful to the environment. Hence the legal regulation governs specifically the use of fertilizers, conditioners and plant protection products.

Adam Niewiadomski[1]

Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich

Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 powiązana jest ściśle z ideą zrównoważonego rozwoju. Co prawda, polski ustawodawca w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[2] wskazuje jedynie na definicję integralności obszaru Natura 2000 jako spójności czynników strukturalnych i funkcjonalnych warunkujących zrównoważone trwanie populacji gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla ochrony których zaprojektowano lub wyznaczono obszar Natura 2000, ale wykładnia systemowa prawa pozwala dostrzec koegzystowanie Natury 2000 oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.[3] Zrównoważone trwanie populacji i gatunków siedlisk przyrodniczych określone w ustawie o ochronie przyrody jest częścią idei zrównoważonego rozwoju. To współistnienie przejawia się na wszystkich poziomach legislacji związanej z Naturą 2000, zarówno w planach ochronnych, wprowadzanych rozporządzeniem Ministra Środowiska, jak też w planach zadań ochronnych, obowiązujących na podstawie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska.[4]

Podstawowym problemem prawnym jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy zrównoważony rozwój obszarów wiejskich jest właściwie rozumiany i stosowany z wykorzystaniem formy ochrony przyrody, jaką jest Natura 2000.[5] Tak postawione pytanie wskazuje na istniejące w tym zakresie problemy sprowadzające się do

---

1 Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet Warszawski

2 Badania zostały sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych w ramach finansowania stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora na podstawie decyzji numer DEC–2012/04/S/HS5/00338. Tekst jednolity Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

3 A. Bołtromiuk (red.), Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa, Warszawa 2010; A. Bołtromiuk, M. Kłodziński (red.), Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski, Warszawa 2011.

4 EC COM 431 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financing Natura 2000, 2004; J. Engel, Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, Warszawa 2010; S. Gantioler, P. Brink, S. Bassi, M. Kettunen, A. McConville, M. Rayment, Financing Natura 2000 – Financing needs and socio–economic benefits resulting from investment in the network, 2010; Natura 2000: szanse i zagrożenia, Warszawa 2010.

5 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Natura 2000 a parki narodowe – wybrane problemy prawne, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 101–116.

rozstrzygnięcia sporu pomiędzy prawem prywatnym a publicznym. Problemem jest również sama definicja zrównoważonego rozwoju. Jak się podkreśla, szczyt Rio+20 dopracował się 436 definicji tego pojęcia. W tym chaosie znaczeń i kolejnych deklaracji co do idei zrównoważonego rozwoju z punktu widzenia prawnego nie wypracowano jego jednolitej definicji legalnej. Konieczność współpracy sektora publicznego i prywatnego została podkreślona w dokumencie końcowym szczytu Rio+20. Wskazano także na konieczność wprowadzenia regulacji prawnych, promujących odpowiedzialny biznes. Te wszystkie elementy nowej projektowanej definicji zrównoważonego rozwoju będą musiały zostać uwzględnione w procesie stosowania polskiego prawa ochrony przyrody, w szczególności w zakresie sieci Natura 2000.[6]

Pogodzenie idei ochrony środowiska, realizowanej także w ramach Natura 2000 i zrównoważonego rozwoju, który wspiera odpowiedzialny biznes będzie wymagało stworzenia nowego prawa o charakterze publiczno–prywatnym. W pierwszej kolejności, uwzględniając wskazania szczytu, należy dbać o ochronę środowiska, jednocześnie mając na względzie dobro podmiotów gospodarczych, które chcą realizować swoje zamierzenia inwestycyjne w zgodzie z przyrodą. Znalezienie wspólnych rozwiązań może okazać się kluczem do realizacji idei zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca stanie przed wyborem realizacji dwóch zadań: ochrony środowiska naturalnego i obszarów cennych przyrodniczo oraz stworzenia ram prawnych do prowadzenia działalności gospodarczej na tych obszarach i w ich otoczeniu.

Należy wskazać, że jednym z głównych osiągnięć Rio+20 jest decyzja o ustanowieniu celów zrównoważonego rozwoju, które za trzy lata weszłyby na miejsce milenijnych celów rozwoju przyjętych na Zgromadzeniu Ogólnym ONZ w 2000 r. oku. Niestety, nie zdefiniowano wprost celów zrównoważonego rozwoju, wskazując jedynie na ich ekonomiczne, społeczne i środowiskowe podstawy. W tym ostatnim zakresie końcowe porozumienie mówi o zielonej gospodarce jako o instrumencie, który można wykorzystywać wedle indywidualnych potrzeb, w zależności od realiów poszczególnych krajów. Może ona stanowić zestaw możliwych do wykorzystania opcji, ale nie powinna być sztywnym, uniwersalnym zbiorem zasad. Z końcowego raportu konferencji wynika, że do 2015 r. zdefiniowane oraz ogłoszone powinny zostać cele zrównoważonego rozwoju. W dokumencie końcowym zatytułowanym „Przyszłość, której chcemy" zrównoważony rozwój opisywany jest jako rozwój gospodarczy, który jednocześnie poprawia standardy życia przy poszanowaniu środowiska naturalnego.

W prawie polskim zasada zrównoważonego rozwoju została wyrażona w art. 5 Konstytucji RP. Jej rozwinięcie znajduje się jednak w innych aktach prawnych.

6 J. Ciechanowicz–McLean, Międzynarodowe prawo ochrony środowiska, Warszawa 2001; J. Ciechanowicz–McLean, Ochrona środowiska w działalności gospodarczej, Warszawa 2003; J. Ciechanowicz–McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska: komentarz, Warszawa 2008.

Podstawową definicję dla polskiego prawa w zakresie zrównoważonego rozwoju[7] zawarto w Prawie ochrony środowiska, gdzie w art. 3 pkt 50 możemy przeczytać, iż „zrównoważony rozwój, to taki rozwój społeczno–gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń".[8] Ta definicja znajduje także zastosowanie do regulacji prawnych odnoszących się do obszarów Natura 2000 w Polsce. Budzi ona jednak liczne kontrowersje nie tylko u praktyków i w nauce, ale także w orzecznictwie.[9]

W takich ramach organizacyjnych zrównoważonego rozwoju, a w szczególności w jego środowiskowym filarze działa Europejska Sieć Natura 2000. Objęte są nią kraje Unii Europejskiej. Zajmuje ona obecnie 1/6 powierzchni lądowej krajów Unii Europejskiej. Sieć obszarów Natura 2000 jest w swych podstawowych założeniach regulowana dwutorowo. W regulacjach prawa europejskiego dwoma dyrektywami: dyrektywą Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków[10] oraz dyrektywą Rady 94/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory.[11] W prawie polskim problematyka sieci Natura 2000 regulowana jest wspomnianą już ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Natura 2000 w Polsce obejmuje swym zasięgiem ok. 6,2 mln ha.[12]

W Polsce w praktyce zrównoważony rozwój obszarów wiejskich realizowany jest przede wszystkim w ramach programów rolnośrodowiskowych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.[13] Programy rolnośrodowiskowe mają przede wszystkim na celu poprawę środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich. Podejmowane są inicjatywy w zakresie przywracania walorów lub utrzymania stanu cennych siedlisk użytkowanych rolniczo oraz zachowanie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich; promowania zrównoważonego systemu gospodarowania; odpowiednie użytkowanie gleb i ochrona wód; ochrona zagrożonych lokalnych ras zwierząt gospodarskich i lokalnych odmian roślin uprawnych.[14]

7 Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009; Uwarunkowania ochrony środowiska: aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe, E. Czech (red.), Warszawa 2006; E. Czech, Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za szkodę, Białystok 2008.

8 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

9 Por. Wyrok NSA z 26 października 2011 r. (II OSK 1820/11); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2009 r. (IV SA/Wa 1269/08); Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r. (II SA/Go 825/08); Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2006 r. (II OSK 507/06).

10 Dz. U. UE L z 1979 r. Nr 103, s. 1 z późn. zm. – zwaną „dyrektywą ptasią".

11 Dz. U. UE L z 1992 r. Nr 206, s. 7 z późn. zm. – zwaną „dyrektywą siedliskową".

12 Źródło danych – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska.

