

STUDIA  
IURIDICA  
AGRARIA



STUDIA IURIDICA  
AGRARIA  
TOM XII

Redakcja tomu:  
profesor zwyczajny Stanisław Prutis



**Temida2**  
Białystok 2014

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, Jerzy Banasiuk*

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 2014

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

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe.

Abstracts of articles published in „*Studia Iuridica Agraria*” are available online by „*The European Journal of Social Sciences and Humanities (CEJSH)*” under: <http://cejsh.icm.edu.pl>

## Spis treści

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| STANISŁAW PRUTIS                                                                                                          |     |
| Zróżnicowanie własnościowe gospodarstw rolnych – synchronizacja pojęć .....                                               | 7   |
| DOROTA ŁOBOS–Kotowska                                                                                                     |     |
| Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności.....                                                    | 19  |
| JERZY BIELUK                                                                                                              |     |
| Regulacja prawna integrowanej ochrony roślin.....                                                                         | 33  |
| PAWEŁ WOJCIECHOWSKI                                                                                                       |     |
| Cele prawa żywnościowego.....                                                                                             | 45  |
| ADAM NIEWIADOMSKI                                                                                                         |     |
| Problematyka prawna rekompensat za ustanowienie formy ochrony przyrody – obszarów Natura 2000 na obszarach wiejskich..... | 65  |
| JOANNA MIKOŁAJCZYK                                                                                                        |     |
| Kontrowersje wokół modelu spłat z gospodarstwa rolnego .....                                                              | 77  |
| PAWEŁ BŁAJER                                                                                                              |     |
| Gospodarstwa rodzinne w USA – status, znaczenie i aktualne problemy .....                                                 | 97  |
| JUSTYNA MATYS                                                                                                             |     |
| Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi do projektu Polskiego Stronnictwa Ludowego .....                      | 121 |
| PAWEŁ GAŁA                                                                                                                |     |
| Ochrona bioróżnorodności a prawa własności intelektualnej w rolnictwie.....                                               | 137 |
| ANETA SUCHOŃ                                                                                                              |     |
| Spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą – wybrane problemy prawne.....                                      | 149 |

## Spis treści

---

RAFAŁ MICHAŁOWSKI

Przetarg ograniczony przy sprzedaży gruntów z Zasobu  
Własności Rolnej Skarbu Państwa a wsparcie  
gospodarstw rodzinnych (wybrane zagadnienia).....167

KATARZYNA LEŚKIEWICZ, IZABELA LIPIŃSKA

Z prawnej problematyki klonowania zwierząt oraz produkcji żywności .....179

PRZEMYSŁAW LITWINIUK

Krajowy system ewidencji producentów rolnych po wyroku  
Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2013 roku (sygn. akt P 40/12).....191

## Zróżnicowanie własnościowe gospodarstw rolnych – synchronizacja pojęć

1. Przekształcenia własnościowe w rolnictwie polskim lat dziewięćdziesiątych XX w. charakteryzowały się tym, iż w znacznie mniejszym stopniu przedmiotem przekształceń były stosunki społeczno–gospodarcze władania gruntami rolnymi (baza ekonomiczna ustroju gospodarczego), natomiast istotne zmiany wprowadzono w sferze nadbudowy – w miejsce stosowanych w państwach socjalistycznych typów i form własności nastąpił powrót do tradycyjnego rozróżnienia własności prywatnej oraz własności publicznej.

W poprzednim, jak się żartobliwie określa – „słusznie minionym” ustroju gospodarczym układ stosunków własnościowych był schematycznie prosty. W zakresie własności rzeczy mających charakter środków produkcji funkcjonowały dwa typy własności: własność społeczna oraz własność indywidualna. W ramach typu własności społecznej wyróżniono trzy formy własności: ogólnonarodową czyli państwową, własność spółdzielczą oraz własność innych organizacji społecznych. Natomiast własność indywidualna przybierać mogła formę własności drobnotowarowej bądź kapitalistycznej. Osobną formę własności stanowiła własność osobista, której przedmiotem były środki konsumpcji, a nie środki produkcji. Schemat ten miał podstawy merytoryczne w Konstytucji PRL z 1952 r., a był *expressis verbis* regulowany przepisami art. 126–131 Kodeksu cywilnego z 1964 r. Schemat ten znajdował pełne zastosowanie w odniesieniu do własności rolniczej, która jest przecież własnością środków produkcji. Dlatego też podstawowa kategoryzacja gospodarstw rolnych, oparta o kryterium własnościowe wyodrębniała: gospodarstwa państwowe (działające w formie organizacyjno–prawnej państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub państwowych gospodarstw rolnych), gospodarstwa spółdzielcze (rolnicze spółdzielnie produkcyjne) oraz gospodarstwa indywidualne („stanowiące prywatną własność ich posiadaczy”<sup>2</sup>).

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Sformułowanie użyte w art. 1 ust. 1 zdanie 2 dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jednolity Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz.13).

Dodać należy, że podmiotowe różnicowanie własności rolniczej pociągało za sobą różnicowanie jej ochrony. Ochrona własności społecznej była wyraźnie uprzywilejowana i najdalej idąca.<sup>3</sup> W sektorze rolnictwa stosowana była sztandarowa zasada polityki rolnej – zasada preferencji gospodarstw uspołecznionych, a celem polityki rolnej były socjalistyczne przekształcenia rolnictwa indywidualnego. Przełom polityczny przyniosło zawarcie Porozumienia Rzeszowsko–Ustrzyckiego,<sup>4</sup> znajdujące swój wyraz prawny w nowelizacji art. 131 kc.,<sup>5</sup> a następnie w noweli konstytucyjnej z 1983 r.,<sup>6</sup> która wprowadziła nowy przepis tej treści, że „PRL (...) otacza opieką indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, gwarantuje trwałość tych gospodarstw, udziela im pomocy”, z tym że utrzymano formułę: „rozszerza powiązania indywidualnych gospodarstw rolnych z socjalistyczną gospodarką narodową”. Ten stan prawny przetrwał do roku 1990.

2. Diametralne zmiany w ustroju gospodarczym zapoczątkowało uchwalenie przez Sejm w dniu 29 grudnia 1989 r. noweli konstytucyjnej,<sup>7</sup> w której uchylono przepisy o socjalistycznym systemie gospodarczym oraz planowym charakterze gospodarki, wprowadzając gospodarkę rynkową, opartą na swobodzie działalności gospodarczej przez wszystkie podmioty, bez wyróżniania jakiegokolwiek uprzywilejowanej kategorii.<sup>8</sup> Uchylono również wszystkie przepisy dające wyraz różnicowaniu własności według kryterium podmiotowego i różnicowanej ochronie tak pojmowanej własności. Przepisy Kodeksu cywilnego definiujące typy i formy własności utraciły moc 1 października 1990 r.<sup>9</sup>

Przełom, jaki dokonał się w latach 1989/90 musiał zaważyć na kształcie prawa i jego fundamentalnych konstrukcjach. W sferze prawa własności zaproponowano podstawowy podział na własność prywatną i własność publiczną, będący podziałem pochodnym od zasadniczego podziału prawa na prawo prywatne i prawo publiczne.<sup>10</sup> Dyskusje toczone na temat współczesnej stratyfikacji własności w Polsce na swój sposób zamykają rozstrzygnięcia podjęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.<sup>11</sup> O modelowym charakterze własności prywatnej decyduje art. 20 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarcze-

3 Punktem wyjścia był tu art. 129 kc., który stanowił, że „przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów (...) Kodeksu należy mieć na względzie, że własność społeczna, jako podstawa ustroju PRL, pozostaje pod szczególną ochroną prawa”.

4 Porozumienie zawarte pomiędzy Komitetem Strajkowym Rolników a Rządem PRL dnia 18 lutego 1981 r.

5 Zmiana Kodeksu cywilnego z dnia 26 marca 1982 r. (Dz.U. Nr 11, poz. 81 ze zm.).

6 Dz.U. Nr 39, poz. 175.

7 Dz.U. Nr 75, poz. 444.

8 Na ten temat por. System Prawa Prywatnego tom 3 – Prawo rzeczowe, E. Gniewek (red.), Wydanie 3, Warszawa 2013, s. 262 i n.

9 Na mocy ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz.U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321.

10 Por. System Prawa Prywatnego, tom 3, *op. cit.*, s.294.

11 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), weszła w życie 17 października 1997 r.

go Rzeczypospolitej Polskiej”. Konstytucja potwierdza, iż Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia (art. 21 ust. 1) i, co ważne, sama Konstytucja przewiduje równą dla wszystkich ochronę prawną praw majątkowych, w tym przede wszystkim własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP).

Równa dla wszystkich ochrona prawna praw majątkowych, w tym prawa własności, nie eliminuje potrzeby i możliwości co do zaliczania określonych podmiotów i ich mienia do kategorii własności prywatnej lub publicznej, albowiem zróżnicowane są prawne reguły wykonywania tych kategorii własności. Autorzy systemu prawa prywatnego słusznie stwierdzają, że: „O ile do własności prywatnej można i należy stosować w pełni cywilistyczną zasadę, że to, co nie jest zakazane – jest dozwolone, to do własności publicznej stosuje się zasadę prawnoadministracyjną, że dozwolone jest to, co jest prawem określone. Prowadzi to do kazuistycznej regulacji prawnej w zakresie zarówno zarządzania, jak i rozporządzania własnością publiczną”.<sup>12</sup> Autorzy Ci zwracają uwagę, iż istnieją różne sytuacje prawne, które są trudne do zakwalifikowania (np. zabytki należące do zasobu dziedzictwa kulturowego). Proponują swoistą regułę interpretacyjną, że w razie wątpliwości należy się opowiedzieć za przynależnością danego mienia do kategorii własności prywatnej z uwagi na uznanie własności prywatnej jako podstawowej w systemie gospodarki wolnorynkowej.<sup>13</sup>

Z uwag natury ogólnej dotyczącej kategoryzacji własności w ogólności dodać należy, iż zasadniczym kryterium wyodrębnienia własności publicznej jest jej cel, jakim jest użytek publiczny, zakładający dobro ogółu. Znawcy problemu proponują uznać, że własność publiczna występuje w dwóch formach:

- 1) w ścisłym tego słowa znaczeniu (*sensu stricto*) oraz
- 2) w szerszym tego słowa znaczeniu (*sensu largo*).

Własność publiczna w pierwszym znaczeniu przynależy tylko tym podmiotom, które dysponują kompetencjami władczymi. Natomiast własność publiczna w szerszym znaczeniu przynależy wszelkim podmiotom, które realizują cele o charakterze publicznym.<sup>14</sup> Przyznać wszakże należy, że dla niektórych jednostek organizacyjnych cele o charakterze publicznym mają charakter podstawowy, a dla innych tylko uboczny.

3. Odnosząc ogólną charakterystykę przemian własnościowych do rolnictwa, jako działu gospodarki narodowej, poczynić można następujące konstatacje:

---

12 System prawa prywatnego, tom 3, *op. cit.*, s. 305.

13 *Ibidem*.

14 *Ibidem*, s. 304 i 305.

- 1) własność rolnicza pozostaje nadal wyodrębnionym funkcjonalnie rodzajem własności, ze względu na przedmiot, jakim jest gospodarstwo rolne;<sup>15</sup>
- 2) zachowane zostało podmiotowe zróżnicowanie gospodarstw rolnych (gospodarstwa państwowe, gospodarstwa spółdzielcze, gospodarstwa rolników indywidualnych);
- 3) nie budzi wątpliwości zaliczenie własności spółdzielczej (gospodarstw spółdzielczych) i własności rolników indywidualnych do kategorii własności prywatnej, albowiem celem tych gospodarstw jest działanie w interesie własnym, czyli prywatnym;
- 4) wątpliwości budzi status prawny mienia stanowiącego własność Skarbu Państwa (własność państwową), w sytuacji kiedy wykorzystanie uprawnień własnościowych powierzono Agencji Nieruchomości Rolnych, czy tę formę własności państwowej zaliczyć należy do kategorii własności publicznej, czy też prywatnej (?);
- 5) istotnym faktem prawnym jest ustanowiona przepisem art. 23 Konstytucji RP z 1997 r. zasada, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

4. Gdy chodzi o państwową własność rolniczą odnotować należy przede wszystkim istotną zmianę organizacyjną. Nieruchomości rolne, będące przedmiotem własności państwowej, funkcjonujące do 1992 roku w formie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, bądź administrowane przez terenowe organy administracji państwowej w ramach Państwowego Funduszu Ziemi, zostały skoncentrowane organizacyjnie w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zasób ten pozostaje w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych. Agencja to wyspecjalizowana struktura organizacyjna, utworzona przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.<sup>16</sup> Agencja jest państwową osobą prawną prawa publicznego i prawa prywatnego, łączącą w sobie funkcje centralnego organu administracji z zadaniami podmiotu gospodarczego, odpowiedzialnego za gospodarowanie państwowym mieniem rolniczym w skali całego kraju.<sup>17</sup> W zakresie gospodarowania państwowym mieniem rolnym Agencja jest instytucją powierniczą wykonującą we własnym imieniu, lecz na rzecz Skarbu Państwa, prawa i obowiązki wynikające z prawa własności i innych praw rzeczowych przysługujących w stosunku do państwowego mienia rolnego.

---

15 Własność rolnicza jest związana z gospodarstwem rolnym, ponieważ charakterystyczne funkcje własności rolniczej ujawniają się wtedy, gdy występuje ona jako czynna masa majątkowa.

16 Ustawa z dnia 19 października 1991 r. (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 107, poz. 464; tekst jednolity Dz.U. 2012, poz. 1187).

17 Szerzej na ten temat por. S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997.

Zgodnie z art. 6 ww. ustawy, Agencja realizuje zadania „wynikające z polityki państwa”, w szczególności w zakresie: 1) tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych; 2) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; 3) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkownego na cele rolnicze; 4) obrotu nieruchomościami rolnymi i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowymi na cele rolne; 5) administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne. Nadto Agencja realizuje również zadania określone odrębnymi przepisami, a w szczególności przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>18</sup> (art. 6 ust. 2 ww. ustawy).

Nie sposób oczywiście podporządkowywać poszczególnych składników majątkowych do realizacji konkretnych zadań Agencji. Można wszakże rozgraniczyć zadania Agencji, służące realizacji polityki rolnej w zakresie kształtowania ustroju rolnego naszego państwa, w szczególności w drodze restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, od zadań natury gospodarczej polegających na prowadzeniu gospodarstwa rolnego w oparciu o składniki majątkowe, będące własnością państwową, a tworzące wyodrębnioną, zorganizowaną całość gospodarczą.

Realizacja celów polityki rolnej w zakresie kształtowania ustroju rolnego nie jest prowadzona w interesie samej Agencji, a służy użyteczności publicznej, czyli prowadzona jest w interesie ogółu. Dlatego też składniki majątkowe państwowej własności rolniczej zaangażowane w realizację takich celów ogólnych, odpowiadają kryterium własności publicznej *sensu largo*. Natomiast prowadzenie gospodarstwa rolnego jest komercyjną działalnością gospodarczą prowadzoną w interesie właściciela gospodarstwa (produkcja na samozaopatrzenie lub towarowa produkcja żywności). Dotyczy to również gospodarstw rolnych, prowadzonych przy wykorzystaniu państwowej własności rolniczej (gospodarstwo rolne prowadzone przez spółkę Agencji, gospodarstwo prowadzone na podstawie umowy z administratorem, czy gospodarstwo prowadzone na gruntach rolnych dzierżawionych od Agencji). Dlatego też, pomimo uznawania Agencji Nieruchomości Rolnych za osobę prawa publicznego, „wyrażającą interes publiczny”,<sup>19</sup> nie można uznać, iż cały majątek Skarbu Państwa powierzony Agencji stanowi własność publiczną. Majątek produkcyjny, zorganizowany w wyodrębnioną całość gospodarczą w postaci gospodarstwa rolnego, należy traktować jako należący do kategorii własności prywatnej.

Za prezentowanym stanowiskiem przemawia również argument, który można wydedukować z przepisów wyłączeniowych. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W ustawodawstwie zwykłym,

---

18 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 803).

19 Por. A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, wyd. 5, Warszawa 2009, s. 428.

gdzie określono cele publiczne, na które może nastąpić wywłaszczenie (art. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami<sup>20</sup>) nie zostało uwzględnione prowadzenie produkcji rolniczej. Co więcej, we wcześniejszych regulacjach ustawowych podkreślono wyraźnie, iż wywłaszczenie nie może nastąpić na cele produkcji rolniczej.<sup>21</sup>

Dotychczasowe rozważania doprowadzają do konstatacji, że gospodarstwo rolne jako zespół czynników produkcji rolnej, stanowiący zorganizowaną całość gospodarczą, nie służy realizacji celu, czy interesu publicznego, a zatem w klasyfikacji własności na kategorie własności publicznej oraz prywatnej, gospodarstwo rolne zaliczać należy do kategorii własności prywatnej, niezależnie od charakteru prawnego (osoba prawna, czy osoba fizyczna) podmiotu będącego właścicielem gospodarstwa.

5. Konstatacja powyższa odnosi się również do gospodarstw spółdzielczych prowadzonych przez spółdzielnie produkcji rolnej, głównie przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Zgodnie z art. 138 prawa spółdzielczego przedmiotem działalności rolniczej spółdzielni produkcyjnej (r.s.p.) jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego oraz działalności na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych członków spółdzielni.<sup>22</sup> Wspólne gospodarstwo rolne r.s.p. stanowi własność spółdzielczą. Jak więc rozumieć przepis art. 3 prawa spółdzielczego, wprowadzony nowelizacją z dnia 7 lipca 1994 r.,<sup>23</sup> stanowiący, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Przepis ten budził wątpliwości tej natury, czy właścicielem majątku spółdzielni – podmiotem prawa własności jest spółdzielnia jako osoba prawna, czy jest to rodzaj współwłasności przysługującej członkom spółdzielni jako osobom fizycznym. Sąd Najwyższy orzekając zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych zajmował stanowisko jednoznaczne, że art. 3 prawa spółdzielczego nie statuuje bynajmniej zasady, iż członkowie spółdzielni są współwłaścicielami nieruchomości spółdzielczych, czy innych praw, a zawiera jedynie określenie majątku spółdzielczego, traktowanego dawniej jako mienie społeczne, i to tylko z ekonomicznego punktu widzenia.<sup>24</sup> Przepis art. 3 nie pozbawia spółdzielni własności jej majątku, a jedynie zalicza własność należącą do spółdzielni, jako osoby prawnej, do kategorii własności prywatnej, a nie jak ongiś, spółdzielczej. Własność taka, w rozumieniu prawa karnego, pozostaje jednak własnością cudzą, a jej przedmiot jest cudzym mieniem także dla członka tej spółdzielni.<sup>25</sup> Wywody uzasadnień są w zasadzie trafne; nie można jedynie podzielić poglądu, jakoby zanikła kategoria własności spółdzielczej. Własność spółdzielcza jest, tak jak poprzednio, kategorią wła-

20 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 518).

21 Por. art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity Dz.U. z 1989 r., poz. 1474).

22 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 1443).

23 Dz.U. Nr 90, poz. 419; zmiana weszła w życie 26 września 1994 r.

24 Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 1996 r. (III CZP 4/96, OSNC 1996, nr 4, poz. 58).

25 Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2003 r. (III KK 334/02, Lex nr 80298).

ności wyodrębnioną w oparciu o kryterium podmiotowe. Zmiana polega na tym, iż ongiś własność spółdzielcza zaliczana była do własności społecznej, a obecnie trafnie zaliczana jest do własności prywatnej, albowiem służy realizacji interesów spółdzielni i jej członków, a nie realizacji celu publicznego. Nie ulega zatem wątpliwości fakt wyodrębnienia kategorii własności spółdzielczej w oparciu o kryterium podmiotowe, albowiem inne są reguły wykonywania własności państwowej, spółdzielczej jako własności korporacji i własności indywidualnej. Własność spółdzielcza, w odróżnieniu od własności państwowej, która może służyć celom publicznym lub prywatnym, zaliczana może być wyłącznie do kategorii własności prywatnej, co potwierdza trafność zapisu art. 3 prawa spółdzielczego. W konsekwencji wspólne, spółdzielcze gospodarstwo rolne należy zaliczyć do kategorii gospodarstw prywatnych.

6. Rezygnacja ze stosowanych w układzie socjalistycznej gospodarki planowej, przeciwstawnych sobie, kategorii własności spółdzielczej oraz własności indywidualnej spowodowała, że gospodarstwa rolne będące własnością rolników indywidualnych „stały się” przedmiotem własności prywatnej. O ile ustawodawstwo i doktryna zrezygnowały z operowania kategorią „własności indywidualnej”, gdy chodzi o prezentację nowej rzeczywistości gospodarczej, to wątpliwości budzi na ile aktualne i adekwatne jest operowanie kategorią „gospodarstwa indywidualnego”. Zachowana została konstrukcja (pojęcie) prawna „rolnika indywidualnego”. A skoro tak, wydawałoby się, iż „rolnik indywidualny” to właściciel (posiadacz samoistny) „gospodarstwa indywidualnego”, to gospodarstwo prowadzone przez takiego rolnika jest gospodarstwem indywidualnym. Taka prosta i logiczna relacja nie znajduje potwierdzenia w obowiązującym ustawodawstwie. Stało się tak na skutek ustawowej regulacji pojęcia „gospodarstwo rodzinne”.

O tym, że „gospodarstwo rodzinne” jest podstawą ustroju rolnego naszego państwa przesądził art. 23 Konstytucji RP. Uznanie gospodarstwa rodzinnego za „podstawę” ustroju oznacza, że jest ono zasadniczym elementem tego ustroju. Regulacja konstytucyjna co do pozycji „gospodarstwa rodzinnego” odpowiada faktycznemu stanowi rzeczy, jaki ukształtował się w rozwoju historycznym naszego rolnictwa. Norma konstytucyjna daje wyraz przekonaniu, iż ten stan rzeczy ma być utrzymany także w przyszłości. Podkreśla się, że jest to konstytucyjna zasada programowa, która pozostaje wytyczną polityczną na przyszłość.<sup>26</sup>

Pierwsza, ustawowa regulacja konstrukcji prawnej „gospodarstwa rodzinnego” podjęta została w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Cel ustawy określony jest w jej tytule, a przedmiotem regulacji są zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez:

26 Por. B. Zdziennicki, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013, s. 49.

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

W celu realizacji mechanizmów przewidzianych w ustawie ustawodawca wprowadził pojęcie gospodarstwa rodzinnego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy, za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne:

- 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz
- 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha. Natomiast za rolnika indywidualnego, o którym mowa w definicji gospodarstwa rodzinnego, uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo (art. 6 ust. 1 ustawy).

Powyższa definicja gospodarstwa rodzinnego spotkała się ze zdecydowaną, krytyczną oceną doktryny,<sup>27</sup> która dokonała szczegółowej analizy i oceny poszczególnych przesłanek użytych w konstrukcji wyżej przytoczonej definicji ustawowej. W tym miejscu podnieść należy zastrzeżenie natury generalnej. Chodzi o to, że ustawa jedynie nominalnie operuje pojęciem „gospodarstwa rodzinnego”, ponieważ sformułowana przez ustawodawcę definicja nie zawiera żadnych odniesień do „rodzinnego” charakteru gospodarstwa. Gospodarstwo rodzinne jest to gospodarstwo, w którym mamy ścisły związek produkcji rolnej ze wspólnotą domową, w którym działalność gospodarcza jest sprzężona z rodziną.<sup>28</sup> W doktrynie funkcjonuje określenie, że na gospodarstwo rodzinne składa się gospodarstwo rolne, gospodarstwo domowe oraz rodzina tam funkcjonująca. Gospodarstwo rodzinne to miejsce życia i pracy rodziny rolniczej. Rozmiar takiego gospodarstwa powinien rodzinie „w nim i z niego” żyjącej zapewnić odpowiedni standard życiowy. Gospodarstwo rodzinne jako warsztat wspólnej pracy winno zapewnić pracę członkom rodziny, a dochody

---

27 Por. w szczególności A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 9–30; A. Majewski, Problematyka prawna kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 125–142; S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 168–184.

28 Por. A. Stelmachowski (red.), *op. cit.*

z gospodarstwa, będące wynikiem pracy, zapewniać poziom egzystencji, mierzony parytetem dochodów w rolnictwie i poza rolnictwem.<sup>29</sup>

Definicja „gospodarstwa rodzinnego” uregulowana przepisami omawianej ustawy nie zawiera jakichkolwiek odniesień do tak rozumianego rodzinnego charakteru gospodarstwa. Odniesień takich brak także w elementach konstrukcyjnych definiujących gospodarstwo rodzinne. Wszelkie przesłanki podmiotowe (kwalifikacje rolnicze, zameldowanie, a szczególnie osobiste prowadzenie gospodarstwa rozumiane jako podejmowanie wszelkich decyzji) dotyczą „rolnika indywidualnego”, a więc pojedynczej osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo. Bazując na pojęciu „rolnika indywidualnego” jako prowadzącego gospodarstwo, który spełnia wymagania, czy kryteria postawione mu wyłącznie osobiście (pojedynczo), poprzez proste dodanie kryterium „powierzchni użytków rolnych nie większej niż 300 ha” ustawodawca tworzy pojęcie „gospodarstwa rodzinnego” (art. 5 ust. 1 ustawy). Wydaje się więc, że ustawodawca skorzystał z określenia „gospodarstwo rodzinne”, wyodrębnionego w oparciu o kryterium obszarowe (300 ha), do podziału ogółu gospodarstw rolnych będących prywatną własnością rolników, na gospodarstwa rodzinne i nie będące gospodarstwami rodzinnymi. Ustawodawca w przyjętych rozwiązaniach prawnych nie jest konsekwentny, zachowując pojęcie „rolnik indywidualny”, zaprzestał używania pojęcia „gospodarstwo indywidualne”. Gospodarstwo prowadzone przez rolnika o powierzchni do 300 ha to – według ustawodawcy – gospodarstwo rodzinne. Gospodarstwo o powierzchni przekraczającej 300 ha nie ma prawnie określonej nazwy. Użycie określenia „gospodarstwo indywidualne” byłoby nielogiczne, ponieważ prowadzący takie gospodarstwo nie jest rolnikiem indywidualnym, albowiem w ustawowej definicji „rolnika indywidualnego” również obowiązuje norma obszarowa 300 ha. Trudno mówić o gospodarstwie indywidualnym prowadzonym przez rolnika nie będącego rolnikiem indywidualnym. Użycie określenia „gospodarstwo prywatne” również nie załatwia sprawy, albowiem, co wykazano, wszystkie kategorie gospodarstw rolnych nie służą realizacji celów publicznych, a zatem winny być zakwalifikowane do własności prywatnej. Terminologia dotycząca prywatnych gospodarstw rolnych wymaga niewątpliwie uporządkowania.

Zdaniem moim, skoro ustawodawca określił pojęcie „rolnika indywidualnego” i, na bazie tego pojęcia (dodając jedynie kryterium obszarowe), skonstruował kategorię gospodarstwa rolnego prowadzonego przez tego rolnika, to – logicznie rzecz biorąc – powinien je nazwać „gospodarstwem indywidualnym”. Nazwa „gospodarstwo indywidualne” jest adekwatna do treści ustawy, która wszelkie wymagania, czy kwalifikacje natury podmiotowej stawia rolnikowi jako osobie fizycznej prowa-

---

29 Por. S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji), referat na międzynarodowej konferencji naukowej: Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, 23–24 października 2014 r., Warszawa, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego. Materiały konferencji w druku.

dzącej gospodarstwo rolne. Procedura realizacji celów ustawy w zakresie kształtowania ustroju rolnego byłaby taka sama, gdyby ustawodawca użył zbiorczego określenia „gospodarstwa indywidualnego”, w ramach którego dopiero wyodrębniłby kategorię „gospodarstwa rodzinnego”, chociażby przy użyciu kryterium obszarowego, choć poprawne byłoby nawiązanie do merytorycznych kryteriów „rodzinnego” charakteru gospodarstw. W ten sposób pojęcie „gospodarstwa indywidualnego” oznaczałoby gospodarstwo prowadzone przez rolnika – osobę fizyczną.

Pojęcie „gospodarstwo indywidualne” obejmować powinno wszystkie gospodarstwa prowadzone przez rolników – osoby fizyczne, niezależnie od ich wielkości. Możliwe jest oczywiście zróżnicowanie gospodarstw indywidualnych na gospodarstwa rodzinne, czy wielkoobszarowe (farmerskie), także przy wykorzystaniu kryterium obszarowego. Do gospodarstw indywidualnych zaliczyć należy także gospodarstwa prowadzone przez spółki rolników, nie posiadające osobowości prawnej. Natomiast, gdy chodzi o gospodarstwa prowadzone przez grupy producentów rolnych, będące przedsiębiorcami mającymi osobowość prawną, gospodarstwa rolne przybierają formę organizacyjną danego typu osoby prawnej (spółdzielni, spółki handlowej mającej osobowość prawną, czy zrzeszenia branżowego), określonej w akcie założycielskim tworzącym daną grupę producentów rolnych.<sup>30</sup> Powyższa propozycja pozwala na wyodrębnienie wśród ogółu gospodarstw rolnych, przynależnych do własności prywatnej, następujących kategorii: gospodarstw indywidualnych prowadzonych przez rolników – osoby fizyczne, gospodarstw należących do grup producentów rolnych, gospodarstw spółdzielczych – spółdzielni produkcji rolnej oraz gospodarstw państwowych. Wprawdzie, jak wyżej powiedziano, Konstytucja RP zapewnia równą, dla wszystkich kategorii własności, ochronę prawną, jednakże zróżnicowane są reguły funkcjonowania i wykonywania własności państwowej, spółdzielczej oraz własności należącej do osób fizycznych. Określenie statusu prawnego gospodarstwa rolnego ma także istotne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu, aby kontrahenci danego gospodarstwa mieli świadomość zasad funkcjonowania gospodarstwa w obrocie, a zwłaszcza zasad odpowiedzialności za zaciągnięte zobowiązania.

---

30 Por. art. 3 i 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 88, poz. 983 ze zm.)

DIVERSITY OF AGRICULTURAL HOLDINGS PROPERTY  
– SYNCHRONIZATION OF THE CONCEPTS

Keywords: private property, public property, state agricultural holdings, cooperative agricultural holdings, individual agricultural holdings

In the nineties of the last century there was a return to the traditional distinction between private property and public property, which is the division derived from the basic division of private law and public law. At the same time there was retained the subjective diversity between state agricultural holdings, cooperative agricultural holdings and individual agricultural holdings. Each agricultural holding as set of factors of agricultural production, which is organized as economic unit, does not serve to realize the interest, or the public purpose, therefore in the property classification into categories of public and private property, agricultural holding should be ranked as private property, regardless of the legal nature (legal entity or natural person) of the entity who is its owner. Among the total number of agricultural holdings there must be extracted the following categories: individual holdings run by farmers –individual natural persons; holdings belonging to the agricultural producer groups; cooperative holdings, run by agricultural production cooperatives, and state holdings.



## Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności

1. Reforma systemu płatności bezpośrednich przeprowadzona w 2013 r., która wejdzie w życie 1 stycznia 2015 r. ustanawia nowy system płatności podstawowych dla wszystkich państw UE.<sup>2</sup> Zastąpi on system jednolitych płatności (SPS)<sup>3</sup> i system jednolitych płatności obszarowych (SAPS).<sup>4</sup> Nowa regulacja wprowadzi także szereg nowych instytucji prawnych i rozwiązań legislacyjnych nieznanymi polskiemu systemowi prawa. Niektóre z nich wywołują wątpliwości interpretacyjne, które zapewne w niedługim czasie znajdą swój wyraz w procesie stosowania prawa przez organy administracji i sądy administracyjne. Wejście w życie nowej regulacji stwarza potrzebę odniesienia się do przyjętych rozwiązań i ich oceny pod względem adekwatności omawianych przepisów do instytucji i pojęć prawnych funkcjonujących w systemie polskiego prawa oraz wymogów polskiego rolnictwa.

Jednym z takich nowych rozwiązań jest przyjęcie degresywnego charakteru płatności, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że nie zapewnia się korzyści polegających na uniknięciu zmniejszenia płatności rolnikom, w przypadku których stwierdzono, że w sposób sztuczny stworzyli – po dniu 18 października 2011 r. – warunki, które pozwalają im uniknąć skutków modulacji uprawnień do płatności.<sup>5</sup> Już na wstępie warto zasygnalizować, że zastosowana konstrukcja zmniejszenia płatności, przy jednoczesnym zapobieganiu tworzenia przez rolników sztucznych warunków jest jedną

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Reforma systemu płatności bezpośrednich została wprowadzona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 608; w dalszej części artykułu rozporządzenie nr 1307/2013.

3 SPS – *Single Payment Scheme*, obowiązujący dotychczas we wszystkich państwach tzw. Starej Unii oraz w Słowenii i na Malcie.

4 SAPS – *Single Area Payment Scheme* – obowiązuje w pozostałych państwach UE.

5 Na temat modulacji uprawnień do płatności w ujęciu historycznym por. D. Milanowska, Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI, s. 71 i n.; oraz w poprzednim systemie prawnym D. Łobos–Kotowska, Prawna konstrukcja płatności bezpośrednich po zmianach wprowadzonych w ramach przeglądu health check polityki rolnej. Miejsce przeglądu w procesie ewolucji instrumentu płatności i powody jego przeprowadzenia, [w:] Ocena prawna *health check* na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej, Toruń 2010, s. 123 i n.

z podstawowych cech rozdziału środków bezpośredniego wsparcia dochodów. Prawodawca unijny już w pkt (13) preambuły rozporządzenia nr 1307/2013 deklaruje bowiem „(...) przydzielanie nieproporcjonalnych kwot płatności, stosunkowo małej liczbie dużych beneficjentów. Więksi beneficjenci dzięki ich zdolności do eksploataowania korzyści skali, nie wymagają jednolitego wsparcia na tym samym poziomie, aby skutecznie osiągać cel polegający na wsparciu dochodu”. Środki uzyskane ze zmniejszenia płatności dla dużych beneficjentów zostaną przekazane na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, co powinno pozytywnie wpłynąć na realizację modelu rolnictwa wielofunkcyjnego. Tak określona determinanta zmniejszenia płatności pozwala na wskazanie głównych celów wsparcia bezpośredniego, co koniecznie należy uwzględnić przy ocenie konkretnych czynności prawnych, jako „stwarzających sztucznie warunki w celu uniknięcia płatności”.

Już na wstępie należy zauważyć, że problematyka podjęta w artykule jest wielopłaszczyznowa i rodzi nie tylko trudności w sferze prawa unijnego, ale przede wszystkim wyłania się kwestia jej umiejscowienia w systemie prawa cywilnego i administracyjnego. W tym zakresie niezbędna jest analiza dotychczas obowiązujących regulacji prawnych, ale nie w ujęciu statycznym, lecz pod kątem oceny zastosowanych rozwiązań prawnych jako instrumentu kształtowania pożądanej struktury agrarnej.

2. W rozporządzeniu nr 1307/2013 przewidziano instrument modulacji ograniczający uprawnienia do płatności dużych gospodarstw rolnych. Przepis art. 11 ust. 1 powołanego rozporządzenia przewiduje bowiem możliwość zmniejszenia kwoty płatności bezpośrednich, która ma zostać przyznana rolnikowi, na podstawie tytułu III, rozdziału 1 za dany rok kalendarzowy, o co najmniej 5% w odniesieniu do części kwoty przekraczającej 150.000 euro. Państwa członkowskie UE, w tym Polska mają możliwość kształtowania wysokości zmniejszenia, aż do całkowitego pozbawienia płatności, których kwota przekracza 150.000 euro. Polski ustawodawca dał temu wyraz w art. 19 projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego,<sup>6</sup> stanowiąc, że wysokość płatności obszarowej w danym roku kalendarzowym ustala się jako iloczyn powierzchni obszaru zatwierdzonego do danej płatności i stawki płatności za 1 ha tej powierzchni, po uwzględnieniu m.in. zmniejszeń wynikających z art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2013 z zastosowaniem współczynnika redukcji wynoszącego 100%. Oznacza to, że rolnicy, których płatności obszarowe, przekroczyłyby kwotę 150.000 euro, nie otrzymają płatności obszarowej ponad wskazaną kwotę. Jednocześnie, w art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2013 zastrzeżono, że nie zapewnia się korzyści polegających na uniknięciu zmniejszenia płatności rolnikom, w przypadku których stwierdzono, że w sposób

6 Projekt ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, wersja przyjęta przez Radę Ministrów, legislacja.rcl.gov.pl

sztuczny stworzyli – po dniu 18 października 2011 r. – warunki, które pozwalają im uniknąć skutków wynikających z niniejszego artykułu. Użyty w powołanym przepisie zwrot „sztuczne stworzenie warunków” nie jest prawnie zdefiniowany i stanowi klauzulę generalną. Ustawodawca nie podjął próby dookreślenia przedmiotowego zwrotu, ani przynajmniej przykładowego wskazania katalogu czynności, które mogą być traktowane jako czynności, których celem jest „sztuczne stworzenie warunków” w celu uniknięcia zmniejszenia płatności. W praktyce będą to zapewne czynności polegające na sztucznym podziale gospodarstwa rolnego, zbyciu części gruntów lub ich wydzierżawieniu.

3. Dla oceny prawnej, czy dany podmiot jest uprawniony do jednolitej płatności obszarowej w pełnej wysokości, istotne znaczenie będzie miało spełnienie przesłanek określonych w art. 7 i art. 8 projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Na podstawie powołanych przepisów, uprawnienie do jednolitej płatności obszarowej przysługuje rolnikowi, jeżeli:

- został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności,
- łączna powierzchnia gruntów objętych obszarem zatwierdzonym będącym w posiadaniu rolnika jest nie mniejsza niż 1 ha (z uwzględnieniem wyjątków dotyczących płatności do zwierząt),
- działka o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha i nie większej niż maksymalny kwalifikowany obszar, o którym mowa w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 640/2014,<sup>7</sup> położona jest na gruntach będących kwalifikującymi się hektarami w rozumieniu art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013 i jest w posiadaniu rolnika w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tych płatności.