13 M.P. z 2007 r. Nr 94, poz. 1035 z późn. zm.

14 Zarys tej problematyki przedstawiłem już wstępnie w P. Czechowski, A. Niewiadomski, Natura 2000 a parki narodowe – wybrane problemy prawne, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne,

Działania objęte programami rolnośrodowiskowymi obejmują Pakiet 4. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000 oraz Pakiet 5. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000. Uregulowana w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy" objętego PROW na lata 2007–2013[15] procedura ubiegania się o pomoc z tego działania, wymienia jako jeden z pakietów, w ramach którego realizowane są zobowiązania rolnośrodowiskowe Pakiet 5. Opisane w rozporządzeniu wymagania w pewnych częściach powtarzają elementy planów zadań ochronnych, które są podstawowym instrumentem prawnym realizacji zadań określonych dla Natury 2000. Wymagania te, które są dość kosztochłonne dla potencjalnego beneficjenta, mogą ograniczyć możliwości ubiegania się o pomoc. Istniejąca obecnie dwoistość regulacji w tym zakresie wymaga powstania uzupełniającego się reżimu prawnego. Z jednej strony to prawo publiczne w postaci ustawy o ochronie przyrody i zawartych w niej regulacji związanych z planem zadań ochronnych. Ten akt prawa miejscowego rozstrzyga faktycznie o wymaganiach wobec właścicieli nieruchomości nim objętych. Z drugiej strony to obowiązki nakładane w drodze umów cywilnoprawnych na beneficjentów działań rolnośrodowiskowych w postaci zobowiązań rolnośrodowiskowych. Plan zadań ochronnych (PZO), przygotowywany w skomplikowanej procedurze powinien być efektywniej wykorzystywany.[16] Plan zadań ochronnych sporządzany jest na 10 lat i jest obowiązkowy dla każdego obszaru Natura 2000 (z wyjątkiem obszarów morskich, obszarów lub ich części, dla których sporządzono plan ochrony lub obszarów pokrywających się (1) w całości lub w części z obszarem parku narodowego,[17] rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego, dla których ustanowiono plan ochrony z zakresem PZO, (2) z obszarem parku narodowego[18] lub rezerwatu przyrody, dla których ustanowiono zadania ochronne z za-

społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 101–116 – w niniejszym artykule zawarto rozwinięcie i uzupełnienie tej problematyki.

15 Dz.U. z 2009 r. Nr 33, poz. 262 z późn. zm.

16 Z. Bukowski, Udział społeczeństwa w ochronie przyrody, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 11–22; R. Wojciechowski, Społeczno–polityczne i ekonomiczne aspekty realizacji polityki ekologicznej, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 87–98.

17 A. Wodziczko, Na straży przyrody. Wiadomości i wskazania z dziedziny ochrony przyrody, Kraków 1948; W. Szafer, Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka, Warszawa 1976; M. Górski, Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o ochronie przyrody, Łódź, 29 września 2003 r.; Prawo ochrony przyrody. Komentarz, J. Sommer (red.), Wrocław 2001; R. Paczuski, Prawo ochrony środowiska, Bydgoszcz 2000; K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008; J. Jerzmański, Opinia prawna w sprawie ustawy o ochronie przyrody (druk 1982), Wrocław, 29 września 2003 r.; R. Paczuski, Opinia do projektu ustawy o ochronie przyrody (druk 1982), Bydgoszcz 2003; P. Bojarski, Rekompensata za ograniczenia związane z ochroną przyrody, [w:] Teoretyczne podstawy ochrony przyrody, W. Radecki (red.), Wrocław 2006; W. Bołdok, Kilka uwag dotyczących obrotu nieruchomościami położonymi w rejonie parku narodowego, „Nowy Przegląd Notarialny" 2004, nr 3; K. Gruszecki, Następstwa prawne wyznaczenia otuliny parków narodowych oraz rezerwatów przyrody, „Casus" 2006, nr 1.

18 J. Ciechanowicz–McLean, Parki Narodowe w prawnym systemie ochrony przyrody, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec,

kresem PZO, (3) z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa, dla którego plan urządzenia lasu uwzględnia zakres PZO[19]). Plan zadań ochronnych sporządzany jest na podstawie istniejącej wiedzy uzupełnionej o określone podstawowe prace terenowe w standardzie „obserwacji monitoringowej"[20] – w celu zestandaryzowanego opisania stanu ochrony poszczególnych przedmiotów ochrony. Dopuszcza się także ewentualną weryfikację lub rozpoznanie uwarunkowań realizacji planowanych zadań. W tym zakresie taka weryfikacja może także uwzględniać modyfikację celów zrównoważonego rozwoju lub też wprowadzenie jego nowej definicji. Należy jednak zauważyć, że zmiana planu zadań ochronnych wymaga takiej samej skomplikowanej procedury co jego wydawania, co niewątpliwie może spowolnić proces realizacji nowych celów zrównoważonego rozwoju.

Analizując relacje planów działalności rolnośrodowiskowych oraz planów zadań ochronnych oraz etapy i procedury ich powstawania należy postulować rozważenie doprowadzenia do spójności w głównych możliwych elementach planów działalności rolnośrodowiskowej oraz planów zadań ochronnych. Wydaje się, że racjonalnym rozwiązaniem będzie przyznanie pierwszeństwa postanowieniom planu zadań ochronnych oraz uzupełniającego charakteru planów działalności rolnośrodowiskowych. W praktyce mogłoby się to sprowadzać do stosownego zapisu umownego zobowiązującego beneficjenta działania rolnośrodowiskowego do przestrzegania postanowień planu zadań ochronnych oraz dodatkowych (niewykluczających się) możliwych wymagań planu działalności rolnośrodowiskowej. Plan zadań ochronnych mógłby być częścią planu działalności rolnośrodowiskowej. Taka zmiana z pewnością uprościłaby rozwiązanie konfliktów wynikających z realizacji obu planów.

W opisanym powyżej zakresie konfliktu zachodzi wiele wątpliwości prawnych oraz faktycznych. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, kiedy na ten sam podmiot nakłada się te same obowiązki z dwóch różnych podstaw prawnych. Przykładowo obowiązek odpowiedniego nawożenia pola może wynikać zarówno z prawa publicznego – w tym przypadku z planów zadań ochronnych, ale także z prawa prywatnego – zobowiązań rolnośrodowiskowych. Należy podkreślić, że takie sytuacje nie są w praktyce rzadkie. Realizując szczegółowo ideę zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na obszarach objętych Naturą 2000 nie wolno zapominać, że na tych samych obszarach może być już prowadzona działalność rolnicza. Powstaje pytanie, którym obowiązkom dać pierwszeństwo, które są ważniejsze? Ta klasyczna kolizja pomiędzy prawem publicznym a prywatnym wskazuje na pilną koniecz-

D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 117–124; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska–Boć, Ochrona środowiska, Kolonia 2002; P. Bojarski, Rekompensata..., *op. cit.*; W. Bołdok, Kilka uwag..., *op. cit.*; K. Gruszecki, Następstwa prawne..., *op. cit.*; L. Jastrzębski, Prawne zagadnienia ochrony przyrody, Warszawa 1980.

19 Art. 28 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody.

20 Opracowanie planu zdań ochronnych (PZO) dla obszaru Natura 2000 – wytyczne na podstawie art. 32 ust. 1 w świetle art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Warszawa 2012, s. 5.

ność zmian w tym zakresie. Nowelizacje i przede wszystkim nowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich powinien nie tylko uwzględniać tego typu aspekty, ale także należy wziąć pod uwagę nowe rozwiązania dotyczące zrównoważonego rozwoju. W tym zakresie należy uwzględnić w szerszym względzie istniejące plany zadań ochronnych, które mogą być wykorzystywane przy ubieganiu się o pomoc z poszczególnych działań rolnośrodowiskowych. Przyszły PROW powinien być w dużo większym stopniu powiązany z istniejącymi regulacjami dotyczącymi sieci Natura 2000 i w większym stopniu wykorzystywać dostępne akty prawa powszechnie obowiązującego. Spełnienie tego postulatu usprawni przyznawanie pomocy rolnikom, ale także doprowadzi do obowiązywania kompleksowych i komplementarnych regulacji, które nie będą stały ze sobą w sprzeczności. Niewątpliwe również sprzyjać to będzie realizacji idei zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich.[21]

Należy także wziąć pod uwagę możliwe problemy czasowe związane z procesem legislacyjnym oraz przyjętym na szczycie Rio+20 harmonogramem. Nowy PROW obejmujący lata 2014–2020 będzie musiał prawdopodobnie powstać do końca 2013 r. Obecnie trwa kolejny etap konsultacji społecznych w tym zakresie.[22] W tym samym czasie powołana na szczycie grupa robocza ma ustalić nowe cele zrównoważonego rozwoju, które dopiero w 2015 r. mają zastąpić tzw. cele milenijne. Może się okazać, że nowy PROW będzie realizował dotychczasową politykę zrównoważonego rozwoju, nie uwzględniającą w wystarczający sposób celów Natury 2000 oraz ustaleń szczytu Rio+20. Wskazać także należy na dotychczasową ogólność stosowanych zaleceń w dokumencie końcowym szczytu. Niewątpliwie formuły w postaci klauzul generalnych są korzystne pod względem ich szerokiej interpretacji i osiągania międzynarodowego porozumienia, stanowić jednak mogą poważne zagrożenie dla skuteczności realizacji zakładanych celów. Już dziś przygotowując nowy PROW trzeba pamiętać, że być może zaistnieje potrzeba jego zmiany i redefiniowania celów zrównoważonego rozwoju, które w PROW występują zarówno jako samoistna definicja, jak też przez system odwołań np. do ustawy o ochronie przyrody. Tego typu sytuacja niepewności prawa może sprzyjać zmianom reguł uzyskiwania pomocy w trakcie danego naboru lub też w trakcie jego realizacji. W tym zakresie należy jednoznacznie określić, zarówno w decyzjach administracyjnych, jak też i w umowach z beneficjentami pomocy zakres rozumienia idei zrównoważonego rozwoju dla poszczególnych działań.

Kolejnym problemem z zakresu konfliktu pomiędzy regulacjami publiczno– oraz prywatnoprawnymi jest sposób i zakres oddziaływania wprowadzenia obsza-

21 M.A. Król, Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 47–66.

22 http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie–rolnictwa–i–rybolowstwa/PROW–2014–2020, dostęp na 15.08.2013.

rów Natura 2000 na danym terytorium.[23] Proces ustanowienia na danym terenie obszaru Natura 2000 powoduje konieczność zmiany sposobu użytkowania obszarem, którego dotyczy zmiana.[24] Wprowadzenie na danym terenie nowej formy ochrony przyrody, jaką jest Natura 2000, nie powoduje ograniczenia działalności gospodarczej, leśnej, łowieckiej i rybackiej, jeżeli taka działalność nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000.[25] W tym zakresie rozwój działalności gospodarczej jest ograniczany jedynie poprzez zakaz negatywnego oddziaływania na chroniony obszar. W przypadkach szczególnie uzasadnionych można zezwolić na prowadzenie działalności znacząco negatywnie oddziałującej na cele ochrony obszaru Natura 2000, zapewniając jednocześnie odpowiedni system kompensacji przyrodniczej. Konflikt pomiędzy publicznoprawnymi regulacjami wynikającymi z ustawy o ochronie przyrody a prywatnoprawnymi postanowieniami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej[26] musi w tym zakresie zostać rozwiązany poprzez z jednej strony system kompensacji przyrodniczej, z drugiej specjalny system odszkodowań dla podmiotów gospodarczych, których działalność została ograniczona poprzez ustanowienie obszaru Natura 2000. Idea zrównoważonego rozwoju próbując pogodzić interes publiczny, jakim jest ochrona środowiska naturalnego i interes prywatny w postaci swobody działalności gospodarczej zakłada współistnienie chronionego środowiska oraz prowadzonej działalności gospodarczej. Efekty szczytu Rio+20 w tym zakresie mogą tylko umocnić tę pozytywną koegzystencję poprzez wspomnianą już promocję biznesu odpowiedzialnego społecznie. W zrównoważonym rozwoju powinno być zawarte rozwiązanie, które pogodziłoby konieczność ochrony środowiska, w szczególności na obszarach Natura 2000, a także prowadzenie określonej działalności gospodarczej na tych terenach.

Doprowadzenie do braku konfliktu w zakresie ustawy o ochronie przyrody i ustawie o swobodzie działalności gospodarczej napotyka jednak przeszkody. Po-

23 Por. także bardzo ciekawe rozważania A. Lipiński, Prawo własności a niektóre problemy obszarów Natura 2000, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 139–152.

24 K. Sundseth, P. Creed, Natura 2000: ochrona różnorodności biologicznej Europy, Luksemburg 2009; S.C.F. de Piérola, Natura 2000 i społeczeństwo: instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000, Warszawa 2009; P. Rutkowski, Natura 2000 w leśnictwie, Warszawa 2009; B. Rakoczy, Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń 2009; B. Rakoczy, Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Warszawa 2008; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, Podstawy prawa ochrony środowiska, Warszawa 2007.

25 A. Kozińska, Administracyjna odpowiedzialność za działania, mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, spełniające kryteria szkody w środowisku – stan obecny oraz propozycje nowych rozwiązań prawnych, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 321–330; K. Sobieraj, Stosowanie przesłanek zezwalających na realizację przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000 na przykładzie inwestycji w sektorze energetycznym, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 243–254; E. Czech, M. Kropiewnicka, Przegląd stanowisk judykatury w zakresie funkcjonowania decyzji środowiskowych na obszarach Natura 2000, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 257–268.

26 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.).

ważne problemy prawne powstają, kiedy prowadzonej działalności gospodarczej nie można pogodzić z zasadami obszaru chronionego. Wtedy idea zrównoważonego rozwoju nie jest realizowana. W tym sporze do tej pory zwycięża prawo publiczne stojące na straży ochrony środowiska. Prawo prywatne w tym zakresie ogranicza się jedynie do roszczeń odszkodowawczych. Przedstawione poniżej możliwości odszkodowawcze są dziś jedyną możliwością ochrony podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarach Natura 2000. Zdarza się też, że samo odszkodowanie nie rekompensuje braku możliwości zarobkowania. Sama ocena znacznego negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000 wydaje się bliżej niedookreślona, pozostawiając zbyt wiele możliwości uznaniowości decyzji organów administracji publicznej.[27]

Ustanowienie obszaru Natura 2000 może wiązać się także ze zmniejszeniem wartości nieruchomości objętych obszarem lub zmniejszeniem dochodowości prowadzonej działalności na danym obszarze. Ustawodawca polski przewidział w tym zakresie dwie możliwe sytuacje.

Pierwsza z nich to możliwość żądania wykupienia nieruchomości lub jej części przewidziana w art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,[28] jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe. Uprawnienie do takiego żądania przysługuje właścicielowi nieruchomości oraz użytkownikowi wieczystemu. Ponadto te podmioty oraz osoba, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości (w doktrynie przyjęto, że są to także użytkownicy nieruchomości oraz osoby posiadające prawo dożywocia, zgodnie z art. 91 kc.) może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, w tym za zmniejszenie wartości nieruchomości. Wartość tego odszkodowania ustala w drodze decyzji starosta. Jak podkreśla się w orzecznictwie odszkodowanie nie jest ograniczone do rzeczywistej straty, obowiązuje bowiem zasada pełnej odpowiedzialności odszkodowawczej za wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, opartej także na zasadach prawa cywilnego przewidzianych w art. 361 § 2 kodeksu cywilnego.[29] Budzi to jednak pewne wątpliwości, bo niejednokrotnie bardzo trudno jest wycenić dochodowość w przyszłości podmiotu gospodarczego. Należy pamiętać, że możliwość wystąpienia z oboma żądaniami jest ograniczona do 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Powstanie szkody należy jednak ocenić w momencie opublikowania aktu lub w krótkim okresie jego obowią-

27 D. Strus, Właściwość organów jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i funkcjonowaniu niektórych form ochrony przyrody, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 165–174.

28 Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 129 z późn. zm.

29 Wyrok SN z 25 lutego 2009 r. III CSK 546/08.

zywania.[30] Roszczenia odszkodowawcze w tym zakresie są rekompensatą nie tylko za poniesioną szkodę, ale także za zachwianie zrównoważonego rozwoju. W tym zakresie rozwój środowiska naturalnego oraz jego ochrona mają pierwszeństwo.

Drugą z możliwości rekompensat jest procedura umowna określona w art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Przewiduje ona, że jeżeli w wyniku wprowadzenia na danym terenie sieci obszarów Natura 2000, prowadzona działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka lub rybacka wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, a na tym obszarze nie mają zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, regionalny dyrektor ochrony środowiska może zawrzeć umowę z właścicielem lub posiadaczem obszaru. Umowa ta nie może być zawarta z zarządcą nieruchomości Skarbu Państwa. W umowie, zgodnie z ustawą, określa się:

1. wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności, za wykonane czynności oraz
2. wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń.

Zawarcie umowy jest możliwe, jeżeli na danym obszarze nie miał zastosowania żaden z programów pomocowych z tytułu obniżenia dochodowości. Obecnie są to środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybactwa, Instrumentu Finansowego na rzecz Środowiska LIFE+, VII Programu Ramowego. Do takich programów pomocowych w Polsce można także zaliczyć projektowaną płatność dla obszarów Natura 2000.

W przypadku, gdy żaden z wymienionych środków pomocowych nie może mieć zastosowania, regionalny dyrektor ochrony środowiska może zawrzeć opisaną powyżej umowę. Umowa może być zawarta, z jednym wyjątkiem, z właścicielem lub posiadaczem nieruchomości. W umowie określa się przede wszystkim wysokość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń, a także powyżej opisane niezbędne działania. Powstaje także pytanie, czy zawarcie takiej umowy jest tylko możliwością, czy też obowiązkiem, którego można ewentualnie dochodzić na drodze sądowej. Literalne brzmienie przepisu wskazuje na możliwość zawarcia umowy, jednakże stosując wykładnię funkcjonalną i konstytucyjną zasadę ochrony własności należy uznać, że zawarcie powyżej opisanej umowy, którą przewiduje ustawa o ochronie przyrody, jest obowiązkiem regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

30 Wyrok SN z 25 lutego 2009 r. III CSK 565/08.

Podkreślić także należy, że obecna regulacja nie przewiduje takich sytuacji, jak rekompensaty dla osób zamierzających prowadzić opisaną działalność na obszarze Natura 2000 (mających np. swoje nieruchomości w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru Natura 2000). Takie rozwiązanie prawne mogłoby się znaleźć w ustawie o ochronie przyrody, z zastrzeżeniem, że taki podmiot wykazałby w sposób niebudzący zastrzeżeń swoją szkodę powstałą w wyniku wprowadzanych ograniczeń. Byłoby ono uzupełnieniem nowej idei zrównoważonego rozwoju i odpowiadałoby postulatom prezentowanym podczas szczytu Rio+20.