Dla analizy zwrotu „sztuczne stworzenie warunków”, istotne znaczenie ma szczególnie przesłanka posiadania działek rolnych o określonej powierzchni, w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o płatności. Ustawodawca krajowy zdecydował bowiem o nadaniu przesłance posiadania podstawowego znaczenia, przy ocenie uprawnienia do płatności.<sup>8</sup> Przepisy projektu ustawy nie zawierają definicji posiadania. Analiza przepisów projektu ustawy o płatnościach wskazuje jednak, iż polski ustawodawca posłużył się pojęciem posiadania w cywilnopraw-

---

7 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasad wzajemnej zgodności, Dz.Urz. UE L 181 z 20.06.2014 r.

8 Na temat charakteru prawnego posiadania por. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 66 i n.; J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VIII, s. 137–149.

nym znaczeniu, rozróżniając posiadanie samoistne i zależne. Celem uniknięcia wątpliwości dotyczących podmiotu uprawnionego do płatności, w projekcie ustawy uregulowany został problem zbiegu tytułów do wystąpienia z wnioskiem o płatności. W przypadku, gdy grunt jest przedmiotem posiadania samoistnego i zależnego, uprawniony do płatności jest posiadacz zależny, a zatem podmiot, który faktycznie zajmuje się uprawą zgłoszonych i kwalifikujących się hektarów, w rozumieniu art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013 (art. 18 ust. 1 projektu ustawy). Przesłanka tytułu prawnego do gruntów nie została sformułowana w żadnym przepisie projektu polskiej ustawy.<sup>9</sup> Wnioskodawca nie musi zatem wykazać w postępowaniu, że przysługuje mu tytuł prawny do gruntów, ale że faktycznie posiada wnioskowane grunty i wykorzystuje je do prowadzenia działalności rolniczej lub w przypadku, gdy obszar wykorzystywany jest także do prowadzenia działalności pozarolniczej – że są wykorzystywane w przeważającym zakresie do prowadzenia działalności pozarolniczej. Jest to zatem rodzaj posiadania o kwalifikowanym charakterze, w odniesieniu do przepisów kc. Przesłanki uzyskania uprawnienia do płatności są bowiem szersze, a posiadanie w rozumieniu projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego jest kategorią prawną bardziej złożoną niż w prawie cywilnym. Aby uzyskać uprawnienie do płatności, nie wystarczy być posiadaczem w dniu 31 maja danego roku, ale działki rolne muszą być położone na gruntach będących kwalifikującymi hektarami.<sup>10</sup> Posiadanie, które warunkuje uprawnienie do płatności musi mieć zatem charakter ciągły. Przepis art. 336 kc. należy zatem traktować wyłącznie jako punkt wyjścia do analizy, czy posiadacz w danym roku odpowiada warunkom do uzyskania płatności. Zgodnie z przyjętymi w doktrynie prawa cywilnego poglądami posiadanie występuje przy równoczesnym istnieniu faktycznego elementu władania rzeczą (*corpus possessionis*) oraz psychicznego elementu (*animus rem sibi habendi*) rozumianego jako zamiar władania rzeczą dla siebie. Władztwo faktyczne musi być stanem trwającym przez przynajmniej określony czas (czas adekwatny do sposobu korzystania, z którym wiąże się prawo do uzyskania płatności) i polegać na możliwości korzystania z rzeczy. Z kolei zamiar władania rzeczą dla siebie manifestuje się w obiektywnych działaniach podejmowanych przez

9 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. IV SA/Wa 1524/05, Lex nr 203727 wskazał na brak właściwości organów administracyjnych do badania tytułu prawnego wnioskodawcy do gruntów będących przedmiotem wniosku o płatności.

10 Na temat charakteru prawnego posiadania por. także wypowiedzi judykatury, m.in. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. II GSK 53/07, Lex nr 338442; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2006 r., sygn. II GSK 177/06, Lex nr 287927. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2007 r., sygn. II GSK 258/06, Lex nr 287937 wskazał, że producentem rolnym uprawnionym do uzyskania uprawnienia do płatności jest także dzierżyciel gruntu. Także w nowszych orzeczeniach sądy administracyjne potwierdzają specyficzny charakter posiadania gruntów rolnych wymaganych do uzyskania uprawnienia do płatności, por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. VIII SA/Wa 704/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 21 grudnia 2014, sygn. III SA/GI 1291/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. II GSK 2576/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

posiadacza. W odniesieniu do rolników, którzy są osobami prawnymi, którzy działają przez swoich reprezentantów, to świadomość i wola tych reprezentantów musi być oceniana w kontekście istnienia zamiaru władania rzeczą dla siebie. Dla określenia stanu woli rolnika będącego osobą fizyczną oraz reprezentantów osoby prawnej konieczne jest więc ustalenie, czy wykonują oni posiadanie dla siebie lub dla jednostki, czy też dla innych podmiotów. Przy ocenie należy wziąć pod uwagę nie tylko obiektywne okoliczności, ale i subiektywne zamiary istniejące po stronie osób podejmujących działania w imieniu własnym lub reprezentowanego podmiotu. Ocena subiektywnych zamiarów nie będzie ograniczać się tylko do deklaracji podmiotów lub reprezentantów osób prawnych, ale również brane będą pod uwagę rzeczywiste, obiektywne przejawy czy efekty ich działań.

Jeżeli wnioskujący o płatności spełnia wymogi kodeksowe, przedmiotem badania winno być, czy posiadanie ma charakter ciągły oraz czy grunty rolne stanowią kwalifikujące się hektary. *Ratio legis* takiego rozwiązania opiera się na przekonaniu, że płatności mają służyć posiadaczom gruntów rolnych, którzy rzeczywiście prowadzą na nich działalność rolniczą. Tak rozumiane posiadanie ściśle wiąże się z produkcją rolną, czyli obligatoryjnie z rzeczywistym korzystaniem z gruntów rolnych. Płatności mogą być przyznane zatem tym rolnikom, którzy samodzielnie decydują o rodzaju upraw, o dokonaniu zabiegów agrotechnicznych, zbieraniu plonów. Oceniając posiadanie przez pryzmat faktycznego korzystania z gruntu rolnego należy mieć przy tym na uwadze różny charakter korzystania z gruntów. Inny jest bowiem zakres, intensywność użytkowania typowych gruntów rolnych przeznaczonych pod uprawy zbożowe, warzywne czy owocowe, co wymaga wielu zabiegów agrotechnicznych o znacznej intensywności, związane jest z osiąganiem znacznych przychodów z jednostki powierzchniowej, a inna jest intensywność wykorzystywania łąk, zwłaszcza gdy nie jest na nich prowadzony wypas zwierząt. Okoliczności te uwzględnić należy przy ocenie charakteru prawnego posiadania na gruncie przepisów projektu ustawy o płatnościach.

4. Dopiero, gdy stwierdzone zostanie, że wnioskujący o płatności rolnik spełnia przesłankę posiadania kwalifikujących się do uzyskania uprawnienia do jednolitej płatności obszarowej hektarów, przedmiotem oceny będzie okoliczność, czy nie zachodzą inne przesłanki odmowy płatności, takie jak sztuczne stworzenie warunków w celu uniknięcia zmniejszenia płatności, o jakim mowa w art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2014.

Ze względu na powagę problemu przeciwdziałania obejściom prawa, kwestia ta została uregulowana horyzontalnie w rozporządzeniu Rady (WE, EURATOM) nr 2988/1995 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich.<sup>11</sup> Zgodnie z art. 4 powołanego rozporządzenia „Działania

---

11 Dz. Urz. WE L 95 z 23.12.1995 r., s. 312.

skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego mającymi zastosowanie w danym przypadku poprzez sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania tej korzyści, prowadzą do nieprzyznania lub wycofania tej korzyści”. Zawarte w cytowanym przepisie klauzule dotyczące praktyk obchodzenia prawa są analogiczne do tych, które normodawca unijny zawarł w przepisach art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2013. Zasadne zatem wydaje się odwołanie do dorobku judykatury na gruncie powołanych przepisów.

Próba interpretacji zwrotu „w sposób sztuczny stworzyli warunki do uzyskania korzyści” została podjęta przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w odniesieniu do płatności z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, w wyroku z dnia 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12 Słynczewa siła EOOD przeciwko Izpylnitelen direktor na Dyrżawen fond „Zemedelie” – Razplasztatelna agencja.<sup>12</sup> Wyrok ten dotyczy wprowadzie wykładni art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich,<sup>13</sup> jednak zwroty użyte w obu powołanych przepisach są zbliżone. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonując wykładni stwierdził, że cytowany przepis należy interpretować w ten sposób, że przesłanki jego stosowania wymagają istnienia elementu obiektywnego i elementu subiektywnego. W ramach pierwszego z tych elementów do sądu odsyłającego należy rozważenie obiektywnych okoliczności danego przypadku pozwalających na stwierdzenie, że nie może zostać osiągnięty cel zamierzony przez system wsparcia ze środków UE. W ramach drugiego elementu do sądu należy rozważenie obiektywnych dowodów pozwalających na stwierdzenie, że poprzez sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania płatności z systemu wsparcia, ubiegający się o taką płatność zamierzał wyłącznie uzyskać korzyść sprzeczną z celami tego systemu. W tym względzie sąd odsyłający może oprzeć się nie tylko na elementach takich jak więź prawna, ekonomiczna lub personalna pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne, lecz także na wskazówkach świadczących o istnieniu zamierzonej koordynacji pomiędzy tymi osobami. Nadto, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazał, iż artykuł 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie temu, by wniosek o płatność został oddalony jedynie na tej podstawie, że ubiegający się o skorzystanie z pomocy w ramach tego systemu nie wykazuje niezależności funkcjonalnej lub że istnieje więź prawna między ubiegającymi się o taką pomoc, jednak przy braku uwzględnienia innych elementów obiektywnych rozpatrywanego przypadku.

---

<sup>12</sup> [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

<sup>13</sup> Dz.Urz. L 25 z 28 stycznia 2011 r., s. 8.

Ustalenie znaczenia zwrotu „sztuczne stworzenie warunków” było także przedmiotem rozstrzygnięć polskich sądów administracyjnych, w odniesieniu do środków UE przyznanych na realizację projektów w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Sądy administracyjne wielokrotnie powoływały się na argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i podkreślały, że aby zastosować przepis sankcyjny<sup>14</sup> o wyłączeniu płatności, organy administracji powinny drobiazgowo ustalić i udowodnić wszystkie okoliczności mogące stanowić potwierdzenie stworzenia w sposób sztuczny warunków wymaganych do otrzymania płatności.<sup>15</sup>

Zatem mając na uwadze brzmienie przepisu art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2014 oraz stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, należy w każdym przypadku orzekania o uprawnieniu do jednolitej płatności dokonać indywidualnej oceny zasadności zastosowania wykluczenia z płatności, w przypadku powzięcia przez organ wątpliwości dotyczących sztucznego stworzenia warunków przez wnioskodawcę. Z uwagi na zakresłone ramy badawcze niniejszego artykułu, przedmiotem analizy jest użyty zwrot, przy zastosowaniu znanych polskiemu prawu cywilnemu instytucji, choć podkreślić należy, że przyjęta przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej metodologia oceny nie ma charakteru ściśle prawnego, a jest to raczej ocena zawierająca elementy ekonomiczne i teleologiczne.

Zwrot „sztuczne stworzenie warunków”, które pozwolą rolnikom uniknąć zmniejszenia płatności, nie został zdefiniowany przez prawodawcę unijnego, nie ma także odpowiednika w prawie polskim. Prawodawca unijny posługuje się konstrukcją prawną, która nie jest spójna z pojęciami stosowanymi przez polskiego ustawodawcę. W polskim kodeksie cywilnym użyte zostały zwroty „czynność prawna podjęta w celu obejścia ustawy” oraz „czynność pozorna”. W ramach tych dwóch instytucji prawnych została zatem podjęta próba ustalania znaczenia zwrotu „sztucznie stworzone warunki”.

Czynność prawna mająca na celu obejście ustawy (*in fraudem legis*) jest to czynność, wprowadzicie nieobjęta zakazem prawnym, ale przedsięwzięta w celu osią-

---

14 Zgodnie z art. 40 rozporządzenia nr 640/2014 rolnik może zostać pozbawiony wsparcia finansowego. Zgodnie natomiast z art. 75 rozporządzenia Komisji (UE) nr 809/2014 beneficjent, który umyślnie stworzył sztuczne warunki w celu uniknięcia zmniejszenia płatności może być wykluczony ze wszystkich płatności, o których mowa w art. 92 rozporządzenia 1306/2013 także w następnym roku. Wskazując, zatem na sankcyjny charakter tego przepisu. Jego zastosowanie powoduje bowiem nie zmniejszenie kwoty płatności do maksymalnie 150.000 euro, a wyłączenie z płatności.

15 M.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2014 r., VIII SA/Wa 704/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 listopada 2014 r., sygn. VIII SA/Wa 772/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 grudnia 2014 r., sygn. VIII SA/Wa 735/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 21 grudnia 2014, sygn. III SA/GI 1291/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. II GSK 2576/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

gnięcia skutku zakazanego przez prawo.<sup>16</sup> Czynności mające na celu obejście ustawy zawierają pozór zgodności z ustawą. Ich treść nie zawiera elementów wprost sprzecznych z ustawą, ale skutki, które wywołuje i które objęte są zamiarem stron naruszają zakazy lub nakazy ustawowe. Czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, która z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. Chodzi zatem o wywołanie skutku sprzecznego z prawem.<sup>17</sup> Ustalenie, czy dana czynność zmierza do obejścia prawa, jest zadaniem bardzo trudnym i wymaga uwzględnienia nie tylko funkcji i określonego motywu gospodarczego, ale również całokształtu konsekwencji prawnych z niej wynikających dla podmiotów danego stosunku.<sup>18</sup> Należy jednak w tym zakresie kierować się rozsądną oceną.

Pominać natomiast można w dalszych rozważaniach instytucję prawną czynności prawnej pozornej. Zgodnie z przepisem art. 83 kc. czynność prawną pozorną charakteryzują trzy elementy, które muszą wystąpić łącznie: oświadczenie woli musi być złożone tylko dla pozorów, oświadczenie woli musi być złożone drugiej stronie, adresat oświadczenia woli musi zgadzać się na dokonanie czynności prawnej jedynie dla pozorów. Złożenie oświadczenia woli dla pozorów oznacza, że osoba oświadczająca wolę nie chce, aby powstały skutki prawne, jakie zwykle prawo łączy ze składanym przez nią oświadczeniem. Brak zamiaru wywołania skutków prawnych oznacza, że osoba składająca oświadczenie woli albo nie chce w ogóle wywołać żadnych skutków prawnych, albo też chce wywołać inne, niż wynikałyby ze złożonego przez nią oświadczenia woli.<sup>19</sup> Jest to zatem wada czynności prawnej polegająca na niezgodności między aktem woli a jej przejawem na zewnątrz.

Przywołane poglądy doktryny pozwalają w zasadzie ustalić, że dla oceny czy czynność dokonana jest jedynie w celu uzyskania uprawnienia do płatności, przydatna jest instytucja obejścia prawa, natomiast pozorny charakter czynności można w zasadzie pominąć. W odniesieniu do takich czynności jak podział gospodarstwa rolnego, sprzedaż, darowizna czy zawarcie umowy dzierżawy gruntów rolnych czynności te zostają faktycznie dokonane, objęte są zgodnym zamiarem stron i wywołują przewidziane ustawą skutki prawne w sferze prawa cywilnego. Poza tym, czynności te znajdują wyraz w odpowiednich rejestrach. Czynność pozorna nie

16 System Prawa Prywatnego, t. 2, Z. Radwański (red.), Warszawa 2002, s. 227–228; M. Safjan, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2008, s. 321 i n.

17 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2004 r., sygn. I PK 42/04, OSNP 2005, nr 14, poz. 209; podobnie Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 stycznia 2005 r., sygn. II UK 141/04, OSNP 2005 nr 15, poz. 235; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. II CSK 101/05, niepublikowane oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11.01.2006 r., sygn. II UK 51/05, OSNP 2006, nr 23–24, poz. 366.

18 Tak m.in. M. Safjan, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, K. Pietrzykowski (red.), t. 1, 2005, s. 259.

19 Tak m.in. K. Pietrzykowski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, K. Pietrzykowski (red.), t. 1, 2008, s. 427 i n.; podobnie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2001 r., II UKN 258/00, OSNAPIUS 2002, nr 21, poz. 527.

może nadto zmierzać do obejścia prawa z tego choćby względu, że pierwsza czynność jest jedynie symulowana, druga natomiast jest rzeczywiście dokonana.<sup>20</sup>

Dla odmowy przyznania rolnikowi uprawnienia do jednolitej płatności obszarowej, z uwagi na sztuczne stworzenie warunków, istotne będzie zatem ustalenie czy w rzeczywistości czynność prawna zmierza do zrealizowania celu, który jest zakazany przez rozporządzenie nr 1307/2013 i uzyskania korzyści sprzecznych z celami systemu wsparcia bezpośredniego. Określenia tego celu poszukiwać należy przy zastosowaniu wykładni celowościowej, zaś pomocna w tym zakresie jest preambuła rozporządzenia nr 1307/2013. W szczególności, prawodawca unijny wskazał w pkt 13 preambuły na konieczność wprowadzenia przez państwa członkowskie instrumentu modulacji, aby ograniczyć wsparcie z tytułu płatności dla dużych gospodarstw rolnych. W efekcie spowoduje to przesunięcie, uzyskanych ze zmniejszenia płatności środków, na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w państwie członkowskim, w którym zastosowano modulację. Mając na uwadze powyżej zaprezentowaną treść preambuły, należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy celem dokonanych czynności, takich jak m.in. podział gospodarstwa rolnego, sprzedaż, darowizna lub dzierżawa nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa jest jedynie uzyskanie uprawnienia do jednolitych płatności obszarowych, czy też są to zwykłe, normalne zmiany gospodarcze, prowadzące do optymalizacji zysku z prowadzonej produkcji rolnej. W szczególności, uwzględnić należy, czy celem dokonanych zmian jest jedynie uzyskanie płatności, a następnie przekazanie uzyskanych środków na rzecz dotychczasowego beneficjenta, czy też podmioty te rzeczywiście zamierzają korzystać z gruntów lub w inny sposób realizować swoje uprawnienia do gruntu. Nie można bowiem zasadnie przyjąć, że samo dążenie stron do zminimalizowania kosztów lub zmaksymalizowania zysków w ramach dokonywanych operacji majątkowych jest równoznaczne z obejściem prawa w rozumieniu art. 58 § 2 kc. Nie sposób bowiem wywieść na gruncie obowiązującego prawa, że podmiot mający do dyspozycji kilka różnych możliwości ukształtowania swych stosunków majątkowych powinien być zobowiązany do wyboru tej, która spowoduje uszczuplenie jego uprawnienia do płatności. Dokonując wyboru transakcji najkorzystniejszej z punktu widzenia swoich interesów majątkowych, nie narusza jeszcze żadnego zakazu prawnego.<sup>21</sup>

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>22</sup> powinna zatem ustalić, czy celem zawarcia umowy jest faktyczne prowadzenie działalności rolniczej

---

20 Por wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2004 r., FSK 488/04, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 3, s. 43.

21 Stanowisko wyrażone przez sądy administracyjne na gruncie przepisów ordynacji podatkowej, por. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2002 r., III SA 2602/00, POP 2003, nr 1, poz. 3, oraz orzecznictwo powołane przez K. Radzikowski, Obejście prawa podatkowego w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych, „Przegląd Podatkowy” 2010, nr 6, a także P. Karwat, Obejście prawa podatkowego, „Przegląd podatkowy” 2003, nr 2.

22 Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w dalszej części artykułu Agencja.

na gruntach rolnych będących przedmiotem czynności prawnej, czy też jest to czynność, której jedynym celem jest uzyskanie uprawnienia do płatności, a następnie ich transfer do poprzedniego posiadacza gruntów rolnych. Agencja powinna zatem sprawdzić, czy po zawarciu umowy działalność rolnicza jest prowadzona samodzielnie przez nowego posiadacza, czy podmiot ten wykorzystuje rolniczo wskazane przez siebie działki na własne ryzyko i rachunek, decydując samodzielnie lub poprzez uprawnione osoby lub organy o czynnościach związanych z produkcją rolną, takich jak m.in. zlecenie prac polowych, siew, nawożenie, orka, zbiór plonów oraz o czynnościach gospodarczych, takich jak m.in. sprzedaż produktów rolnych, przystąpienie do grupy producentów rolnych, wnioskowanie o środki UE. Dowodami w tym zakresie mogą być przesłuchania świadków, sprawozdania finansowe, sposób ewidencjonowania i wykorzystywania środków pochodzących z płatności. Nie bez znaczenia pozostają także powiązania kapitałowe, techniczne i osobowe pomiędzy stronami czynności prawnej. W szczególności uwzględnić należy, że samo istnienie powiązań kapitałowych pomiędzy stronami czynności prawnej, czy też samo dokonanie czynności sprzedaży, darowizny lub dzierżawy gruntów rolnych bez zbadania pozostałych elementów, nie może być traktowane jako okoliczność rozstrzygająca o stwierdzeniu sztucznego stworzenia warunków. Aby mówić o sztucznym stworzeniu warunków, działanie podejmowane przez wnioskodawcę musi stanowić zorganizowane, celowe postępowanie zmierzające do obejścia regulacji dotyczących modulacji płatności. Przepisy rozporządzenia nr 1307/2013 oraz projektu ustawy o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego nie zawierają bowiem norm zakazujących czy nakazujących określone zachowania w sferze prawa prywatnego, a jedynie normy określające konsekwencje zachowania rolnika na gruncie tego prawa. To Agencja na gruncie powołanych przepisów ustala granice, w jakich rolnik może się poruszać, poszukując optymalnych z jego punktu widzenia rozwiązań, które mogą zapewnić uzyskanie wyższej kwoty z tytułu jednolitych płatności obszarowych.

Nadto podkreślić należy, że na podstawie art. 3 ust. 2 i ust. 3 projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, to na Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ciąży obowiązek wykazania, że zamiarem danego podmiotu jest sztuczne stworzenie warunków. Ustalenia takie winny zaś w sposób nie budzący żadnych wątpliwości wynikać ze zgromadzonego przez Agencję, a następnie rozpatrzonego materiału dowodowego, jaki stanowi podstawę rozstrzygnięcia. Zgodnie z powołanym przepisem to organ, przed którym toczy się postępowanie:

- 1) stoi na straży praworządności;
- 2) jest obowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy;

- 3) udziela stronom, na ich żądanie, niezbędnych pouczeń, co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania;
- 4) zapewnia stronom, na ich żądanie, czynny udział w każdym stadium postępowania.

Nadto przepis ten wskazuje, że strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu w sprawach dotyczących płatności mają obowiązek przedstawiania dowodów oraz dawania wyjaśnień, co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek oraz obciąża obowiązkiem udowodnienia faktu osobę, która wywodzi z niego skutki prawne.

Każde dokonane przez Agencję ustalenie winno zatem wynikać z dokumentów, które znajdują się w tych aktach sprawy. Tylko w takiej sytuacji zrealizowany zostanie prawidłowo obowiązek dowodowy, a decyzje można uznać za przekonujące zgodnie z art. 11 k.p.a. i właściwie uzasadnione, zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. W innym przypadku, ustalenia organu traktować należy jako dowolne i arbitralne, a więc naruszające art. 80 k.p.a., tj. swobodną ocenę dowodów.<sup>23</sup>

5. Konkludując, zwrócić należy uwagę na rosnącą rolę ustawodawstwa unijnego, wobec bezpośredniego obowiązywania norm rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady oraz Komisji UE w państwach członkowskich. Jednocześnie dostrzec należy, że prawo to tworzy zespoły pojęć, definicji i konstrukcji prawnych nie do końca spójnych z pojęciami i konstrukcjami od dawna funkcjonującymi w krajowym porządku prawnym. Przy nadawaniu znaczenia prawnego zwrotom użytym w projekcie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, należy mieć na względzie znaczenie, jakie nadaje tym zwrotom prawodawca unijny w rozporządzeniu nr 1307/2013, pamiętając jednocześnie o relacji tych aktów względem siebie.

Posługując się nieznanyymi polskiemu prawu konstrukcjami prawnymi, takimi jak instytucja sztucznego stworzenia warunków, prawodawca unijny wymaga, aby nadać im adekwatne do pełnionej funkcji i celu regulacji znaczenie, w oparciu o obowiązujące w polskim porządku prawnym przepisy prawa. Traktować zatem należy tę instytucję jako obejście przepisów ustawy, skutkujące nieważnością czynności prawnej oraz wykluczeniem z uprawnienia do płatności.

Wątpliwości prawne musi jednak budzić pozostawienie organom administracji państw członkowskich, w tym Polski, stosunkowo dużej uznaniowości w zakre-

---

23 Stanowisko potwierdzone w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 stycznia 2015 r., sygn. VII SA/Wa 888/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 grudnia 2014 r., sygn. VII SA/Wa 735/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

sie stwierdzenia, że dana czynność prawna jest sztucznym stworzeniem warunków. Oczywiście jest, że nadmierna kazuistyka w takich regulacjach nie jest pożądana. Jednak w przypadku regulacji, które skutkują możliwością pozbawienia uprawnienia, konstrukcja przepisu winna być prosta, pozwalająca na jednoznaczne wskazanie wysokości uprawnienia. W odniesieniu do ustalenia znaczenia zwrotu „sztucznie stworzone warunki”, decydująca rola w zakresie wykładni przepisów prawa przypada praktyce orzeczniczej organów administracji i sądów administracyjnych. Niestabilność rozumienia przepisów dotyczących analizowanej problematyki przez organy administracji i sądy spowodować może wymierny i istotny uszczerbek majątkowy. Rolnik może ponieść poważne konsekwencje zaufania do państwa i organów wykonujących funkcje administracji publicznej.

Analiza zwrotu „sztucznie stworzone warunki” w celu uniknięcia zmniejszenia płatności prowadzi także do konstatacji o pozostawieniu Agencji zbyt dużej uznaniowości w zakresie kwalifikowania czynności prawnych jako stanowiących obejście prawa. Można byłoby się wręcz pokusić o postawienie tezy o niekonstytucyjności przepisu art. 19 projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, jako naruszającego zasadę państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, poprzez jego nieokreśloność i nieprzewidywalność interpretacyjną.<sup>24</sup>

---

24 Podobny pogląd został wyrażony na gruncie przepisów prawa podatkowego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2004 r. sygn. K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 41 oraz przez przedstawicieli doktryny, m.in. H. Litwińczuk, Obejście prawa podatkowego w świetle doświadczeń międzynarodowych, „Przegląd Podatkowy” 1999, nr 9; T. Dębowska–Romanowska, Dopuszczalność i warunki wprowadzenia generalnych klauzul zakazujących obejścia i nadużycia prawa w systemie prawa podatkowego – w świetle art. 84 i 217 Konstytucji, *Ius et lex*, Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata, Olsztyn 2004, s. 102–116; A. Jackowicz-Każmierczyk, Klauzula obejścia prawa podatkowego, „Rejent” 2007, nr 4.

THE ARTIFICIALLY CREATED OF CONDITIONS  
TO AVOID REDUCTIONS OF PAYMENTS

Keywords: direct payments, artificially created of conditions, Common Agricultural Policy

The article contains an analysis of premises of acquiring direct payments, with special emphasis on the regulations concerning the term “artificially created of conditions”.

The aim of the author deliberations is to determined what meanings the notions “artificially created of conditions” and the term of “possession” used in the regulations. The legislator of these regulations does not define these terms, and it is necessary to seek the meaning of these phrases in Polish law. First term should be understood as an institution of civil law – operation designed to circumvent the law. Second term referring instead to the definitions contained in the civil code, too. Yet, to satisfy the demand for possessing agricultural land, additional premises are to be fulfilled. Legal regulations concerning payments introduce a kind of qualified possession consisting in actual agriculture usage of land

The article points to some terminological problems on the UE – national law border, reflected in judicial decisions not only the national administrative courts but also Court of Justice of the European Union.



## Regulacja prawna integrowanej ochrony roślin

### 1. Zagadnienia wstępne

Jednym z priorytetów wspólnej polityki rolnej są działania związane z ochroną środowiska, jakością środowiska i jakością produktów spożywczych. Wyrazem tej polityki jest szereg aktów prawnych Unii Europejskiej. Regulacje prawne Parlamentu Europejskiego i Rady, będące odpowiedzią na stale rosnące wymagania w powyższym zakresie, nadają specjalny status integrowanej ochronie roślin. Podstawowymi aktami prawa europejskiego w tym przedmiocie, do stosowania których od 1 stycznia 2014 r. zobowiązana jest również Polska, są:

- 1) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE uchwalona przez Parlament Europejski 21 października 2009 roku ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów;<sup>2</sup>
- 2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 uchwalone przez Parlament Europejski 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzenia do obrotu środków ochrony roślin i uchylające Dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG.<sup>3</sup>

Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 „W celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, środki ochrony roślin powinny być stosowane w sposób właściwy, zgodnie z wydanym zezwoleniem, z uwzględnieniem zasad integrowanej ochrony roślin, przy czym zawsze wtedy, gdy jest to możliwe, priorytetowo należy traktować niechemiczne i naturalne rozwiązania alternatywne.”

Już na wstępie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE zostało również podkreślone, że „Państwa członkowskie powinny opisać w ich krajowych planach działania, w jaki sposób zapewniają wprowadzanie w życie zasad integrowanej ochrony roślin, dając, tam gdzie to możliwe, pierwszeństwo nieche-

---

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Dz.Urz. UE L 309 z 24.11.2009 r., s. 71.

3 Dz.Urz. UE L 309 z 24.11.2009 r., s. 1.

micznym metodom ochrony roślin, ochrony przed szkodnikami i zarządzania uprawami.”.

Widoczna jest więc tendencja do promowania w regulacjach unijnych zrównoważonych praktyk rolniczych, takich jak integrowana ochrona roślin, których zadaniem jest osiągnięcie równowagi pomiędzy produkcją rolniczą a ochroną środowiska.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie podstawowych założeń prawnych integrowanej ochrony roślin na poziomie europejskim oraz sposób regulacji powyższej problematyki w Polsce.

## **2. Pojęcie integrowanej ochrony roślin**

Przez integrowaną ochronę roślin zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE należy rozumieć „staranne rozważenie wszystkich dostępnych metod ochrony roślin, a następnie przedsięwzięcie właściwych środków mających na celu zahamowanie rozwoju populacji organizmów szkodliwych oraz utrzymanie stosowania środków ochrony roślin i innych form interwencji na ekonomicznie i ekologicznie uzasadnionym poziomie, a także zmniejszenie lub zminimalizowanie zagrożenia dla zdrowia ludzi i dla środowiska. «Integrowana ochrona roślin» kładzie nacisk na uzyskanie zdrowych plonów przy minimalnych zakłócenieniach funkcjonowania ekosystemu rolniczego i zachęca do stosowania naturalnych sposobów zwalczania szkodników”.<sup>4</sup>

Podstawy integrowanej ochrony roślin są wynikiem poszukiwania rozwiązań, które pozwalają zapewnić odpowiedni poziom ochrony upraw przed organizmami szkodliwymi, co pozwala na zachowanie opłacalności ekonomicznej produkcji rolniczej, a jednocześnie umożliwiają ograniczenie stosowania chemicznych środków ochrony roślin do niezbędnego minimum. Analizowane podejście do ochrony roślin polega na stosowaniu wszystkich dostępnych metod – w szczególności zaś metod niechemicznych – co pozwala na zminimalizowanie zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz środowiska. Integrowana ochrona roślin wiąże się z wykorzystaniem wiedzy o organizmach szkodliwych dla roślin, zwłaszcza o biologii i szkodliwości tych organizmów, co umożliwia określenie optymalnych okresów podejmowania czynności, mających na celu ich zwalczanie. Korzysta się tu także z naturalnie występujących organizmów pożytecznych, w tym drapieżników i pasożytów organizmów szkodliwych dla roślin oraz ich introdukcji.<sup>5</sup>

---

4 Art. 3 pkt 6 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 roku ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów.

5 Integrowana Produkcja w świetle integrowanej ochrony roślin, dostępny na: <http://www.ppr.pl/arttykul-integrowana-produkcja-w-swietle-integrowanej-171866-dzial-212.php>, dostęp dnia 28.07.2014 r.

Ogólne zasady integrowanej ochrony roślin, których stosowanie przez wszystkich profesjonalnych użytkowników środków ochrony roślin jest wymagane od dnia 1 stycznia 2014 r., wynikają z załącznika III do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE. Zgodnie z tymi zasadami „Zapobieganie występowaniu organizmów szkodliwych lub minimalizowanie ich negatywnego wpływu na rośliny uprawne należy osiągać lub wspierać między innymi przez:

- plodozmian,
- stosowanie właściwych technik uprawy (np. zwalczanie chwastów przed siewem lub sadzeniem roślin, termin i norma wysiewu, stosowanie wsiewek, uprawa bezorkowa, cięcie i siew bezpośredni),
- w odpowiednich przypadkach stosowanie odmian odpornych/tolerancyjnych i materiału siewnego i nasadzeniowego kategorii standard/kwalifikowany,
- stosowanie zrównoważonego nawożenia, wapnowania i nawadniania/odwadniania,
- stosowanie środków higieny (np. regularne czyszczenie maszyn i sprzętu), by zapobiec rozprzestrzenianiu się organizmów szkodliwych,
- ochrona i stwarzanie warunków dla występowania ważnych organizmów pożytecznych, np. poprzez stosowanie odpowiednich metod ochrony roślin lub wykorzystywanie ekologicznych struktur w miejscu produkcji i poza nim.”<sup>6</sup>

Z zasad tych wynika prymat metod biologicznych, fizycznych i innych metod niechemicznych nad metodami chemicznymi, jeżeli te pierwsze zapewniają zadowalającą ochronę przed organizmami szkodliwymi.<sup>7</sup>

Na marginesie warto zaznaczyć, że przyjęty w Polsce termin „integrowana ochrona roślin”, będący tłumaczeniem terminu angielskiego – „*Integrated Pest Management*” – nie stanowi literalnego odzwierciedlenia tego wyrażania. Dosłownie oznacza ono bowiem „integrowane zarządzanie agrofagami”, co nie ogranicza się tylko do aspektu ich zwalczania – jak może sugerować termin „ochrona”.<sup>8</sup>

Założeniem integrowanej ochrony roślin jest wykorzystywanie w pierwszej kolejności metod niechemicznych, a dopiero w ostateczności metody chemicznej. Wykorzystywane do ochrony roślin metody niechemiczne można podzielić na następujące grupy<sup>9</sup>:

---

6 Ust. 1 załącznika nr III do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE.

7 Ust. 4 załącznika nr II do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE.

8 A.S. Zaliwski, Integrowana ochrona roślin. System doradztwa w zakresie zrównoważonej produkcji roślinnej, IUNG-PIB Puławy, dostępny na: <http://www.dss.iung.pulawy.pl>, stan z dnia 28.07.2014 r.

9 M. Tomalak, D. Sosnowska, J.J. Lipa, Tendencje rozwoju metod biologicznych w ochronie roślin, „Progress in Plant Protection/Postępy w Ochronie Roślin” 2010, nr 50 (4), s. 1651.

- 1) metody agrotechniczne – są to metody, w których wykorzystywany jest odpowiedni dobór stanowiska, gatunków lub odmian uprawianych roślin oraz ich zmianowania, jak też dobór metod uprawy gleb, sposobu i czasu siewu lub sadzenia, nawożenia, terminów zbiorów itp.,
- 2) metody mechaniczne i fizyczne – są to metody oparte o techniczne sposoby ograniczania występowania agrofagów – takie jak ręczne lub mechaniczne usuwanie, korzystanie z pułapek (światlnych, lepowych), zapór fizycznych (siatek włóknin, wysokich lub niskich temperatur, itp.),
- 3) metody biologiczne – są to metody, w których wykorzystanie znajdują wirusy i inne pożyteczne organizmy, występujące w środowisku naturalnym, jak też środki biologiczne i biotechniczne, które zabijają lub konkurują z agrofagami.