W obecnym polskim systemie prawa brakuje też regulacji, w których właściciele nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem Natura 2000 mogliby się ubiegać o odszkodowanie z tytułu ewentualnego obniżenia wartości ich nieruchomości. Oni również na swoich nieruchomościach muszą realizować ideę zrównoważonego rozwoju. Niestety, brak możliwości ubiegania się o ewentualne rekompensaty w obecnym systemie prawnym jest niemożliwy. Wskazać należy, że pomimo, iż ich tereny nie są objęte bezpośrednio formą ochrony przyrody – Natura 2000, to jej wprowadzenie oddziałuje również na prowadzoną przez nich działalność gospodarczą. Wprowadzając zmiany do ustawy o ochronie przyrody można rozważyć wskazanie również na możliwość stosownych rekompensat dla tej grupy właścicieli, którzy bezpośrednio sąsiadują z obszarami Natura 2000.

Kolejną kwestią, która nie jest jasno uregulowana, pozostaje też sprawa rekompensat dla gmin, na obszarach których ustanawia się sieć Natura 2000. Przy ewentualnych zmianach omawianych regulacji rekomenduje się rozważenie ich wprowadzenia, uwzględniając nowe cele zrównoważonego rozwoju.

Przedstawione problemy sprowadzają sie do kilku zasadniczych kwestii.

Po pierwsze relacji pomiędzy zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich realizowanym w ramach PROW a ochroną środowiska naturalnego w ramach Natury 2000, realizowanej poprzez ustawę o ochronie przyrody. Regulacje w tym zakresie powinny się uzupełniać, a nie powielać lub wykluczać. *De lege ferenda* należy postulować tutaj zmiany, w szczególności polegające na nowej koncepcji PROW, uwzględniającej także efekty szczytu Rio+20. Zrównoważony rozwój realizowany w ramach PROW powinien realizować tożsame cele, które zakładane są przy tworzeniu obszarów Natura 2000. Ustanowienie hierarchii norm regulujących sieć obszarów Natura 2000 oraz PROW, na rzecz wskazania prymatu rozwiązań zawartych w ustawie o ochronie przyrody powinno być sprawą zasadniczą. PROW w tym zakresie powinien jedynie wtedy wskazywać na realizację celów ochrony obszarów Natura 2000, kiedy nie istnieje rozwiązanie prawne w ustawie lub też aktach prawa powszechnie obowiązującego wydanych na podstawie ustawy.

Po drugie istnieje wyraźny konflikt pomiędzy regulacjami publicznoprawnym oraz prywatnoprawnymi w zakresie rozwiązań szczegółowych dotyczących Natury

2000, w tym koncepcji zrównoważonego gospodarowania. Podane przykłady relacji planów zadań ochronnych z innymi aktami prawnymi oraz problematyki odszkodowawczej to tylko jedno z licznych oblicz tego konfliktu. Istniejące rozbieżności należy usunąć i w miarę możliwości wyeliminować z obiegu prawnego. W szczególności pilnego uregulowania wymagają relacje planów zadań ochronnych i zobowiązań rolnośrodowiskowych. W tym zakresie ponownie należy podkreślić, że plan zadań ochronnych, z uwagi na procedurę tworzenia oraz rangę w hierarchii źródeł prawa powinien mieć charakter podstawowy.

Po trzecie pojawia się problem niejasności przepisów i zasad dotyczących zrównoważonego rozwoju i jego właściwego recypowania do poszczególnych aktów prawa krajowego. W tym zakresie należy życzyć sobie jak najszybszego i jak najlepszego zakończenia obrad zespołu roboczego, który wypracowuje nowe cele zrównoważonego rozwoju po szczycie Rio+20. Ich właściwe zrozumienie i przełożenie na konkretne rozwiązania prawne będzie miarą powodzenia tego szczytu. W przypadki ich braku lub negatywnych wyników w procesie stosowania prawa idea zrównoważonego rozwoju może nie zostać w pełni zrealizowana.

EUROPEAN ECOLOGICAL NETWORK NATURA 2000 AND THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

Key words: Natura 2000, Rio+20, sustainable framework for rural areas, conservations plans.

The article presents the legal issues related to the concept of sustainable framework for rural areas of the European Ecological Network Natura 2000. The article presents the effects of Rio+20 summit and their impact on European and national conservation regulations, in particular the Natura 2000 sites. The article also identifies possible risks associated with the implementation of new aims at sustainability, which were decided in Rio+20. In conclusion author pointed to possible solutions de lege ferenda and the most important legal issues related to the relationship of the Natura 2000 sites and to sustainable development. It was pointed out problematic aspects of conservations plans and their relationship with other legislation. The article discussed also the issue of compensation for the reduction in value of property which are located on area of Natura 2000 or reduce the profitability of the business on a Natura 2000 site.

Katarzyna Żywolewska[1]

Zasady zatrudniania w nadleśnictwie pracowników Służby Leśnej

1. Wstęp

Podjęty w artykule temat ma istotne znaczenie w kontekście zamierzonej nowelizacji ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.[2] Projekt założeń zmian przygotowany został przez Ministerstwo Środowiska.[3] Zasadniczym celem projektowanej regulacji – jak stanowi cz. I założeń – ma być m.in. zapewnienie efektywności prawa wspólnotowego poprzez ustanowienie sankcji za naruszenie unijnych przepisów dotyczących FLEGT[4] i za niedopełnienie obowiązków przy wprowadzaniu do obrotu drewna i produktów z drewna, a ponadto włączenie dochodów Lasów Państwowych pod reguły działania ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W projekcie znalazły się też założenia w zakresie zmiany zasad zatrudniania pracowników w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (PGL LP). Będą one uwzględnione w niniejszym opracowaniu, w zakresie reguł zatrudniania pracowników zaliczonych do Służby Leśnej w nadleśnictwie.

Na wstępie wyjaśnić należy, że Lasy Państwowe, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy, są państwową jednostką organizacyjną, nie posiadającą osobowości prawnej, reprezentującą Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Wynika z tego, że czynności cywilnoprawne dokonane przez PGL LP mają skutek bezpośrednio dla Skarbu Państwa, który ma osobowość prawną.[5] W skład Lasów Państwowych wchodzą następujące jednostki organizacyjne: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych (jest ich 17), nadleśnictwa i inne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (art. 32 ust. 2 ustawy). Nadleśnictwo jest podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych, po-

1 Uniwersytet w Białymstoku
2 Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach, (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.), zwana dalej ustawą).
3 Projekt założeń do projektu zmian ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw z dnia 31 października 2012 roku (http:// ingdrewno.pl/d/ projektzalozen_ustawaolasach_2012.pdf).
4 Forest Law Enforcement, Governance and Trafe (FLEGT).
5 W. Radecki, Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2004, s. 139, jak również B. Rakoczy, Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2011, s. 230.

wołaną do prowadzenia gospodarki leśnej (art. 31 pkt 2 ustawy). W strukturze Lasy Państwowych wyodrębnionych jest obecnie 441 nadleśnictw.[6]

2. Nadleśnictwo jako strona stosunku pracy

Lasy Państwowe jako jednostka organizacyjna, jak też nadleśnictwa, nie posiadając osobowości prawnej, w obrocie prawnym występują w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa.[7] Ustawodawca w art. 35 ust. 1 ustawy stwierdził, że nadleśniczy reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swego działania, czyli nabywa prawa i zaciąga zobowiązania w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Ma on też kompetencje w zakresie kierowania nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych. Jedną z nich jest prawo zatrudniania pracowników.

Należy ustalić, czy zatrudniając pracowników nadleśniczy dokonuje tej czynności również w imieniu Skarbu Państwa, czyli że to ten podmiot jest pracodawcą pracowników zaliczonych do Służby Leśnej, pracujących w nadleśnictwie, czy na gruncie obowiązujących przepisów można dojść do innego wniosku.

Wśród postanowień ogólnych Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy (§ 1 pkt 1) zawarta została definicja pracodawcy. Jest nim jednostka organizacyjna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, o której mowa w art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, wymieniona w załączniku nr 1 do Układu.

Przepisy ustawy o lasach i ww. postanowienie Układu Zbiorowego Pracy w odniesieniu do podmiotów stosunku pracy należy rozpatrywać w związku z regulacją prawną zawartą w kodeksie pracy (art. 3 i 3^1 kp.),[8] który definiuje pojęcie pracodawcy oraz podmiot, który w jego imieniu dokonywać powinien czynności z zakresu prawa pracy.

Jak stanowi art. 3 kp., pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Pojęcie zawarte w art. 3 kp. obejmuje zatem szeroki krąg podmiotów, które nawiązują stosunki pracy i występują w nich w charakterze strony zatrudniającej pracowników.[9] Pracodawcami w rozumieniu art. 3 kp. są zarówno osoby fizycz-

6 Załącznik Nr 1 do Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe z dnia 29 stycznia 1998 roku, zwany dalej Układem Zbiorowym Pracy. Układem tym objęci są co do zasady wszyscy pracownicy zatrudnieni w PGL LP, z tym zastrzeżeniem, że do pracowników Służby Leśnej nie mają zastosowania niektóre postanowienia Układu (np. zasady wynagradzania, które są uregulowane w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 stycznia 2003 roku w sprawie stanowisk, stopni służbowych oraz zasad wynagradzania w Służbie Leśnej, Dz.U. Nr 11, poz. 123).

7 W. Radecki, Ustawa o lasach..., *op. cit.*, s. 140.

8 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

9 T. Zieliński, [w:] Kodeks pracy. Komentarz, L. Florek (red.), Warszawa 2005, s. 147.

ne, jednostki organizacyjne mające osobowość prawną, jak również jej nie posiadające. Warunkiem bycia pracodawcą jest więc na gruncie kodeksu pracy zatrudnianie pracowników, a właściwie zdolność do zatrudniania pracowników (zawierania umów o pracę, powoływania ich na stanowiska, mianowania). Podstawą zdolności jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej do zatrudniania pracowników jest osiągnięcie przez nie określonej przez prawo samodzielności organizacyjnej i posiadanie majątku, którym dysponuje w sensie prawnym organizacja, jako abstrakcyjny podmiot.[10] Nie jest natomiast warunkiem zdolności do występowania w charakterze pracodawcy, według art. 3 kp., zdolność danej jednostki organizacyjnej do samodzielnego występowania w obrocie cywilnoprawnym w charakterze podmiotu praw i obowiązków.[11]

Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba (art. 3^1 § 1 kp.). Osobą tą, w myśl art. 35 ust. 1 ustawy o lasach, w nadleśnictwie jest nadleśniczy, który zarówno reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych (art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy), jak też kieruje nadleśnictwem, zatrudnia i zwalnia pracowników nadleśnictwa (art. 35 ust. 1 pkt 3), w tym również powołuje i odwołuje pracowników wymienionych w art. 35 ust. 1 pkt 2b ustawy, a także inicjuje, koordynuje i nadzoruje działalność pracowników nadleśnictwa (art. 35 ust. 1 pkt 2c ustawy).

Formami prawnymi wyznaczenia osoby fizycznej do dokonywania czynności prawnych z zakresu prawa pracy za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną są: zatrudnienie w charakterze pracownika lub zawarcie z tą osobą umowy cywilnoprawnej albo udzielenie jej pełnomocnictwa (do którego stosuje się przepisy prawa cywilnego).[12]

Tak więc, w świetle przepisów kodeksu pracy pracodawcą pracownika Lasów Państwowych, w tym także zaliczonego do Służby Leśnej, jest nadleśnictwo, a nie Skarb Państwa, który jest stroną umów cywilnoprawnych, zawieranych w imieniu SP przez nadleśniczego. Wszelkich czynności prawnych w zakresie spraw pracowniczych dokonuje nadleśniczy, który zgodnie z art. 3^1 kp. może także wyznaczyć do tego inną osobę.

3. Kryteria doboru kandydatów do pracy w Służbie Leśnej

Wyjaśnić należy, że w Państwowym Gospodarstwie Leśnym, w tym także w jego jednostkach organizacyjnych, jakimi są nadleśnictwa, mogą być zatrudnieni pracownicy na powszechnych zasadach, określonych w przepisach kodeksu pracy,

10 Por. Z. Hajn, Pojęcie pracodawcy po nowelizacji kodeksu pracy, PiZS 1997, nr 5.
11 T. Zieliński, [w:] Kodeks pracy..., *op. cit.*, s. 150.
12 *Ibidem*, s. 155.

jak również na zasadach specyficznych, określonych w ustawie o lasach i przepisach wykonawczych do tejże ustawy. Ta odrębna regulacja prawna dotyczy pracowników zaliczonych do Służby Leśnej.[13] Stanowiska, w Służbie Leśnej w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych określił Minister Środowiska w rozporządzeniu z dnia 14 stycznia 2003 roku w sprawie stanowisk, stopni służbowych oraz zasad wynagradzania w Służbie Leśnej.[14]

W nadleśnictwie (§ 2 pkt 3 rozp.) ustanowionych zostało 12 następujących stanowisk w Służbie Leśnej: nadleśniczy, zastępca nadleśniczego, główny księgowy nadleśnictwa, inżynier nadzoru w nadleśnictwie, leśniczy, starszy specjalista Służby Leśnej, sekretarz nadleśnictwa, specjalista Służby Leśnej, starszy strażnik leśny, strażnik leśny, podleśniczy i gajowy.

Ze względu na wykonywanie ważnych i szczególnie odpowiedzialnych obowiązków, kandydaci na pracowników Lasów Państwowych zaliczonych do Służby Leśnej są poddawani ostrym wymaganiom selekcyjnym. Przepisy ustawy o lasach (art. 45 ust. 2) określają kryteria, jakie musi spełnić kandydat do zatrudnienia w Służbie Leśnej, a więc pracownikiem Służby Leśnej może być osoba, która: 1) jest obywatelem polskim, 2) ukończyła 21 lat, 3) ma pełnię praw cywilnych i obywatelskich, 4) posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe, 5) cieszy się nienaganną opinią, 6) zatrudniona jest w pełnym wymiarze czasu pracy, 7) posiada odpowiedni stan zdrowia, 8) nie była karana sądownie za przestępstwo z chęci zysku lub z innych niskich pobudek.

Podobne kryteria doboru stawiane są kandydatom do pracy w urzędach państwowych, jednostkach samorządu terytorialnego czy kandydatom do służby w tzw. „służbach mundurowych", np. w Policji, Straży Granicznej, Służbie Więziennej.

Zasygnalizować należy, że w punkcie 10. projektu założeń do projektu zmian ustawy o zmianie ustawy o lasach[15] spośród wymienionych powyżej kryteriów wykreślono dwa z nich: wymóg posiadania obywatelstwa polskiego oraz konieczność zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, w tym osób powracających do pracy po urlopie macierzyńskim.

Celowa wydaje się krótka charakterystyka niektórych spośród wymienionych kryteriów.

1) Warunek posiadania obywatelstwa polskiego zostaje spełniony wówczas, gdy dana osoba posiada wyłącznie obywatelstwo polskie. Posiadanie obok obywatelstwa polskiego również obywatelstwa innego państwa (nawet należącego do Unii Europejskiej) powoduje, że osoba taka nie może ubiegać się

13 W. Radecki, Status prawny służb i straży przyrodniczych, „Prokuratura i Prawo" 2001, nr 9, s. 23.
14 Dz.U. Nr 11, poz. 123.
15 Projekt ten był powołany w przypisie 2.

o stanowisko w Służbie Leśnej. Zasady nabycia, utraty, potwierdzania nadania lub utraty obywatelstwa polskiego określone są w ustawie o obywatelstwie polskim.[16]

2) Przez zdolność do czynności prawnych rozumie się normatywnie wyznaczoną kompetencję do dokonywania czynności prawnych,[17] swobodę nabywania praw i zaciągania zobowiązań. Instytucja ta skonstruowana została przez system prawny w celu umożliwienia podmiotom prawa cywilnego regulacji ich stosunków prawnych. Do podejmowania takich decyzji człowiek musi osiągnąć określoną dojrzałość i posiadać odpowiednią sprawność umysłową.[18] Biorąc pod uwagę te okoliczności system prawny wyróżnia trzy stany:

   a) brak zdolności do czynności prawnych ze względu na wiek lub całkowite ubezwłasnowolnienie (art. 12 kc.[19]),

   b) ograniczoną zdolność do czynności prawnych (art. 15 kc.),

   c) pełną zdolność do czynności prawnych, którą nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletniości (art. 11 kc.), to jest ukończenia lat osiemnastu (art. 10 § 1 kc.).

Od kandydata na pracownika Służby Leśnej wymagana jest pełna zdolność do czynności prawnych, jednak przepisy ustawy nie określają, w jaki sposób ma być ona stwierdzona. Ustawodawca nie przewidział też wydania przepisów wykonawczych w zakresie dokumentowania zdolności do czynności prawnych. Nie budzi wątpliwości, że każdy z kandydatów na stanowisko w SL jest osobą pełnoletnią, gdyż powinien ukończyć 21 lat, co oznacza, że ma z reguły pełną zdolność do czynności prawnych (jak stanowi ustawa o lasach „cywilnych"). Praktycznie pozostaje więc ewentualność ograniczenia zdolności do czynności prawnych w postępowaniu sądowym (np. z uwagi na chorobę psychiczną albo innego rodzaju zaburzenia psychiczne, w szczególności pijaństwo lub narkomanię (art. 16 § 1 kc.). Analizując treść ogłoszeń[20] o konkursach na różne stanowiska do Służby Leśnej, zamieszczanych na ich stronach internetowych, stwierdzić należy, że wśród dokumentów, jakie powinien złożyć kandydat ubiegający się o stanowisko wymienione w ogłoszeniu jest oświadczenie kandydata o spełnianiu wszystkich kryteriów określonych w art. 45 ust. 2 ustawy o lasach, w tym też o posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych.

3) Korzystanie z pełni praw obywatelskich (publicznych). Ustawa wymaga, aby kandydat na pracownika Służby Leśnej korzystał z pełni praw publicznych.