Z kolei metoda chemiczna wiąże się ze stosowaniem chemicznych środków ochrony roślin. W ramach integrowanej ochrony roślin winno być ono ograniczone do niezbędnego minimum, a wybierane preparaty powinny charakteryzować się jak najmniejszym ryzykiem niepożądanego wpływu ubocznego na środowisko, działaniem selektywnym, stwarzać jak najmniejsze ryzyko uodpornienia się agrofagów oraz mieć stosunkowo krótki okres zalegania i wiązać się z minimalnymi pozostałościami w środowisku.<sup>10</sup> Powszechnie uważa się, że stosowanie związków chemicznych powinno być ograniczone między innymi ze względu na:

- negatywny, długotrwały wpływ niektórych związków chemicznych na środowisko (przenikanie do wód gruntowych, niszczenie pożytecznych organizmów),
- ograniczoną skuteczność środków chemicznych w niektórych typach upraw (szklarnie, sady),
- uodpornianie się agrofagów na związki chemiczne.<sup>11</sup>

Nie jest jednak możliwa rezygnacja z metod chemicznych, chociażby ze względu na jej wyższą skuteczność, niższą cenę i prostszą aplikację odpowiednich preparatów. Agrofagi mają ogromne, praktycznie nieograniczone możliwości rozmnażania się i niszczenia roślin. Gdyby agrofagom pozostawić nieograniczone możliwości rozmnażania, to (przy założeniu przetrwania) prowadziłoby to do wzrostu liczebności populacji zgodnie z krzywą wykładniczą. I tak np. jedna para much, która rozmnażałaby się w sposób nieograniczony przez siedem miesięcy, pokryłaby kulę ziemską równomierną warstwą grubości ponad 13 metrów.<sup>12</sup>

---

10 F. Kaszak, Integrowana ochrona roślin, <http://www.bauernverband-uer.de>, dostęp dnia 23.01.2015 r.

11 M. Tomalak, *Tendencje...*, op. cit., s. 1651.

12 R.F. Norris, E.P. Caswell–Chen, M. Kogan, *Concepts in Integrated Pest Management*, New Jersey 2003.

### 3. Metoda biologiczna

Szczególnie interesujące i przyszłościowe są biologiczne metody ochrony roślin. Zajmują one stałe miejsce w praktyce ochrony roślin i zyskują coraz więcej zwolenników. Już w starożytnym Egipcie stosowano metodę zwalczania jednego organizmu drugim. Koty hodowano między innymi po to, aby zjadały myszy i aby chronić w ten sposób plony. Podobnie działają też współczesne środki ochrony biologicznej roślin.<sup>13</sup> Biologiczna ochrona roślin, która stanowi nieodłączną część integralnej ochrony roślin polega więc na użyciu jednego organizmu, aby zredukować populację innego organizmu; dotyczy to zwierząt oraz roślin.<sup>14</sup> Wykorzystuje się w niej naturalnych wrogów agrofagów, aby zmniejszyć ich populację. Powszechne stosowanie metod biologicznych ma już ponad 100-letnią tradycję. Typowym przykładem sukcesu takich działań jest introdukcja do Kalifornii pod koniec XIX wieku biedronki do zwalczania czerwca białego (groźnego szkodnika drzew cytrusowych<sup>15</sup>).

Ponadto, mimo iż stosowanie biologicznych środków ochrony roślin jest dużo bardziej bezpieczne niż stosowanie środków chemicznych, to przy ich stosowaniu pojawiają się pewne ryzyka dotyczące przede wszystkim zmian w środowisku naturalnym. Introdukcje są również obarczone ryzykiem. Klasyczny przykład takiego ryzyka to introdukcja ślimaka *Euglandinarosea* w 1950 r. na wielu wyspach na Pacyfiku i Oceanie Indyjskim, którą przeprowadzono w celu kontrolowania populacji inwazyjnego ślimaka *Achatinafulica*. Ta introdukcja spowodowała jednak wymarcie wielu ślimaków drzewnych na tych wyspach.<sup>16</sup> Pojawiają się więc potencjalne ryzyka dotyczące zdrowia ludzi, zwierząt oraz stanu środowiska, których wyeliminowaniu służą różnego rodzaju ograniczenia związane z wprowadzaniem danych środków, chemicznych, czy też biologicznych, do obrotu.

Do zalet stosowania metody biologicznej należy zaliczyć zwłaszcza<sup>17</sup>:

- szczególnie wysoką skuteczność środków biologicznych w niektórych typach upraw (np. pieczarkarnie, szklarnie),
- wysoką selektywność środków biologicznych,

13 A. Augustyniak–Kram, Organizmy pożyteczne w strategiach biologicznego zwalczania – grzyby owadobójcze, „Studia Ecologiae et Bioeticae” 2010, nr 8 (1), s. 45–54.

14 Biological control (biocontrol) is an integral component of IPM. It refers to the use an organism to reduce the population density of another organism and includes the control of animals, weeds and diseases, I. Hoeschele-Zeledon, P. Neuenschwander, L. Kumar, Regulatory challenges for biological control, dostępny na: [http://www.spipm.cgiar.org/c/document\\_library](http://www.spipm.cgiar.org/c/document_library)

15 M.E.N. Majerus, Ladybirds, London 1994.

16 Introduction of rosy wolfsnail *euglandina rosea* released in 1950s in many Pacific and Indian Ocean Islands to control the invasive giant African land snail *Achatina fulica*. This introduction led to extinction of many tree snail species in these places, C. Regnier, B. Fontaine, P. Bouchet, Not knowing, not recording, not listing: numerous unnoticed mollusk extinctions, „Conservation Biology” 23 (2009) 5: 1214–1221.

17 M. Tomalak, Tendencje..., op. cit.; idem, Czynniki biologiczne w integrowanej ochronie roślin, „Progress in Plant Protection/Postępy w Ochronie Roślin” 2011, nr 51(4), s. 1776–1786.

- wysoki poziom bezpieczeństwa dla konsumenta, chronionej żywności oraz środowiska,
- szczególne wymagania konsumentów, importerów itp. (np. żywność ekologiczna, żywność dla małych dzieci),
- szczególne wymagania związane z ochroną środowiska (ujęcia wodne, tereny zieleni miejskiej, lasy),
- zdolność większości czynników biologicznych do aktywnego odszukiwania agrofaga w środowisku rolniczym,
- możliwe przedłużone działanie dzięki samoreprodukcji.

Korzyści wynikające ze stosowania metod biologicznych można podzielić na trzy zasadnicze grupy:

- 1) korzyści związane z ochroną środowiska (ograniczenie stosowania środków chemicznych),
- 2) korzyści związane z bezpieczeństwem i higieną pracy,
- 3) korzyści związane z produkcją zdrowej żywności.

Biologiczna ochrona roślin ma szczególne znaczenie dla upraw pod osłonami, gdzie technologia ochrony roślin wymaga zużycia od kilku do kilkudziesięciu kilogramów pestycydów na jeden hektar w ciągu roku, w zależności od gatunku rośliny i zagrożenia ze strony szkodników i chorób. Introdukcja naturalnych wrogów agrofagów powoduje, że liczba zabiegów chemicznych jest zredukowana do kilku lub w niektórych wypadkach nawet do zera.

Jednocześnie jednak pamiętać należy, że stosowanie praktyk biologicznych w ochronie roślin wymaga często dużo większej wiedzy niż stosowanie środków chemicznych.<sup>18</sup>

Obecnie biologiczne środki ochrony roślin stanowią mniej niż 1% wartościowo rynku środków ochrony roślin. Nadal zdecydowanie przeważa ochrona chemiczna. Jednak działania związane z wprowadzaniem instytucjonalnych rozwiązań, takich jak omawiane powyżej regulacje europejskie, z pewnością zwiększą popularność tego rodzaju ochrony, korzystniejszej dla konsumenta i dla środowiska.

#### 4. Regulacja polska

W Polsce już od 1919 roku podejmowano działania zmierzające do uregulowania stosowania środków chemicznych w zwalczaniu organizmów szkodliwych.

---

18 C. Alabouvette, C. Olivain, C. Steinberg, Biological Control of Plant Diseases: The European Situation, „European Journal of Plant Pathology” 2006, t. 114, s. 329–341: *Biological control practices need an integrative approach, and more knowledge than chemical control.*

Podstawowymi aktami prawnymi w tym temacie były Zasadnicza Ustawa Sanitarna z dnia 19 lipca 1919 r.<sup>19</sup> oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 16 listopada 1924 r. o wyrobie i sprzedaży środków przeznaczonych do trucia szczurów, myszy, owadów, pasożytów zwierzęcych i innych.<sup>20</sup> W rozporządzeniu tym wprowadzono system wydawania zezwoleń na wyrabianie i wprowadzanie do obrotu tego typu preparatów, a także ustalono pierwsze wymagania w zakresie treści etykiety, oznakowania, a także przechowywania i sprzedaży.<sup>21</sup>

Po II Wojnie Światowej zasady rejestracji środków ochrony roślin określono w ustawie z dnia 16 lutego 1961 roku o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami.<sup>22</sup> Na obrót i stosowanie chemicznych środków ochrony roślin zezwolenie musiał wydać Minister Rolnictwa. W roku 1965 do obrotu i stosowania dopuszczono w Polsce 190 środków ochrony roślin. Liczba ta systematycznie zwiększała się w latach kolejnych i w roku 1994 wynosiła już 562.<sup>23</sup>

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej znacząco wpłynęło na zmianę przepisów i praktyki w zakresie rejestracji i co za tym idzie dopuszczania środków ochrony roślin do obrotu i ich stosowania. Dostosowanie obowiązujących regulacji do Dyrektywy Rady z dnia 15 lipca 1991 roku nr 91/414/EWG dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin<sup>24</sup> wiązało się ze wzrostem liczby badań środowiskowych i toksykologicznych, prowadzonych na koszt producentów, jak też dopuszczenia do obrotu i stosowania tylko takich substancji aktywnych, które zostały wpisane do załącznika nr 1 do powyższej Dyrektywy.<sup>25</sup>

Od 1 stycznia 2014 r. Polska zobowiązana jest do stosowania najnowszych regulacji unijnych, tj. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 roku ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzenia do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego Dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG. Polska zobowiązana jest więc także stosować wspomniane wcześniej ogólne zasady integrowanej ochrony roślin, wynikające z załącznika nr III do Dyrektywy 2009/128/WE.

19 Dz.U. z 1919 r. Nr 63, poz. 371.

20 Dz.U. z 1924 r. Nr 105, poz. 955.

21 S. Pruszyński, Wpływ regulacji prawnych UE na prace komisji do spraw rejestracji środków ochrony roślin przy Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <http://www.ior.poznan.pl>, stan z dnia 28.07.2014 r.

22 Dz.U. z 1961 r. Nr 10, poz. 55

23 S. Pruszyński, Wpływ regulacji..., *op. cit.*

24 Dz.Urz. UE L 230 z 19.08.1991 r., s. 1.

25 S. Pruszyński, Wpływ regulacji..., *op. cit.*

Wyrazem wprowadzenia powołanych regulacji do polskiego porządku prawnego jest przede wszystkim ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin.<sup>26</sup> Zgodnie z powołaną ustawą z dniem 1 stycznia 2014 r. stosowanie integrowanej ochrony roślin stało się obowiązkiem wszystkich profesjonalnych użytkowników środków ochrony roślin. Szczegółowe wymagania w tym zakresie określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie wymagań integrowanej ochrony roślin<sup>27</sup>. W związku z wprowadzonymi regulacjami, w zależności od typu upraw, spełnione muszą być wymagania w zakresie:

- stosowania płodozmianu, terminu siewu lub sadzenia lub obsady roślin, w sposób ograniczający występowanie organizmów szkodliwych,
- stosowania agrotechniki w sposób ograniczający występowanie organizmów szkodliwych, w tym stosowanie mechanicznej ochrony roślin,
- wykorzystywania odmian odpornych lub tolerancyjnych na organizmy szkodliwe oraz materiału siewnego wytworzonego i poddanego ocenie zgodnie z przepisami o nasiennictwie,
- stosowania nawożenia, nawadniania i wapnowania, w sposób ograniczający występowanie organizmów szkodliwych,
- przeprowadzania czyszczenia i dezynfekcji maszyn, opakowań i innych przedmiotów, zapobiegającego występowaniu i rozprzestrzenianiu się organizmów szkodliwych,
- ochrony organizmów pożytecznych oraz stwarzania warunków sprzyjających ich występowaniu, w szczególności dotyczy to owadów zapylających i naturalnych wrogów organizmów szkodliwych.<sup>28</sup>

Ponadto osoby wykonujące zabiegi chemicznej ochrony roślin muszą dobierać środki ochrony w taki sposób, aby minimalizować ich negatywny wpływ na środowisko, ograniczać liczbę zabiegów i ilość środków do koniecznego minimum oraz przeciwdziałać uodparnianiu się organizmów szkodliwych na stosowane środki ochrony (poprzez ich właściwy dobór i przemienne stosowanie).

## 5. Krajowy Plan Działania

Zgodnie z art. 4 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów państwa członkowskie Unii

---

26 Dz.U. z 2013 r., poz. 455.

27 Dz.U. z 2013 r., poz. 505.

28 Komunikat Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa z dnia 3 stycznia 2014 r., <https://piorin.gov.pl/index.php?pid=2160>, dostęp dnia 28.07.2014 r.

Europejskiej mają obowiązek ustanowienia krajowych planów działania służących ustalaniu celów, środków i harmonogramów zmierzających do zmniejszenia zagrożenia związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin. Krajowe plany działania mają na celu ustalenie celów ilościowych, środków, miar, harmonogramów i wskaźników zmierzających do zmniejszenia zagrożenia związanego ze stosowaniem pestycydów i wpływu ich stosowania na zdrowie ludzi i na środowisko oraz zachęcanie do opracowania i stosowania integrowanej ochrony roślin i alternatywnych podejść lub technik mających na celu zmniejszenie zależności od stosowania pestycydów. W krajowych planach działania państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny także opisać, w jaki sposób będą wdrażały postanowienia art. 5–15 dyrektywy 2009/128/WE, dotyczące w szczególności:

- 1) ustanowienia systemu szkoleń dla profesjonalnych użytkowników środków ochrony roślin, dystrybutorów tych preparatów oraz doradców świadczących usługi w zakresie ochrony roślin;
- 2) podnoszenia świadomości ogółu społeczeństwa odnośnie środków ochrony roślin;
- 3) zapewnienia nadzoru nad stanem technicznym sprzętu przeznaczonego do stosowania środków ochrony roślin, będącego w użytkowaniu;
- 4) ochrony środowiska wodnego i wody pitnej przed skażeniem środkami ochrony roślin;
- 5) ograniczenia stosowania środków ochrony roślin lub zagrożeń wynikających z ich stosowania;
- 6) na obszarach dostępnych dla szczególnie wrażliwych grup ludności oraz na obszarach cennych przyrodniczo;
- 7) wdrożenia zasad integrowanej ochrony roślin przez profesjonalnych użytkowników środków ochrony roślin;
- 8) monitorowania ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin.

Krajowy Plan działania dla Polski został opublikowany w Obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin<sup>29</sup>.

## 6. Podsumowanie

*Integrated pest management* (IPM, Integrowana ochrona roślin) jest wyrazem nowego podejścia do środków ochrony roślin. Mamy do czynienia z przewartościo-

---

29 MP z 2013 r. poz. 536.

waniem celów, którym takie środki mają służyć.<sup>30</sup> Nadrzedną wartością staje się zdrowie ludzkie i ochrona środowiska, a nie maksymalizacja produkcji. Wyrazem tego rodzaju tendencji jest nowe ustawodawstwo Unii Europejskiej, w którym widoczne jest wskazanie, iż ochrona zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochrona środowiska ma pierwszeństwo przed zwiększeniem poziomu produkcji. Przepisy dotyczące IPM stanowią ważny krok w zapewnieniu bezpieczeństwa ludziom i środowisku naturalnemu. Szereg rozwiązań zawartych w przepisach, takich jak promowanie zmniejszania zależności od ochrony chemicznej, kontrola stosowania przez rolników chemicznych środków ochrony roślin, rozwój doradztwa rolniczego, system szkoleń, tworzenie ośrodków informacyjnych, należy uznać za bardzo pozytywne. Konieczne jest zapewnienie środków na ten cel, jednak w ramach programów unijnych takie środki z pewnością się znajdują.

Bardzo istotną częścią IPM jest rozwój zastosowania biologicznych środków ochrony roślin. Ich obecny udział w ogólnym rynku środków ochrony roślin wynosi około 4%, jest więc niewielki. Nowa legislacja z pewnością doprowadzi jednak do znacznego wzrostu ich wykorzystywania oraz zmian jakościowych, wprowadzania nowych, bardziej efektywnych i tańszych środków.

Podkreślić należy, iż przy wdrażaniu nowych rozwiązań najwięcej będzie zależało od rzeczywistego stosowania przepisów unijnych i wewnętrznych przez rolników oraz odpowiednie organy administracji. Przestrzeganie zasad IPM, promocja biologicznych środków ochrony roślin, powinny stać się częścią rolnej kultury krajów Unii Europejskiej, dla dobra konsumentów i środowiska.

---

30 A. Beyer, M. Biziuk, Applications of Sample Preparation Techniques in the Analysis of Pesticides and PCBs in Food, „Food Chemistry” 2008, Vol. 108, s. 669–680.

REGULATIONS RELATING TO THE INTEGRATED PEST MANAGEMENT

Keywords: Integrated pest management, integrated plant protection, biological control agents, plant protection products

Since January 1, 2014 all EU member states have been obliged to observe principles of the Integrated Pest Management. In the article the basic premises of the new regulation are presented. According to them, it is indispensable to replace chemical plant protection products by other means, among others, biological ones. The author discusses basic regulations concerning registration of biological plant protection means in the EU and in Poland. It is to be admitted that the introduction of the IPM constitutes a big step towards integration of solutions functioning in the EU state members. The new regulation will certainly ensure better security in application of plant protection products and in restriction of use of chemicals.



## Cele prawa żywnościowego

### 1. Pojęcie celu prawa

Pojęcie „celu” nie jest rozumiane w sposób jednolity, co więcej nierzadko jest ono używane zamiennie z takimi pojęciami, jak „funkcje”, „zadania”, „rola”.<sup>2</sup> Najogólniej stwierdzić można, iż cel oznacza stan rzeczy, który jest przedmiotem dążenia określonego podmiotu.<sup>3</sup> Cel prawa jest zatem tym, co według oczekiwań twórcy ma ono spowodować.<sup>4</sup> Jest to pożądaný rezultat regulacji prawnej (preferowany stan rzeczy).<sup>5</sup>

Określenie „cel prawa” (normy prawnej, tekstu prawnego) ma charakter skrótowy.<sup>6</sup> Cel bowiem zawsze jest czymś, można go przypisać jedynie podmiotowi wyposażonemu w świadomość.<sup>7</sup> Wskazując na cel prawa, instytucji prawnej czy konkretnej normy lub przepisu, w istocie mamy na myśli to, w jakim celu wytworzył go prawodawca, zakładając, że ów wytwór nie jest celem samym w sobie. To „prawodawca” jest podmiotem określającym cel, a zatem jest to w istocie cel prawodawcy.<sup>8</sup>

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Szeroka analiza wzajemnych zależności i znaczeń pojęć funkcji, roli, celu i zadania przeprowadzona została w: Z. Ziemiński, O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa, PIP 1987, z. 12, s. 15 i n.

3 Zob. Z. Ziemiński, O pojmowaniu celu, zadania..., *op. cit.*, s. 20; Z. Ziemiński, Wstęp do aksjologii dla prawników, Warszawa 1990, s. 76; J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959, s. 354; A. Marek, Pojęcie prawa karnego jego funkcje i podział, [w:] System prawa karnego, t. 1, Zagadnienia ogólne, A. Marek (red.), Warszawa 2010, s. 10.

4 Zob. Z. Ziemiński, Wstęp do aksjologii..., *op. cit.*, s. 77–78. Autor ten wyjaśniając znaczenie pojęcia cel prawa porównał je z innym pojęciem, mianowicie „rolą prawa”. O ile cel oznacza to co wedle założeń twórcy prawa ma ono spowodować, o tyle w przypadku roli prawa akcent pojęciowy przesunięty jest na to, czego należy oczekiwać przez wydanie danego aktu prawnego.

5 Zob. T. Grzybowski, Wpływ zmian prawa na jego wykładnię, Warszawa 2013, s. 92.

6 Zob. T. Gizbert-Studnicki, Wykładnia celowościowa, SP 1985, z. 3–4, s. 54.

7 Zob. J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni..., *op. cit.*, s. 354; M. Smolak, Wykładnia celowościowa z perspektywy pragmatycznej, Warszawa 2012, s. 95; T. Gizbert-Studnicki, Wykładnia celowościowa..., *op. cit.*, s. 54; Z. Ziemiński, Wstęp do aksjologii..., *op. cit.*, s. 76.

8 Zob. J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni..., *op. cit.*, s. 355; M. Smolak, Wykładnia celowościowa z perspektywy..., *op. cit.*, s. 95; Z. Ziemiński, Wstęp do aksjologii..., *op. cit.*, s. 77. Jak zaznacza ostatni z autorów, w przypadku przepisu prawa, który jest wytworzony przez pewien kolektyw osób, z których każda mogła zmierzać do czegoś innego, ustalenie celów poszczególnych osób uczestniczących w akcie wydania jest sprawą o niewielkiej doniosłości społecznej, kluczowe znaczenie ma przypisanie przez dogmatyków prawa celu temu kolektywowi prawodawczemu, które jednakże przybiera charakter swoistej fikcji. Wyjaśnienie, że prawodawca miał określony cel oparte jest na podwójnie idealizującym założeniu, tj. że prawodawca jest osobą i to osobą postępującą racjonalnie.

O celach prawa można mówić w różnym stopniu ogólności, tj. o celach systemu prawa jako całości, celach gałęzi prawa, celach aktu prawnego lub instytucji prawnej oraz celach konkretnej normy prawnej.<sup>9</sup> Cele systemu prawa, części systemu (gałęzi, aktu prawnego, grupy norm) oraz poszczególnych norm (*ratio legis*), różnią się od siebie zarówno ogólnością sformułowań, jak i swym porządkiem hierarchicznym, tj. cel poszczególniej normy musi być podporządkowany celowi części systemu (dziedziny prawa), a ten celowi całego systemu prawa.<sup>10</sup> Określenie celu lub celów regulacji prawnej w praktyce jest często trudniejsze niż określenie celu wyizolowanej normy prawnej, zwłaszcza gdy uwzględni się potrzebę relacji zachodzących pomiędzy poszczególnymi celami regulacji prawnej.<sup>11</sup>

Cel prawa może być rozpatrywany z punktu widzenia opisowego (tj. jakie cele ma norma), jak też normatywnego (tj. jakie cele powinna mieć norma).<sup>12</sup> Opisowa analiza celów norm prawnych nasuwa pewne trudności. Konieczne jest bowiem dokonanie rekonstrukcji celu z treści przyjętej regulacji.<sup>13</sup> Ustalenie celu prawodawcy nie polega przy tym na ustaleniu tego, co *de facto* ustawodawca miał na myśli uchwalając ustawę, ale raczej na przypisaniu ustawodawcy celu poprzez odwołanie się do obowiązujących reguł rządzących procesem prawotwórczym oraz do przyjętych w danej kulturze prawnej reguł wykładni.<sup>14</sup> Źródłem identyfikacji celu aktu prawnego pozostaje sam akt prawny oraz niekiedy komponenty pozajęzykowe (np. wola historycznego ustawodawcy, wartości moralne respektowane przez dane społeczeństwo).<sup>15</sup> Cel aktu prawnego jest zatem ustalany *ex post*, bez konieczności uwzględnienia wiedzy o szczegółach procesu legislacyjnego, bowiem to samo brzmienie przepisów pozwala na zrekonstruowanie, przynajmniej w ogólnym zarysie, stanów pożądaných czy aprobowanych, którym prawo ma służyć.<sup>16</sup>

## 2. Cele prawa żywnościowego

W przypadku celów prawa żywnościowego zostały one *expressis verbis* wskazane w rozporządzeniu 178/2002.<sup>17</sup> Należy zaznaczyć, iż wynikają one nie tylko

9 Zob. J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni..., *op. cit.*, s. 355; A. Borowicz, Argumentacja oparta na odwołaniu się do racji normy prawnej, *PiP* 2009, z. 3, s. 49.

10 Zob. J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni..., *op. cit.*, s. 356.

11 Zob. Z. Kmiecik, Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej, *Łódź* 1994, s. 15–19.

12 Zob. J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni..., *op. cit.*, s. 356.

13 Zob. Z. Ziemiński, O pojmowaniu celu, zadania..., *op. cit.*, s. 23.

14 Zob. T. Gizberd–Studnicki, A. Dyrda, Teoria wykładni celowościowej Marka Smolaka, *PiP* 2012, z. 12, s. 41.

15 Zob. M. Smolak, Wykładnia celowościowa z perspektywy..., *op. cit.*, s. 28. Autor ten w oparciu o kryterium źródła identyfikacji celu dokonuje podziału celów na: 1) heteronomiczne – które identyfikowane są z tekstu aktu prawnego oraz 2) autonomiczne – identyfikowane z mocy kryteriów pozatekstowych.

16 Zob. B. Brzeziński, Podstawy wykładni prawa podatkowego, Gdańsk 2008, s. 87; B. Brzeziński, Wykładnia celowościowa w prawie podatkowym, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2002, nr1, s. 13; T. Grzybowski, Wpływ zmian prawa..., *op. cit.*, s. 96.

17 Rozporządzenie (WE) 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 1.02.2002 r., s. 1, ze zm.)

z treści preambuły, ale zawarte zostały wprost w jednym z artykułów (art. 5 rozporządzenia 178/2002) zatytułowanego „Cele ogólne” (*General objectives*). Przepis ten zawiera zamknięty katalog celów prawa żywnościowego,<sup>18</sup> przy czym na ich określenie użyte zostały trzy różne sformułowania. W odniesieniu do dwóch podstawowych celów użyto sformułowania: „Prawo żywnościowe ma za zadanie realizację jednego lub więcej ogólnych celów...” („Food law shall pursue one or more of the general objectives...”), dla jednego z celów (swobodnego przepływu towarów) wskazuje się, że prawo żywnościowe „ma na celu osiągnięcie swobodnego przepływu...” („Food law shall aim to achieve the free movement...”), w odniesieniu do kolejnego z celów (uczciwych praktyk rynkowych) mowa jest o „uwzględnieniu” („including”), natomiast przy pozostałych dwóch celach wskazane zostało, że „powinny być one brane pod uwagę tam gdzie to właściwe” („taking account of, where appropriate”). Wobec tak zróżnicowanej terminologii, wymienione w nim cele podzielić można przede wszystkim na dwie grupy. Pierwsza obejmuje cele ogólne, mające zastosowanie do wszystkich aktów prawa żywnościowego, druga to cele, które mają zastosowanie w tych regulacjach „gdzie jest to właściwe”.<sup>19</sup> Zgodnie z tą regulacją ogólnymi celami prawa żywnościowego są: 1) zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, 2) ochrona interesów ekonomicznych konsumenta, 3) zagwarantowanie rzetelności transakcji handlowych (przy czym ten cel nie jest ujmowany samodzielnie) oraz 4) zapewnienie swobodnego przepływu żywności w Unii Europejskiej (w przypadku tego celu mowa jest o „osiągnięciu”, a nie o „realizacji” i został on zawężony wyłącznie do żywności zgodnej z wymaganiami prawa żywnościowego). Poza tym, tam gdzie to właściwe, celami prawa żywnościowego są także: 1) ochrona zdrowia i warunków życia zwierząt i zdrowia roślin i 2) ochrona środowiska.<sup>20</sup> Podkreślić przy tym należy, że zważywszy na brzmienie art. 5 rozporządzenia 178/2002, jedynie dwa cele (tj. zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz ochrona interesów ekonomicznych konsumenta) mają walor „samodzielnych” celów prawa żywnościowego, można je uznać za główne cele. Wszystkie pozostałe związane są z realizacją tych dwóch, tj. albo są „uwzględnione” albo „brane pod uwagę”, albo też realizowane, ale przy uwzględnieniu tych dwóch.<sup>21</sup>

18 Początkowo założenie było inne, w przedłożonym przez Komisję projekcie tego rozporządzenia, proponowana była w art. 5 otwarta lista celów. Zob. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Authority, and laying down procedures in matters of food, Brussels, 8.11.2000, COM(2000) 716 final, s. 38.

19 Zgodnie z art. 5 rozporządzenia 178/2002: „1. Prawo żywnościowe ma za zadanie realizację jednego lub więcej ogólnych celów dotyczących wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi oraz ochrony interesów konsumentów, z uwzględnieniem uczciwych praktyk w handlu żywnością, biorąc pod uwagę, tam gdzie jest to właściwe, ochronę zdrowia i warunków życia zwierząt, zdrowia roślin i środowiska naturalnego. 2. Prawo żywnościowe ma na celu osiągnięcie swobodnego przepływu we Wspólnocie żywności i pasz wyprodukowanych lub wprowadzanych do obrotu zgodnie z ogólnymi zasadami i wymogami niniejszego rozdziału.”

20 Zob. art. 5 rozporządzenia 178/2002; B. van der Meulen, The System of Food Law in The European Union, „Deakin Law Review” 2009, No 2, s. 310.

21 Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law Handbook, Wageningen 2008, s. 266; F. Albi-sinni, The Path to the European Food Law System, [w:] European Food Law, L. Costo, F. Albi-sinni (red.), Viterbo

Warto zaznaczyć, że przepis zawierający katalog celów zawarty jest w sekcji 1 zatytułowanej „Zasady ogólne prawa żywnościowego” (*General Principles of Food Law*) rozdziału II noszącego tytuł „Przepisy ogólne prawa żywnościowego” (*General Food Law*), a obok celów ogólnych w sekcji tej uregulowane są takie „zasady ogólne” jak: „Analiza ryzyka” (*Risk analysis*), „Zasada ostrożności” (*Precautionary principle*) oraz „Ochrona interesów konsumentów” (*Protection of consumers' interests*). W tym samym rozdziale znajdują się jeszcze sekcje: „Zasady przejrzystości” (*Principles of Transparency*), „Ogólne obowiązki w handlu żywnością” (*General Obligations of Food Trade*) i „Ogólne wymogi prawa żywnościowego” (*General Requirements of Food Law*). Uwagę zwraca brak konsekwencji prawodawcy unijnego w używaniu poszczególnych pojęć.<sup>22</sup> Do „zasad ogólnych” (*General Principles*) zaliczone zostały tak zróżnicowane kategorie, jak (1) „cele ogólne” (*General objectives*), w tym „wysoki poziom ochrony życia i zdrowia ludzkiego” oraz „ochrona interesów konsumentów”, (2) „analiza ryzyka”, na której ma się „opierać prawo żywnościowe” dla „osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest wysoki poziom ochrony zdrowia i życia ludzkiego” („In order to achieve the general objective of a high level of protection of human health and life, food law shall be based on risk analysis”), (3) „ochrona interesów konsumentów” (która jednocześnie ujmowana jest w tej sekcji jako jeden z celów ogólnych), oraz (4) zasada ostrożności. Z drugiej strony, obok sekcji „zasady ogólne” (*General Principles*), w tym samym rozdziale znajdują się sekcje „zasady przejrzystości” oraz „ogólne wymogi” i „ogólne obowiązki”, które także zawierają przepisy o podstawowym znaczeniu dla prawa żywnościowego. W doktrynie prawa żywnościowego wskazuje się, że wszystkie te przepisy, niezależnie od tego, czy znajdują się w sekcji zatytułowanej „zasady ogólne”, „ogólne wymogi” czy „ogólne obowiązki” statuują podstawowe zasady prawa żywnościowego, a podstawowej różnicy pomiędzy nimi dopatrywać można się jedynie w kręgu adresatów, tj. zasady ogólne, w tym cele prawa żywnościowego, kierowane są przede wszystkim do organów władzy, „ogólne wymogi” głównie do podmiotów działających na rynku spożywczym, a „ogólne obowiązki” w równej mierze do obu grup adresatów.<sup>23</sup> Podział ten nie jest jednak ścisły, w każdej z ww. grup przepisów można bowiem znaleźć takie, które kierowane są wprost do podmiotów działających na rynku spożywczym, jak i do organów władzy.

W świetle brzmienia art. 5 rozporządzenia 178/2002 wymienione w nim cele nie są celami jedynie tego aktu prawnego, ale celami całego prawa żywnościowego (które zostało zdefiniowane w rozporządzeniu 178/2002).<sup>24</sup> Konsekwencją wy-

2012, s. 49.

22 Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook...*, *op. cit.*, s. 262.

23 *Ibidem*, s. 262.

24 Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food Law*, „*European Food and Feed Law Review*” 2010, nr 2, s. 85; D. Pisanello, *What do Food Safety and Fair Trade Stand for? Reconciling the Twofold Objective of EU Food Law*, „*European Food and Feed Law Review*” 2009, nr 5, s. 321; A. Germano, E. Rook-Basile, *Definition of European Food Law*, [w:] *European Food Law*, L. Costo, F. Albisinni (red.), Viterbo 2012, s. 93.

rażnego uregulowanie celów prawa żywnościowego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady jest to, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego nie jest dopuszczalne przyjmowanie przez poszczególne państwa członkowskie aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego (w rozumieniu nadanym mu definicją zawartą w rozporządzeniu 178/2002), w których zakres celów byłby modyfikowany w stosunku do art. 5 rozporządzenia 178/2002 (modyfikacja tych celów może być dokonana wyłącznie w unijnym akcie prawnym i w praktyce czasem jest ona dokonywana).<sup>25</sup>

Cele te przywoływane we wszystkich unijnych aktach z zakresu prawa żywnościowego, przy czym zależnie od zakresu danego aktu prawnego nacisk kładziony jest na poszczególne cele. Łączna analiza przepisu wprost określającego cele prawa żywnościowego, z przepisami zawartymi zarówno w rozporządzeniu 178/2002, jak również w wielu innych aktach prawa żywnościowego pozwala na wskazanie pewnych cech charakterystycznych dla poszczególnych celów prawa żywnościowego.

Poza celami prawa żywnościowego uregulowanymi w rozporządzeniu 178/2002, w wielu innych unijnych aktach z zakresu prawa żywnościowego, określone zostały cele poszczególnych aktów prawnych, które uzupełniają cele całego prawa żywnościowego. Podkreślić przy tym należy, że w przeciwieństwie do celów prawa żywnościowego zawartych w rozporządzeniu 178/2002, cele zamieszczone w pozostałych aktach prawnych należących do prawa żywnościowego mają ograniczony zakres stosowania, zawężone są bowiem do zakresu poszczególnych aktów prawnych, nie mają zatem waloru ogólności właściwego dla celów ustanowionych w rozporządzeniu 178/2002.<sup>26</sup>

Taka różnorodność celów prawa żywnościowego znajduje umocowanie w traktatowych podstawach aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego.<sup>27</sup> W samym rozporządzeniu 178/2002 przywołane są aż cztery przepisy TWE, tj. art. 37 (polityka rolna), 95 (zbliżenie przepisów krajowych), 133 (polityka handlowa) oraz art. 152 ust. 4 lit. b) (ochrona zdrowia).<sup>28</sup> Te same podstawy traktatowe przywoływane są także w innych aktach prawnych z zakresu prawa żywnościowego.<sup>29</sup>

25 Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food Law...*, *op. cit.*, s. 86; B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook...*, *op. cit.*, s. 265; A. Germano, E. Rook-Basile, *Definition of European Food Law...*, *op. cit.*, s. 117.

26 Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food Law...*, *op. cit.*, s. 86.

27 Zob. F. Albisinni, *The Path to the European Food Law System...*, *op. cit.*, s. 48; A. Germano, E. Rook-Basile, *Definition of European Food Law...*, *op. cit.*, s. 120.

28 Obecnie odpowiednio: art. 43, art. 114, art. 168 ust. 4 lit. b oraz art. 207 TUE.

29 Po kilka podstaw traktatowych przywołanych jest także w wielu innych aktach prawnych, np. rozporządzeniach: 882/2004, 1829/2003, 852/2004. W pierwszym okresie funkcjonowania EWG, regulacje dotyczące żywności wydawane były głównie na podstawie art. 37 TEWG (obecnie 43 TUE) oraz art. 100 TEWG (obecnie 115 TUE), przy czym w tym drugim przypadku wymagana jest jednomyślność, stąd w praktyce w niewielu aktach zastosowano tę podstawę. Po dodaniu do TEWG art. 100A (obecnie 114 TUE) często ten artykuł przywoływany jest jako podstawa. Po skandalach żywnościowych, a w szczególności BSE, zaczęto przywoływać też jako podstawę art. 152(4)(b) (obecnie 168(4)b TUE). Zob. L. Costato, *Principles and Rules of European Food Law*, [w:] *European Food Law*, L. Costo, F. Albisinni (red.), Viterbo 2012, s. 9.

## 2.1. Ochrona życia i zdrowia człowieka

Niewątpliwie najistotniejszym z celów prawa żywnościowego jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia człowieka.<sup>30</sup>

Wynika to przede wszystkim z tego, iż objęte tym celem dobra są usytuowane najwyżej w hierarchii dóbr chronionych. Życie ludzkie jest zasadniczą wartością konstytucyjną, na podstawie której dopiero jednostka może być podmiotem dalszych wolności i praw, a ochrona życia, jako biologicznej egzystencji człowieka, wpisana jest w samą istotę państwa.<sup>31</sup> Z życiem człowieka ściśle związane jest jego zdrowie, oznaczające optymalny z punktu widzenia procesów życiowych stan dobrego samopoczucia fizycznego, psychicznego i społecznego.<sup>32</sup> Zdrowie jest to pełna zdolność organizmu do utrzymywania równowagi pomiędzy nim a środowiskiem zewnętrznym, do prawidłowego reagowania na zmiany środowiska i adaptacji do tych zmian.<sup>33</sup> Obowiązkiem państwa, a także Unii Europejskiej, w zakresie uzasadnionym zasadą przyznania (art. 5 TUE), jest zapewnienie prawnej ochrony życia i zdrowia, poprzez podejmowanie różnego rodzaju pozytywnych działań dokonywanych w różnych formach prawnych, a stwarzających zarówno prawne, jak i faktyczne instytucje i stany zmniejszające lub eliminujące zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego.<sup>34</sup> Przykładem takich działań jest wydanie przepisów prawa żywnościowego, które określają wymagania, jakie należy spełnić, aby żywność nie stwarzała zagrożenia dla życia lub zdrowia; zakazują wprowadzania do obrotu takiej niebezpiecznej żywności i określają sankcje za naruszenie obowiązków w tym zakresie.

Ta szczególna pozycja ochrony życia i zdrowia ludzkiego znajduje też potwierdzenie w przepisach TfUE, jak i bezpośrednio w treści tych aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego.

Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na te przepisy TfUE, które są podstawą wydawania unijnych aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego. Jedną z traktatowych podstaw wydania tych aktów prawnych jest art. 168 ust. 4 lit. b TfUE (dawniej art. 152 ust. 4 lit. b) TWE), w którym przewiduje się możliwość przyjmowania środków w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mających bezpo-

30 Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook...*, *op. cit.*, s. 266; M. Korzycka–Iwanow, *Prawo żywnościowe...*, *op. cit.*, s. 94; a także wyrok ETS z 5.05.1998 w sprawie C–180/96, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Commission of the European Communities*, ECR 1998, s. 2265.