16 Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2012 r., poz. 161).
17 Z. Radwański, Zarys części ogólnej prawa cywilnego, Warszawa 1979, s. 186.
18 *Ibidem*.
19 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
20 Ogłoszenia takie zamieszczane są na stronach poszczególnych nadleśnictw, a także regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych.

Pełnię tych praw posiada osoba, wobec której nie zastosowano środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych lub prawa wykonywania zawodu czy też zakazu zajmowania stanowiska, o które się ubiega. Pozbawienie praw publicznych jest jednym ze środków karnych, które przewiduje w art. 39 kk.[21] Zastosowanie tego środka ma na celu spotęgowanie dolegliwości kary i jest zawsze fakultatywne. Sąd może je orzec w razie skazania sprawcy na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie, np. popełnione z zemsty, z chęci udręczenia ofiary. Pozbawienie praw publicznych obejmuje utratę: czynnego i biernego prawa wyborczego do organów władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego. Oznacza też utratę posiadanego stopnia wojskowego i powrót do stopnia szeregowego, a także orderów, odznaczeń i tytułów honorowych oraz utratę zdolności do ich uzyskania w okresie trwania pozbawienia praw. Sąd może orzec pozbawienie praw publicznych w latach (od 1 roku do 10 lat). Okres, na jaki środek ten orzeczono nie biegnie w czasie odbywania przez skazanego kary pozbawienia wolności, chociażby orzeczonej za inne przestępstwo.

Jak wskazuje praktyka, wymaga się od kandydatów do pracy w Służbie Leśnej złożenia oświadczenia na okoliczność korzystania z pełni praw obywatelskich.

4) Posiadanie odpowiednich kwalifikacji zawodowych

Stanowiska w Służbie Leśnej oraz odpowiadające im wymagania kwalifikacyjne określone zostały w Załączniku Nr 2 do Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie stanowisk, stopni służbowych oraz zasad wynagradzania w Służbie Leśnej. W zależności od stanowiska, na jakim ma być zatrudniony pracownik Lasów Państwowych, wskazane zostały warunki, które powinien on spełniać. Z zasady wskazuje się rodzaj wykształcenia (średnie, wyższe i o jakiej specjalności) oraz wymagany staż pracy.

Przykładowo, kandydat na nadleśniczego powinien posiadać wykształcenie wyższe leśne i minimum 8 lat pracy w leśnictwie, na leśniczego wykształcenie wyższe leśne i minimum 2–letni staż pracy w leśnictwie lub wykształcenie średnie leśne i 4–letni staż pracy w leśnictwie, główny księgowy nadleśnictwa – wyższe wykształcenie i 4 lata pracy w księgowości lub średnie i 8 lat pracy w księgowości. W stosunku do podleśniczego i gajowego wymagane jest wyłącznie wykształcenie średnie leśne. Tylko dla tych stanowisk w Służbie Leśnej nie jest konieczne posiadanie stażu pracy dla spełnienia kryterium wymagań kwalifikacyjnych. Dodatkowe wymagania, przewidziane w ww. przepisach dotyczą kandydatów do pracy w Służ-

21 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

bie Leśnej na stanowiskach w Straży Leśnej (starszego strażnika leśnego i strażnika leśnego). Jak stanowi § 3 omawianego rozporządzenia, na stanowiskach tych nie zatrudnia się osób z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w przepisach o ochronie zdrowia psychicznego, o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej, wykazującej istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego, jak też uzależnionych od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych.

W Lasach Państwowych wykształciła się praktyka, że w razie zamiaru zatrudnienia pracownika, w tym na stanowisko w Służbie Leśnej, zamieszczane są na stronach jednostek organizacyjnych, które pracownika takiego poszukują oraz na stronach jednostek w stosunku do nich nadrzędnych, ogłoszenia o wolnych stanowiskach pracy, ze wskazaniem wymagań, jakich oczekuje pracodawca od przyszłego pracownika. Często wymagań tych jest cała lista. Wynika z tego, że potencjalni pracodawcy tworząc zasady naboru do Służby Leśnej wykraczają poza kryteria wynikające z art. 45 ust. 2 ustawy i przepisów wykonawczych. W szczególności chodzi o odbyty staż,[22] a przede wszystkim zdany egzamin do Służby Leśnej. Na problem ten zwrócił uwagę Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w piśmie skierowanym do Dyrektorów Regionalnych Dyrekcji LP,[23] podkreślając, że zamieszczanie w ogłoszeniach o pracę bezwzględnego warunku zdania egzaminu do SL wyklucza osoby, które go nie spełniają z możliwości zatrudnienia w Służbie Leśnej w Lasach Państwowych, co może – jego zdaniem – nosić znamiona dyskryminacji na etapie rekrutacji. Zdany egzamin do SL może stanowić jedynie wymóg dodatkowy (fakultatywny) i stanowić jedno z kryteriów oceny kandydata w postępowaniu rekrutacyjnym. Zatrudnienie na stanowisku w Służbie Leśnej wiąże się bowiem z nadaniem stopnia służbowego, które po raz pierwszy następuje w razie zdania egzaminu obejmującego sprawdzenie wiedzy w zakresie wymienionym w § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia, tj. ze znajomości przepisów dotyczących leśnictwa i ochrony przyrody, zasad i sposobów zarządzania oraz gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych, w szczególności prowadzenia gospodarki leśnej, gospodarowania gruntami i innymi nieruchomościami i ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także zasad ekonomiki leśnictwa.

Egzamin taki dla nadleśniczych i pozostałych pracowników nadleśnictw przeprowadza komisja powoływana przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, natomiast stopień służbowy nadaje, obniża lub go pozbawia nadleśniczy w stosunku do pracowników Służby Leśnej zatrudnionych w nadleśnictwie, nato-

22 Jak stanowi § 5 Układu Zbiorowego Pracy, absolwenci wyższych i średnich szkół zatrudniani są na czas określony, zwany dalej „stażem". Okres stażu wynosi 1 rok, z wyłączeniem przerw w pracy spowodowanych obowiązkiem odbycia służby wojskowej, korzystaniem z urlopu macierzyńskiego lub wychowawczego oraz długotrwałą chorobą. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wydał też zarządzenie Nr 69 z dnia 7 września 2012 roku w sprawie stażu absolwentów w Lasach Państwowych (znak: GK–1103–20/12), BIL 10/2012.

23 Pismo z dnia 31 sierpnia 2012 r., znak: GJ–1101–49/12.

miast nadleśniczemu – jego bezpośredni przełożony, to jest dyrektor regionalnej dyrekcji LP (§ 5 pkt 3 i 4 omawianego rozporządzenia).

Innymi wymaganiami, które w ogłoszeniach konkursowych pojawiały się w stosunku do kandydatów do pracy w Służbie Leśnej były: posiadanie aktualnego kursu brakarskiego (np. minimum III klasa brakarska), prawa jazdy kategorii B, innych kursów i szkoleń związanych z zakresem pracy na określonym stanowisku, aktualnego szkolenia BHP oraz badań lekarskich dopuszczających do pracy w terenie, znajomość obsługi rejestratora leśniczego, pakietu biurowego Open Office, raportów SILP Web, przeglądarki mapowej Limes, umiejętność wykonania pomiarów GPS, znajomość Systemu Informatycznego Lasów Państwowych SILP na poziomie leśnictwa, biegła znajomość instrukcji dotyczących gospodarki leśnej: Zasad Hodowli Lasu, Instrukcji Ochrony Lasu, Instrukcji BHP i Ochrony przeciwpożarowej, posiadanie własnego środka lokomocji, jak też posiadanie predyspozycji do pracy na stanowisku kierowniczym oraz umiejętność pracy w warunkach stresu i pod presją czasu, sumienność, rzetelność, komunikatywność.[24]

5) Niekaralność prawomocnym wyrokiem sądowym za przestępstwo z chęci zysku lub z innych niskich pobudek.

Przestępstwem jest czyn zabroniony pod groźbą kary jako zbrodnia albo występek, przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, czyn bezprawny, zawiniony i społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy.[25] Nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma oraz gdy sprawcy nie można przypisać winy w czasie czynu (por. art. 1 § 2–3 kk.).[26]

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego,[27] działanie z niskich pobudek występuje z reguły w sytuacji, w której sprawca dopuszcza się przestępstwa w zamiarze bezpośrednim, przejawiając nienawiść lub chęć poniżenia drugiego człowieka, albo dążąc do zaspokojenia swoich zachcianek czy wzbogacenia się, bez względu na krzywdę, którą wyrządza dobru społecznemu lub jednostce. W wypadku gdy sprawca nie działa w zamiarze bezpośrednim, a jedynie przewiduje i godzi się z możliwością popełnienia przestępstwa, można ewentualnie dopatrzyć się niskich pobudek w szczególnych okolicznościach łączących się ze sposobem działania sprawcy.

Obecnie obowiązujący kodeks karny posługuje się terminem „przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie". Pojęcie to jest interpretowane podobnie jak utrwalone we wcześniejszej literaturze i orzecz-

24 Kryteria wybrane z ogłoszeń o wolnych miejscach pracy zamieszczonych dnia 6 sierpnia 2013 r. na www.radom.lasy.gov.pl

25 W polskim prawie karnym nie ma wprost wyrażonej definicji przestępstwa. Można ją skonstruować na podstawie przepisów części ogólnej kodeksu karnego (art. 1 i 7). Tak np. A. Marek, Prawo karne w pytaniach i odpowiedziach, Toruń 2004, s. 41, tak też: L. Gardocki, Prawo karne, Warszawa2004, s. 46.

26 J. Warylewski, Prawo karne, część ogólna, Warszawa 2007, s. 218, W polskim prawie karnym nie ma wprost wyrażonej definicji przestępstwa.

27 Np. Wyrok SN z dnia 16 listopada 1973 r. II KR 158/73, OSNKW 1974, nr 4, poz. 63.

nictwie,[28] pojęcie „niska pobudka". Określenie „motywacja zasługująca na szczególne potępienie" ma węższy zakres znaczeniowy w stosunku do dawnego określenia „niskie pobudki" (art. 40 § 2 kk. z 1969 r.). W każdym razie chodzi o pobudki godne pogardy, odrażające, powszechnie nie akceptowalne. Najczęściej jest to chęć zemsty, wzbogacenia się za wszelką cenę, poniżenie kogoś, naruszenie jego godności osobistej itp.[29] Motywacja zasługująca na szczególne potępienie[30] to motywacja, która w rozumieniu powszechnym jest jaskrawo naganna, wywołuje silne reakcje repulsywne w społeczeństwie, takie jak oburzenie, gniew. Oznacza ona działanie z motywów zasługujących na szczególne napiętnowanie, a więc ocenianych wyjątkowo negatywnie.

6) Posiadanie nienagannej opinii. Przepisy obowiązujące w lasach Państwowych nie określają, kto powinien taką opinię sporządzić i jaka powinna być jej treść. W praktyce przyjęto, że skoro kandydat do Służby Leśnej nie był karany z niskich pobudek (na okoliczność tę przedstawia odpowiednie zaświadczenie), a także brak jest jakichkolwiek innych informacji, dokumentów o kandydacie, w których świetle można przyjąć, że opinia o nim jest naganna, przyjmuje się, że to kryterium posiadania nienagannej opinii jest spełnione.

7) Posiadanie odpowiedniego stanu zdrowia – w zakresie ustalania tego kryterium wobec kandydatów do pracy w Służbie Leśnej i jej pracowników, mają zastosowanie powszechnie obowiązujące przepisy w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników.[31]

8) Zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy – Układ Zbiorowy Pracy w § 10 ust. 1 stanowi, tak samo jak kodeks pracy, że czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w miejscu wskazanym do jej wykonywania. Czas pracy pracowników wynosi przeciętnie 40 godzin tygodniowo, z zastrzeżeniem, że okres rozliczeniowy czasu pracy nie może przekroczyć 4 miesięcy (§ 10 ust. 2 i 3). Norma ta obowiązuje także pracowników Służby Leśnej, którzy nie mogą być zatrudnieni na część etatu.

28 Zob. J. Kulesza, Glosa do wyroku sądu apelacyjnego z 27 kwietnia 1999 r., II AKa 12/99, Palestra nr 4/2000, s. 295–299; nieco inaczej: A. Marek, Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2006, s. 104–105 oraz wyrok SA w Krakowie z 21 marca 2002 r., sygn. akt II AKa 47/02, KZS nr 4/2002, poz. 23.

29 Zob. M. Szewczyk, [w:] G. Bogdan, Z. Ćwiąkalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, t. I, Warszawa 2007, s. 571; M. Budyn, Motywacja zasługująca na szczególne potępienie (próba analizy), „Prokuratura i Prawo" 2000, nr 9, s. 23; J. Lachowski, Pozbawienie praw publicznych w kodeksie karnym, „Prokuratura i Prawo" 2003, nr 10, s. 51.

30 Wyrok SA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2002 r. II AKa 308/01, KZS nr 2/2002, poz. 32, podobnie wyrok SA w Lublinie z 27 kwietnia 1999 r., II AKa 12/99, OSP nr 9/2000, poz. 127.

31 Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy, Dz.U. Nr 69, poz. 332 ze zm.

Po nowelizacji kodeksu pracy ustawą z dnia 14 listopada 2003 roku,[32] która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2004 roku pojawił się w praktyce istotny problem, w związku z dodaniem do tekstu przepisów działu ósmego „Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem" art. 186^7, który stanowi: Pracownik uprawniony do urlopu wychowawczego może złożyć pracodawcy wniosek o obniżenie jego wymiaru czasu pracy do wymiaru nie niższego niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy w okresie, w którym mógłby korzystać z takiego urlopu. Pracodawca jest obowiązany uwzględnić taki wniosek pracownika. Aby rozwiązać m.in. tę kolizję przepisów (art. 45 ust. 2 pkt 6 ustawy o lasach i art. 186^7 kodeksu pracy) w projekcie zmian do ustawy o lasach przewidziano skreślenie przepisu, z którego wynika konieczność zatrudnienia pracownika SL jedynie w pełnym wymiarze czasu pracy, także po urlopie macierzyńskim.

4. Podstawy prawne nawiązania stosunku pracy w Służbie Leśnej

Jak stanowi § 3 ust. 1 Układu Zbiorowego Pracy, w odniesieniu do pracowników Lasów Państwowych stosuje się następujące formy nawiązania stosunku pracy:

1) umowa o pracę,

2) powołanie.

Z postanowień Układu nie wynika, z którymi pracownikami Lasów Państwowych, w tym także zaliczonych do Służby Leśnej, nawiązywany być powinien pozaumowny stosunek pracy z powołania, a z którymi umowa o pracę. Decyzja w tej kwestii nie zależy od uznania pracodawcy, ponieważ jak stanowi art. 68 § 1 kp., stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania tylko w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Oznacza to, że obecnie art. 68 kp. jest przepisem odsyłającym i inaczej niż do dnia 2 czerwca 1996 roku, nie stanowi samodzielnej podstawy do zatrudnienia pracowników na podstawie aktu powołania. Jak stwierdził SN w uchwale składu 7 sędziów z dnia 2 lutego 2003 roku,[33] art. 68 § 1 kp. „nie ma już samoistnej treści normatywnej, gdyż nie określa stanowisk, na których zatrudnienie następuje w drodze powołania". W doktrynie i orzecznictwie nie ma zgodności poglądów co do rozumienia sformułowania „przepisy odrębne", jednak w przeważającej mierze chodzi tu wyłącznie o przepisy rangi ustawy i tam powinien się znajdować wykaz stanowisk obsadzanych w drodze powołania.[34]

32 Dz.U. Nr 123, poz. 2081.

33 III PZP 19/02, OSNP z 2003 r. Nr 14 poz. 329.

34 Tak np. A. Dubowik, Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy a reforma prawa pracy, PiZS 2004, nr 6, s. 2 i n.; K. Jaśkowski, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, Kodeks pracy i ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Europejskie prawo pracy z orzecznictwem. Komentarz, tom I, K. Jaśkowski (red.), Warszawa 2012; M.T. Romer, Prawo pracy. Komentarz, Warszawa 2012, s. 514 i n.

Takim odrębnym od kodeksu pracy przepisem jest względem pracowników Lasów Państwowych ustawa o lasach. Przepisy te stanowią źródło prawa pracy w rozumieniu art. 9 kp., gdyż określają w części prawa i obowiązki pracowników oraz ich pracodawców.

Ustawodawca w sposób szczególny odniósł się w niej do zatrudniania pracowników na podstawie stosunku pracy z powołania, wymieniając stanowiska, na jakich powołanie może mieć miejsce. W nadleśnictwie, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 2b, „nadleśniczy powołuje i odwołuje:

a) zastępców nadleśniczego w uzgodnieniu z dyrektorem regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych,

b) głównego księgowego nadleśnictwa,

c) inżyniera nadzoru,

d) leśniczego".

Z powyższego katalogu wynika, że wszystkie te stanowiska są zaliczone do Służby Leśnej, natomiast lista stanowisk w Służbie Leśnej jest znacznie dłuższa (liczy 12 stanowisk) niż pracowników zatrudnianych na podstawie powołania. Stąd wniosek, że jedynie niektórzy z pracowników Służby Leśnej są powoływani. Większość z nich jest zatrudniana na podstawie umowy o pracę. Zważywszy na rodzaj stanowisk, na których występuje powołanie stwierdzić należy, że są to stanowiska najbardziej eksponowane, „strategiczne" w nadleśnictwie, a zatrudnieni na nich pracownicy wykonują najbardziej odpowiedzialne dla jednostki organizacyjnej LP, jaką jest nadleśnictwo, obowiązki.