31 Zob. P. Samecki, Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, uwagi do art. 38 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz III*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, s. 2–3.

32 Zob. *Wielka Encyklopedia PWN*, Tom 30, Warszawa 2005, s. 315. Pojęcie zdrowia stanowi przedmiot rozważań w doktrynie prawa karnego, w szczególności w kontekście „rozstroju zdrowia”. Zob. m.in. B. Michalski, *Uszkodzenie ciała i rozstrój zdrowia*, [w:] *System prawa karnego*, t. X, *Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, J. Warylewski (red.), Warszawa 2012, s. 203; B. Michalski, *Rozdział XIX Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu*, II *Uwagi ogólne*, [w:] *Kodeks karny, część szczególna*, Tom I, *Komentarz do art. 117–221*, Warszawa 2010, s. 149–150.

33 Zob. B. Michalski, *Rozdział XIX Przestępstwa...*, *op. cit.*, s. 150.

34 Zob. w odniesieniu do ochrony życia P. Samecki, *Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”*, uwagi do art. 38 Konstytucji..., *op. cit.*, s. 3.

średnio na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego.<sup>35</sup> Inną podstawą traktatową dla unijnych aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego jest art. 114 TfUE (dawniej art. 95 TWE), w którym wskazane zostało, że w przypadku podejmowania środków dotyczących zbliżenia przepisów krajowych, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego, m.in. w dziedzinie ochrony zdrowia lub ochrony konsumenta, jako podstawę przyjmuje się wysoki poziom ochrony zdrowia (art. 114 ust. 3 TfUE).<sup>36</sup>

Na duże znaczenie tego celu wskazuje cały szereg innych postanowień traktatowych. Przepisy TfUE określają horyzontalny wymóg ochrony zdrowia ludzkiego, zgodnie z którym wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego powinien być uwzględniany przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii (art. 9 i art. 168 ust. 1 TfUE).<sup>37</sup> Ochrona zdrowia ludzkiego stanowi dopuszczalne uzasadnienie ograniczeń w swobodnym przepływie towarów (art. 36 TfUE), a względy zdrowia publicznego stanowią uzasadnienie w ograniczeniu swobodnego przepływu pracowników pomiędzy państwami (art. 45 TfUE) oraz w swobodzie przedsiębiorczości (art. 52 TfUE).<sup>38</sup> W orzecznictwie TSUE ochrona życia i zdrowia ludzkiego traktowana jest jako najwyższa wartość z katalogu interesów, których ochrona uzasadnia wprowadzenie ograniczeń w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego (art. 36 TfUE).<sup>39</sup> Ochrona zdrowia ludzkiego uwzględniona jest także przy ochronie konsumenta<sup>40</sup> oraz jest włączona jako cel, w polityce UE w zakresie środowiska naturalnego.<sup>41</sup>

Ochrona życia i zdrowia ludzkiego uznana została za jeden z ogólnych celów prawa żywnościowego. Zauważyć należy, że w określającym cele prawa żywnościowego art. 5 rozporządzenia 178/2002, w odniesieniu do zdrowia i życia użyte zostało sformułowanie „wysoki poziom ochrony”, natomiast w odniesieniu do interesu ekonomicznego konsumentów użyte zostało samo słowo „ochrona”, z czego

35 Art. 168 ust. 4 lit. b TfUE (art. 152 ust. 4 lit. b) jest powołany samodzielnie jako podstawa wydania rozporządzenia 853/2004, natomiast w przypadku rozporządzeń 178/2002, 882/2004, 1829/2003, 852/2004 przywołany jest on jako jedna z kilku podstaw traktatowych.

36 114 TfUE (art. 95 TWE) jest powołany samodzielnie jako podstawa wydania rozporządzeń: 1935/2004 (kontakt z żywnością), 1830/2003 (znakowanie GMO), 1924/2006 (oświadczenia), 1925/2006 (wzbogacanie), 2002/46 (suplementy), 1334/2008 (aromaty), – 114 TfUE – 1169/2011 (informowanie o żywności), a poza tym jest wymieniany jako jedna z kilku podstaw w rozporządzeniach: 882/2004 (ukź), 1829/2003 (żywność GMO), 178/2002 (OPŻ), 852/2004 (higiena).

37 Zob. M. Malczewska, Kontekst Systemowy, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz. t. II, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 1054.

38 *Ibidem*, s. 1054. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w TfUE używane są dwa pojęcia „zdrowie ludzkie” i „zdrowie publiczne”. Jak podnosi się w literaturze, pojęcie „ochrona zdrowia ludzkiego” jest szersze od pojęcia „ochrony zdrowia publicznego”, zakłada ono bowiem ochronę społeczeństwa w ogóle. Zatem w celu ochrony zdrowia ludzkiego można podejmować także środki w interesie ogólnym, jakim jest zdrowie publiczne. Zob. M. Kenig-Witkowska, Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2005, s. 57.

39 Zob. D. Maślik, Ochrona zdrowia, uwagi do art. 36 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 623 oraz przywołane tam orzeczenia 104/75 De Peijper, C–293/94 Brandsma, pkt 11, C–400/96 Harpengnies, pkt 33).

40 Zob. art. 169 TfUE.

41 Zob. art. 191 TfUE.

można wnioskować, iż ochrona zdrowia i życia człowieka traktowana jest jako cel pierwszorzędny.

Poza przepisem rozporządzenia 178/2002, w którym ochrona zdrowia i życia ludzkiego jest *expressis verbis* uznana za pierwszorzędny cel prawa żywnościowego,<sup>42</sup> jest on bardzo mocno akcentowany w większości aktów z zakresu prawa żywnościowego,<sup>43</sup> w których wielokrotnie wskazuje się na konieczność ochrony życia i zdrowia, poprzez zapewnienie bezpieczeństwa żywności oraz zaznacza się ścisły związek pomiędzy zdrowiem ludzkim a spożywaną żywnością.<sup>44</sup>

Można zatem uznać, iż cel w postaci ochrony zdrowia i życia człowieka w prawie żywnościowym jest traktowany jako podstawowy i pierwszorzędny (przy czym zawężony jest on do ochrony tych dóbr przed zagrożeniami związanymi z żywnością).<sup>45</sup> W ujęciu tym ustanowiony w rozporządzeniu 178/2002 zakaz wprowadzania do obrotu żywności niebezpiecznej,<sup>46</sup> tj. żywności szkodliwej dla zdrowia lub nie nadającej się do spożycia przez ludzi,<sup>47</sup> uznać należy za środek do realizacji tego celu prawa żywnościowego.

## **2.2. Ochrona interesów ekonomicznych konsumentów i uczciwych praktyk rynkowych**

Kolejny z celów prawa żywnościowego, tj. ochrona interesów ekonomicznych konsumentów w zakresie obrotu żywnością, został w prawie żywnościowym ściśle powiązany z ochroną uczciwych praktyk w handlu żywnością.<sup>48</sup>

Ochrona konsumentów jest celem znajdującym uzasadnienie nie tylko w przepisie określającym *expressis verbis* cele prawa żywnościowego, ale także w przepisach traktatowych oraz w szeregu innych przepisów prawa żywnościowego.

Ochrona konsumenta stanowi obecnie odrębną politykę unijną, której podstawy traktatowe zawarte są w art. 169 TfUE, w którym wyodrębnione zostały podstawowe sfery ochrony dóbr konsumenta i wskazano na przysługujące mu prawa (prawo

42 Zob. art. 5 rozporządzenia 178/2002.

43 Zob. m.in. pkt 1 preambuły do rozporządzenia 852/2004 pkt 2 preambuły do rozporządzenia 853/2004, pkt 3 preambuły do rozporządzenia 1169/2011, pkt 2 preambuły do rozporządzenia 1333/2009, pkt 5 preambuły do rozporządzenia 1334/2008, pkt 2 preambuły do rozporządzenia 1332/2008, pkt 2 preambuły do rozporządzenia 1829/2003.

44 Zob. m.in. pkt 15 preambuły do rozporządzenia 178/2002, pkt 10 preambuły do rozporządzenia 1169/2011.

45 Potwierdzenie takiego zawężonego ujmowania celu w postaci ochrony zdrowia i życia można odnaleźć w art. 1 rozporządzenia 178/2002, określającym cele i zakres samego rozporządzenia 178/2002, gdzie wprost wskazane zostało, iż rozporządzenie to „tworzy podstawy do wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów związanych z żywnością”.

46 Art. 14 rozporządzenia 178/2002.

47 Definicja niebezpiecznej żywności, jak i opis sposobu określania, czy żywność jest niebezpieczna znajduje się w art. 14 rozporządzenia 178/2002.

48 Zob. art. 5 rozporządzenia 178/2002, gdzie jako zadanie prawa żywnościowego wskazuje się realizację: „celów dotyczących (...) ochrony interesów konsumentów, z uwzględnieniem uczciwych praktyk w handlu żywnością (...)”.

do rzetelnej informacji, do bezpieczeństwa, prawo do wyboru i prawo do bycia wysłuchanym), a także określono środki realizacji celów.<sup>49</sup> W zakresie, w jakim ochrona konsumenta jest jednocześnie powiązana z urzeczywistnianiem rynku wewnętrznego, art. 169 TfUE nie stanowi samodzielnej normy kompetencyjnej, lecz odsyła do stosowania art. 114 TfUE.<sup>50</sup> W związku z tym, art. 169 TfUE nie stanowi podstawy traktatowej aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego, pomimo że ochrona interesów konsumentów jest jednym z celów tego prawa. Horyzontalne podejście do polityki konsumenckiej wynika z kolei z art. 12 TfUE, wprowadzającego obowiązek uwzględnienia wymogów ochrony konsumentów przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań przez UE (tzw. klauzula horyzontalna).<sup>51</sup> Na gruncie prawa wspólnotowego, TSUE dopuścił możliwość uwzględniania wartości, jaką jest ochrona konsumentów jako jednego z wymogów koniecznych, zanim jeszcze Wspólnota uzyskała wyraźną traktatową kompetencję do podejmowania działań w tym zakresie, przy czym na użytek odstępstw od swobody przepływu towarów ochrona konsumenta rozciąga się jedynie na ochronę prawa do informacji oraz ochronę interesów ekonomicznych konsumentów.<sup>52</sup> Na potrzeby ochrony interesów konsumentów wypracowany został także w orzecznictwie TSUE unijny wzorzec przeciętnego konsumenta, oznaczającego osobę należycie poinformowaną, uważną i racjonalną tj. osobę, która posiadając pewien zasób informacji potrafi z niego korzystać, weryfikując przekaz marketingowy, jest uważna przy dokonywaniu zakupów, krytyczna względem adresowanych do niej przekazów o charakterze marketingowym i potrafi wyszukiwać informacje potrzebne dla podjęcia decyzji o zakupie.<sup>53</sup>

W ochronę interesów ekonomicznych konsumentów wpisana została ochrona uczciwych praktyk w handlu żywnością. Stosownie bowiem do rozporządzenia 178/2002 celem prawa żywnościowego jest ochrona interesów konsumentów, ale „z uwzględnieniem uczciwych praktyk w handlu żywnością” („the protection of consumers’ interests, including fair practices in food trade”). Jest to jedyny cel prawa żywnościowego, który odnosi się do ochrony interesów podmiotów działających na rynku spożywczym. Warto przy tym zaznaczyć, że uczciwość handlowa w orzecznictwie TSUE uznana została za wymóg konieczny, dla określenia którego TSUE posługuje się takimi określeniami, jak: „uczciwość transakcji handlowych”,

49 Zob. M. Jagielska, Uwagi do art. 169 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. II..., *op. cit.*, s. 1093.

50 114 TfUE (art. 95 TWE) jest powołany samodzielnie jako podstawa wydania rozporządzeń: 1935/2004 (kontakt z żywnością), 1830/2003 (znakowanie GMO), 1924/2006 (oświadczenia), 1925/2006 (wzbogacanie), 2002/46 (suplementy), 1334/2008 (aromaty), 114 TfUE – 1169/2011 (informowanie o żywności), a poza tym jest wymieniany jako jedna z kilku podstaw w rozporządzeniach: 882/2004 (ukź), 1829/2003 (żywność GMO), 178/2002 (OPŻ), 852/2004 (higiena).

51 Zob. M. Jagielska, Uwagi do art. 12 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 255.

52 *Ibidem*, s. 631.

53 *Ibidem*, s. 631 oraz orzecznictwo, w szczególności: TSUE C-210/96, C-465/98 Darbo, C-356/04 Lidl, C-430/93 Mars, a także M. Jagielska, Uwagi do art. 169 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. II..., *op. cit.*, s. 1113.

„uczciwość handlowa”, „zapobieganie nieuczciwej konkurencji”, „zapobieganie nieuczciwym praktykom handlowym”.<sup>54</sup>

Podkreślić trzeba, że w rozporządzeniu 178/2002 ochrona interesów przedsiębiorców uwzględniana jest jedynie pośrednio, tj. w związku z ochroną konsumentów. Niewątpliwie obecnie obowiązujące cele prawa żywnościowego nie są sprzeczne z interesami sektora spożywczego, co więcej uznać można, że to, co jest dobre dla ochrony interesu ekonomicznego konsumenta, powinno być dobre dla ochrony interesu przedsiębiorcy. Jednakże nieuwzględnienie w ogólnym prawie żywnościowym samodzielnego celu, bez wiązania go z ochroną konsumentów, który bezpośrednio odnosiłby się do ochrony interesów podmiotów działających na rynku spożywczym (w szczególności do ochrony konkurencyjności) jest niezrozumiałe z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, większość wymogów statuowanych w prawie żywnościowym kierowanych jest do podmiotów działających na rynku spożywczym (obowiązki nakładane na państwa członkowskie, a w szczególności na organy ukł mają znaczenie wtórne wobec podstawowych obowiązków nałożonych na te podmioty), a zatem można byłoby spodziewać się, iż pośród celów prawa żywnościowego znajdują się i takie, które będą odnosić się bezpośrednio do ochrony interesów podmiotów, których prawo żywnościowe w przeważającej mierze dotyczy.<sup>55</sup> Po drugie, uwzględnienie konkurencyjności przemysłu (w tym przemysłu spożywczego), jako celu dla prawodawcy zarówno unijnego jak i krajowego, wynika wprost z TfUE, gdzie wskazuje się, iż zapewnienie warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu Unii osiąga się przez polityki i działania, prowadzone na podstawie innych postanowień Traktatów (art. 173 ust. 1 oraz 3 TfUE). Pomimo tego, w ogólnym prawie żywnościowym nie zamieszczono jednak żadnej wzmianki odwołującej się do tego artykułu Traktatu.<sup>56</sup> Brak uwzględnienia w ogólnym prawie żywnościowym celu odnoszącego się bezpośrednio i samodzielnie do interesów podmiotów działających na rynku spożywczym jest widoczny w sposób szczególnie jaskrawy, przy porównaniu celów unijnego prawa żywnościowego z celami prawa żywnościowego w USA, gdzie również ochrona konsumenta, a w szczególności jego zdrowia, traktowana jest priorytetowo, ale jednocześnie położony jest duży nacisk na przyspieszenie wprowadzania przez przedsiębiorców innowacji zarówno w swojej działalności, jak i w produktach.<sup>57</sup>

54 Zob. D. Miąsik, Uwagi do art. 36 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 632.

55 Zob. B. van der Meulen, The System of Food Law in The European Union, „Deakin Law Review” 2009, nr 2, s. 310; B. van der Meulen, The Function of Food Law..., *op. cit.*, s. 83 i s. 85; D. Pisanello, What do Food Safety and Fair Trade Stand for..., *op. cit.*, s. 321.

56 Zob. B. van der Meulen, The Function of Food Law..., *op. cit.*, s. 84. Zaznaczyć przy tym trzeba, że jak wskazuje się w literaturze, polityka przemysłowa nie ma charakteru nadrzędnego, przyznany jest jej raczej status polityki wtórnej w stosunku do innych. Tak: A. Jurkowska-Gomułka, Uwagi do art. 173 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. II..., *op. cit.*, s. 1151–1152.

57 Zob. B. van der Meulen, The Function of Food Law..., *op. cit.*, s. 86. Autor ten dokonuje szczegółowego porównania celów organu urzędowej kontroli żywności na szczeblu unijnym (DG SANCO), które zbieżne są z celami prawa żywnościowego, z celami amerykańskiego urzędu ds. żywności i leków (Food and Drug Administration, FDA).

Wyjaśnieniem dla nieuwzględnienia pośród celów prawa żywnościowego interesów przedsiębiorców (w tym nawet brak odzwierciedlenia uwzględnione go w TfUE obowiązku zapewnienia warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu), są przede wszystkim okoliczności historyczne. Kluczowe dla prawa żywnościowego rozporządzenie 178/2002 stanowiło pierwszy z aktów prawnych będących reakcją Unii Europejskiej na kryzys BSE,<sup>58</sup> którego przyczyn upatrywano w tym, że poprzednio obowiązująca regulacja prawna zbyt mocno nakierowana była na ochronę przemysłu żywnościowego, a podstawowym założeniem reformy prawa żywnościowego było przywrócenie zaufania i bezpieczeństwa konsumentów.<sup>59</sup>

Odniesienie się do interesów przedsiębiorców zostało uwzględnione w rozporządzeniu 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności,<sup>60</sup> w którym, przy określaniu celu polegającego na „uzyskaniu swobodnego przepływu legalnie wyprodukowanej żywności” wskazano na konieczność uwzględnienia „w stosownych przypadkach” „potrzeby ochrony słusznych interesów producentów”.<sup>61</sup> Zagwarantowanie „uczciwej konkurencji” zostało z kolei wymienione pośród celów rozporządzenia nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej<sup>62</sup> oraz rozporządzenia 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów

58 BSE (*Bovine Spongiform Encephalopath*) – encefalopatia gąbczasta bydła, zwana chorobą szalonych krów. Charakteryzuje się degeneracją istoty szarej kory mózgowej. BSE po raz pierwszy zostało zidentyfikowane w Wielkiej Brytanii w 1986 r. Od pojedynczych przypadków w końcu lat 80. choroba zaczęła szerzyć się lawinowo wśród populacji brytyjskich krów i w 1994 r. było już łącznie 138 359 przypadków. W 1988 r. mączki mięsno–kostne wykorzystywane do karmienia zwierząt uznane zostały za czynnik przenoszący chorobę i w Wielkiej Brytanii wprowadzony został zakaz karmienia zwierząt takimi mączkami. W 1996 r. komitet doradczy działający przy rządzie Wielkiej Brytanii ogłosił, że istnieje prawdopodobny związek pomiędzy BSE, a występującą u ludzi chorobą Creutzfelda–Jakoba, co skłoniło Komisję do wprowadzenia całkowitego zakazu eksportu wołowiny z Wielkiej Brytanii. Szerzej na temat kryzysu BSE i jego konsekwencji patrz: J. Wakefield, BSE: a lesson in containment? Avoiding responsibility in the compensation action, „European Law Review” 2002, Vol. 27, nr 4, s. 427 i n.

59 Zob. B. van der Meulen, The Function of Food Law..., *op. cit.*, s. 86, B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law Handbook..., *op. cit.*, s. 266.

60 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.Urz. UE L 304 z 22.11.2011 r., s. 18).

61 Zob. art. 3 ust. 2 rozporządzenia 1169/2011, zgodnie z którym: „Prawo dotyczące informacji na temat żywności ma na celu uzyskanie w Unii swobodnego przepływu legalnie wyprodukowanej i wprowadzonej na rynek żywności, w stosownych przypadkach z uwzględnieniem potrzeby ochrony słusznych interesów producentów i wspierania wytwarzania produktów odpowiedniej jakości”. Ponadto, kilka rozwiązań wprowadzonych w tym rozporządzeniu uzasadnionych jest właśnie ochroną interesów podmiotów działających na rynku spożywczym, np. zróżnicowane wymogi co do znakowania pochodzenia różnych rodzajów mięsa (pkt 31 preambuły), zwolnienie z obowiązku podawania informacji o wartości odżywczej niektórych rodzajów produktów (pkt 39 preambuły), ustalenie ogólnych zasad co do terminów wprowadzania zmian przepisów dotyczących znakowania żywności (pkt 54 preambuły).

62 Zob. art. 1 ust. 1 oraz pkt 3 preambuły do Rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchyłające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.Urz. UE L 189 z 20.7.2007 r., s. 1). Warto zaznaczyć, że podstawowym celem tego rozporządzenia jest rozwój produkcji ekologicznej, co także sprzyja ochronie interesów przedsiębiorców.

rolnych i środków spożywczych,<sup>63</sup> a także w rozporządzeniu 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności.<sup>64</sup>

### 2.3. Swobodny przepływ żywności

W rozporządzeniu 178/2002 za cel prawa żywnościowego wyraźnie uznane zostało też „osiągnięcie swobodnego przepływu żywności i pasz”, przy czym zastrzeżono, iż dotyczy to wyłącznie żywności i pasz, które zostały „wyprodukowane lub wprowadzane do obrotu zgodnie z ogólnymi zasadami i wymogami” wynikającymi z rozporządzenia 178/2002. Cel ten odróżnia się od pozostałych w sposób zasadniczy. O ile bowiem pomiędzy celami w postaci ochrony życia i zdrowia człowieka, ochrony interesów konsumentów, ochrony zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin, a nawet ochrony środowiska można zauważyć dodatnie sprzężenie zwrotne, tj. środki podejmowane dla realizacji poszczególnych celów zwykle pozytywnie wpływają na realizację pozostałych (np. ochrona zdrowia zwierząt i roślin oraz ochrona środowiska przyczyniają się do ochrony zdrowia człowieka, ochrona zdrowia człowieka jest elementem ochrony konsumenta), o tyle realizacja celu w postaci zapewnienia swobodnego przepływu środków spożywczych może negatywnie wpływać na realizację pozostałych celów prawa żywnościowego.

Cel ten należy ściśle powiązać z ustanowieniem rynku wewnętrznego, które było podstawowym celem utworzenia EWG i wciąż pozostaje celem UE, określonym w art. 3 TUE.<sup>65</sup> Proces ten jest realizowany poprzez eliminację przeszkód w korzystaniu z podstawowych swobód rynku wewnętrznego, w tym swobody przepływu towarów.<sup>66</sup> W Traktacie wprost zakazane zostało stosowanie ograniczeń ilościowych oraz wszelkich środków o skutku równoważnym w przywozie i wywozie towarów pomiędzy państwami członkowskimi (art. 34 i 35 TfUE). Na zasadzie wyjątku, przewiduje się możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie ograniczeń, jednak tylko w sytuacji, gdy jest to uzasadnione koniecznością ochrony określonych w Traktacie wartości (art. 36 TfUE).<sup>67</sup> Pośród sześciu wartości mogących mieć priorytet przed zakazem stosowania ograniczeń ilościowych i środków

63 Zob. art. 1 ust. 1 pkt a Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 343 z 14.12.2012 r., s. 1).

64 Zob. pkt 9 preambuły do Rozporządzenia (We) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz.Urz. UE L 404 z 30.12.2006 r., s. 9).

65 Zob. A. Wróbel, Uwagi do art. 1 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 136 oraz 147; K. Kowalik-Bańczyk, Uwagi do art. 114 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. II..., s. 532.

66 Zob. K. Kowalik-Bańczyk, Uwagi do art. 114 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. II..., *op. cit.*, s. 532; D. Miąsik, Uwagi do art. 26 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 508.

67 Zob. R. Skubisz, Swoboda przepływu towarów [w:] R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Prawo europejskie zarys wykładu, Lublin 2006, s. 229; D. Miąsik, Uwagi do art. 36 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 608.

o skutku podobnym wymienionych w art. 36 TfUE, uwzględnione są m.in. ochrona zdrowia i życia ludzi oraz ochrona zdrowia zwierząt i roślin. Poza wartościami wymienionymi w art. 36 TfUE, TSUE uznał za godne ochrony także inne wartości, określane mianem „wymogów koniecznych”, „wymogów imperatywnych” lub „wymogów uzasadniających ograniczenie swobody przepływu towarów”, a pośród nich m.in. ochronę środowiska naturalnego, ochronę konsumenta oraz uczciwość obrotu handlowego.<sup>68</sup> Wymogi konieczne zaliczane są na podstawie orzecznictwa TSUE do katalogu wartości o statusie równorzędnym do wartości wymienionych w art. 36 TfUE, tożsame są też zasady ich stosowania.<sup>69</sup> Pośród wartości wymienionych w art. 36 TfUE oraz wymogów koniecznych zawarte są zatem dobra objęte wszystkimi pozostałymi celami prawa żywnościowego. O ile jednak bezpośrednimi adresatami art. 34, 35 i 36 TfUE są państwa członkowskie (tj. wszelkie organy władzy państwowej, każdego szczebla i rodzaju, w tym organy administracji samorządowej oraz sądy), a podmioty indywidualne są jedynie pośrednimi adresatami,<sup>70</sup> o tyle, biorąc pod uwagę, że cele prawa żywnościowego sformułowane zostały w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady, a zatem w akcie prawnym o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, adresatem norm ustanawiających te cele są wszelkie podmioty stosujące przepisy prawa żywnościowego, w tym przede wszystkim podmioty działające na rynku spożywczym oraz organy urzędowej kontroli żywności.

Zaznaczyć przy tym należy, że w konkretnym stanie faktycznym zastosowanie art. 34 TfUE może być wyłączone skutkiem obowiązywania w danej dziedzinie aktów prawa pochodnego,<sup>71</sup> co niewątpliwie ma miejsce w prawie żywnościowym. W tym przypadku to przepisy unijnego prawa żywnościowego określają dozwolony zakres środków, wpływających na ograniczenie swobodnego przepływu żywności, jakie mogą być podejmowane przez państwa członkowskie, a cele prawa żywnościowego stanowią punkt odniesienia przy ocenie dopuszczalności zastosowanych środków.

Niewątpliwie uwzględnienie w rozporządzeniu 178/2002 „osiągnięcia” swobodnego przepływu żywności, jako celu prawa żywnościowego, wyznacza granice dla realizacji pozostałych celów. Podobnie jak w przypadku traktatowej regulacji dotyczącej zapewnienia swobodnego obrotu towarów, również w odniesieniu do celów prawa żywnościowego niezbędne jest wyważenie różnych wartości (z jednej strony swobodnego przepływu towarów, z drugiej zaś takich wartości, jak: zdrowie i życie człowieka, interesy ekonomiczne konsumentów, zdrowie i dobrostan zowie-

68 Zob. D. Miąsik, Chronione wartości, uwagi do art. 36 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz, t. I, *op. cit.*, s. 610

69 *Ibidem*, s. 611, A. Zawadzka, Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny, Warszawa 2005, s. 39.

70 Zob. D. Miąsik, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz, t. I..., *op. cit.*, s. 563, 564, 571, 599 oraz 609.

71 Zob. D. Miąsik, uwagi do art. 346 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 571.

rząt oraz zdrowie roślin oraz środowisko naturalne). O ile jednak w TfUE zapewnienie swobodnego przepływu towarów ujmowane jest jako zasada, a ograniczenia w tej swobodzie stanowią wyjątki, o tyle w prawie żywnościowym zapewnienie swobodnego przepływu żywności nie jest ujmowane jako cel o charakterze priorytetowym. Co więcej, należy zauważyć, że w regulacji prawa żywnościowego osiągnięcie swobodnego przepływu ujmowane jest niejako „warunkowo” wobec pozostałych celów.<sup>72</sup> Jak wskazane zostało bowiem w rozporządzeniu 178/2002 (art. 5 ust. 2 rozporządzenia 178/2002), celem prawa żywnościowego jest osiągnięcie swobodnego przepływu żywności i pasz „wyprodukowanych lub wprowadzanych do obrotu zgodnie z ogólnymi zasadami i wymogami” określonymi w rozdziale II rozporządzenia 178/2002. W rozdziale tym ustanowione są m.in. cele prawa żywnościowego, z czego wnioskować można, że realizacja tego celu uzależniona jest od realizacji pozostałych celów określonych w art. 5 ust. 1 rozporządzenia 178/2002 (tj. dla realizacji tego celu, konieczne jest realizowanie pozostałych celów, a brak realizacji któregośkolwiek z pozostałych celów, powoduje że nie może być zrealizowany cel w postaci swobodnego przepływu żywności).<sup>73</sup>

## 2.4. Ochrona środowiska

Pośród celów prawa żywnościowego ujętych w rozporządzeniu 178/2002 uwzględniono także „ochronę środowiska naturalnego”.

Ochrona środowiska jest przedmiotem jednej z najważniejszych polityk unijnych, a na jej kształt istotny wpływ wywierała konieczność pogodzenia rozwoju gospodarczego i społecznego z wymogami ochrony środowiska.<sup>74</sup> W orzecznictwie TSUE ochrona środowiska zastała zakwalifikowana jako jeden z podstawowych celów, a w konsekwencji jako jeden z wymogów koniecznych, jeszcze przed uzyskaniem przez Unię kompetencji w tym obszarze.<sup>75</sup> Podstawy traktatowe polityki ochrony środowiska zawarte są w art. 191–193 TfUE, w których określone zostały m.in. cele, działania podejmowane na rzecz realizacji celów, przedmiot i środki tej polityki. Podkreślić przy tym należy, że żaden z aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego nie jest oparty na podstawach traktatowych przewidzianych w tytule TfUE poświęconym ochronie środowiska.

Podstaw dla uwzględnienia pośród celów prawa żywnościowego ochrony środowiska należy doszukiwać się przede wszystkim w art. 11 TfUE, zgodnie z którym przy ustalaniu i realizacji polityk i działań UE muszą uwzględnione wymogi

<sup>72</sup> Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food Law...*, *op. cit.*, s. 85.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 85.

<sup>74</sup> Zob. M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, uwagi do art. 191 TfUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II..., *op. cit.*, s. 1265.

<sup>75</sup> Zob. D. Miąsik, uwagi do art. 36 TfUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I..., *op. cit.*, s. 610 oraz 630.

ochrony środowiska.<sup>76</sup> Przepisy te formułują tzw. zasadę integracyjną (inaczej nazywaną klauzulą integracyjną lub zasadą przekrojową), opierającą się na założeniu, iż ochrona środowiska nie może być uwzględniana i realizowana jedynie jako autonomiczna, odrębna od innych polityka, ale że powinna być ona uwzględniana we wszelkich dziedzinach działalności UE.<sup>77</sup> Poprzez uwzględnienie zasady ochrony środowiska pośród celów prawa żywnościowego, nastąpiło niejako rozszerzenie, stosowania kierowanego do instytucji unijnych wymogu ustanowionego w art. 11 TfUE na państwa członkowskie.<sup>78</sup>

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego zasady integracyjnej oraz mając na względzie iż TfUE w art. 11 stanowi o „wymogach ochrony środowiska”, uznać należy, iż przy realizacji innych polityk konieczne jest uwzględnienie celów polityki w dziedzinie środowiska określonych w art. 191 ust. 1, 2, 3 TfUE.<sup>79</sup> Jednym z celów ochrony środowiska jest ochrona zdrowia ludzkiego, co nie budzi najmniejszych wątpliwości ze względu na oczywisty związek pomiędzy stanem środowiska, a zdrowiem przebywających w nim osób.<sup>80</sup> Takie podwójne uwzględnienie ochrony zdrowia i życia, tj. jako samodzielnego celu prawa żywnościowego, a jednocześnie jako celu w ramach ochrony środowiska, niewątpliwie potwierdza pierwszorzędne znaczenie ochrony zdrowia i życia pośród celów prawa żywnościowego.

W świetle zasady integracji, użyte w art. 5 rozporządzenia 178/2002 sformułowanie, iż ochrona środowiska ma być uwzględniona „tam gdzie jest to właściwe”, oznacza, że cel ten ma zastosowanie w odniesieniu do wszelkich aktów prawnych wchodzących w zakres prawa żywnościowego, których przedmiot regulacji może mieć znaczenie dla środowiska naturalnego, tj. gdy może mieć wpływ na jego stan.<sup>81</sup>

Istnienie klauzuli integracyjnej powoduje, iż cele i zasady polityki ochrony środowiska mają zastosowanie nie tylko w odniesieniu do działań podejmowanych w ramach polityki ochrony środowiska, ale powinny być uwzględniane przy okre-

76 Podkreślić przy tym jednak należy, że sam art. 11 ma charakter programowy i nie jest bezpośrednio skuteczny. Nie może on sam w sobie stanowić podstawy do zaskarżenia aktu prawnego UE i uznania go za nieskuteczny. Zob. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 88. Zasada integracji wynika też z art. 37 Karty Praw Podstawowych, zgodnie z którym „Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.”

77 Zob. M. Górski, M. Michalak, uwagi do art. 11 TfUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I..., *op. cit.*, s. 244; M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 82.

78 Przepis art. 11 TfUE adresowany jest do UE jako organizacji, jednak poprzez uwzględnienie wymogów ochrony środowiska w aktach unijnych, kierowanych do państw członkowskich, są one w sposób pośredni zobowiązane do jego respektowania. Zob. M. Górski, M. Michalak, uwagi do art. 11 TfUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I..., *op. cit.*, s. 247 oraz M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 85.

79 Zob. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 82.

80 Zob. M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, uwagi do art. 191 TfUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II..., *op. cit.*; M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 84; M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, s. 56.

81 Zob. M. Górski, M. Michalak, uwagi do art. 11 TfUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I..., *op. cit.*, s. 249.

ślaniu i wdrażaniu innych polityk i działań.<sup>82</sup> Na podstawie zasady integracji nie można wysuwać wniosku, iż ochrona środowiska powinna mieć pierwszeństwo przed pozostałymi celami, wynika z niej natomiast, iż ochrona środowiska powinna być uwzględniana, jako część realizacji działań i zadań oraz powinna być traktowana na równi z innymi celami zarówno gospodarczymi, jak i społecznymi.<sup>83</sup> Ochrona środowiska nie jest też ujmowana jako cel priorytetowy w rozporządzeniu 178/2002, a wręcz odwrotnie, użycie w odniesieniu do tego celu (podobnie jak w odniesieniu do „dobrostanu zwierząt i roślin”) sformułowania „biorąc pod uwagę” wskazuje, że cel ten ma być realizowany w prawie żywnościowym nie samodzielnie, ale wraz z podstawowymi celami, tj. ochroną zdrowia i życia oraz ochroną interesów ekonomicznych konsumentów (brak realizacji tych podstawowych celów oznaczałby bowiem, że nie można byłoby „brać pod uwagę” ochrony środowiska). Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z zasadą spójności instytucjonalnej i materialnej prawa UE, działania Unii w dziedzinie środowiska nie powinny doprowadzić do ograniczeń w realizacji innych polityk UE, jak np. swobodny przepływ towarów w ramach jednolitego rynku czy wspólna polityka rolna.<sup>84</sup>

## 2.5. Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin

Ostatnim celem prawa żywnościowego wskazanym w rozporządzeniu 178/2002 jest „ochrona zdrowia i warunków życia zwierząt oraz zdrowia roślin” (*animal health and welfare, plant health*). Wskazać można tu trzy zakresy ochrony, w tym dwa dotyczące zwierząt, tj. ochrona zdrowia zwierząt i ochrona ich dobrostanu oraz ochrona zdrowia roślin.

Ochrona zdrowia lub życia zwierząt oraz roślin jest też wartością chronioną na podstawie art. 36 TfUE i uzasadnia ona wprowadzenie restrykcji w obrocie handlowym pomiędzy państwami członkowskimi, które nie są podyktowane bezpośrednio troską o zdrowie człowieka.<sup>85</sup> Ograniczenia swobody przepływu towarów uzasadniane są jednak przede wszystkim potrzebą ochrony życia i zdrowia człowieka i w praktyce ochrona zdrowia zwierząt, a tym bardziej roślin rzadko powoływana jest jako uzasadnienie dla wprowadzenia środków ograniczających swobodny przepływ towarów.<sup>86</sup>

W części odnoszącej się do dobrostanu zwierząt cel ten powiązać należy z zasadą ogólną zawartą w art. 13 TfUE, zgodnie z którą, przy formułowaniu i wykonywaniu określonych w nim polityk (m.in. polityki rolnej oraz polityk dotyczących

82 Zob. M. Górski, M. Michalak, Uwagi do art. 11 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom I..., *op. cit.*, s. 248; M. Kenig-Witkowska, Prawo środowiska Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 82.

83 Zob. M. Górski, M. Michalak, Uwagi do art. 11 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom I..., *op. cit.*, s. 249; M. Kenig-Witkowska, Prawo środowiska Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 84.

84 Zob. M. Kenig-Witkowska, Prawo środowiska Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 61.

85 Zob. D. Miąsik, Uwagi do art. 36 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., s. 625.

86 *Ibidem*, s. 625–626.

rynku wewnętrznego) Unia i państwa członkowskie w pełni uwzględniają wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt, jako istot zdolnych do odczuwania. Poszanowanie dobrostanu zwierząt stało się jedną z wartości realizowanych przez UE stosunkowo niedawno. Przed uregulowaniem jej w art. 13 TfUE norma o podobnym brzmieniu zawarta była w Protokole dodatkowym nr 33 w sprawie ochrony i dobrostanu zwierząt załączonym do Traktatu amsterdamskiego.<sup>87</sup> Włączenie tej zasady do kręgu zasad prawa unijnego nastąpiło pod wpływem rozwoju nurtu należącego do tzw. idealnej ochrony przyrody, jakim jest humanitarna ochrona zwierząt, tj. ochrona motywowana względami pozagospodarczymi, innymi niż użyteczne.<sup>88</sup> Przepis kierowany jest do UE i Państw Członkowskich i nakłada na te podmioty obowiązek „pełnego” uwzględniania dobrostanu zwierząt przy tworzeniu i stosowaniu prawa unijnego w zakresie objętym tym przepisem.<sup>89</sup> Podkreślić jednak należy, że prawodawca unijny wyraźnie zastrzegł przy tym, że uwzględnianie wymagań w zakresie dobrostanu zwierząt powinno być realizowane przy równoczesnym przestrzeganiu zwyczajów państw członkowskich związanych w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym.