Stosowanie powołania jako podstawy stosunku pracy jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy przepis na to zezwala. Zatrudnienie pracownika na stanowisku pracy, które nie może być w ten sposób obsadzone, należy traktować jako zawarcie umowy o pracę.[35] Wniosek taki wynika stąd, że regulacja prawna umownego stosunku pracy jest korzystniejsza dla pracownika niż stosunku pracy z powołania. Należy więc z mocy art. 18 kp. uznać za nieważne określenie podstawy prawnej powstania tego stosunku (powołania) i związanych z tym następstw co do jego treści, a w to miejsce stosować przepisy dotyczące umowy o pracę.[36]

Powołanie jako podstawa prawna nawiązania stosunku pracy jest aktem o podwójnym skutku. Pierwszym jest powierzenie danej osobie stanowiska lub funkcji, drugim – nawiązanie stosunku pracy osoby powołanej z danym podmiotem.

Zagadnienie zakresu stosowania powołania jako podstawy zatrudnienia pracowników było wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego. Nie było

35 Tak: K. Jaśkowski, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, Kodeks pracy..., *op. cit.*, s. 294.
36 *Ibidem*, s. 294.

ono jednolite. W uchwale SN z dnia 11 stycznia 2005 roku, Sąd ten stwierdził, że do stosowania powołania jako podstawy zatrudnienia wystarcza sama norma przewidująca obsadzenie danego stanowiska przez powołanie.[37] Później[38] Sąd Najwyższy uznał, że sam przepis stanowiący o powołaniu na stanowisko nie jest wystarczającą podstawą do powstania pozaumownego stosunku pracy z powołania. Od 2007 roku, w orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd o wąskim rozumieniu stosowania art. 68 § 1 kp. Sprowadza się on do stwierdzenia, że przepis posługujący się zwrotem „powołuje" nie stanowi podstawy prawnej nawiązania stosunku pracy z powołania.[39]

W ustawie o lasach (w art. 35 ust. 1 pkt 2b) ustawodawca posłużył się właśnie takim zwrotem, dopisując, w wyniku nowelizacji ustawy o lasach[40] wśród kompetencji nadleśniczego, prawo do powoływania pracowników na stanowiska wymienione w tym przepisie. Z punktu widzenia stanowiska Sądu Najwyższego, wyrażonego w orzeczeniach wydanych od 2007 roku, stosowanie powołania w odniesieniu do pracowników nadleśnictwa zatrudnionych na stanowiskach zastępcy nadleśniczego, głównego księgowego nadleśnictwa, inżyniera nadzoru i leśniczego może budzić pewne wątpliwości.

Przyjęcie poglądu, że na ww. stanowiskach zatrudniani jednak są pracownicy Służby Leśnej w nadleśnictwach na zasadzie powołania, może uzasadniać pewna tradycja, która wykształciła się przez kilkadziesiąt lat funkcjonowania Lasów Państwowych. Uchylone ustawą nowelizującą kodeks pracy z dniem 2 czerwca 1998 roku (zastąpione Układem Zbiorowym Pracy) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1974 roku w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych[41] (§ 5 ust. 1) przewidywało, że nawiązanie stosunku pracy z pracownikami Lasów Państwowych na stanowiskach kierowniczych i innych samodzielnych, określonych przez Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego po porozumieniu z Zarządem Głównym Związku Zawodowego Pracowników Leśnych i Przemysłu Drzewnego, następuje na podstawie powołania przez kierownika zakładu pracy. Kierownika zakładu pracy i jego zastępców powoływał kierownik jednostki nadrzędnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowiły inaczej.

37 Uchwała SN z dnia 11 stycznia 2005 r., I PZP 11/04, OSNP z 2005 r. Nr 9, poz. 123.

38 Wyroki SN: z dnia 6 września 2006 r., I PK 58/06, OSNP z 2006 r. Nr 13–14, poz. 205 oraz z dnia 19 lutego 2007 r., I PK 238/06, OSNPiUS z 2008 r. Nr 7–8 poz. 96.

39 Tak: K. Jaśkowski, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, Kodeks pracy..., *op. cit.*, s. 295, a w szczególności powołane tam orzecznictwo SN z lat 2008–2010.

40 Art. 1 pkt 23 lit. A) tiret pierwsze ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 roku o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. Nr 54, poz. 349), z dniem 5 września 1997 roku, ustawodawca do art. 35 ustawy o lasach dodał pkt 2b, w którym poszerzył katalog osób powoływanych w nadleśnictwie o: zastępcę nadleśniczego, głównego księgowego nadleśnictwa, inżyniera nadzoru i leśniczego. Przepis ten został znowelizowany po zmianie art. 68 kp. i w związku z tą zmianą kodeksu pracy.

41 Dz.U. Nr 51, poz. 328 ze zm., zwane pragmatyką.

Zarządzenie wykonawcze do pragmatyki[42] w § 1 pkt 3 określało, że nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania stosuje się do pracowników zatrudnionych w nadleśnictwach na następujących stanowiskach: nadleśniczych, zastępców nadleśniczych, głównych księgowych, nadleśniczych terenowych, komendantów posterunków Straży Leśnej i leśniczych. Katalog ten w niewielkim stopniu różnił się od obecnego, przyjętego w ustawie o lasach. Obecnie komendanta posterunku Straży Leśnej zatrudnia się na podstawie umowy o pracę, a stanowiska nadleśniczego terenowego aktualne przepisy w ogóle nie przewidują. Z kolei poprzednio, w strukturze organizacyjnej jednostki nie występowało stanowisko sekretarza nadleśnictwa, które jest teraz, a zatrudniany jako sekretarz pracownik jest obecnie powoływany.

W kontekście powyższych rozważań, w mojej ocenie, uzasadnione jest stwierdzenie, że ustawa o lasach stanowi samodzielną podstawę do zatrudnienia wymienionych w art. 35 ust. 1 lit. 2b) pracowników, zaliczonych do Służby Leśnej na podstawie aktu powołania. W praktyce stosowania w Lasach Państwowych omawianych przepisów nie budzi wątpliwości okoliczność, że pracownicy nadleśnictwa wymienieni w art. 35 ust. 1 lit. 2b) ustawy zatrudniani być powinni i są na podstawie powołania.

Celem nawiązania stosunku pracy z powołania jest stworzenie organowi powołującemu swobody w doborze osób, którym powierza się na ogół stanowiska kierownicze. Stąd mniejsza stabilność tego stosunku.[43] Taka ocena wypływa przede wszystkim z łatwości jego rozwiązania (braku ochrony trwałości), wyrażającej się tym, że organ powołujący może w każdej chwili, bez podania przyczyny, odwołać pracownika z zajmowanego stanowiska. Stąd powołanie uważane jest za mniej korzystną dla pracownika podstawę zatrudnienia niż umowa o pracę, choć co do zasady do stosunku pracy na podstawie powołania stosuje się przepisy dotyczące umowy na czas nieokreślony, z wyłączeniem przepisów regulujących tryb postępowania przy rozwiązywaniu umów o pracę oraz rozpatrywanie sporów ze stosunku pracy w części dotyczącej orzekania o bezskuteczności wypowiedzeń i o przywracaniu do pracy (art. 69 kp.). Wynika z tego – z reguły – brak możliwości reaktywowania stosunku pracy w razie skutecznego zakwestionowania przez odwołanego pracownika zgodności z prawem dokonanego odwołania i rozwiązania z nim stosunku pracy. W takiej sytuacji dochodzić on może jedynie odszkodowania.

Wśród projektowanych zmian ustawy o lasach (w części C pkt 7) znalazł się zapis stwierdzający, że dotychczasowe zatrudnienie pracowników PGL LP na podstawie powołania zostanie zastąpione zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę. Dotyczy to następujących stanowisk w nadleśnictwie: leśniczego, inżyniera nadzoru,

42 Zarządzenie nr 17 MLiPD z dnia 4 marca 1975 roku w sprawie określenia kierowniczych i innych samodzielnych stanowisk pracy, na których zatrudnia się pracowników na podstawie powołania (Znak: EF–2–0102–1/75), Dz. Urz. MLiPD Nr 2 (214) poz. 5.

43 M.T. Romer, Prawo pracy..., *op. cit.*, s. 515.

głównego księgowego, zastępcy nadleśniczego i nadleśniczego. Z katalogu tego wynika, że w nadleśnictwie – w myśl projektu, wszyscy pracownicy zatrudniani będą na podstawie umowy o pracę. Jest to zgodne z wysuwanymi od lat przez związki zawodowe działające w branży żądaniami.

Stanowiska, na których postuluje się utrzymać zatrudnienie na podstawie powołania to: Dyrektor Generalny Lasów Państwowych oraz dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych.

PRINCIPLES OF EMPLOYING EMPLOYEES OF THE FOREST SERVICE AT THE FORESTRY COMMISSION

Key words: employment, forest district, Forest Service

The article is regarding principles of employing employees of the Forest Service at the Forestry Commission. The article explained the definition of the national forest household, the forest district and the forest service and comprehending the employer which the state treasury was discussed (as an organizational unit), but activities of the work in law, according to Art. 35a forest district manager is making the sec. of 1 act on forests.

Deliberation also concerned the criteria for the employment that candidates have to fulfill (Polish citizenship, capacity to act in law, using the height of public laws, suitable qualifications, clean disciplinary record, adequate medical condition, employment in whole working hours).

The legal grounds on which employees of the forest service are being employed (employment contract and vocation) were characterized. It was pointed out that in the upcoming changes of the legal acts concerning forests employment will be exclusively based on employment contract.