Pojęcie dobrostanu zwierząt stanowi od wielu lat przedmiot sporów w doktrynie nauk biologicznych i weterynarii, a także etyki i prawa.<sup>90</sup> Pojęcie dobrostan dotyczy organizmu jako całości i obejmuje wszystkie jego funkcje, od reakcji psychicznych (emocje, odczucia) do zjawisk zachodzących na poziomie komórkowym.<sup>91</sup> Termin ten wyrasta z takich jakości biologicznych jak stres, tolerancja, adaptacja, kondycja i homeostaza.<sup>92</sup> Do warunków niezbędnych dla spełnienia wymogu dobrostanu zalicza się: (1) zapewnienie świeżej wody i paszy pokrywającej potrzeby w zakresie wzrostu, zdrowotności i żywotności (wolność od głodu), (2) zabezpieczenie wygodnej powierzchni wypoczynku, możliwości schronienia oraz optymalnych warunków środowiska (wolność od dyskomfortu), (3) zapewnienie prewencji, profilaktyki,

87 Zob. M. Górski, J. Mikowska-Rębowska, Uwagi do art. 13 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 261.

88 *Ibidem*, s. 262.

89 W literaturze wskazuje się przy tym, że norma ta nie ma jedynie programowego charakteru, chociaż kreuje charakterystyczny dla norm programowych metaobowiązek, ale jest zasadą w ujęciu dyrektywnym, a zatem jako dyrektywę postępowania, którą da się wyinterpretować z tekstu prawnego i która jest prawnie wiążąca. Za stanowiskiem takim przemawia kilka argumentów, umiejscowienie przepisu w tytule II „Postanowienia ogólne” użycie stanowczych wyrażen „w pełni uwzględnić”, zamiast „wspierać” czy „dążyć do”. Zob. M. Górski, M. Michalak, Uwagi do art. 13 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 262.

90 Zob. M. Górski, J. Mikowska-Rębowska, Uwagi do art. 12 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz, t. I, *op. cit.*, s. 263. Zob. R. Kołacz, E. Bodak, Dobrostan zwierząt i kryteria jego oceny..., *op. cit.*, s. 147. Warto zaznaczyć, że „Nauka o dobrostanie zwierząt” została przyjęta jako osobna dziedzina, w ramach której realizowana jest inter- i transdyscyplinarna badawcza współpraca włączająca zarówno nauki przyrodnicze jak i społeczne. V. Lund, G. Coleman, S. Gunnarsson, M.C. Appleby, K. Kärkinen, Animal welfare science – working at the interface between natural and social sciences, „Applied Animal Behaviour Science” 2006, vol. 97, i. 1, s. 37–49.

91 Zob. R. Kołacz, E. Bodak, Dobrostan zwierząt i kryteria jego oceny, „Medycyna Weterynaryjna” 1999, nr 3, s. 147.

92 Zob. M. Górski, J. Mikowska-Rębowska, Uwagi do art. 12 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 261. Zob. R. Kołacz, E. Bodak, Dobrostan zwierząt i kryteria jego oceny..., *op. cit.*, s. 147.

szybkiej diagnostyki i skutecznego leczenia (wolność od bólu i chorób), (4) eliminację czynników stresogennych (wolność od strachu i stresu), (5) zapewnienie odpowiedniej przestrzeni życiowej i składu socjalnego w grupie (zdolność do wyrażenia normalnych reakcji behawioralnych).<sup>93</sup> Dobrostan zwierząt wpływa na stan zdrowia i wielkość produkcji, a jego niedostateczny stan w sytuacjach ekstremalnych może prowadzić nawet do śmierci zwierzęcia.<sup>94</sup> W dyskusjach nad dobrostanem mocnemu uwypukleniu ulega aspekt etyczny, co związane jest z wrażliwością społeczeństwa na ból i cierpienie zwierząt w warunkach ograniczeń produkcyjnych.<sup>95</sup>

W przypadku ochrony zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin pośrednio przedmiotem ochrony jest także zdrowie człowieka. Występowanie chorób odzwierzęcych (zoonoz), substancji niedozwolonych związanych ze sposobem żywienia zwierząt lub uprawy roślin (np. dioksyny, drobnoustroje, pozostałości pestycydów i produktów leczniczych), a także sposób prowadzenia hodowli zwierząt ma bowiem bezpośredni wpływ na zdrowie człowieka.

### 3. Zakończenie

Cele prawa żywnościowego są drugim, obok przedmiotu regulacji, kryterium jego wyodrębnienia. Prawodawca unijny wyartykułował cele prawa żywnościowego w rozporządzeniu 178/2002. Pośród wymienionych tam celów, dwa mają charakter podstawowy i ogólny, tj. ochrona zdrowia i życia człowieka oraz ochrona interesów ekonomicznych konsumentów. Te dwa cele mają zastosowanie w odniesieniu do każdej regulacji z zakresu prawa żywnościowego, a obowiązek ich realizacji nie jest uzależniony od żadnych warunków wstępnych. Celami ogólnymi są także zagwarantowanie rzetelności transakcji handlowych oraz zapewnienie swobodnego przepływu żywności w Unii Europejskiej. Obydwa te cele są jednak ściśle powiązane z celami podstawowymi. Rzetelność transakcji handlowych ujęta została jako element ochrony konsumenta, a zagwarantowanie swobodnego przepływu ograniczone zostało do żywności zgodnej z wymogami prawa żywnościowego. Te dwa cele są zatem uwarunkowane realizacją celów podstawowych. Kolejne dwa cele wymienione w rozporządzeniu 178/2002, tj. ochrona zdrowia i warunków życia zwierząt i zdrowia roślin oraz ochrona środowiska, mają zastosowanie tylko o tyle, o ile przedmiot określonej regulacji może wywierać wpływ na zdrowie lub dobrostan zwierząt, zdrowie roślin lub stan środowiska. Cele prawa żywnościowego skupione są zatem w przeważającej mierze na szeroko rozumianej ochronie konsumentów.<sup>96</sup> Nie ma natomiast pośród celów prawa żywnościowego celu, który odnosiłby się

93 Tak: R. Kolacz, E. Bodak, Dobrostan zwierząt i kryteria jego oceny..., s. 148.

94 *Ibidem*, s. 150.

95 *Ibidem*, s. 152.

96 Zob. B. van der Meulen, The Function of..., *op. cit.*, s. 84.

wprost do ochrony interesów podmiotów działających na rynku spożywczym, pomimo że to te podmioty są głównymi adresatami norm prawa żywnościowego.

Ustalenie celów prawa żywnościowego ma istotne znaczenie przede wszystkim dla wykładni przepisów wchodzących w jego zakres. To w świetle tych celów należy dokonywać interpretacji wszelkich przepisów prawa żywnościowego. Mają one też kluczowe znaczenia z punktu widzenia zasady praworządności, determinują zakres dopuszczalnego działania organów administracji publicznej. Niezmiennie istotne jest uregulowanie celów prawa żywnościowego na szczeblu unijnym, w akcie prawnym w formie rozporządzenia, przyczynia się to bowiem do zapewnienia swobodnego przepływu żywności zgodnej z wymogami prawa żywnościowego.

## FOOD LAW OBJECTIVES

Keywords: environment, consumers' interests, human life and health

The objectives of the law are the desired outcomes of legal regulation. They are preferred by the legislature states of affairs. Determining the objectives of food law and their relationships is important, because it is necessary for the proper interpretation of the all provisions relating to this field of law.

The objectives of food law are articulated in the Regulation No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. Under that regulation, the objectives of food law are: the protection of human life and health, protection of consumers' interests, protection of fair practices in food trade, protection of animal health and welfare and plant health, protection of environment and also achievement of the free movement of food in the Community.

In article the author presents the scope of the objectives of food law and determines their relationship.

The author concludes that the priority in food law is to protection of human life and health. Second main objective of food law, is protection of consumers' interests. Other objectives are secondary. Protection of fair practices in food trade and ensure the free movement of goods, are only taken into account in the implementation of two basic objectives. The protection of the environment and the protection of animal health and welfare and plant health are taken into account where appropriate.

## **Problematyka prawna rekompensat za ustanowienie formy ochrony przyrody – obszarów Natura 2000 na obszarach wiejskich**

Regulacje dotyczące obszarów Natura 2000 w polskim systemie prawnym mają już ponad dziesięcioletnią tradycję. Wprowadzone w wyniku realizacji postanowień dyrektyw europejskich, jako jedna z form ochrony przyrody w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>2</sup> stanowią ważne dla funkcjonowania polskiego rolnictwa obszary o szczególnym znaczeniu przyrodniczym.<sup>3</sup> Wspomnieć tylko należy, że obecnie obszary Natura 2000 zajmują około 20% powierzchni lądowej Polski. Ze względu na status prawny jest to 849 obszarów siedliskowych i 145 obszarów ptasich.<sup>4</sup>

Na każdym z tych obszarów obowiązują odrębne przepisy prawne określające ich funkcjonowanie. Daje to w sumie prawie tysiąc aktów prawa powszechnie obowiązującego, które powinny realizować nie tylko postanowienia regulacji europejskich, ustawowych, ale przede wszystkim odpowiadać lokalnym potrzebom środowiskowym. Akty te ingerują także w sferę prawa cywilnego określając sposób wykonywania prawa własności. Z uwagi, że większość obszarów Natura 2000 znajduje się na obszarach o charakterze rolniczym, określone w planach ochrony dla obszarów Natura 2000 oraz w planach zadań ochronnych obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczą rolników. Gospodarowanie przez nich na obszarach Natura 2000, czyli terenach o szczególnym znaczeniu przyrodniczym, nakłada na nich szczególny rodzaj zobowiązań wynikających z regulacji ochrony przyrody. Zobowiązania te powstające w wyniku aktu prawa publicznego stoją niejednokrotnie w konflikcie z prawami właściciela wynikającymi z regulacji cywilnoprawnych. Znalezienie właściwego sposobu funkcjonowania rolników na tych obszarach, bez większego

---

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.

1 Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet Warszawski.

2 Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.

3 A. Boltromiuk (red.), Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa, Warszawa 2010.

4 Strona internetowa Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska – dostęp dnia 30.12.2014 r.

uszczerbku dla ich sytuacji ekonomicznej, stanowi ważne wyzwanie dla pomocowych regulacji europejskich, jak także prawa krajowego.<sup>5</sup>

Poza systemem pomocowym wynikającym z Programów Rozwojów Obszarów Wiejskich<sup>6</sup> oraz odpowiednich postanowień planów ochrony dla obszarów Natura 2000 oraz planów zadań ochronnych obszary Natura 2000 nabierają szczególnego znaczenia dla rolników po 2014 r., kiedy stały się od 1 stycznia 2015 r. na mocy rozporządzenia 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<sup>7</sup> elementem nowej „zielonej” Wspólnej Polityki Rolnej. Obszary Natura 2000 zyskały kolejne podstawy prawne do wzmocnionej ochrony przyrody na tych terenach.<sup>8</sup> Ta dwoistość regulacji budzi zresztą poważne problemy prawne, prowadzące niejednokrotnie do konfliktu.<sup>9</sup>

Wprowadzenie tych nowych regulacji aktem prawnym bezpośrednio stosownym<sup>10</sup> w państwie członkowskim nakłada na wszystkich rolników, a na rolników gospodarujących na obszarach Natura 2000 w szczególności, nowe obowiązki związane z dostępem do systemu płatności obszarowych. Wypełnienie nowych zobowiązań może okazać się sprzeczne z obowiązującymi postanowieniami nie tylko prawa publicznego (jak wspomniane plany dotyczące obszarów Natura 2000<sup>11</sup>), ale także umownych (prywatnoprawnych) zobowiązań rolno–środowiskowych, a od 2015 r. rolno–środowiskowo–klimatycznych.

Obowiązująca polska ustawa oraz dwie dyrektywy europejskie: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa<sup>12</sup> oraz dyrektywa Rady 94/43/EWG z dnia 21 maja

5 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.

6 A. Jurcewicz (red.), Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, Warszawa 2010; A. Jurcewicz, Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej, [w:] A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2009, s. 85–94.

7 Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 608 z późn. zm.

8 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego..., *op. cit.*, s. 30–45.

9 A. Niewiadomski, European Ecological Network Natura 2000 – Opportunities and Threats, „International Journal of Environmental Science and Engineering” 2013, Vol. 7, No 9, s. 9–16; M. Deutsch, P. Coleman, Rozwiązywanie konfliktów: teoria i praktyka, Kraków 2005; M. Dutkowski, Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi, Gdańsk 1995.

10 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; A. Jurcewicz, Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane, Warszawa 2012.

11 A. Lipiński, Planowanie ochrony obszarów Natura 2000, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska–Patryczna, M.A. Król (red.), Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 341–357; E. Zębek, Planowanie zadań ochronnych jako prawny instrument ochrony obszarów Natura 2000 w województwie warmińsko-mazurskim, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska–Patryczna, M.A. Król (red.), Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 359–374.

12 Dz.Urz. UE L 20 z 26.01.2010 r., s. 7 z późn. zm. – wcześniej była to dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków – Dz.Urz. WE L 103 z 25.07.1979 r., s. 1 z późn. zm. – zwaną „dyrektywą ptasią”, nazwa ta przyjęła się również do obecnej regulacji.

1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory<sup>13</sup> chroniąc cenne obszary w istotny sposób uniemożliwiają korzystanie rolnikom z ich nieruchomości, które znajdują się na obszarach Natura 2000. Uniemożliwiają przede wszystkim rozwój rolnictwa ekstensywnego.<sup>14</sup>

Z naukowej rzetelności należy zaznaczyć, że i w Programie Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2007–2013 i tym na lata 2014–2020<sup>15</sup> przewidziano odpowiednie środki finansowe dla rolników prowadzących działalność rolniczą na obszarach Natura 2000.<sup>16</sup> Większego znaczenia nabiera także finansowanie rolnictwa ekologicznego, które przeżywa rozwój na tych terenach.

Głównym problemem dla rolników jest jednak sytuacja istotnego ograniczenia wykonywania ich prawa własności nieruchomości<sup>17</sup> na obszarach Natura 2000. Ograniczenia te wynikają nie tylko z ustawy i wspomnianych dyrektyw, ale przede wszystkim z aktów prawa miejscowego, jakimi są plany zadań ochronnych, które w sposób szczegółowy określają możliwości prowadzenia działalności rolniczej na danym terenie objętym regulacjami obszarów Natura 2000. Regulacje te mogą istotnie ograniczyć lub nawet zakazać prowadzenia działalności rolniczej.<sup>18</sup> Powstaje wtedy problem, czy rolnikowi, poza środkami europejskimi, pozostaje jakaś prawna możliwość obrony swojego warsztatu pracy.<sup>19</sup>

13 Dz.Urz. WE L 206 z 22.07.1992 r., s. 7 z późn. zm. – zwaną „dyrektywą siedliskową”.

14 P. Czechowski, A. Niewiadomska, 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; P. Czechowski, A. Niewiadomska, A. Niewiadomska, A.Z. Nowak, Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa, Warszawa 2013.

15 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.

16 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.

17 W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984.

18 Zgodnie z art. 28 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody plan zadań ochronnych zawiera: „opis granic obszaru i mapę obszaru Natura 2000; identyfikację istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk będących przedmiotami ochrony; cele działań ochronnych; określenie działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania, w tym w szczególności działań dotyczących: ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk, monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów, o których mowa w pkt 3, uzupełnienia stanu wiedzy o przedmiotach ochrony i uwarunkowaniach ich ochrony; wskazania do zmian w istniejących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, jeżeli są niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000; wskazanie terminu sporządzenia, w razie potrzeby, planu ochrony dla części lub całości obszaru.”

19 W. Radecki, Ograniczenie własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody, [w:] Ochrona środowiska a prawo własności, J. Sommer (red.), Wrocław 2000, s. 29 i n.; R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego, Poznań 2008; D. Łobos, Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, [w:] Prawo rolne u progu Unii Europejskiej, S. Prutis (red.), Białystok 1998; 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, S. Prutis (red.), Białystok 1998; B. Je-

Polski system prawny przewiduje w tym zakresie jedynie ochronę obejmującą system odszkodowawczy, który aktywizuje się w przypadku ustanowienia na danym terenie obszaru Natura 2000. Zgodnie z prawem objęcie danego terenu obszarem Natura 2000 nie powoduje ograniczenia działalności gospodarczej, leśnej, łowieckiej i rybackiej, jeżeli taka działalność nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000. Procedura wydawania planów zadań ochronnych przewiduje nawet, że w przypadkach szczególnie uzasadnionych można zezwolić na prowadzenie działalności znacząco negatywnie oddziałującej na cele ochrony obszaru Natura 2000, zapewniając jednocześnie odpowiedni system kompensacji przyrodniczej. Tego typu wyłom w systemie bezwzględnej ochrony przyrody kłóci się jednak z polityką *greeningu*, która nie przewiduje takich szczególnych przypadków. Jak zostanie rozwiązany ten konflikt pomiędzy obowiązującym prawem krajowym a nowym rozporządzeniem europejskim, czas pokaże. Można jedynie prognozować, iż przeważą w podejmowaniu decyzji przez poszczególnych rolników względy ekonomiczne i ich ocena, podporządkowanie którym regulacjom im się bardziej opłaca. Z punktu widzenia prawnego takie stosowanie prawa poprzez pryzmat wartości ekonomicznej należy ocenić jako zjawisko niebezpieczne, gdyż może to nie tylko zahamować ochronę przyrody, ale spowodować poważny uszczerbek w zasadzie zaufania obywateli do państwa prawa.

Ustanowienie na danym terenie obszaru Natura 2000 może wiązać się nie tylko z nowymi obowiązkami i prawami, ale także ze zmniejszeniem wartości nieruchomości objętych obszarem lub zmniejszeniem dochodowości prowadzonej działalności na danym obszarze. Rolnik, który przed ustanowieniem takiego obszaru właściwie w sposób nieograniczony korzystał ze swojej nieruchomości, musi się poddać nowemu reżimowi prawnemu, który w istotny sposób ingeruje w przysługujące mu prawo własności. Regulacje te za przedmiot stawiają sobie podstawowy warsztat pracy każdego rolnika, jakim są grunty rolne. Ograniczenie prawa własności nie jest jednakże jedynym problemem w sytuacji ustanowienia obszarów Natura 2000. Nowy system gospodarowania na tych obszarach może spowodować istotny spadek dochodów rolniczych, poprzez wprowadzenie zakazów dotyczących tradycyjnego rolnictwa.

Ustawodawca polski przewidział w zakresie tzw. rekompensat dwie możliwe sytuacje.<sup>20</sup>

Ogólna podstawa roszczeń związanych z wszelkimi naruszeniami związanymi z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środo-

---

żyńska, Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII, s. 129–141.

20 A. Niewiadomski, *Ausgewählte rechtliche Probleme in der Funktionsweise des Europäischen Ökologischen Netzes Natura 2000*, „*Studia Iuridica*” 2014, t. LIX, s. 231–246.

wiska zawarta jest w Prawie ochrony środowiska.<sup>21</sup> Regulacja ta obejmuje swym zakresem zarówno roszczenia powstałe w wyniku ustanowienia sieci obszarów Natura 2000, jak też parków narodowych,<sup>22</sup> czy jakiegokolwiek innej formy ochrony przyrody. Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 lipca 2011 r. (VI ACa 140/11): „w świetle art. 129 ust. 1 i 2 [...] p.o.ś. podstawą do zgłaszania roszczeń odszkodowawczych jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości przez stworzenie obszaru ograniczonego użytkowania”. Za taki obszar ograniczonego użytkowania z całą pewnością należy uznać ustanowienie na danym terytorium obszarów Natura 2000, które w istotny sposób ograniczają dotychczasowe rolnicze gospodarowanie tymi nieruchomościami.

Rolnikowi przysługuje roszczenie żądania wykupienia nieruchomości lub jej części przewidziane w art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,<sup>23</sup> jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości lub z jej części korzystanie w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe.<sup>24</sup> Możliwość wystąpienia z takim roszczeniem przysługuje właścicielowi nieruchomości oraz użytkownikowi wieczystemu. To pierwsze roszczenie wydaje się najpełniejszym spełnieniem oczekiwań rolnika, który wskutek ustanowienia obszarów Natura 2000 doznał szkody. Problemem jak zawsze w tego typu roszczeniach jest kwestia rzetelnej wyceny nieruchomości, która odpowiadałaby nie tylko wartości nieruchomości, ale również utraconej możliwości pobierania z niej korzyści, w tym pożytków.

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Prawa ochrony środowiska właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty oraz osoba, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości,

21 A. Kosińska, 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.

22 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, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 117–124.

23 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.

24 Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. IV CSK 28/12: „Odpowiedzialność odszkodowawczą, o której mowa w art. 129 p.o.ś., przewidziano nie za samo ograniczenie i nie za każde ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Odszkodowanie nie rekompensuje zmiany dotychczasowej sytuacji właściciela nieruchomości, a tym bardziej utrzymywania już istniejących ograniczeń w przypadku zmiany aktu prawnego. Odszkodowanie służy bowiem za konkretną szkodę, która powstała w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, a nie za samo ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Konieczną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej jest więc szkoda, której źródłem jest rozporządzenie lub akt prawa miejscowego powodujący ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Szkoda ma być normalnym następstwem wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego wprowadzającego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości. Szkoda taka może powstać, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia co do sposobu korzystania z nieruchomości lub też przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas. Szkoda nie powstaje, gdy kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie (jak poprzednio obowiązujący)”. P. Czechowski, A. Niewiadomski, Europejskie regulacje prawne w zakresie odpowiedzialności za szkodę w środowisku w związku z działalnością rolniczą i produkcją żywności, [w:] Odpowiedzialność za szkodę w środowisku, B. Rakoczy (red.), Toruń 2010, s. 47–62.

mości (w doktrynie przyjęto, że są to także użytkownicy nieruchomości oraz osoby posiadające prawo dożywocia, zgodnie z art. 910 kc.<sup>25</sup>) mogą żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, w tym za zmniejszenie wartości nieruchomości. Odszkodowanie to 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.<sup>26</sup> Zgodnie z art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska 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.<sup>27</sup> Powstanie szkody należy jednak ocenić w momencie opublikowania aktu lub w krótkim okresie jego obowiązywania.<sup>28</sup> Zgodnie z cytowanym orzeczeniem „nie wyłącza jednak prawa dochodzenia roszczeń powstałych w następstwie wprowadzonych ograniczeń, które nastąpią bez związku z treścią tych ograniczeń, ale z działalnością podmiotu, na którego rzecz ograniczenie nastąpiło, na co wskazuje odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego w art. 322 p.o.ś.” Zgodnie z najnowszym orzecznictwem sądowym „wprowadzenie zmian struktury i ograniczeń obszaru ograniczonego użytkowania otwiera przewidziany w art. 129 ust. 4 p.o.ś. termin zawity jedynie dla roszczeń odszkodowawczych przewidzianych w art. 129 ust. 1–3 tej ustawy, pozostających w związku przyczynowym z dokonanymi zmianami.”<sup>29</sup>

25 E. Janeczko, Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska, „Rejent” 2002, nr 11, s. 61 i n.

26 Wyrok SN z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. III CSK 546/08.

27 Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. II CSK 161/13: „Jeśli art. 129 ust. 4 p.o.ś. ustanawia dwuletni termin do wystąpienia z roszczeniem, rozumianym jako zgłoszenie roszczenia zobowiązaniem, to jego znaczenie wyczerpuje się z chwilą dokonania takiego zgłoszenia. O przerwie biegu terminu można mówić wówczas, kiedy czynność ograniczona tym terminem nie została wykonana, lecz przed upływem terminu strony podjęły inne działania wskazujące na wolę dobrowolnego zrealizowania obowiązku, dla którego istotne znaczenie miała terminowa czynność. Jeżeli jednak w terminie wykonano czynność docelową, to czynność ta osiąga skutek, kończąc bieg terminu. [...] Roszczenie przewidziane w art. 129 ust. 2 p.o.ś. przedawnia się w terminie ogólnym z art. 118 k.c. Termin ten biegnie od chwili powstania roszczenia – to znaczy od dnia wprowadzenia ograniczeń korzystania z nieruchomości w drodze ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, od tego momentu bowiem roszczenie jest wymagalne i może być dochodzone od zobowiązanego”.

28 Wyrok SN z 25 lutego 2009 r., sygn. III CSK 565/08.

29 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. I ACa 389/14; podobnie wskazano w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. VI ACa 682/13: „Odpowiedzialność odszkodowawczą, o której mowa w art. 129 p.o.ś., przewidziano nie za samo ograniczenie i nie za każde ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Odszkodowanie nie rekompensuje zmiany dotychczasowej sytuacji właściciela nieruchomości, a tym bardziej utrzymywania już istniejących ograniczeń w przypadku zmiany aktu prawnego. Odszkodowanie służy bowiem za konkretną szkodę, która powstała w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, a nie za samo ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Konieczną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej jest więc szkoda, której źródłem jest rozporządzenie lub akt prawa miejscowego powodujący ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Szkoda ma być normalnym następstwem wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego wprowadzającego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości. Szkoda taka może powstać, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia co do sposobu korzystania z nieruchomości lub też przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas. Szkoda nie powstaje, gdy kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie (jak poprzednio obowiązujący)”. E. Czech, Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za szkodę, Białystok 2008.

Roszczenia przewidziane w art. 129 Prawa ochrony środowiska podlegają dochodzeniu na drodze cywilnoprawnej zgodnie z procedurą cywilną. Przesądza o tym art. 136 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, który wskazuje, że „w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania właściwymi w sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości są sądy powszechne. Rodzi to uzasadnione obawy, czy niezamożni rolnicy będą mieli wystarczające środki finansowe, aby chronić swoje prawo własności na drodze cywilnoprawnego powództwa sądowego. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2010 r. (III CZP 17/10) „przepisy art. 435 k.c. w związku z art. 322 p.o.ś. i art. 129 p.o.ś. przewidują rozłączne reżimy odpowiedzialności. Za taką interpretacją przemawia również dążenie do kompleksowego uregulowania skutków ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania w zakresie szkody polegającej na obniżeniu wartości nieruchomości. Rozszczępienie tych skutków na szkody wynikające z ograniczeń przewidzianych wprost w rozporządzeniu o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania oraz szkody wynikające w emisji hałasu byłoby zresztą sztuczne”.

Podmiotem zobowiązaniem, zgodnie z art. 136 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. W przypadku obszarów Natura 2000 podmiotem tym *de facto* będzie Skarb Państwa.<sup>30</sup>

W przypadku wyboru przez rolnika dochodzenia roszczeń wskazanych w art. 129 Prawa ochrony środowiska, zgodnie z ust. 5 tego artykułu nie stosuje się przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczących roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Dotyczy to roszczeń przewidzianych w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.<sup>31</sup> Regulacja ta dopuszcza „w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może [...] żądać od gminy: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części”.<sup>32</sup>

30 P. Bojarski, Rekompensata za ograniczenia związane z ochroną przyrody, [w:] Teoretyczne podstawy ochrony przyrody, W. Radecki (red.), Wrocław 2006; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, Ochrona środowiska, Wrocław 2002; W. Boćdok, Kilka uwag dotyczących obrotu nieruchomościami położonymi w rejonie parku narodowego, „Nowy Przegląd Notarialny” 2004, nr 3.

31 Dz.U. z 2012 r., poz. 647, z późn. zm.

32 Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu, Warszawa 2003; Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz, Warszawa 2011; Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 48 i n.; E. Radziszewski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz, Warszawa 2006.

W przypadku obszarów Natura 2000 roszczenie przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mogło by być wykorzystane, gdyby razem z ustanowieniem obszaru Natura 2000, jednocześnie uchwalono lub zmieniono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.<sup>33</sup> Co prawda plany zadań ochronnych mogą zawierać wskazania do zmiany istniejących lub uchwalenia nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale biorąc pod uwagę chronologię aktów prawnych w tym zakresie roszczenia przewidziane w art. 129 Prawa ochrony środowiska powinny mieć pierwszeństwo, a ich realizacja zgodnie z art. 129 ust. 5 czyni roszczenia z art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bezprzedmiotowymi.

Szczególny sposób rekompensat, który związany jest z wprowadzeniem na danym terenie obszarów Natura 2000 przewidziany jest w art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. W odróżnieniu od sądowego dochodzenia roszczeń przewidzianych w Prawie ochrony środowiska, procedura wskazana w ustawie o ochronie przyrody wskazuje na umowny sposób uregulowania utraconych dochodów wynikających z wprowadzenia obszarów Natura 2000. Należy podkreślić, że zakres możliwych roszczeń ogranicza się tylko do kwestii utraconych dochodów, a nie obniżenia wartości nieruchomości, czy możliwości jej wykupienia w całości lub części. Z procedury przewidzianej w art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody nie mogą korzystać osoby, które mają roszczenia wynikające z ustanowienia parku narodowego.

Zgodnie z omawianym artykułem, 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.<sup>34</sup>

W postanowieniach umownych należy określić wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności, za wykonane czynności oraz wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń.

Powyższa procedura wprowadza wiele wymogów wstępnych, których spełnienie może prowadzić do zawarcia umowy. Po pierwsze na danym obszarze nie powinien mieć zastosowania żaden z programów pomocowych z tytułu obniżenia dochodowości. W Polsce może to być projektowana płatność dla obszarów Natura 2000,

33 Z. Wiśniewski, Szczególne uwarunkowania prawne uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach Natura 2000. Plany miejscowe a plany ochrony tych obszarów, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyńska, M.A. Król (red.), Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 375–398.

34 J. Engel, Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, Warszawa 2010.

czy środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rybactwa, Instrumentu Finansowego na rzecz Środowiska LIFE+, VII Programu Ramowego.

Pytanie, które tutaj można postawić dotyczy określenia „nie mają zastosowania programy wsparcia”. Czy oznacza to, że w ogóle ich nie przewidziano na danym obszarze, czy też może to, czy rolnik się ubiegał o to wsparcie? Przyjmując pierwszą interpretację należy ocenić, że obecnie, w szczególności po 1 stycznia 2015 r., nie istnieją w Polsce obszary Natura 2000, gdzie potencjalnie nie miałyby zastosowania programy wsparcia w zakresie pomocy dla rolników. Takie podejście może czynić omawiane regulacje prawem martwym w odniesieniu do obszarów wiejskich, z którego nikt nie może skorzystać. Jeżeli przyjąć, że na wszystkich prawie tysiącu obszarach Natura 2000 w Polsce mają zastosowanie programy pomocowe, to umowa, o której mowa w art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody nie będzie mogła być zawarta.

Po drugie działalność, która wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru Natura 2000 musi dotyczyć działalności gospodarczej,<sup>35</sup> rolnej, leśnej, łowieckiej lub rybackiej. Ograniczenia innych działalności nie powodują powstania roszczenia o zawarcie umowy określonej w art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

Dopiero w sytuacji, gdy żaden z wymienionych środków pomocowych nie może mieć zastosowania, regionalny dyrektor ochrony środowiska może (choćby istnieje spór w doktrynie, czy nie jest to obowiązek) zawrzeć umowę. Powinna być ona zawarta z właścicielem lub posiadaczem nieruchomości, z wyjątkiem zarządców nieruchomości Skarbu Państwa. Jak już podkreślano, w umowie określa się wysokość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń.

Umowa może być zawarta na czas nieokreślony lub określony. W ustawie o ochronie przyrody nie wskazano także formy zawarcia umowy. Mając jednak na względzie jej przedmiot można sądzić, że dla celów dowodowych powinna ona zostać zawarta w formie pisemnej. Problemem pozostaje zabezpieczenie środków finansowych na realizację tych umów.

Kwestią niezwykle ważną do rozstrzygnięcia jest także zbieg roszczeń dotyczących rekompensat za ustanowienie obszarów Natura 2000 z Kodeksu cywilnego, Prawa ochrony środowiska i ustawy o ochronie przyrody. Wydaje się, że najpełniejszą ochronę rolnik ma zapewnioną w wyniku realizacji postanowień art. 129 Prawa ochrony środowiska.<sup>36</sup>

---

35 J. Ciechanowicz–McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.

36 J. Ciechanowicz–McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001; J. Ciechanowicz–McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003; J. Ciechanowicz–McLean, Z. Bukow-

Obecne przepisy nie przewidują takich sytuacji, jak rekompensaty dla osób zamierzających prowadzić opisaną działalność na obszarze Natura 2000 (mających np. swoje nieruchomości w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru Natura 2000). Nie ma tutaj regulacji chociażby podobnych do rozwiązań przyjętych w otulinie parków narodowych.<sup>37</sup> Osoby te mogą dochodzić swoich roszczeń jedynie na podstawie ogólnych zasad prawa cywilnego. Rozwiązanie dotyczące rekompensat dla właścicieli nieruchomości w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów Natura 2000 *de lege ferenda* 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. Obecnie nie istnieje także szczególna ochrona prawna właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem Natura 2000, w której mogliby się oni ubiegać o odszkodowanie z tytułu ewentualnego obniżenia wartości ich nieruchomości. *De lege ferenda* należy również rozważyć wprowadzenie rekompensat dla gmin, na których obszarach ustanawia się sieć Natura 2000. Ograniczenie działalności rolniczej na tych obszarach oznacza obniżenie dochodów nie tylko samych rolników, ale także gmin, które tracą część dochodu i stają się mniej konkurencyjne pod względem produkcji rolnej.

Problemy opisane w poprzednim akapicie wymagają interwencji ustawodawcy. Pozostawienie obecnie ich poza obszarem regulacji powoduje, że wprowadzanie obszarów Natura 2000 napotyka na trudności nie tylko prawne, ale także i społeczne obawy związane z nowym zagospodarowaniem prawie 20% powierzchni Polski.<sup>38</sup>

Przedstawiona analiza najważniejszych prawnych problemów rekompensat wynikających z ustanowienia obszarów Natura 2000 wskazuje na konieczność podjęcia dogłębnej analizy legislacyjnej związanej z istniejącymi przepisami. Należy przede wszystkim rozstrzygnąć warunki, w jakich rolnik – właściciel nieruchomości może dochodzić rekompensaty za wprowadzone ograniczenia. Obecny stan prawny, gdzie poszczególne roszczenia wynikają z kilku aktów prawnych rangi ustawowej nie sprzyja jasności przepisów w tym zakresie. Trudności sprawia również rozstrzygnięcie hierarchii tych roszczeń i ich realizacji w przypadku ich zbiegu. Należy zwrócić uwagę, że można spotkać tutaj uregulowaną ustawowo procedurę cywilną dochodzenia roszczeń oraz również znajdującą swe źródło w ustawie procedurę szczególnej umowy zawieranej przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

ski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska: komentarz, Warszawa 2008.

37 K. Gruszecki, Następstwa prawne wyznaczenia otuliny parków narodowych oraz rezerwatów przyrody, „Casus” 2006, nr 1, s. 23; P. Czechowski, A. Niewiadomski, Natura 200 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.

38 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; S.C.F. de Piérola, Natura 2000 i społeczeństwo: instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000, Warszawa 2009; M. Micińska, Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, Toruń 2011.

Ustawodawca wypełniając zadania ochrony przyrody i środowiska naturalnego z uwzględnieniem idei zrównoważonego rozwoju<sup>39</sup> nie powinien zapominać o społecznej akceptowalności wprowadzonych rozwiązań. Ochrona przyrody powinna zawierać w sobie także pierwiastek ochrony prawa własności nieruchomości.<sup>40</sup> Te dwie zasady nie powinny pozostawać ze sobą w nieustannym konflikcie.<sup>41</sup> Ich harmonijne występowanie wydaje się nierealne, ale ewentualne wprowadzane zmiany mogą pozwolić na zwiększenie podmiotowości właściciela na obszarach Natura 2000.<sup>42</sup> W przeciwnym razie długotrwałe dochodzenie rekompensat i praktyczna niepewność ich otrzymania mogą podważyć zaufanie rolników – obywateli do państwa prawa.<sup>43</sup>

---

39 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009; *Uwarunkowania ochrony środowiska: aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*; E. Czech (red.), Warszawa 2006; A. Niewiadomski, *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2013, t. XI, s. 293–304.

40 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.

41 M. Woźniak, *Natura 2000 jako obszar konfliktogenny*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin–Łódź–Poznań, 2013, s. 237–255; M. Głogowska, *Modele konfliktów społecznych na obszarach Natura 2000 w Polsce*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 257–272.

42 M. Borowiak, *Rola norm konstytucyjnych w kształtowaniu prawodawstwa w dziedzinie ochrony przyrody*, [w:] *Trwałość i efektywność ochrony przyrody w polskich parkach narodowych*, A. Andrzejewska, A. Lubański (red.), Warszawa 2009.

43 Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „*Prawo i środowisko*” 2002, nr 4, s. 63 i n.

LEGAL ISSUES FORMS OF COMPENSATION FOR THE ESTABLISHMENT  
OF CONSERVATION – NATURA 2000 SITES IN THE RURAL AREAS

Keywords: Nature 2000, the conservation of nature, environmental protection, ownership of the real estate

The article describes the fundamental issues of limiting property rights in connection with introducing the form of the conservation of nature on the given area Nature 2000. Regulations of environment protection laws and the act on the conservation of nature which appropriate claims will grant property owners were shown. Also existing legal conflicts were described in this area. The choice about the manner of the compensation for implemented restrictions to a large extent is hampering by the economical functioning of farmers in areas Nature 2000. What is more, a foreign aid budget coming from European Funds seems insufficient.

## Kontrowersje wokół modelu spłat z gospodarstwa rolnego

### 1. Zagadnienia wprowadzające

Rozważania dotyczące problematyki prawnej spłat z gospodarstwa rolnego należy poprzedzić kilkoma uwagami natury ogólnej.

Po pierwsze, już samo pojęcie „spłata” skłania do refleksji, co do jego zakresu znaczeniowego. Termin „spłata” występuje zarówno w języku potocznym, w którym przypisuje się mu bardzo różne treści,<sup>2</sup> jak również wchodzi w skład języka prawnego, przy czym znaczenia tego terminu w obu językach nie pokrywają się. Wieloznaczność tego pojęcia jest zatem przyczyną pewnego zamętu terminologicznego. Taki stan rzeczy powoduje konieczność sprecyzowania znaczenia terminu „spłata” w języku prawnym. Definiowanie pojęć prawnych ma bowiem ogromne znaczenie w każdym systemie, a zwłaszcza w takim, który odwołuje się do pojęć abstrakcyjnych.

Terminem „spłata” ustawodawca polski posługiwał się w wielu aktach prawnych przy regulowaniu różnorodnych zagadnień.<sup>3</sup> Jednak żaden z nich nie zawierał w swej treści definicji legalnej tego pojęcia. Stąd też pojęcie spłaty nie miało jednolitego znaczenia i ujmowane było jako: 1) rodzaj pieniężnego ekwiwalentu przypadającego podmiotowi w sytuacji utraty prawa własności określonego przedmio-

1 Uniwersytet Łódzki.

2 W języku potocznym pod terminem spłaty rozumie się części należności pieniężnej płacone w ustalonych terminach. Cytuję za: Słownik języka polskiego, M. Bańko (red.), t. 5, Warszawa 2007, s. 136. Na marginesie rozważań należy dodać, że w praktyce uiszczenie określonej sumy pieniędzy następuje często systemem ratalnym, stąd też termin „spłata” bywa utożsamiany z pojęciem raty, jako sposobem wykonania świadczenia. Por. Słownik języka polskiego, t. III, Warszawa 1981, s. 290–291.

3 Por. np.: przepis art. 15 ust. 2 w pierwotnym brzmieniu dekretu z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jednolity Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.), przepis art. 162 § 1 dekretu z dnia 8 listopada 1946 roku o postępowaniu spadkowym (Dz.U. z 1946 r. Nr 63, poz. 346), przepis art. 19 dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 roku o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (tekst jednolity Dz.U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78 z późn. zm.), przepis art. 1 ustawy z dnia 18 czerwca 1959 roku o zawieszeniu niektórych spłat spadkowych (Dz.U. z 1959 r. Nr 36, poz. 227), przepisy art. 5 i art. 6 ustawy z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1971 r. Nr 27, poz. 250, zm.: Dz.U. z 1975 r. Nr 16, poz. 91).

tu, albo 2) rodzaj należności, jaki podmiot zobowiązany był uiścić z tytułu nabycia określonego przedmiotu.<sup>4</sup> Jak trafnie zauważa E. Kremer, dla określenia znaczenia terminu „splata” należy poszukiwać takich elementów, które będą charakterystyczne dla tego pojęcia, a eliminować te przypadki, w których ustawodawca użył pojęcia splaty, ale w rzeczywistości ma ono inne znaczenie.<sup>5</sup> W tym świetle należałoby chyba widzieć rozwiązanie wynikające z przepisów art. 212 i art. 216 kc.<sup>6</sup> Przypomnieć wypada, że w obecnie obowiązującym ustawodawstwie określenie „splata” występuje m.in. w przepisach kodeksu cywilnego i jest ściśle związane z instytucją zniesienia współwłasności i z działem spadku.<sup>7</sup> Stosownie do treści przepisów art. 212 i art. 216 kc., jeżeli współwłaściciel w wyniku postępowania sądowego o zniesienie współwłasności nie otrzymał w naturze należnego mu udziału, to wówczas przysługuje mu uprawnienie do otrzymania splaty. A zatem kodeksowe ujęcie splaty, generalnie rzecz biorąc, pozwala na wskazanie typowych elementów tegoż pojęcia:

- splata stanowi wyrażony w pieniądzu<sup>8</sup> ekwiwalent udziału w rzeczy będącej przedmiotem współwłasności bądź udziału w masie spadkowej, jaki przysługiwał określonemu podmiotowi;
- źródłem jej powstania jest likwidacja stosunku współwłasności (wspólności spadkowej) poprzez przyznanie przedmiotu współwłasności jednemu ze współwłaścicieli w drodze zniesienia współwłasności (działu spadku);
- splata oznacza szczególny rodzaj zobowiązania powstały w wyniku zniesienia współwłasności (działu spadku), w sytuacji gdy jeden ze współwłaścicieli otrzymał w całości przedmiot współwłasności.<sup>9</sup>

Ogólne określenie splaty uregulowane w przepisie art. 212 kc. w zestawieniu ze szczególnymi względami ochrony gospodarstwa rolnego okazało się niewystarczające. Stąd też zaistniała konieczność skonstruowania szczególnego rozwiązania prawnego wskazującego na istotę i treść splaty, jakim jest splata z gospodarstwa rolnego będąca przedmiotem regulacji przepisu art. 216 kc. W literaturze przedmiotu słusznie zauważono, że „splata z gospodarstwa rolnego to szczególna postać ogólnej instytucji splat. I dlatego splata z gospodarstwa rolnego zachowuje wszystkie cechy

4 E. Kremer, *Problematyka prawna splat z gospodarstwa rolnego*, Kraków 1993, s. 52.

5 *Ibidem*, s. 52.

6 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

7 W świetle przepisu art. 1070 kc., który nakazuje do podziału gospodarstwa rolnego należącego do spadku stosować odpowiednio przepisy o podziale gospodarstw rolnych przy zniesieniu współwłasności (art. 213–218 kc.), nastąpiło ujednolicenie materialnoprawnych przesłanek co do zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego i działu tego gospodarstwa.

8 Warto w tym miejscu zasygnalizować, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie ma przeszkód do ustalenia wysokości splat według innego miernika wartości niż pieniądź, ani do określenia wysokości splat w postaci świadczeń w naturze.

9 W przypadku zobowiązania z tytułu splat przedmiotem zobowiązania jest świadczenie pieniężne, które polega na przekazaniu z majątku dłużnika do majątku wierzyciela określonej wartości majątkowej wyrażonej w jednostkach pieniężnych. Tak: Z. Radwański, *Prawo zobowiązań*, Warszawa 1986, s. 58; W. Czachórski, *Zobowiązania*. Zarys wykładu, Warszawa 1986, s. 54.

ogólnej instytucji spłat, a ponadto posiada dodatkowe, szczególne cechy, związane ze szczególnym przedmiotem, jakim jest gospodarstwo rolne”.<sup>10</sup> Mając na uwadze podniesioną okoliczność uzasadnione jest, jak sądzę, analizowanie problematyki prawnej spłat z gospodarstwa rolnego właśnie na tle szczególnego przedmiotu, z jakim regulacja ta jest związana, a mianowicie gospodarstwa rolnego postrzeganego jako jednostka produkcyjna, zorganizowana na podstawie prawa własności i będąca podstawą egzystencji rodziny rolniczej. Przystępując do szczegółowych rozważań dotyczących problematyki spłat z gospodarstwa rolnego, słuszniej będzie widzieć rodzące się na tym tle problemy w szerszym kontekście polityczno–prawnym. Chodziłoby tu o wyznaczenie pewnej płaszczyzny dla postrzegania prawnej problematyki spłat z gospodarstwa rolnego jako regulacji rzutującej na trzy grupy zagadnień, wiążących się z funkcjonowaniem rodzinnych gospodarstw rolnych, do których należą: produkcyjność, własność (majątkowy charakter) i rodzinność. Te właśnie aspekty, również w sensie normatywnym, wyznaczają sposób prowadzenia analizy

Po drugie, rzetelność prowadzonych rozważań wymaga odnotowania wpływu, jaki na sposób rozumienia pojęcia spłaty z gospodarstwa rolnego wywierały zmiany ustawodawcze odnoszące się również do ogólnych, podstawowych kategorii pojęciowych – takich jak gospodarstwo rolne czy nieruchomości rolna. Z punktu widzenia poruszanej tu problematyki warto przypomnieć określone wątpliwości rodzące się na tle zakresu przedmiotowego definicji gospodarstwa rolnego zawartej w kodeksie cywilnym. Zakres ten jest bowiem jednym z wyznaczników wysokości spłaty z gospodarstwa rolnego. W związku z definicją gospodarstwa rolnego zawartą w przepisie art. 55<sup>3</sup> kc. w literaturze wskazywano, że wyliczenie w niej składników nie jest wyczerpujące<sup>11</sup> oraz, że przepis ten w aktualnym brzmieniu wymienia mniej składników niż to miało miejsce w przypadku definicji wcześniejszych.<sup>12</sup> Zwracano uwagę na fakt, że omawiana definicja nie obejmuje swym zakresem nieużytków oraz zapasów, podkreślając, że aspekt funkcjonalny przemawiałby za włączeniem tych składników w zakres normatywnego pojęcia gospodarstwa. O ile taki punkt widzenia może być uzasadniony, to trzeba jednocześnie zastrzec – tak jak to wskazywała K. Stefańska, że aspekt majątkowy nie musi być równie jednoznaczny.<sup>13</sup> W przypadku bowiem zapasów, zwłaszcza o dużej wartości materialnej, współwłaściciele uprawnieni z tytułu spłat byłiby zapewne zainteresowani wliczaniem ich w skład gospodarstwa. Zagadnienie to odmiennie będzie przedstawiać się z punktu widzenia ochrony interesów współwłaścicieli zobowiązanych do spłat. Z kolei np. niezaliczenie nieużytków do gospodarstwa rolnego może powodować obniżenie

10 E. Kremer, *Problematyka prawna spłat...*, *op. cit.*, s. 63.

11 R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (Rozważania na tle art. 55<sup>3</sup> kc.)*, RPE-IS 1991, z. 3, s. 60.

12 Por. § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 28 października 1964 roku w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1983 r. Nr 19, poz. 86).

13 K. Stefańska, *Darowizna gospodarstwa rolnego...*, *op. cit.*, s. 188.

ogólnej produktywności gospodarstwa, jego podział, ale dla współwłaścicieli może to oznaczać nabycie przez nich terenów odpowiednich np.: na przeznaczenie ich na cele rekreacyjne.<sup>14</sup> A zatem, zakres przedmiotowy normatywnej definicji gospodarstwa rolnego również determinuje wysokość spłat. Tym samym, nie zmieniając postanowień przepisu art. 216 kc. regulującego instytucję spłaty z gospodarstwa rolnego, można różnie kształtować jej zakres poprzez odmienne definiowanie desygatów tegoż przepisu. Wprawdzie w razie sporu co do wysokości spłaty sąd zgodnie z przepisem art. 216 § 2 i 3 kc. może spłaty obniżyć lub rozłożyć na raty, ale jest to korzystne przede wszystkim dla współwłaściciela zobowiązanego z tytułu spłat.

## 2. Problematyka spłat z gospodarstwa rolnego *de lege lata*

Zasadnicza zmiana rozwiązań prawnych w zakresie spłat z gospodarstwa rolnego, polegająca skonstruowaniu nowego, odmiennie funkcjonującego modelu spłat, nastąpiła na mocy ustawy z dnia 28 lipca 1990 roku.<sup>15</sup> Ustawa ta uchyliła obowiązujące do tej pory ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe w obrocie nieruchomościami rolnymi, prowadząc tym samym do pełnej jego liberalizacji. Spowodowało to całkowitą swobodę w przenoszeniu własności nieruchomości rolnych *inter vivos*. Przemiany społeczno–polityczne, zapoczątkowane w 1989 roku, doprowadziły do zmiany modelu ustrojowego państwa, co w konsekwencji przyczyniło się do zaistnienia potrzeby umocnienia prawa własności i zapewnienia mu pełniejszej niż dotychczas ochrony. Prawnym wyrazem tej transformacji była nowelizacja Konstytucji z 1989 roku<sup>16</sup> i wprowadzenie przepisu art. 7, który stwarzał gwarancje dla ochrony własności i którego treść odpowiada w zasadzie obowiązującemu dziś przepisowi art. 21 Konstytucji RP.<sup>17</sup> Oceniając pozytywnie przyjęty w początku lat osiemdziesiątych XX w. i kontynuowany w kolejnych latach kierunek oddziaływania państwa, przejawiający się w dążeniu do nienaruszania własności indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących warsztat pracy rolnika i jego rodziny, zastanówmy się czy znajduje on potwierdzenie w aktualnej regulacji prawnej spłat z gospodarstwa rolnego.

Mając na uwadze zasygnalizowaną okoliczność przesuwania w układzie elementów określających rodzinne gospodarstwo rolne punktu ciężkości ku problemom majątkowym, należy zauważyć, że ustawodawca w dalszym ciągu w pierwszej kolejności chroni interesy majątkowe rolnika i członków jego rodziny, podkreślając w ten sposób rodzinny charakter gospodarstwa rolnego. Jednakże zapewnienie możliwości realizowania interesów majątkowych rolnika ma równocześnie sprzy-

14 *Ibidem*, s. 189.

15 Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321 z późn. zm.), powoływana dalej jako ustawa z 1990 roku.

16 Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444).

17 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

jać osiągnięciu celu gospodarczego. Zauważmy, że obok wprowadzania uregulowań prawnych chroniących interesy majątkowe właścicieli gospodarstw rolnych, na państwie ciąży obowiązek „stanowienia prawa, które będzie wspierać gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej”.<sup>18</sup>

Przyjęta przez ustawodawcę hierarchia interesów widoczna jest bardzo wyraźnie w uregulowaniu kwestii spłat z gospodarstwa rolnego. I tak, stosownie do treści przepisu art. 216 § 1 kc. wysokość przysługujących współwłaścicielom spłat z gospodarstwa rolnego ustala się stosownie do ich zgodnego porozumienia. A zatem, każdy współwłaściciel, który w wyniku zniesienia współwłasności nie otrzymuje gospodarstwa rolnego ani jego części w naturze, uprawniony jest do otrzymania spłaty. Rozwiązanie to w pełni koresponduje ze zgłaszanymi w literaturze postulatami, by żaden ze współwłaścicieli nie tracił w wyniku zniesienia współwłasności swego prawa bez żadnego ekwiwalentu.<sup>19</sup> Ponadto, jak trafnie wskazuje S. Rudnicki, przyjęta przez ustawodawcę koncepcja spłat z gospodarstwa rolnego jest „wynikiem przekonania, że sami współwłaściciele znają najlepiej okoliczności dotyczące ich stosunków osobistych oraz majątkowych i mogą w drodze wzajemnego porozumienia uregulować sprawę spłat w sposób odpowiadający ich woli i ich własnemu poczuciu sprawiedliwości”.<sup>20</sup>

Zasadniczym kryterium determinującym postać, jaką przybierze spłata z gospodarstwa rolnego, jest istnienie zgody między współwłaścicielami bądź też jej brak. To stwierdzenie wymaga bliższego uzasadnienia i rozważenia możliwych tu sytuacji, bowiem konstrukcja przepisu art. 216 kc. zakłada dwustopniowy proces ustalania wysokości spłat przysługujących współwłaścicielom nieotrzymującym gospodarstwa rolnego. Pierwszeństwo ma ustalenie spłat w drodze porozumienia współwłaścicieli. Stąd też, jeżeli między współwłaścicielami istnieje zgoda, wówczas spłata z gospodarstwa rolnego staje się jedną z możliwych form, w jakiej może nastąpić konkretyzacja nabytego przez nich prawa. Innymi słowy, wybór formy i sposobu realizacji jest uzależniony od zgodnej woli stron. Ustawodawca wprowadził w tym zakresie pełną swobodę. Współwłaściciele mogą zastosować spłaty pełne lub obniżone, jak również uregulować, w sposób wiążący sąd, szczególne zasady spełnienia ustalonego świadczenia. Przepis art. 216 kc. przewiduje także możliwość całkowitego zrzeczenia się spłat. A zatem decydującym czynnikiem jest tu wola współwłaścicieli i wola ta wiąże sąd. W drugim przypadku, w razie braku zgody między współwłaścicielami sąd ma możliwość zastosowania rozwiązania szczególnego, modyfikującego ogólną regułę,<sup>21</sup> a wynikającego z treści przepisu art.

18 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, s. 34.

19 Por.: J. Ignatowicz, *Przemiany prawa własności w świetle przepisów kodeksu cywilnego*, „*Studia Cywilistyczne*” 1969, t. XIII–XIV, Kraków 1969, s. 79.

20 S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego, księga druga: Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001, s. 293.

21 Zob. przepis art. 212 § 2 kc.

216 § 2 kc., pozwalającego na obniżenie należnych spłat z gospodarstwa rolnego i tym samym odstępianie od zasady, że spłata stanowi ekwiwalent całego udziału. Uznając taką konstrukcję przepisu art. 216 kc. za kontrowersyjną J. Bieluk wskazywał, że mamy tu do czynienia z przysporzeniem po stronie jednego ze współwłaścicieli odbywającym się kosztem drugiego współwłaściciela, przysporzeniem, którego jedyną podstawą jest przepis art. 216 § 2 kc.<sup>22</sup>

Z możliwości obniżenia spłaty można skorzystać w stosunku do wszystkich współwłaścicieli gospodarstwa rolnego. Obniżenie spłat nie jest jednak obligatoryjne, a pozostawione zostało ocenie sądu. Stąd też warto wskazać na te okoliczności, które mogą przemawiać za koniecznością i celowością obniżenia spłat.

Sąd rozważając możliwość obniżenia spłat, przy określaniu stopnia ich obniżenia winien brać pod uwagę: 1) typ, wielkość i stan gospodarstwa rolnego będącego przedmiotem zniesienia współwłasności, 2) sytuację osobistą i majątkową współwłaściciela zobowiązanego do spłat i współwłaściciela uprawnionego do ich otrzymania. Regulacja ta jest ściśle skorelowana z przepisami postępowania cywilnego, bowiem stosownie do treści przepisu art. 619 § 1 kpc.,<sup>23</sup> w postępowaniu o zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego sąd ustala jego skład i wartość, w szczególności obszar i rodzaj nieruchomości wchodzących w skład tego gospodarstwa oraz obszar i rodzaj nieruchomości stanowiących już własność współwłaścicieli i ich małżonków, a w miarę potrzeby także okoliczności przewidziane w art. 216 kc.

Wskazane przez ustawodawcę czynniki decydujące o obniżeniu spłaty z gospodarstwa rolnego sformułowane zostały w sposób ogólny, wymagający rozważenia w każdym konkretnym przypadku. Dostrzegając konieczność uwzględniania ocennych elementów przy ustalaniu właściwej w danym stanie faktycznym wysokości spłat należy stwierdzić, że o obniżeniu spłaty z gospodarstwa rolnego będą decydować: po pierwsze, elementy przedmiotowo związane z samym gospodarstwem (kondycja danego gospodarstwa rolnego, jego dochodowość, ewentualne zadłużenie czy potrzeba inwestycji) oraz po drugie, okoliczności dotyczące podmiotów – współwłaściciela zobowiązanego do uiszczenia spłat i współwłaściciela uprawnionego do ich otrzymania.

Nie ulega wątpliwości, że gdy chodzi o pierwszą przesłankę z przepisu art. 216 § 2 kc., zawierającą się w ogólnej formule „typ, wielkość i stan gospodarstwa” należy dokonać jej oceny przez pryzmat możliwości finansowych i kondycji ekonomicznej gospodarstwa rolnego. To spostrzeżenie pozwala zauważyć, że: po pierwsze, ustawodawca wyraźnie akcentuje sprawę ochrony interesu ekonomicznego gospodarstwa rolnego, po drugie, przesłanka ta jest konsekwencją rozwiązań zawartych

22 J. Bieluk, Zasada słuszności a art. 216 § 2 kodeksu cywilnego, „Białostockie Studia Prawnicze” 2008, z. 3, s. 22.  
23 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

w przepisie art. 213 kc. Ten punkt widzenia wymaga pełniejszego rozwinięcia. Rację ma bowiem J. Bieluk, gdy wskazuje, iż czynniki takie jak typ, wielkość i stan gospodarstwa rolnego w pierwszym rzędzie mają znaczenie przy ocenie dopuszczalności podziału gospodarstwa stosownie do postanowień przepisu art. 213 kc., czyli przy badaniu przez sąd zgodności podziału z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej. Podkreślając silną korelację między przepisami art. 213 i art. 216 kc. autor odnotował, że „przy stosowaniu art. 216 kc. decyzja co do losów gospodarstwa już została podjęta. Sąd lub współwłaściciele w trakcie postępowania sądowego zdecydowali, iż gospodarstwo nie będzie podzielone, a przyznane jednemu ze współwłaścicieli, pozostałym zaś będą przyznane spłaty (...). W ogromnej większości przypadków taka spłata nie jest możliwa bez sprzedaży majątku gospodarstwa rolnego – a więc z reguły gruntów. Ale skoro w art. 213 kc. ustawodawca sformułował zasadę, iż sądowy podział gospodarstwa nie jest możliwy, jeżeli jest sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, to konsekwencją rozwiązań zawartych w art. 213 kc. jest właśnie art. 216 § 2 pkt 1 kc. Sąd, biorąc pod uwagę przesłanki określone w tym przepisie, musi wziąć pod uwagę też art. 213 kc.”<sup>24</sup> Prezentowana tu linia rozumowania pozwala analizować problem dookreślenia przesłanki obniżenia spłat z gospodarstwa rolnego z przepisu art. 216 § 2 pkt. 1 kc. przede wszystkim przy uwzględnieniu istniejących i potencjalnych możliwości ekonomicznych spłaty zobowiązań w stosunku do pozostałych współwłaścicieli. Elementy przedmiotowo związane z gospodarstwem rolnym będą zaś miały znaczenie przy szacowaniu możliwości ekonomicznych gospodarstwa, przy czym najważniejszym czynnikiem wśród tych elementów będzie, jak zaznaczono, stan gospodarstwa, rozumiany jako kondycja finansowa i zdolność do uzyskiwania dochodu, który może być przeznaczony na spłaty.<sup>25</sup> Powiedzieliśmy już, że o zakresie korzystania z danej instytucji prawnej decyduje również sposób uregulowania szeregu dodatkowych okoliczności, które na nią oddziałują. Stąd też dla problemu możliwości obniżenia spłat z gospodarstwa rolnego istotnym zagadnieniem zdaje się być metoda oszacowania gospodarstwa rolnego. Kodeks cywilny nie określa cen, według których szacuje się wartość gospodarstwa rolnego. Stąd też, sądy zgodnie z proceduralnymi możliwościami korzystają w tym względzie z opinii biegłych do spraw rolnych. Określenie wartości gospodarstwa rolnego dla celów związanych z ustaleniem pieniężnej wartości udziałów współwłaścicieli oraz spłat nie podlega obecnie żadnym regulacjom szczególnym, następuje więc według zasad ogólnych, na podstawie cen stosowanych w obrocie cywilnoprawnym (tzw. cen rynkowych) z chwili zniesienia współwłasności.<sup>26</sup> Tak więc wartość gospodarstwa rolnego stanowi sumę wartości jego składników, zwykle bez uwzględnienia czynnika organizacji. Na tym tle J. Bieluk

24 J. Bieluk, Zasada słuszności a art. 216..., *op. cit.*, s. 23.

25 *Ibidem*, s. 24.

26 J. Pietrzykowski, [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, K. Piasecki (red.), t. II, Warszawa 2002, s. 631.

wskazywał, że może właściwszą metodą, która powinna być stosowana przez biegłych w związku z przepisem art. 216 § 2 pkt 1 kc., jest metoda dochodowa, pozwalająca określić możliwości regulowania spłat na rzecz współwłaścicieli, a tym samym zdolność gospodarstwa do generowania nadwyżki finansowej mogącej służyć spłatom. Zdaniem autora, w przypadku zastosowania metody dochodowej, która za podstawowy wskaźnik wartości majątku przyjmuje zdolność do generowania dochodu, automatycznie ujmuje się możliwości spłaty współwłaścicieli przez rolnika. Powoduje to, iż w przypadku, gdy gospodarstwo jest niedochodowe lub generuje niewielki dochód, jest mniej warte i co za tym idzie, spłaty z takiego gospodarstwa mogą być mniejsze niż wynikające z wyliczenia uwzględniającego rynkową wycenę składników. Prowadzi to do sytuacji, w której stosowanie przepisu art. 216 § 2 kc. może być znacznie ograniczone, gdyż metoda dochodowa wyceny będzie uwzględniała możliwości ekonomiczne gospodarstwa w kontekście spłat na rzecz współwłaścicieli.<sup>27</sup> Uznając logiczność wskazanego wywodu można by również, jak sądzę, odczytać konsekwencje posługiwania się metodą dochodową w związku z przepisem art. 216 kc. inaczej. Niewątpliwie przewidziana przez ustawodawcę możliwość obniżenia spłat z gospodarstwa rolnego była formalnym przejawem zapewnienia ochrony produkcyjnej funkcji tegoż gospodarstwa. Uznanie metody dochodowej za podstawową metodę szacowania wartości gospodarstwa rolnego również zwraca naszą uwagę na jeszcze silniejszą i bardziej wyrazistą konieczność ochrony gospodarstwa rolnego jako jednostki produkcyjnej, stanowiącej warsztat pracy rodziny rolniczej. Z punktu widzenia gospodarczego ocenimy ten fakt pozytywnie. Równocześnie jednak nie sposób pozbyć się zupełnie wątpliwości, gdy problem ten analizować będziemy przez pryzmat gwarancji własności. Można bowiem zastanawiać się, czy nie budzi naszych zastrzeżeń nieuwzględnianie interesów tych współwłaścicieli, których na skutek obniżenia wysokości spłat pozbawia się przysługujących im uprawnień w zakresie własności. Sytuację tę przecież pogłębiałby fakt posługiwania się przez biegłych metodą dochodową, bowiem uzyskana w jej wyniku wartość gospodarstwa rolnego jest zazwyczaj niższa od wartości rynkowej. Prawo własności współwłaścicieli uprawnionych do spłat doznawałoby zatem jeszcze większego uszczerbku. O ile konsekwencją regulacji przewidzianej w przepisie art. 216 § 2 kc. jest sytuacja, w której współwłaściciel uprawniony do spłat za udział o określonej wartości może otrzymać mniejszy ekwiwalent niż wynika to z wyceny tegoż udziału, o tyle oszacowanie wartości udziału metodą dochodową, a nie rynkową, w większym jeszcze stopniu prowadzi do uszczuplenia prawa własności. Jeśliby więc spojrzeć na metodę dochodową z punktu widzenia oceny statusu współwłaścicieli uprawnionych do spłat z gospodarstwa rolnego w kontekście właśnie udzielanych gwarancji dla własności, można by chyba zgłosić krytyczne uwagi na temat takiego rozwiązania.

27 J. Bieluk, Zasada słuszności a art. 216..., *op. cit.*, s. 24.

Z kolei dookreślenie drugiej przesłanki z przepisu art. 216 § 2 pkt 2 kc. może być podstawą do analizy sytuacji ekonomicznej współwłaścicieli oraz ich sytuacji życiowej z punktu widzenia zasad słuszności. Jak trafnie zauważa E. Kremer, rozważając możliwość obniżenia spłat należy porównać sytuację osobistą oraz majątkową współwłaściciela uprawnionego do spłat i współwłaściciela zobowiązanego z tego tytułu. Autorka podkreśla, że termin „sytuacja osobista” obejmuje swym zakresem zarówno wielkość i stan rodzinny zainteresowanej osoby, jak i jej predyspozycje psychofizyczne. Z kolei termin „sytuacja majątkowa” umożliwia – przy ustalaniu wysokości spłat z gospodarstwa rolnego – wniknięcie w całokształt stosunków majątkowych współwłaścicieli.<sup>28</sup> Dopiero wnikliwa analiza przykładowo wskazanych okoliczności<sup>29</sup> daje sądowi podstawę do oceny, jaka wysokość spłat jest adekwatna do możliwości współwłaściciela zobowiązanego z tytułu spłat. Zwraca na to uwagę S. Rudnicki, który zauważa, że w tym zakresie chodzi o „ustalenie wysokości spłat, które by z jednej strony nie rujnowały egzystencji rolnika, jego rodziny i samego gospodarstwa, a z drugiej strony, ażeby nie zostały sprowadzone do wielkości symbolicznej, nie uwzględniającej sytuacji osobistej i majątkowej współwłaściciela, dla którego spłaty są przeznaczone”.<sup>30</sup> S. Rudnicki wyraźnie akcentuje fakt, że obniżenie spłat musi być zawsze utrzymane w rozsądnych rozmiarach.

### 3. Problematyka prawna zgodności przepisu art. 216 § 2 kc. z Konstytucją RP

Równocześnie treść przepisu art. 216 § 2 kc. budziła szereg szczegółowych wątpliwości, zwłaszcza w zakresie jej zgodności z Konstytucją.<sup>31</sup> W tym kontekście S. Wójcik wskazywał m.in., że: 1) zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej (czy współwłasności gospodarstwa rolnego) polega na przekształceniu określonych ułamkowo udziałów we współwłasności (lub we wspólności) w fizycznie wydzieloną część nieruchomości rolnej (lub gospodarstwa rolnego) albo w określoną wartość pieniężną, stosownie do wielkości udziału. Obniżenie spłat jest więc w gruncie rzeczy pozbawieniem współwłaściciela uprawnionego do otrzymania spłat określonej części jego udziału we współwłasności; jest to jakby „wywłaszczenie” tego współwłaściciela z części jego udziału we współwłasności (lub we wspólności) i to wywłaszczenie szczególnego rodzaju, bardzo dotkliwe, bo dokonywane i bez odškodowania, i nawet nie w interesie publicznym; 2) skoro z Konstytucji RP, któ-

28 E. Kremer, Problematyka prawna spłat..., *op. cit.*, s. 74.

29 Na marginesie rozważań należy stwierdzić, że hipoteza przepisu art. 216 § 2 kc. nie wyklucza innych sytuacji obniżenia spłat. Przesłanki obniżenia spłat zawarte w cytowanym przepisie nie zostały sformułowane w katalogu zamkniętym. Rację ma S. Rudnicki, który zauważa, że chociaż przepis art. 216 kc. nie określa innych kryteriów wpływających na zakres obniżenia spłat, to szczególne okoliczności mogą być także brane pod uwagę, jeżeli tylko zasada słuszności, sprawiedliwości społecznej i zasada należytego wyważania interesów współwłaścicieli za tym przemawiają. Cyt. za S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu..., *op. cit.*, s. 296.

30 *Ibidem*, s. 295.

31 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

rej przepisy stosuje się bezpośrednio, wynika m.in.: że Rzeczpospolita Polska chroni własność, że podlega ona równej dla wszystkich ochronie prawnej i może być ograniczona tylko w drodze ustawy i w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem to trzeba uznać, że przepis art. 216 § 2 kc. przynajmniej stał się sprzeczny z Konstytucją RP i powinien utracić moc obowiązującą.<sup>32</sup> Pogląd sformułowany przez S. Wójcika na temat niezgodności przepisu art. 216 § 2 kc. z Konstytucją uzupełniło orzecznictwo. Podnieszone w orzecznictwie argumenty, koncentrując się zwłaszcza na ocenie rozwiązania z przepisu art. 216 kc. przez pryzmat postanowień przepisu art. 5 kc., uznawały w konsekwencji obniżenie spłat na rzecz współwłaścicieli – w oparciu o zasadę słuszności – za sprzeczne z Konstytucją. Pogląd ten podzielił SN, który w swym postanowieniu<sup>33</sup> zajął następujące stanowisko w tej sprawie: „nie można przyjąć, że zasady współżycia społecznego mogą uzasadniać pozbawienie małżonka spłaty lub dopłaty w całości lub choćby w części. Doszłoby wówczas do pozbawienia tego małżonka substratu majątkowego odpowiadającego jego prawu własności w majątku wspólnym (udziałowi w tym majątku), co godziłoby w prawo własności gwarantowane przez Konstytucję RP (art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2). Gwarancji tej nie można przeciwstawić zasad współżycia społecznego i z powołaniem się na nie zniweczyć bądź ograniczyć jej działanie”. W konsekwencji SN uznał, iż „przepis art. 5 kc. nie może stanowić podstawy obniżenia spłaty lub dopłaty należnej jednemu z małżonków (jego następcem prawnym) w wyniku podziału majątku wspólnego po ustaniu wspólności majątkowej między małżonkami”.

Pogląd ten, jako juretycznie słuszny, poparty został przez S. Rudnickiego, który jednocześnie wyraźnie akcentował racje społeczne twierdząc, że wprowadzone w początkowym okresie przemian ustrojowych ustawowe upoważnienie sądu do miarkowania wysokości spłat przez ich obniżanie „jest daleko idącym upoważnieniem sądu do ingerowania, w imię zasad słuszności i sprawiedliwości społecznej, w stosunki cywilnoprawne obywateli w sposób ograniczający ich prawa (art. 216 § 2 kc.)”.<sup>34</sup> Również T. Smoczyński, ustosunkowując się do tej kwestii w głosie<sup>35</sup> do cytowanego postanowienia SN, zajął słuszne stanowisko, zauważając, że przepis art. 5 kc. odnosi się do wszelkich stosunków cywilnoprawnych, ale niektóre normy regulujące określone stosunki cywilnoprawne odwołują się bezpośrednio do zasad współżycia społecznego (np. co do nieważności czynności prawnej – art. 58 § 2 kc.; co do rozwodu art. – 56 k.r.o.). W tych przypadkach nie powinno się stoso-

32 S. Wójcik, Nowe regulacje – nowe problemy i wątpliwości, „Rejent” 1999, nr 8, s. 170–171. Przeciwno temu pogładowi opowiadają się m.in.: A. Oleszko, [w:] Prawo rolne, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2005, s. 121; M. Niedosiał, Glosa do postanowienia SN z dnia 6 stycznia 2000 roku, PiP 2001, z. 2, s. 110.

33 Postanowienie SN z dnia 6 stycznia 2000 roku, sygn. I CKN 320/98, OSNC 2000, z. 7–8, poz. 133.

34 S. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu..., *op. cit.*, s. 294.

35 T. Smoczyński, Glosa do postanowienia SN z dnia 6 stycznia 2000 roku, OSP 2001, nr 9, s. 46.

wać przepisu art. 5 kc., ponieważ wskazane przepisy odwołują się do zasad współżycia społecznego w konkretnym kontekście i mają one charakter przepisu szczególnego. Z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań zwraca uwagę zwłaszcza ten fragment glosy, w którym autor wyraża opinię, że: „w odniesieniu do podziału innej masy majątkowej, co do której ustawa wprowadza szczególne kryteria oceny w celu obniżenia spłaty, jest wyłączone stosowanie ogólnego odwołania się do zasad współżycia społecznego z art. 5 kc. Dotyczy to zwłaszcza spłat przy zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 216 kc.), gdzie wskazano przesłanki obniżenia spłat, a jednocześnie wykluczono ten sposób obniżenia spłat między małżonkami przy podziale gospodarstwa rolnego należącego do ich majątku wspólnego (...)”.<sup>36</sup> Te konstatacje są na tyle przekonujące, że właściwie ich słuszność można by tylko podkreślić, przypominając dodatkowo, tak jak to wskazywał A. Szpunar, że klauzula generalna art. 5 kc. nie może być rozumiana jako ogólne upoważnienie sędziego do dokonywania własnych ocen oraz modyfikowania w ten sposób praw i obowiązków obywateli. Nie ma ona bowiem charakteru nadrzędnego w stosunku do pozostałych przepisów prawa. Oznacza to, że sędzia jest związany ocenami dokonanymi przez ustawodawcę, które znalazły wyraz w całokształcie przepisów obowiązującego prawa.<sup>37</sup>

Polemizując z prezentowanymi wyżej poglądami przedstawicieli doktryny, wyrażanymi na tle cytowanego postanowienia SN, M. Niedośpiiał pisał, że „w świetle wykładni funkcjonalnej obniżenie lub pozbawienie spłat jest na podstawie art. 216 § 2 kc. lub art. 5 kc. – jak się wydaje – dopuszczalne. W myśl tej interpretacji art. 216 § 2 kc. nie byłby sprzeczny z Konstytucją. Jego konstrukcja opiera się na ocenie całokształtu okoliczności sprawy z punktu widzenia zasad współżycia społecznego. Za tą słusznościową argumentacją przemawia także to, że jednym z celów szczególnych przepisów kodeksu cywilnego jest odciążenie gospodarstw rolnych od nadmiernych obciążeń finansowych (spłat)”.<sup>38</sup> Taki punkt widzenia nie wydaje się być jednak w pełni adekwatny do aktualnego kontekstu determinującego hierarchię elementów w układzie określającym model rodzinnego gospodarstwa rolnego. Może warto w tym miejscu podkreślić, że rozwiązanie wynikające z przepisu art. 216 § 2 kc. akcentując produkcyjne aspekty funkcjonowania gospodarstwa rodzinnego, eksponuje tylko jedną sferę w jego obrębie. W kontekście tych uwag, za trafny należy uznać postulat K. Stefańskiej, by *de lege ferenda* dążyć do całościowego uregulo-

36 *Ibidem*, s. 46.

37 A. Szpunar, Stosowanie art. 5 kodeksu cywilnego w sprawach o prawa stanu, PiP 1981, z. 6, s. 47.

38 M. Niedośpiiał, Glosa do postanowienia SN z dnia 6 stycznia 2000 roku, PiP 2001, z. 2, poz. 110, s. 110 i n. Równocześnie jednak autor stwierdzał, że w świetle wykładni gramatycznej obniżenie spłat nie wydaje się możliwe (art. 5 i art. 216 § 2 kc.) jako sprzeczne z Konstytucją (art. 8, art. 21, art. 64 Konstytucji). Spłata jest równoważnością udziału w naturze, jej nieprzyznanie lub obniżenie jest więc wyłączeniem w sensie ekonomicznym i to w celu prywatnym, a nie publicznym, chyba że przez cel publiczny rozumieć odciążenie gospodarstw rolnych od nadmiernych spłat. Autor dodawał, że z tego punktu widzenia art. 216 § 2 kc. jest zatem sprzeczny z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia oraz prowadzi do ograniczenia prawa własności w stopniu naruszającym istotę prawa własności.

wania statusu gospodarstw rodzinnych przy uwzględnieniu konieczności harmonizowania ich funkcji majątkowej i produkcyjnej z innymi, np. ekologiczną, a także do dostosowania regulacji prawnej do wymagań wynikających z celów przekształcanego ustroju rolnego.<sup>39</sup>

Niezależnie od sporów doktrynalnych, jednak, podkreślmy to raz jeszcze, SN stanowczo wykluczył stosowanie przepisu art. 5 kc. w sytuacji, gdy mamy do czynienia ze zniesieniem współwłasności. Jednocześnie SN uzasadniając swoje stanowisko postawił znak równości między stosowaniem zasady słuszności a stosowaniem przepisu art. 216 § 2 kc. Na tym tle J. Bieluk trafnie wskazuje, że: 1) jest to stanowisko uproszczone, nieuwzględniające okoliczności, iż przesłanki określone w przepisie art. 216 § 2 kc. odnoszą się do ochrony ekonomicznych interesów gospodarstwa rolnego, a zasada słuszności ma mniejsze znaczenie przy analizie celów tego przepisu, natomiast pierwszoplanową rolę odgrywa tu ochrona gospodarstwa rodzinnego jako jednostki produkcyjnej, 2) SN dopatrując się możliwości obniżenia spłat z gospodarstwa rolnego wyłącznie na zasadzie słuszności, pominął przepis art. 23 Konstytucji i analizę kwestii ochrony gospodarstwa rodzinnego, którego to zagadnienia nie należy łączyć z zasadą słuszności.<sup>40</sup> Zdaniem autora, stanowisko SN, w myśl którego dookreślenie wymienionych w przepisie art. 216 § 2 kc. okoliczności jest równoznaczne z oceną całokształtu okoliczności sprawy w świetle zasad współżycia społecznego, należy odczytywać jako tylko jednostronne spojrzenie na treść przesłanek do obniżenia spłat. Konkludując autor stwierdza, że: „sposrzenie na art. 216 kc. jako na realizację zasady słuszności, uważane być może za zbytnie uproszczenie (...). Podstawowym celem art. 216 § 2 kc. jest ochrona gospodarstwa rolnego przed likwidacją, ochrona gospodarstwa rodzinnego jako miejsca pracy rolnika i jako jednostki produkcyjnej, istotnej dla gospodarki narodowej. Tak rozumiane przesłanki obniżenia spłat odnoszą się nie do zasad, które wyznacza art. 5 kc., ale do zasady ochrony gospodarstwa rodzinnego, wyrażonej w Konstytucji”.<sup>41</sup>

Symptomy tej myśli odnaleźć można także w orzecznictwie. Trafne może będzie zwrócenie w tym miejscu uwagi na takie stanowisko TK, w którym odnosząc się do problematyki spłat, TK stwierdził, że „zasada równej ochrony prawa dziedziczenia nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza możliwości ograniczenia wysokości spłat należnych od spadkobiercy uzyskującego gospodarstwo rolne w wyniku działu spadku, ani rozłożenia w czasie ich płatności, jeżeli uzasadnione jest to potrzebą ochrony rodzinnego charakteru danego gospodarstwa albo zapewnienia prawidłowego i racjonalnego gospodarowania”.<sup>42</sup> Tym samym TK uznał, że potrzeba ochrony rodzinnego charakteru gospodarstwa albo zapewnienia prawidłowego

39 K. Stefańska, Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego, „*Studia Iuridica Agraria*” 2002, t. III, T. Kurowska, S. Prutis (red.), s. 176.

40 J. Bieluk, Zasada słuszności a art. 216..., *op. cit.*, s. 27.

41 *Ibidem*, s. 29.

42 Por. uzasadnienie do wyroku TK z dnia 31 stycznia 2001 roku, (P 4/99), OTK 2001, nr 1, poz. 5.

i racjonalnego gospodarowania może stanowić przesłankę obniżenia spłat oraz że postanowienia przepisu art. 23 Konstytucji mają pierwszeństwo w takim przypadku przed zasadą ochrony prawa własności.<sup>43</sup> A zatem wzgląd na rodzinny charakter gospodarstwa rolnego w powiązaniu z elementami produkcyjnymi, istotnymi z punktu widzenia funkcjonowania gospodarstwa jako jednostki wytwórczej może stanowić ograniczenie własności. TK eksponując wyraźnie pierwszą grupę przesłanek dotyczących możliwości obniżenia spłat z przepisu art. 216 § 2 pkt 1 kc., czyli grupę elementów ekonomicznych przedmiotowo związanych z samym gospodarstwem dostrzegł także wymiar społeczny tegoż problemu. Pomijając tu szczegółową argumentację związana z wyrokiem TK, warto odnotować ten fragment uzasadnienia cytowanego wyroku, w którym TK stwierdza, że „regulacja ustawowa tej problematyki winna zapewniać możliwość odpowiedniego «wyważania» w takiej sytuacji kolidujących ze sobą interesów i uprawnień spadkobiercy obejmującego wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne i pozostałych spadkobierców (np. przez uwzględnienie dotychczasowej pracy w danym gospodarstwie)”. Na tym tle J. Bieluk stwierdza, że dwie przesłanki dotyczące zmniejszenia spłat – przesłanki ekonomiczne oraz społeczne związane z ochroną rodzinnego charakteru danego gospodarstwa i racjonalnego gospodarowania uważane są przez TK za podstawowe uzasadnienie możliwości zmniejszenia spłat na rzecz współwłaścicieli i to przesłanki na tyle istotne, iż przeważające nad ochroną praw właściciela.<sup>44</sup> Taki punkt widzenia, niewątpliwie słuszny w kontekście poszukiwania pewnej równowagi między tym co ekonomiczne, a tym co społeczne traci jednak na ostrości, gdy oceniamy stanowisko TK chociażby przez pryzmat kolejności powołania argumentów przemawiających na rzecz obniżenia spłat z gospodarstwa rolnego. Kolejność ta zdaje się sugerować, że przesłanki nie występują tu w równorzędnej roli, a funkcję wiodącą na ich tle pełnią względy produkcyjne. Znane jest zapatrywanie, że „za podstawową przesłankę dotyczącą stosowania art. 216 § 2 kc. należy uznać dobro ekonomiczne gospodarstwa jako jednostki produkcyjnej, kierując się konstytucyjną zasadą ochrony gospodarstwa rodzinnego. Przy stosowaniu omawianej regulacji należy przede wszystkim kierować się analizą ekonomiczną, względy społeczne mają znaczenie ewentualnie przy ocenie zdolności rolnika do prowadzenia gospodarstwa rolnego i jego zdolności finansowych dotyczących majątku poza gospodarstwem rolnym”.<sup>45</sup> Płynie stąd wniosek, że zestawiając różne wartości TK daje w określonych sytuacjach wskazówki, jaka jest ich wzajemna hierarchia. W konsekwencji TK dopuścił możliwość zróżnicowania na mocy przepisów ustawowych sytuacji prawnej poszczególnych spadkobierców (a tym samym współwłaścicieli), jeżeli jest to niezbędne dla realizacji innej wartości konstytucyjnej. O ile pogląd ten można uznać za słuszny z punktu widzenia ochrony sytuacji ekonomicznej gospodarstwa rolnego, to

43 J. Bieluk, *Zasad słuszności a art. 216..., op. cit.*, s. 28.

44 *Ibidem*, s. 28.

45 *Ibidem*, s. 31.

trzeba jednocześnie zastrzec, tak jak to wskazuje K. Stefańska, że „z punktu widzenia tego celu ustroju rolnego, jakim jest zatrudnianie ludności odchodzącej z rolnictwa w zawodach pozarolniczych (ale pozostawianie ich na wsi) takie akcentowanie ochrony interesu majątkowego może budzić wątpliwości”.<sup>46</sup> Wydaje się, że w rozważaniach autorki na temat gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego w świetle przepisu art. 23 Konstytucji, warto zwrócić uwagę na postulat silniejszego akcentowania związku pojęć: „gospodarstwo rodzinne” i „ustrój rolny”. Formułując swój pogląd w tej kwestii K. Stefańska zaznacza, że „gospodarstwo rodzinne ma być podstawą tego ustroju, ale jednocześnie nie jedyną wartością, którą chcemy osiągnąć w ramach kształtowanego ustroju rolnego. Jeżeli wyraźnie akcentujemy konieczność realizacji także innych niż tylko majątkowe i gospodarcze cele tego ustroju, a zwłaszcza podkreślamy konieczność przekształceń struktury wsi, a nie tylko samego rolnictwa, to może, jak sądzę, budzić zastrzeżenie pogląd wyrażony przez TK, że dla ochrony rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego można przyjmować ograniczanie wysokości spłat spadkowych”.<sup>47</sup> Akceptując zajęte przez K. Stefańską stanowisko, należy konsekwentnie stwierdzić, że taki sposób postrzegania sprawy ochrony gospodarstwa rodzinnego, w którym akcentuje się także inne, niż tylko majątkowe i produkcyjne sfery funkcjonowania gospodarstw rodzinnych w pełni koresponduje ze współczesnymi dążeniami do rozszerzania zakresu Wspólnej Polityki Rolnej o zupełnie nowe zagadnienia, związane z problematyką rozwoju wiejskiego w ramach wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Przypomnijmy, że WPR ewoluje w kierunku wieloaspektowo rozumianej polityki wiejskiej, uwzględniającej nie tylko produkcyjne czy majątkowe, ale także ekologiczne, ogólnospołeczne czy nawet psychologiczne funkcje rolnictwa. Skoro rozwojowi regionów wiejskich i zahamowaniu odpływu ludności wiejskiej służyć ma m.in.: promowanie działalności komplementarnej w rolnictwie, gwarantującej dodatkowe źródła dochodów rolniczych oraz tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich, to w tym kontekście wątpliwości na tle poglądu TK, zgodnie z którym ochrona rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego może uzasadniać ograniczanie wysokości spłat, rysują się wyraźnie. Obniżenie spłat następuje z uszczerbkiem dla interesu współwłaścicieli, którzy w wyniku zniesienia współwłasności nie otrzymali gospodarstwa rolnego lub jego części, a w interesie współwłaściciela, który je otrzymał. To oczywiste stwierdzenie oddaje istotę pozycji prawnych tych współwłaścicieli. Nie można nie dostrzegać faktu, że współwłaściciel zobowiązany z tytułu spłat i współwłaściciel uprawniony do ich otrzymania nie występują w charakterze równorzędnych podmiotów. Przyjęte przez TK stanowisko powoduje znaczne osłabienie pozycji współwłaścicieli uprawnionych z tytułu spłat. Pogląd ten podzielił SN, który w swo-

46 K. Stefańska, *Gospodarstwo rodzinne jako...*, *op. cit.*, s. 175.

47 *Ibidem*, s. 175.

jej uchwale<sup>48</sup> stanął na stanowisku, że w momencie rozważania możliwości obniżenia spłat z gospodarstwa rolnego należy mieć na względzie również interes uprawnionego wyrażający się w tym, iż okoliczność, że zobowiązany przejściowo w okresie dokonywania spłat będzie ograniczony w zaspokajaniu swoich osobistych potrzeb, nie stanowi jeszcze o konieczności obniżenia spłat. Słuszność tych spostrzeżeń można także potwierdzić przypominając uwagi S. Rudnickiego, który na tle postanowień przepisu art. 216 § 2 kc. wskazywał, iż „zasadą powinno być zawsze przekonanie, że ten, kto otrzymuje całe gospodarstwo rolne, z reguły musi się liczyć z obowiązkiem zapłaty pozostałym współwłaścicielom spłat będących jedynym ekwiwalentem ich udziału we własności. Wynika z tego, że dolegliwości związane z ich uiszczeniem muszą być traktowane jako nieuniknione i konieczne, co zresztą jest oczywistym następstwem każdego długu, który trzeba spłacić. Dlatego obniżenie spłat musi być zawsze utrzymane w rozsądnych rozmiarach, chroniących wprawdzie egzystencję rolnika obowiązującego do ich zapłaty, ale nieuwalniającego go od wyrzeczeń i ograniczeń materialnych. Jeżeli bowiem kandydat do otrzymania gospodarstwa nie jest w stanie uiścić innym współwłaścicielom należnych im spłat, to nie powinien ubiegać się o otrzymanie gospodarstwa”.<sup>49</sup> Łagodząc kategorięcy wydzźwięk cytowanego tu poglądu, A. Lichorowicz postulował wprowadzenie sprawnie funkcjonującego i korzystnego dla obu stron systemu kredytowania spłat z gospodarstw rolnych, który będąc podstawowym warunkiem skutecznego działania przepisów o zniesieniu współwłasności przyczyniłby się do wyjaśnienia sytuacji prawnej współwłaścicieli.<sup>50</sup>

Pozostając przy problematyce obniżania spłat, przypomnijmy, że kodeks cywilny nie określił dolnej granicy obniżenia spłat, stąd też, na co zwrócił uwagę SN, okoliczność, że wartość gospodarstwa rolnego kształtuje się nisko, nie może być brana pod uwagę jako jedna z przesłanek przemawiających przeciwko obniżeniu spłaty.<sup>51</sup> Jednakże przepisy kodeksu cywilnego nie dają podstawy do całkowitego pozbawienia współwłaściciela przysługującej mu spłaty z gospodarstwa rolnego. Należy zwrócić jednak uwagę, że uprawnienie współwłaścicieli do uregulowania wysokości spłat należy rozumieć szeroko, jako obejmujące swym zakresem także zrzeczenie się spłaty przez wszystkich lub niektórych z nich. Zrzeczenie się spłaty stanowi dla sądu podstawę do przyznania udziału zrzekającego się temu współwłaścicielowi, który ma otrzymać część albo całe wspólne gospodarstwo bez żadnego ekwiwalentu na rzecz współwłaściciela zrzekającego się spłaty.<sup>52</sup>

48 Wytoczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawach o dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne – uchwała SN z dnia 15 grudnia 1969 roku, sygn. III CZP 12/1969, OSNCp 1970, z. 3, poz. 39, pkt VI.

49 S. Rudnicki, [w:] Komentarz do kodeksu..., *op. cit.*, s. 320.

50 A. Lichorowicz, O nowy kształt obrotu nieruchomości rolnymi w kodeksie cywilnym, „Rejent” 1997, nr 6, s. 52.

51 Tak SN w wyroku z dnia 16 kwietnia 1968 roku, sygn. III CRN 59/1968, OSNC 1969, z. 3, poz. 52.

52 Szerzej na ten temat: S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu..., *op. cit.*, s. 293–294.

Obniżenie spłat nie wyklucza także możliwości rozłożenia ich na raty lub odroczenia terminu ich płatności, jednak terminy rat nie mogą łącznie przekraczać dziesięciu lat.<sup>53</sup> Ponadto ustawodawca utrzymał w mocy regulację nawiązującą do więzi rodzinnych, zgodnie z którą obniżenia spłat nie stosuje się do spłat na rzecz małżonka w razie zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego, które należy do wspólnego majątku małżonków.<sup>54</sup> Oznacza to, że przyznanie gospodarstwa jednemu ze współwłaścicieli wiąże się z obciążeniem go obowiązkiem pełnych spłat, jeżeli jest to następstwem podziału majątku wspólnego małżonków.<sup>55</sup> W takim przypadku spłaty mogą być rozłożone na raty, a termin ich zapłaty może być też odroczony.

Rzetelność prowadzonych rozważań wymaga odnotowania okoliczności, że w pełni dopuszczalne jest obniżenie spłat w drodze umowy współwłaścicieli.<sup>56</sup> Umowne obniżenie spłat będzie możliwe również w przypadku, gdy ustawa wyłącza możliwość sądowego obniżenia spłat, a więc w przypadku spłat dla małżonka w razie zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego, objętego wspólnością majątkową małżeńską (art. 216 § 4 kc.). Przy umownym obniżeniu spłat z gospodarstwa rolnego strony same określają stopień ich obniżenia, a rozwiązania wynikające z kodeksu cywilnego mogą stanowić dla nich jedynie pewne wskazówki. Strony nie są związane postanowieniami ustawy w tym zakresie. Stąd też, jak podkreśla P. Kostański „ważnym dla stron atutem umownego trybu zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego jest możliwość uniknięcia przymusowego obniżenia spłat według art. 216 kc., co może mieć miejsce w trybie sądowym”.<sup>57</sup> Odwołując się do poglądu E. Kremer, zauważmy, że przepisy szczególne dotyczące spłat z gospodarstwa rolnego, zwłaszcza dotyczące możliwości obniżenia spłat, mimo że mają zastosowanie tylko w sądowym trybie zniesienia współwłasności, pośrednio oddziałują również na tryb umowny. Regulacja ta pełni rolę zabezpieczenia na wypadek sporu między stronami. To stwierdzenie wymaga bliższego uzasadnienia. Mianowicie, dotkliwą dla uprawnionego z tytułu spłat konsekwencją nieosiągnięcia konsensusu przez współwłaścicieli jest korzystniejsze uregulowanie przez prawo pozycji zobowiązanego z tytułu spłat. Regulacja ta może zatem spowodować, że osoby pretendujące do otrzymania spłaty swoje żądania będą formułować w sposób bardziej ostrożny i wyważony, tak by były do przyjęcia przez drugą stronę. Zawsze bowiem będzie istniała obawa, że w przypadku gdy strona zobowiązana do spłaty nie zaakceptuje żądania drugiej strony, lecz zwróci się do sądu, wówczas może uzyskać korzystniejsze dla siebie orzeczenie.<sup>58</sup> Konkludując, szczególne przepisy o spłatach z gospodarstwa rolnego nie pozostają bez wpływu na umowny tryb zniesienia współwła-

53 W tym względzie ustawodawca odsyła do przepisu art. 212 § 3 kc.

54 Por.: przepis art. 214 § 4 kc.

55 Por.: postanowienie SN z dnia 26 sierpnia 1975 roku, sygn. III CRN 195/75, Lex nr 7743.

56 W literaturze przedmiotu wskazano, że mamy wówczas do czynienia z darowizną udziału lub jego części. Zob.: P. Kostański, *Zniesienie współwłasności nieruchomości w drodze umowy*, Kraków 2004, s. 108.

57 *Ibidem*, s. 108.

58 E. Kremer, *Problematyka prawna spłat...*, *op. cit.*, s. 110.

sności, a ściślej rzecz biorąc zasady kształtowania spłat w trybie sądowym mogą racjonalizować problem wysokości spłat w trybie umownym. I mimo że z literalnego brzmienia przepisów regulujących zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego można wyprowadzić wniosek, że dotyczą one wyłącznie sądowego trybu zniesienia współwłasności, to równocześnie wytyczają one stronom kierunek regulacji *inter partes*, ponieważ skutki orzeczenia sądu mogą zostać osiągnięte w prawidłowo zredagowanej umowie znoszącej współwłasność.<sup>59</sup> Na marginesie rozważań odnotujmy dodatkowo, że wobec istniejącej w przepisie art. 216 § 2 kc. możliwości obniżenia spłaty z gospodarstwa rolnego, duża rola, gdy chodzi o właściwe kształtowanie rozliczeń między współwłaścicielami, przypada sądom.<sup>60</sup>

#### 4. Wnioski końcowe

W konkluzji odnotujmy, że:

1) rozwiązania prawne dotyczące modelu spłat z gospodarstwa rolnego podkreślają przede wszystkim znaczenie majątkowej funkcji rodzinnych gospodarstw rolnych. Wyrażnie daje temu wyraz aktualne brzmienie przepisu art. 216 § 1 kc. Przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym każdy współwłaściciel, który w wyniku zniesienia współwłasności nie otrzymuje gospodarstwa rolnego, ani jego części w naturze, uprawniony jest do otrzymania spłaty spowodowało, że szczególne znaczenia nabrała sprawa właściwego rozumienia gwarancji udzielanych obecnie własności rodzinnych gospodarstw rolnych. Zapoczątkowany w 1982 roku kierunek zmian w obrocie nieruchomościami rolnymi sprowadzający się do rozluźnienia obowiązujących dotąd ograniczeń w zakresie tego obrotu znalazł pełniejsze rozwinięcie w rozwiązaniach przyjętych w noweli do kodeksu cywilnego z 1990 roku. Taki stan rzeczy uzasadniał potrzebę zmiany środków prawnych oddziaływania na rodzinne gospodarstwa rolne, inspirował do poszukiwania nowych form i metod zabezpieczania ich interesów. Odnosząc te oczywiste spostrzeżenia do aktualnego modelu spłat z gospodarstwa rolnego trzeba jednoznacznie stwierdzić, że spłata stała się instytucją powszechną z punktu widzenia możliwości podmiotowych jej uzyskania – uzyskanie spłaty przez współwłaściciela jest niezależne od spełnienia jakichkolwiek przesłanek podmiotowych. Postanowienia przepisu art. 216 § 1 kc. w obecnym brzmieniu upoważniają do konstatacji, że rozwiązanie to służy bardziej ochronie własności, niż kształtowaniu gospodarstw rolnych jako jednostek produkcji rolnej;

59 Por.: P. Kostański, Zniesienie współwłasności nieruchomości..., *op. cit.*, s. 55.

60 Por.: T. Ereciński, Kilka refleksji o roli sądów cywilnych w procesie zmian ustrojowych w Polsce, [w:] Prawo jako instrument przemian ustrojowych w Polsce w 1989–1999, G. Bałtrusajtys (red.), „Studia Iuridica” 2000, nr 38, s. 155. Autorka wskazywała, że „godna jest podkreślenia twórcza judykatura sądów cywilnych, wypełniająca istniejące luki i rozwiązująca sprzeczności w obowiązujących aktach prawnych oraz dostrzegająca znaczenie precedensowych rozstrzygnięć sądowych w formowaniu demokratycznego państwa prawnego”.

2) generalne założenie ustawodawcy sprowadzające się do ochrony gospodarstwa rodzinnego, które konsekwentnie przejawia się w różnych przepisach kodeksu cywilnego, nie oznacza równocześnie braku zainteresowania ze strony ustawodawcy gospodarstwem rodzinnym postrzeganym jako: a) jednostka produkcyjna, b) miejsce pracy i życia rolnika oraz jego rodziny. Nie ulega wątpliwości, że potrzeba ochrony gospodarstwa rodzinnego nie dla każdej sytuacji będzie oznaczać taką samą treść. Nie we wszystkich przypadkach hierarchia celów odnoszących się do gospodarstw rodzinnych daje prymat funkcji majątkowej. Istnieją sytuacje, kiedy pierwszoplanowa jest ochrona interesu produkcyjnego. Wynika to m.in. z treści przepisu art. 216 § 2 kc. przewidującego możliwość obniżenia spłat z gospodarstwa rolnego. Niewątpliwie za wprowadzeniem przepisu art. 216 § 2 kc. przemawiały względy natury ekonomicznej, przejawiające się w konieczności zapewnienia ochrony, zwłaszcza produkcyjnej funkcji rodzinnego gospodarstwa rolnego, przed nadmiernym obciążeniem finansowym. O ile taki punkt widzenia jest słuszny, to trzeba jednocześnie zastrzec, że chroniąc gospodarstwo rodzinne, jako podstawę ustroju rolnego, nie można tylko ekspozować gospodarstwa rolnego jako jednostki produkcyjnej. Nie można też nie uwzględniać interesów tych współwłaścicieli, których na skutek obniżenia wysokości spłat z gospodarstwa rolnego pozbawia się przysługujących im uprawnień w zakresie własności. Po raz kolejny wypada zaakcentować fakt, że współwłaściciele nie występują tu w charakterze równorzędnych podmiotów. Rozwiązanie wynikające z przepisu art. 216 § 2 kc. odczytuję jako preferujące tego współwłaściciela, któremu zostanie przyznane gospodarstwo rolne. Z punktu widzenia gospodarczego oceniam ten fakt pozytywnie, z punktu widzenia gwarancji własności mogą powstać wątpliwości.

## CONTROVERSIES ON THE MODEL OF REPAYMENT OF FARM SHARES

Keywords: model of repayment of farm shares, family farm, co-owners

Legal solutions of the model of repayment of farm shares emphasise the significance of the financial function of family farms. The present wording of Article 216 § 1 of the Civil Code is a strong expression of such an approach. Repayment has become a general institution, in terms of its admissibility; repayment can be obtained by co-owners independent of fulfilling any subjective conditions. The provisions of Article 216 § 1 of the Civil Code, in its present wording, lead to a conclusion that this solution was aimed more for the protection of ownership than for the development of farms as agricultural production units. No doubt that the need for the protection of a family farm cannot have the same meaning in different situations. The priority of the financial function is not expressed in all cases by the hierarchy of objectives. In some situations, the priority is the protection of production interests. This results from the content of Article 216 § 2 of the Civil Code, stipulating the possibility of the reduction of repayment of farm shares. Obviously, Article 216 § 2 of the Civil Code is based on economic arguments. Such an approach is correct; yet, if the protection of a family farm is the basis of the agricultural system the role of a farm as a production unit must not be exposed. The interests of co-owners deprived of their ownership rights by the reduction of the repayment of farm shares must also be taken into consideration. I find the solution of Article 216 § 2 of the Civil Code preferential for that co-owner who takes over the farm. It must be accented once again, however, that co-owners are not treated as equal subjects. I find this fact positive from the economic point of view, doubts arise if you analyse the position of co-owners from the point of view of the guarantee of ownership.



## Gospodarstwa rodzinne w USA – status, znaczenie i aktualne problemy

### 1. Uwagi wstępne

Gospodarstwo rodzinne (*family farm*) do dnia dzisiejszego stanowi narodo-  
wy ideał w Stanach Zjednoczonych Ameryki.<sup>2</sup> Jak się wydaje, przyczyn tego sta-  
nu rzeczy należy poszukiwać w głębokim sentymencie, jakim współcześni Amery-  
kanie otaczają tę instytucję, jak i rolnictwo w ogólności, pomimo iż współcześnie  
zaledwie około 2% społeczeństwa amerykańskiego jest bezpośrednio zaangażowa-  
ne w prowadzenie działalności rolniczej.<sup>3</sup> Niemniej należy pamiętać, że korzenie  
bardzo wielu współczesnych Amerykanów sięgają idealizowanej „wiejskiej Amery-  
ki”, a obecna w społeczeństwie nostalgia za „starym, dobrym życiem na farmie” jest  
na tyle mocna, że pozwala ona niektórym badaczom na formułowanie tezy o typowo  
amerykańskiej „wiejskiej etyce w zindustrializowanym społeczeństwie”.<sup>4</sup>

Celem niniejszego opracowania jest zatem przedstawienie amerykańskiej kon-  
cepcji gospodarstwa rodzinnego oraz zweryfikowanie tezy o jego zasadniczym zna-  
czeniu dla rolnictwa w USA. Cel ten realizować ma przyjęta konstrukcja pracy.  
W ramach pierwszej części omówiono genezę koncepcji gospodarstwa rodzinne-  
go w Ameryce, a także jego współczesne definicje. W części drugiej scharaktery-  
zowano znaczenie gospodarstw rodzinnych w świetle poglądów doktryny oraz rolę,  
jaką te jednostki produkcyjne odgrywają w rolnictwie amerykańskim. Część trzecia

1 Uniwersytet Jagielloński.

2 J.B. Wadley, *Agriculture and Farm Law*, [w:] Thompson on Real Property, D.A. Thomas (red.), t. 6, Newark–San Francisco 2003, s. 87.

3 T. Dowell, *Daddy won't sell the Farm: Drafting Right to Farm Statutes to Protect Small Family Producers*, „San Joaquin Agricultural Law Review” 2008–2009, nr 18, s. 127.

4 Por. D.A. Myers, *Farmland Preservation in a Democratic Society: Looking to the Future*, „Agricultural Law Journal” 1982, nr 3, s. 605–607; S.C. Bahls, *Preservation of Family Farms – the Way Ahead*, „Drake Law Review” 1997, nr 45, s. 323. Głębokie przywiązanie Amerykanów do tradycji wiejskiego życia było zresztą jednym z czynników, które doprowadziły do odczuwalnej już w latach 50., a szczególnie nasilającej się od lat 70. XX wieku, powrotnej migracji ludności miejskiej w rejon podmiejskie i wiejskie. Niemniej osoby „wracające na wieś” tylko zupełnie wyjątkowo podejmują prowadzenie działalności rolniczej; z reguły poszukują wyłącznie atrakcyjnych miejsc do zamieszkania na wsi, swoją aktywność zawodową nadal przejawiając przede wszystkim w rejonach zurbanizowanych. Por. T. Dowell, *Daddy won't sell the Farm...*, *op. cit.*, s. 128–129.

pracy poświęcona jest najważniejszym problemom, przed jakimi obecnie stoją osoby prowadzące gospodarstwa rodzinne; część czwarta określa natomiast metody publicznego wsparcia udzielanego gospodarstwom rodzinnym przez władze stanowe i federalne.

## 2. Koncepcja gospodarstwa rodzinnego w USA

Korzenie amerykańskiej koncepcji gospodarstwa rodzinnego sięgają końca XVIII wieku, kiedy to Thomas Jefferson, zasłużony polityk i trzeci prezydent USA, opracował pierwszą definicję tego pojęcia.<sup>5</sup> Jego zdaniem gospodarstwo rodzinne miało spełniać trzy zasadnicze kryteria:

- gospodarstwo powinno być samowystarczalne – tzn. prowadzący je farmer powinien jak najmniej sprzedawać i kupować,
- farmer powinien osobiście w nim pracować oraz samodzielnie nim zarządzać,
- farmer powinien być właścicielem gruntów wchodzących w skład gospodarstwa.

W konsekwencji, gospodarstwo rodzinne – jako najbardziej pożądana forma prowadzenia działalności rolniczej w Ameryce – miało posiadać charakter niekomercyjny, a prowadzący je rolnik miał być moralnie zdrowy, niezależny politycznie i wolny od wymagań rynku.<sup>6</sup> Definicja ta nie uwzględniała natomiast związków rodzinnych pomiędzy osobami prowadzącymi gospodarstwo.<sup>7</sup>

Stworzony przez Jeffersona ideał gospodarstwa rodzinnego miał odąd przez długie lata wywierać przemożny wpływ na sposób rozumienia tej instytucji zarówno przez samych Amerykanów, przedstawicieli amerykańskiej doktryny agrarystycznej, jak również federalne i stanowe agendy zajmujące się rolnictwem.<sup>8</sup> Teoretycznie, główne założenia tej koncepcji nadal wpływają na współczesną amerykańską politykę rolną, w ramach której gospodarstwo rodzinne formalnie stanowi podsta-

---

5 J.B. Wadley, *Small Farms: The USDA, Rural Communities and Urban Pressures*, „Washburn Law Journal” 1981–1982, nr 21, s. 479.

6 J.B. Wadley, *Small Farms...*, *op. cit.*, s. 481.

7 Th. Jefferson dążył przede wszystkim do upowszechnienia gospodarstw rodzinnych jako preferowanej formy gospodarowania w USA. W dużej liczbie małych gospodarstw rodzinnych widział on bowiem szansę na zwiększenie zaangażowania społecznego w sprawy publiczne, z uwagi na fakt, iż w owym okresie czynne i bierne prawo wyborcze uzależnione było od dysponowania tytułem prawnym do ziemi. Por. J.M. Jacobson, *Development of American Political Thought, A Documentary History*, New York 1932, s. 274.

8 Na koncepcji Jeffersona opierał się między innymi Kongres uchwalając w 1862 roku ustawę o gospodarstwach rolnych (*Homestead Act*), proklamującą tworzenie gospodarstw rodzinnych podstawowym celem federalnej polityki władania ziemią w USA; w owym czasie w gospodarstwie rodzinnym nadal widziano narzędzie zapewniające licznym imigrantom dostęp do własności amerykańskiej ziemi. Por. J.B. Wadley, *Agriculture and Farm Law...*, *op. cit.*, s. 90.

wę ustroju rolnego w USA. Świadczyć może o tym chociażby treść § 2266<sup>9</sup> Kodeksu Stanów Zjednoczonych (*US Code*), tj. skonsolidowanego zbioru prawa federalnego obowiązującego w USA,<sup>10</sup> w ramach którego Kongres potwierdza historyczną politykę Stanów Zjednoczonych zmierzającą do wzmocnienia gospodarstw rodzinnych, zauważając, że ich zachowanie jest niezbędne do utrzymania narodowego dobrobytu, jak również konkurencyjnej produkcji i bezpieczeństwa dostaw żywności. W przepisie tym Kongres wskazuje ponadto, że ekspansja rolnictwa pozbawionego rodzinnego charakteru, w tym w szczególności gospodarstw prowadzonych przez korporacje, jest szkodliwa dla dobrobytu narodowego.<sup>11</sup>

Urzeczywistnienie deklarowanej przez Kongres zasady ochrony i wsparcia gospodarstw rodzinnych napotyka jednak istotne problemy w praktyce. W dużej mierze są one skutkiem braku jednolitej współczesnej definicji gospodarstwa rodzinnego w USA. Zarysowana wyżej koncepcja Th. Jeffersona, pomimo szacunku, jakim nadal jest otaczana, nie przystaje już bowiem do współczesnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Jej poważny kryzys zapoczątkowany został w okresie Wielkiej Depresji lat trzydziestych XX wieku, a pogłębił go dodatkowo proces industrializacji rolnictwa po II Wojnie Światowej. W efekcie wymienionych przemian gospodarczych wiele małych gospodarstw rodzinnych zostało wyeliminowanych z rynku, a ich miejsce zajęły wielkie gospodarstwa industrialne (tzw. *agribusiness*), które stały się ponadto głównym beneficjentem publicznego wsparcia rolnictwa.<sup>12</sup> Jednakże do pojęcia gospodarstwa rodzinnego nadal często odwołują się instytucje stanowe i federalne, przedstawiciele doktryny agrarystycznej, a także organizacje pozarządowe. Niemniej kryteria służące indywidualizacji gospodarstwa rodzinnego na płaszczyźnie różnych aktów prawnych, dokumentów i opracowań doktrynalnych charakteryzują się istotną heterogenicznością, która z jednej strony zapewnia elastyczność tego pojęcia, z drugiej jednak uniemożliwia precyzyjne określenie, co należy pod nim rozumieć.

Analizę różnorodnych koncepcji i definicji pojęcia gospodarstwa rodzinnego funkcjonujących w USA rozpocząć można od prób zdefiniowania tego pojęcia podej-

9 § 2266 ujęty został w ramach rozdziału 55 (Departament Rolnictwa) kodeksu; rozdział ten objęty jest z kolei tytułem 7 (Rolnictwo).

10 Jego treść dostępna jest pod adresem: <http://uscode.house.gov/>

11 W konsekwencji programu wsparcia rolnictwa, zdaniem Kongresu, chociaż nie powinny ograniczać się wyłącznie do gospodarstw rodzinnych, nie mogą jednocześnie stwarzać warunków, które stawiałyby te gospodarstwa w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej. Na temat współczesnego podejścia Kongresu do problematyki gospodarstw rodzinnych oraz ich sytuacji w ramach ewoluującego rolnictwa w USA – por. w szczególności: N. Hamilton, *Tending the Seeds: The Emergence of a New Agriculture in the United States*, „Drake Journal of Agricultural Law” 1996, nr 1, s. 7 i n.; *idem*, *Plowing New Ground: Emerging Issues in a Changing Agriculture*, „Drake Journal of Agricultural Law” 1997, nr 2, s. 181 i n.; *idem*, *Reaping What We Have Sown: Public Policy Consequences of Agricultural Industrialization and the Legal Implications of the Changing Production System*, „Drake Law Review” 1997, nr 45, s. 361.

12 Por. M.J. Wender, *Goodbye Family Farms and Hello Agribusiness: The Story of How Agricultural Policy is Destroying the Family Farm and the Environment*, „Villanova Environmental Law Journal” 2011, nr 22, s. 146–147; W.S. Eubanks, *The Sustainable Farm Bill: A Proposal for Permanent Environmental Change*, Environmental Law Institute, News & Analysis, 2009, artykuł dostępny pod adresem: <http://ssrn.com/abstract=1410800>

mowanych w literaturze agrarystycznej oraz w dokumentach publikowanych przez organizacje pozarządowe. Na szczególną uwagę w tym względzie zasługuje holistyczna koncepcja gospodarstwa rodzinnego sformułowana przez M. Strange'a ponad ćwierć wieku temu.<sup>13</sup> M. Strange opisał model rolnictwa oparty o gospodarstwa rodzinne jako system co do zasady właścicielski, skoncentrowany na rodzinie rolniczej, zachowujący harmonię pomiędzy postępem technicznym i gospodarczym a ochroną środowiska naturalnego (harmonię z naturą), przede wszystkim poprzez zdywersyfikowanie produkcji i zachowanie zasobów. System ten charakteryzuje się ponadto rozproszoną własnością gruntów, równym dostępem do rynków i postrzeganiem rolnictwa jako stylu życia. Cytowane szerokie ujęcie gospodarstwa rodzinnego uwzględnia zatem znacznie więcej czynników niż tylko więzy rodzinne łączące osoby prowadzące gospodarstwo oraz udział rodziny rolniczej w ogóle prac gospodarskich.

Węższą i nieco bardziej szczegółową definicję gospodarstwa rodzinnego opracował D.A. Sumner w latach 80. XX wieku.<sup>14</sup> Jego zdaniem, za takie gospodarstwo należy uznać gospodarstwo, w ramach którego:

- działalność rolnicza stanowi główne zajęcie osoby je prowadzącej lub też stanowi główne źródło utrzymania rodziny rolniczej,
- osoba prowadząca gospodarstwo poświęca temu zajęciu przynajmniej połowę swojego czasu pracy,
- działalność rolnicza wykonywana jest wspólnie przez nie więcej niż trzy rodziny rolnicze.

Swoją własną, elastyczną definicję gospodarstwa rodzinnego opracowała również zrzeszająca rolników z Nebraski organizacja pozarządowa – *Center of Rural Affairs*.<sup>15</sup> W opinii tej organizacji pod pojęciem gospodarstwa rodzinnego należy rozumieć gospodarstwo, którym zarządza rodzina rolnicza, świadcząca w nim jednocześnie większość pracy oraz którego składniki stanowią przynajmniej częściowo własność tej rodziny. Oparcie rolnictwa amerykańskiego o tego typu gospodarstwa pozwoliłoby na:

- pełniejsze wykorzystanie owoców swej pracy przez osoby pracujące w gospodarstwach rolnych,
- zapewnienie dostępu do rolnictwa nowym osobom, także w przypadku gdy nie dysponują one istotnymi środkami finansowymi,

13 M. Strange, *Family Farming: A New Economic Vision*, Lincoln 1988, s. 32.

14 D.A. Sumner, *Farm Programs and Structural Issues*, [w:] *US Agricultural Policy: The 1985 Farm Legislation*, B.L. Gardner (red.), Washington 1985, s. 286.

15 S.A. Schneider, *Food, Farming and Sustainability...*, *op. cit.*, s. 43.

- zachowanie zadowalającej liczby gospodarstw rolnych przyczyniających się do utrzymania zdrowych społeczności wiejskich,
- powstrzymanie trendu w kierunku konsolidacji gospodarstw rolnych i tworzenia wielkich jednostek produkcyjnych, wypierających z rynku mniejszych konkurentów.

Istotniejsze znaczenie praktyczne od wyżej przytoczonych koncepcji doktrynalnych posiadają definicje gospodarstwa rodzinnego funkcjonujące na płaszczyźnie regulacji prawnych; zarówno stanowych, jak i federalnych. Tytułem przykładu należy podkreślić, że zróżnicowanymi definicjami tego pojęcia posługują się niektóre statuty stanowe. W Illinois funkcjonuje stosunkowo szerokie ujęcie gospodarstwa rodzinnego, zgodnie z którym *family farmer* to rezydent tego stanu, będący właścicielem lub dzierżawcą ziemi w Illinois, wykorzystywanej na cele prowadzenia działalności rolniczej.<sup>16</sup> Definicja ta abstrahuje zatem od rozmiarów gospodarstwa, jego struktury lub zaangażowania rodziny rolniczej w jego prowadzenie.<sup>17</sup> W Iowa – innym stanie posługującym się definicją gospodarstwa rodzinnego – jego rozumienie jest znacznie bardziej zawężone; za gospodarstwo rodzinne uznaje się jednostkę produkcyjną, w ramach której spokrewnieni ze sobą właściciele prowadzą działalność rolniczą, osiągając z niej co najmniej 60% dochodów na przestrzeni ostatnich trzech lat.<sup>18</sup> Tym samym definicja ta wyklucza dzierżawców z kategorii osób prowadzących gospodarstwa rodzinne, kładąc jednocześnie nacisk na więzy rodzinne pomiędzy nimi oraz uznając, że *family farms* mogą być także prowadzone przez nie-rezydentów.

Jeszcze inaczej do problematyki gospodarstw rodzinnych podchodzą konstytucje stanów Nebraska i Południowa Dakota. Przewidują one sytuacje, w których gospodarstwa rodzinne mogą zachować swój status, pomimo iż prowadzone są przez osoby prawne (*family farm or ranch corporations*). By tak się stało, osoby prawne prowadzące gospodarstwo rodzinne muszą jednak spełniać ściśle określone kryteria, tj. większościowy pakiet akcji lub udziałów powinien przysługiwać osobom blisko ze sobą spokrewnionym, z których przynajmniej jedna powinna zamieszkiwać w gospodarstwie i angażować się w codzienną pracę oraz zarządzanie gospodar-

---

16 *Illinois Compiled Statutes*, rozdz. 55 (Agriculture), statut 57 (*Illinois Family Farmer Support Act*), sekcja 5; tekst aktu dostępny pod adresem: <http://www.ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs.asp>

17 Por. A.B. Endres, S.B. Johnson, D.L. Uchtmann, A.H. Silvis, *The Legal Needs of Farmers: An Analysis of the Family Farm Legal Needs Survey*, „Montana Law Review” 2010, t. 71, s. 138. Autorzy zwracają uwagę, że tak szerokie ujęcie gospodarstwa rodzinnego w Illinois powoduje, że praktycznie wszystkie grunty będące własnością lub dzierżawione przez rezydentów tego stanu i wykorzystywane na cele prowadzenia działalności rolniczej mieszczą się w zakresie pojęcia „gospodarstwo rodzinne”.

18 Iowa Code, sekcja 9H1 (2014), tekst dostępny pod adresem: <http://search.legis.state.ia.us/nxt/gateway.dll/ic?f=templates&fn=default.htm>

stwem. Pozostali wspólnicy lub akcjonariusze powinni ponadto zamieszkiwać na terenie stanu, w którym położone jest gospodarstwo rodzinne.<sup>19</sup>

Gospodarstwa rodzinne definiowane są również na płaszczyźnie regulacji federalnych. Już z przytoczonej wyżej deklaracji Kongresu zawartej w Kodeksie Stanów Zjednoczonych można wysnuć wniosek, że instytucja ta rozumie pod pojęciem gospodarstwa rodzinnego wszystkie gospodarstwa z wyjątkiem tych prowadzonych przez wielkie korporacje pozbawione rodzinnego charakteru.<sup>20</sup>

W praktyce za sposób rozumienia gospodarstwa rodzinnego w federalnych aktach prawnych i programach pomocowych odpowiedzialny jest Departament Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (USDA – *United States Department of Agriculture*), jako urząd formalnie zaangażowany w udzielanie wsparcia takim gospodarstwom. Kryteria te na przestrzeni lat funkcjonowania Departamentu ulegały modyfikacjom. Współcześnie USDA posługuje się definicją gospodarstwa rodzinnego zakładającą, iż za takie gospodarstwo należy uważać formę działalności rolniczej, w ramach której ryzyko gospodarcze spoczywa na prowadzącym gospodarstwo rolniku, wykonującym wraz z rodziną większość prac w gospodarstwie, jak również podejmującym wraz z rodziną większość czynności zarządczych.<sup>21</sup>

Przytoczona ogólna definicja gospodarstwa rodzinnego rozwijana jest także na płaszczyźnie konkretnych programów pomocowych. Tytułem przykładu można wymienić roboczą definicję wykorzystywaną przez *USDA Farm Service Agency* (FSA), na potrzeby zarządzanego przez tę agencję specjalnego programu tanich kredytów udzielanych gospodarstwom rodzinnym. Zgodnie z tą definicją gospodarstwem rodzinnym jest gospodarstwo, w którym:

- ilość wytwarzanych produktów rolnych pozwala uznać, że gospodarstwo ma charakter produkcyjny, a nie zaspokaja tylko potrzeb mieszkaniowych,
- większość bieżących decyzji produkcyjnych i wszelkie decyzje gospodarcze o charakterze strategicznym podejmowane są przez kredytobiorcę lub kredytobiorcę i osoby związane z nim węzłem pokrewieństwa, małżeństwa lub powinowactwa,
- zasadnicza ilość pracy w gospodarstwie świadczona jest przez kredytobiorcę lub kredytobiorcę i osoby związane z nim węzłem pokrewieństwa, małżeństwa lub powinowactwa, praca najemna w pełnym wymiarze ma charakter wyłącznie uzupełniający względem pracy świadczonej przez rodzinę rolniczą,

19 Por. Nebraska Constitution, art. XII, § 8, tekst aktu dostępny pod adresem: <http://nebraskalegislature.gov/laws/browse-constitution.php> ; South Carolina Constitution, art. XVII, § 22, tekst aktu dostępny pod adresem: <http://www.scstatehouse.gov/scconstitution/scconst.php>

20 D.A. Sumner, *Farm Programs and Structural Issues...*, *op. cit.*, s. 286.

21 Por. J.B. Wadley, *Agriculture and Farm Law...*, *op. cit.*, s. 90; A.B. Endres, S.B. Johnson, D.L. Uchtmann, A.H. Silvis, *The Legal Needs of Farmers...*, *op. cit.*, s. 137.

- praca najemna o charakterze sezonowym jest wykorzystywana w rozsądnym zakresie w okresie szczególnie intensywnych prac gospodarskich.<sup>22</sup>

Powołane definicje abstrahują tym samym od takich kryteriów, jak rodzaj praw przysługujących rolnikowi do środków produkcji, rozmiary sprzedaży dokonywanej przez rolnika lub czas pracy angażowanego w działalność rolniczą i dochód z niej uzyskiwany. Podkreślają one znaczenie, jakie dla funkcjonowania gospodarstwa posiada praca rodziny rolniczej oraz zwracają uwagę na ryzyko związane z prowadzoną działalnością ponoszone przez rodzinę rolniczą.

Teoretycznie zatem współczesna definicja gospodarstwa rodzinnego wykorzystywana przez USDA nie ma charakteru dyskryminującego małe gospodarstwa rodzinne. Z drugiej jednak strony jest ona stosunkowo szeroka; pozwala zakwalifikować większość gospodarstw w USA do grupy gospodarstw rodzinnych, w tym także gospodarstwa największe i najbardziej produktywne.<sup>23</sup> Jest ona również na tyle elastyczna, że pozwala USDA na jej reinterpretację w zależności od konkretnych programów wdrażanych przez tę instytucję i celów, jakie mają one realizować, a nawet na tworzenie roboczych definicji odbiegających zasadniczo od oficjalnej definicji gospodarstwa rodzinnego. Na płaszczyźnie konkretnych programów subwencje kierowane są zatem najczęściej do dużych gospodarstw charakteryzujących się znaczną produktywnością; mniejszym jednostkom produkcyjnym tego wsparcia się odmawia. Ten fakt pozwala niektórym komentatorom sformułować wniosek, że USDA stracił swoje zainteresowanie w utrzymywaniu dużej liczby małych gospodarstw, a jego podstawowym celem jest zapewnienie egzystencji gospodarstwom efektywnym i nowoczesnym poprzez istotną redukcję ogólnej liczby gospodarstw rolnych w USA.<sup>24</sup> W tym sensie aktualne podejście USDA do problemu gospodarstw rodzinnych stanowi całkowite zerwanie z tradycyjną koncepcją tej instytucji, wywodzącą się od T. Jeffersona, zakładającą, że sektor rolny powinien składać się z jak największej liczby rolniczych jednostek produkcyjnych.<sup>25</sup>

Szeroki sposób definiowania gospodarstw rodzinnych jest również typowy dla opracowywanych w celach statystycznych raportów *USDA Economic Research Service (ERS)* – wyspecjalizowanej agencji statystycznej działającej w ramach Departamentu Rolnictwa, dostarczającej okresowo informacji o ogólnej sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych w USA.<sup>26</sup> W raportach tych konsekwentnie definiuje się gospodarstwo rolne (*farm*) jako jednostkę produkcyjną, z której roczna wartość

22 S.A. Schneider, *Food, Farming and Sustainability. Readings in Agricultural Law*, Durham 2011, s. 42–43.

23 J.B. Wadley, *Small Farms...*, *op. cit.*, s. 483.

24 H.S. Scher, R.S. Catz, G.H. Mathews, *USDA: Agriculture at the Expense of Small Farmers and Farmworkers*, „*Toledo Law Review*” 1976, nr 7, s. 861–862.

25 J.B. Wadley, *Small Farms...*, *op. cit.*, s. 484.

26 Ostatnie raporty opracowane przez tę instytucję pochodzą z lat 2007 i 2010 i są dostępne odpowiednio pod adresami: <http://www.ers.usda.gov/publications/eib-economic-information-bulletin/eib24.aspx#.VEKzI7SWIHY> oraz <http://www.ers.usda.gov/publications/eib-economic-information-bulletin/eib66.aspx#.VEKzSLSWIHY>

sprzedaży produktów rolnych wynosi co najmniej 1.000 USD. Z kolei ekonomiczna definicja gospodarstwa rodzinnego ulegała zmianie w ramach poszczególnych edycji tych raportów. W raporcie z 2007 roku pod pojęciem gospodarstwa rodzinnego rozumiano działalność zorganizowaną na bazie własności, spółki lub korporacji rodzinnej, w ramach której nie korzystano z wynajętych managerów. W 2010 roku zrezygnowano z tej definicji, wprowadzając w jej miejsce nowy sposób ujmowania gospodarstwa rodzinnego, jako działalności gospodarczej, w której większość biznesu spoczywa w rękach osoby prowadzącej to gospodarstwo lub jego małżonka i krewnych, w tym także nie zamieszkujących w miejscu, w którym prowadzona jest ta działalność. Definicje te nie uwzględniają zatem jakichkolwiek kryteriów związanych z wielkością gospodarstwa, metodami prowadzenia działalności rolniczej lub ilością pracy angażowanej przez rodzinę rolniczą w prowadzenie tej działalności, o ile rodzina ta nadal sprawuje funkcje kierownicze.<sup>27</sup>

W konsekwencji zastosowania wyżej wymienionych definicji w 2007 roku do grupy gospodarstw rodzinnych zaliczono w raporcie 98% wszystkich gospodarstw rolnych w USA, natomiast w 2010 roku – 97,6%.<sup>28</sup> W 2010 roku wartość produkcji tak zdefiniowanych gospodarstw rodzinnych wynosiła 82,3% wartości produkcji wszystkich gospodarstw w USA, a wartość ich mienia pokrywała 93,4% ogólnego majątku amerykańskich gospodarstw. Tak szerokie ujmowanie gospodarstw rodzinnych w powołanych raportach wymusiło jednak dokonywanie dalszych klasyfikacji w obrębie tej kategorii; raport z 2010 r. wyróżnia np. małe gospodarstwa rodzinne (*small family farms*), stanowiące 88% wszystkich gospodarstw w USA, w ramach których roczna wartość sprzedaży brutto wynosi mniej niż 250.000 USD. Małe gospodarstwa rodzinne raport dzieli z kolei na gospodarstwa o charakterze socjalnym (*retirement farms*), prowadzone przez emerytów, gospodarstwa prowadzone przez osoby utrzymujące się przede wszystkim z pracy poza rolnictwem (*residential/lifestyle farms*) oraz gospodarstwa prowadzone przez rolników o niskich (poniżej 100.000 USD) lub średnich (100.000 – 249.999 USD) wartościach rocznej sprzedaży brutto (*low sales/medium sales*). Grupa wielkich gospodarstw rodzinnych (*large family farms*) obejmuje natomiast gospodarstwa o rocznej wartości sprzedaży brutto powyżej 250.000 USD; w grupie tej wyróżnia się ponadto tzw. bardzo wielkie gospodarstwa rodzinne (*very large family farms*) o rocznej wartości sprzedaży brutto powyżej 500.000 USD oraz tzw. *million-dollar farms* o rocznej sprzedaży brutto przekraczającej 1 mln USD.<sup>29</sup>

27 S.A. Schneider, *Food, Farming and Sustainability...*, op. cit., s. 43.

28 Poza zakresem tej definicji pozostały jedynie gospodarstwa prowadzone przez korporacje publiczne lub spółki, w których wspólnicy nie byli ze sobą spokrewnieni, jak również gospodarstwa prowadzone przez wynajętego managera. Por. R. Hoppe, D.E. Banker, *Structure and Finances of U.S. Farms. Family Farm Report*, 2010 Edition, s. 2.

29 Wśród 47.600 amerykańskich *million-dollar farms* aż 86% stanowią gospodarstwa rodzinne w rozumieniu definicji przyjętej w raporcie z 2010 roku. Gospodarstwa te stanowią zaledwie 2% wszystkich gospodarstw w USA,

Wnioski płynące z wymienionych raportów posiadają przede wszystkim ekonomiczny charakter; podkreśla się znaczenie, jakie wielkie gospodarstwa rodzinne i gospodarstwa nierodzinne posiadają dla amerykańskiego rolnictwa pokrywając 4/5 rocznej wartości produkcji rolnej w USA. Zwraca się również uwagę na fakt, że gospodarstwa te są bardziej żywotne ekonomicznie, osiągając zdecydowanie lepsze wyniki finansowe. W podtekście wskazuje się właśnie te gospodarstwa jako zasługujące na publiczne subwencjonowanie.<sup>30</sup>

Przytoczone wyżej definicje gospodarstwa rodzinnego dowodzą, jak niejednolite może być rozumiane i interpretowane to pojęcie przez różnorodne organy i instytucje oraz doktrynę. W jego zakresie można w USA umieścić obecnie praktycznie każde gospodarstwo, poczynając od minimalnych jednostek, o charakterze socjalnym lub rekreacyjnym, a kończąc na ogromnych przedsiębiorstwach rolnych – *million dolar farms*. Pojęcie gospodarstwa rodzinnego stanowi zatem dość wygodny szyld, ze względu na długą tradycję otoczony szczególnym społecznym prestiżem, którym można jednak stosunkowo swobodnie manipulować, kierując np. określone regulacje do zupełnie nieporównywalnych gospodarstw, z zachowaniem pozorów, że ich adresatem pozostają gospodarstwa rodzinne. Polityka ta szczególnie dobrze widoczna jest na płaszczyźnie dokumentów pochodzących od USDA i działań podejmowanych przez tę instytucję. Z tego też względu rozważania przeprowadzone w dwóch kolejnych częściach niniejszego opracowania dotyczyć będą „małych gospodarstw rodzinnych”, a więc rolniczych jednostek produkcyjnych, które w raportach ERS sklasyfikowane zostały jako gospodarstwa, w ramach których roczna wartość sprzedaży brutto wynosi mniej niż 250.000 USD.

### **3. Znaczenie małych gospodarstw rodzinnych w świetle poglądów amerykańskiej doktryny agrarystycznej**

W amerykańskiej literaturze agrarystycznej odnaleźć można wiele wypowiedzi formułujących argumenty na korzyść małych gospodarstw rodzinnych i w ten sposób uzasadniających konieczność ich szczególnej ochrony. Przy czym charakterystyczne jest, że zagrożenie dla tego typu jednostek produkcyjnych dostrzega się przede wszystkim ze strony wielkich gospodarstw industrialnych (*industrial farms*). W konsekwencji uzasadnienia dla opieki, którą otoczone być powinny małe gospodarstwa rodzinne szuka się w szczególnego rodzaju wartościach, których dostarcza prowadzenie działalności rolniczej w tego typu jednostkach, a których nie są w stanie zapewnić wielkie gospodarstwa industrialne. Do takich wartości autorzy amerykańscy zaliczają najczęściej uwarunkowania ekologiczne i ekonomiczno-społeczne małych gospodarstw rodzinnych:

---

ale wartość ich produkcji wynosi aż 53%. Działają one przede wszystkim w sektorze wołowiny, mleka i produktów mlecznych oraz zbóż. Por. R. Hoppe, D.E. Banker, Structure and Finances of U.S. Farms..., *op. cit.*, s. 10.

30 *Ibidem*, s. 46.

1. W pierwszym rzędzie autorzy amerykańscy dostrzegają niebezpieczeństwo, jakie działalność rolnicza o charakterze industrialnym posiada dla środowiska naturalnego. W tym zakresie krytyce poddawane są przede wszystkim intensywne metody produkcji mięsa, w szczególności wieprzowiny, zakładające utrzymywanie dziesiątków tysięcy zwierząt w całkowitym zamknięciu na niewielkiej przestrzeni.<sup>31</sup> Takie metody produkcji skutkują wytwarzaniem znacznej ilości odpadów,<sup>32</sup> których zagospodarowanie stanowi podstawowy problem dla gospodarstw industrialnych. W konsekwencji, istotna część tych odpadów, zawierających azot, fosfor i inne substancje szkodliwe, takie jak bakterie, hormony, pestycydy i antybiotyki dostaje się do wód, doprowadzając do ich trwałego skażenia. Pomimo podjętych w tym zakresie środków prawnych,<sup>33</sup> niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wody przez odpady zwierzęce uznawane jest w USA za stosunkowo wysokie.<sup>34</sup> Podobne obawy budzi stężenie chemikaliów, w tym metanu, siarkowodoru, azotu i amoniaku, które odpady zwierzęce wytwarzane w gospodarstwach industrialnych emitują do atmosfery.<sup>35</sup> Odpadów tych, jako nawozu, nie są bowiem w stanie zagospodarować producenci zbóż, stosujący tańsze i wydajniejsze nawozy sztuczne.<sup>36</sup>

Niezwykle szeroka skala wykorzystania w gospodarstwach industrialnych tego typu nawozów syntetycznych, jak również pestycydów stanowi również zagrożenie dla środowiska naturalnego i zdrowia ludności.<sup>37</sup> Tytułem przykładu można wskazać, że stosowanie nawozów syntetycznych prowadzi do wyjałowienia gleb, zmuszając tym samym rolników do corocznego zwiększania stopnia nawożenia, a tym

31 W USA w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat liczba gospodarstw produkujących wieprzowinę zmalała z ponad miliona do zaledwie 65 tys., choć sama produkcja wieprzowiny w tym kraju znacznie się zwiększyła. Gospodarstwa produkujące wieprzowinę metodami industrialnymi zaliczane są do tzw. CAFO (*Concentrated Animal Feeding Operation*). Por. K. Hassler, T. Balaban, *Agricultural Animals and the Law* – artykuł pod adresem: [http://www.americanbar.org/newsletter/publications/gp\\_solo\\_magazine\\_home/gp\\_solo\\_magazine\\_index/agriculturalanimals.html](http://www.americanbar.org/newsletter/publications/gp_solo_magazine_home/gp_solo_magazine_index/agriculturalanimals.html)

32 Szacuje się, że jedno tylko gospodarstwo, w którym w zamknięciu przebywa 10 tysięcy zwierząt wytwarza tyle odpadów co stutysięczne miasto. *Ibidem*.

33 Podstawowe standardy jakości wód powierzchniowych oraz zasady ich ochrony określa w USA federalny akt prawny tzw. *Clean Water Act*. Zgodnie z jego regulacjami, produkcja mięsa metodami zaliczonymi do CAFO wymaga zezwolenia, wydawanego przez Federalną Agencję Ochrony Środowiska (*Environmental Protection Agency* – EPA). Elementem wniosku o wydanie takiego zezwolenia jest obligatoryjnie tzw. *nutrition management plan* (NMP), precyzujący zasady zagospodarowania odpadów i nawozu w danym gospodarstwie i wiążący wnioskodawcę po uzyskaniu zezwolenia. Por. M.J. Wender, *Goodbye Family Farms...*, *op. cit.*, s. 150–151.

34 Najczęściej wymienianą w literaturze przyczyną tego stanu rzeczy jest wręcz chroniczne niestosowania się CAFO do założeń *Clean Water Act*, niejednokrotnie polegające wprost na wpuszczaniu odpadów do wód. System grzywnien przewidzianych na wypadek tego typu praktyk okazuje się bowiem zbyt mało skuteczny. Por. Informacje zawarte na stronie EPA: <http://www.epa.gov>

35 Warto w tym miejscu podkreślić, że emisja wyżej opisanych substancji nie podlega federalnemu *Clean Air Act*; w to miejsce inne akty prawne (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* – CERCLA oraz *Community Right-to-Know Act* – EPCRA) wprowadzają wymóg, by CAFO raportowały emisję wszelkich niebezpiecznych substancji ponad określoną ilość. Złożenie stosownego raportu należy powtórzyć w roku kolejnym by udokumentować obniżenie poziomu emisji; sama zaś emisja w opisanych warunkach pociąga za sobą sankcje finansowe. Por. K. Hassler, T. Balaban, *Agricultural Animals and the Law...*, *op. cit.*

36 M.J. Wender, *Goodbye Family Farms...*, *op. cit.*, s. 153–154.

37 Szacuje się, że obecnie rolnicy stosują około 119 funtów nawozów syntetycznych na akr ziemi. J.S. Windham, *Putting Your Money...*, *op. cit.*, s. 19. Powszechnie stosowanie tego typu substancji doprowadziło do powstania na niektórych obszarach USA tzw. martwych stref (*dead zones*), z których największa znajduje się przy ujściu Mississippi do Zatoki Meksykańskiej.

samym prowokując sytuację, którą można określić mianem błędnego koła.<sup>38</sup> Z kolei działanie pestycydów oceniane jest jako szkodliwe dla zdrowia ludzi, w szczególności może ono posiadać skutki rakotwórcze. Ich skuteczność także jest kwestionowana z racji ciągłego pojawiania się organizmów szkodliwych dla roślin (np. insektów), uodpornionych na działanie tych substancji.<sup>39</sup>

Intensywne metody produkcji stosowane w gospodarstwach industrialnych są także przyczyną postępującego w USA zjawiska erozji i degradacji gleb. Sprzyja temu ponadto subsydiowana produkcja zbóż na skalę przemysłową, w ramach której rezygnuje się ze stosowania płodozmianu lub czasowego odłogowania gruntu, na rzecz intensywnej produkcji tych gatunków zbóż, do których przysługują dopłaty. Erozja gleb prowadzi z kolei do postępującej emisji dwutlenku węgla do atmosfery.<sup>40</sup> Ten zaś przyczynia się do zmian klimatycznych, tj. zjawiska, za które również w dużej mierze odpowiedzialne jest rolnictwo. Gospodarstwa industrialne emitują bowiem liczne gazy cieplarniane, jak również konsumują istotne ilości paliw kopalnych.<sup>41</sup>

W tym kontekście działalność prowadzona w małych gospodarstwach rodzinnych uznawana jest za bardziej przyjazną środowisku i bezpieczniejszą dla zdrowia ludzkiego.<sup>42</sup> Rolnicy prowadzący takie gospodarstwa z reguły zamieszkują bowiem wraz z rodzinami na ich obszarze lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie, mają zatem naturalną skłonność do stosowania metod produkcji bezpiecznych dla zdrowia osób im najbliższych oraz pozwalających na zachowanie wartości produkcyjnych gruntów w celu ich wykorzystania przez kolejne pokolenia.<sup>43</sup>

2. W opinii amerykańskiej doktryny istotne znaczenie małych gospodarstw rodzinnych przejawia się również na płaszczyźnie społeczno-ekonomicznej. Dla wielu Amerykanów gospodarstwa rodzinne stanowią bowiem wartość samą w sobie – korzenie zdecydowanej większości mieszkańców USA sięgają bowiem życia na farmie, pomimo iż współcześnie 98% amerykańskiego społeczeństwa zamieszkuje na obszarach zurbanizowanych. Utrzymanie gospodarstw rodzinnych – a tym samym szczególnego, rolniczego stylu życia – stanowi zatem jeden z przejawów walki o ochronę spuścizny narodowej i historycznej w USA.<sup>44</sup> Z drugiej strony kwestia zachowania gospodarstw rodzinnych posiada także istotne znaczenie dla przy-

38 J.S. Windham, *Putting Your Money...*, *op. cit.*, s. 20.

39 M.J. Wender, *Goodbye Family Farms...*, *op. cit.*, s. 157 wskazuje ponadto, że większość pestycydów wbrew swemu przeznaczeniu trafia bezpośrednio do wód, doprowadzając do ich skażenia.

40 W.S. Eubanks, *The Sustainable Farm Bill...*, *op. cit.*

41 Badania dowodzą, że produkcja żywności w USA pochłania aż 19% ogółu paliw kopalnych, ustępując w tym względzie jedynie samochodom i innym pojazdom mechanicznym. Por. M. Pollan, *Farmer in Chief*, artykuł dostępny pod adresem: [http://www.nytimes.com/2008/10/12/magazine/12policy-t.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/10/12/magazine/12policy-t.html?pagewanted=all&_r=0)

42 M.J. Wender, *Goodbye Family Farms...*, *op. cit.*, s. 159.

43 M. Strange, *Family Farming...*, *op. cit.*, s. 35; C. Hodne, *We Whose Future Has Been Stolen*, [w:] *Is There a Moral Obligation to Save the Family Farm?*, G. Comstock (red.), Ames 1987, s. 54.

44 Co ciekawe, jeszcze w 1986 roku ponad połowa ankietowanych Amerykanów stwierdziła, że wolalaby mieszkać na wsi – gdyby to tylko było możliwe. Por.: S.C. Bahls, *Preservation of Family Farms...*, *op. cit.*, s. 324.

szłości amerykańskiej wsi. Istnienie tych gospodarstw jest bowiem postrzegane jako szczególne istotne dla zachowania krajobrazu wiejskiego i przekazania go w stanie nienaruszonym przyszłym pokoleniom.<sup>45</sup>

Znaczenie małych gospodarstw rodzinnych jest także istotne z punktu widzenia gospodarczego, choć w tym zakresie ich rola nie jest łatwo dostrzegalna; udział małych gospodarstw w globalnej produkcji żywności w USA jest bowiem stosunkowo niewielki.<sup>46</sup> Niemniej ich egzystencja stanowi niezbędny środek umożliwiający wejście na rynek nowym producentom rolnym, niezdolnym do produkcji żywności na skalę przemysłową, lub też poszerzenie rozmiarów działalności producentom już na tym rynku działającym. Związane jest to przede wszystkim z niższymi kosztami nabycia tego typu gospodarstw, a zatem wykorzystywane w nich środki produkcji rolnej dostępne są również dla osób nie dysponujących znaczącym kapitałem.<sup>47</sup> Tym samym funkcjonowanie małych gospodarstw rodzinnych pozwala także na zachowanie konkurencji na rynku produktów rolnych. Duża ilość producentów partycypujących w jego mechanizmach eliminuje sytuację, w której jeden lub kilku z nich osiągałoby pozycję dominującą, uzyskując faktyczną możliwość ograniczania konkurencji i dyktowania cen konsumentom. Finalnie zatem istnienie gospodarstw rodzinnych jest korzystne zarówno dla samych producentów, jak i konsumentów wykluczając możliwość powstania oligopolu.<sup>48</sup>

W opinii amerykańskiej doktryny, przetrwanie małych gospodarstw rodzinnych jest też niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania całej gospodarki, a nie tylko sektora rolnego. Funkcjonowanie tych gospodarstw zapobiega bowiem depopulacji obszarów wiejskich, a tym samym umożliwia utrzymanie miejsc pracy na tych obszarach, bezpośrednio związanych z bieżącą obsługą gospodarstw rodzinnych. Eliminacja tego typu jednostek produkcyjnych prowadzi nieuchronnie do zamykania wiejskich szkół, przedszkoli, bibliotek, ośrodków zdrowia, a także do likwidacji całego sektora usług i zaopatrzenia dla rolnictwa funkcjonującego na obszarach wiejskich. Tym samym egzystencja małych gospodarstw rodzinnych z jednej strony powiązana jest bezpośrednio z kwestią jakości życia wsi i przetrwania wiejskich wspólnot, z drugiej natomiast zapobiega napięciom społecznym, jakie wywołuje niekontrolowana migracja ludności wiejskiej do miast.<sup>49</sup>

Małe gospodarstwa rodzinne odgrywają także istotną rolę w polityce gospodarowania ziemią w USA. W literaturze podnosi się bowiem, że ta forma gospodarowania ziemią rolną najbliższa jest amerykańskiemu ideałom, zapewniającym każ-

45 *Ibidem*, s. 326.

46 Wielkie gospodarstwa – stanowiące zaledwie 9% ogółu gospodarstw w USA – produkują aż 66% żywności w tym kraju. Por. R. Hoppe, D.E. Banker, Structure and Finances of U.S. Farms..., *op. cit.*, s. 6.

47 J.B. Wadley, Agriculture and Farm Law..., *op. cit.*, s. 93.

48 S.C. Bahls, Preservation of Family Farms..., *op. cit.*, s. 325.

49 J.B. Wadley, The Future of Government Regulation of Agriculture: Biting the Hand that Feeds Us?, „Northern Illinois University Law Review” 1983, z. 3, s. 317.

demu możliwość samorealizacji poprzez wybraną przez niego formą działalności. Koncentracja ziemi rolnej w ramach wielkich gospodarstw industrialnych prowadzi bowiem do uzyskania przez podmioty je prowadzące kontroli nad jej wykorzystaniem na obszarach wiejskich, a w konsekwencji do narzucenia jedynych możliwych wzorców jej wykorzystania. Zjawisko to stanowi zatem swoiste zaprzeczenie „amerykańskiego snu” uniemożliwiając w praktyce dostęp do ziemi szerokim grupom społecznym.<sup>50</sup>

#### **4. Aktualne problemy i zagrożenia dla małych gospodarstw rodzinnych w USA**

We współczesnej amerykańskiej literaturze agrarystycznej dostrzega się wiele zagrożeń dla dalszej egzystencji gospodarstw rodzinnych w USA. Całościowa analiza tej skomplikowanej kwestii – ze względu na ograniczone obszary niniejszego opracowania – nie jest oczywiście w tym miejscu możliwa. Niemniej, w ślad za amerykańskimi autorami, można wskazać kilka zasadniczych problemów, z którymi muszą obecnie mierzyć się małe gospodarstwa rodzinne:

1. Ogólna, niestabilna sytuacja ekonomiczna. Oczywistym jest, że działalność rolnicza, podobnie jak każda inna działalność gospodarcza wystawiona jest na ryzyko rynkowe. Rolnictwo amerykańskie również przeżywa w związku z tym okresy hossy i bessy, a poszczególni rolnicy nie mają praktycznie żadnego wpływu na zmieniające się warunki rynkowe. Okresy zapaści gospodarczej dotyczą zarówno małe gospodarstwa rodzinne, jak i wielkie gospodarstwa industrialne. Niemniej te pierwsze mają zdecydowanie mniej środków, by przeciwdziałać bieżącym trudnościom ekonomicznym. W dużej mierze problem ten jest konsekwencją stałego – od lat 80. XX wieku – obniżania się dochodu netto w małych gospodarstwach rodzinnych. Sytuacja ta zmusza większość rolników prowadzących takie gospodarstwa do poszukiwania dodatkowych źródeł dochodu w sektorach pozarolniczych.<sup>51</sup>

2. Konkurencja ze strony wielkich gospodarstw industrialnych. Charakterystyczną cechą amerykańskiego sektora rolnego jest istnienie ewidentnej dysproporcji pomiędzy liczbą małych gospodarstw rodzinnych a wartością wytwarzanych przez nie produktów rolnych. W świetle badań prowadzonych przez USDA w 2007 roku małe i średnie gospodarstwa rodzinne (o wartości rocznej sprzedaży poniżej 250 tys. USD) – stanowiąc aż 88% wszystkich gospodarstw rolnych – partycypowały w ogólnej produkcji rolnej w USA jedynie w 16%. Tym samym aż 84% wszyst-

---

50 P. Barnes, *Land Reform in America*, [w:] *Radical Agriculture*, R. Merrill (red.), New York 1976, s. 30.

51 Aktualne badania wskazują, że zdecydowana większość tzw. małych gospodarstw, tj. gospodarstw o rocznych dochodach ze sprzedaży produktów rolnych poniżej 100.000 USD prowadzona jest przez osoby utrzymujące się także z dochodów o charakterze pozarolniczym, w przede wszystkim z wynagrodzenia za pracę, ale również pomocy społecznej, rent i emerytur, dywidend, odsetek i czynszu. Por.: R. Hoppe, D.E. Banker, *Structure and Finances of U.S. Farms...*, *op. cit.*, s. V.

kich produktów rolnych w tym roku wytworzyły wielkie gospodarstwa rolne, w tym głównie gospodarstwa industrialne.<sup>52</sup> Zarysowany stan rzeczy jest konsekwencją obserwowanego od lat 70. XX wieku zjawiska ciągłego zwiększania się liczby zarówno największych, jak i najmniejszych rolniczych jednostek produkcyjnych.<sup>53</sup> Te drugie wszelako skazane są z góry na porażkę w konkurencji o rynki zbytu z wielkimi gospodarstwami industrialnymi. Brak satysfakcjonującego dochodu hamuje z kolei rozwój małych gospodarstw rodzinnych, a nawet zmusza prowadzących je rolników do ograniczania produkcji rolnej lub jej całkowitego zarzucenia na rzecz działalności o nierolniczym charakterze. Ponadto, efektywność gospodarstw industrialnych – rozumiana jako produkcja jak największej ilości żywności przy maksymalnym ograniczeniu wydatków – zachęca instytucje publiczne do subsydiowania tego typu działalności kosztem małych gospodarstw, uznawanych za mniej „efektywne” w wyżej opisanym sensie.<sup>54</sup> W konsekwencji małe gospodarstwa rodzinne znajdują się w podwójnie trudnej sytuacji: nie mając szans w konkurencji rynkowej z wielkimi gospodarstwami industrialnymi przegrywają z nimi również wyścig o środki publiczne przeznaczone na wsparcie rolnictwa.

3. Presja ze strony obszarów miejskich. Małe gospodarstwa rodzinne w USA najczęściej znajdują się w bezpośredniej okolicy obszarów zurbanizowanych.<sup>55</sup> Stąd wynikają oczywiste konflikty pomiędzy prowadzącymi je rolnikami a ludnością miejską lub osobami prowadzącymi określoną działalność gospodarczą na obszarach miejskich. Konflikty te posiadają wielowymiarowy charakter. Z jednej strony postępująca urbanizacja i zbliżanie się granic miast do obszarów wiejskich powoduje wzrost wartości ziemi na tych obszarach, a tym samym zwiększanie się obciążeń podatkowych, w szczególności w podatku majątkowym i spadkowym. Sytuacja ta zachęca również do spekulacji ziemią rolną. Ponadto zwiększający się ruch drogowy i napływ ludności miejskiej utrudniają prowadzenie działalności rolniczej; rolnicy muszą wręcz liczyć się z żądaniem zaniechania lub ograniczenia prowadzenia tej działalności, ze względu na dokuczliwość, jaką posiada ona dla przybyszów z miast (*nuisance*). Perspektywa nieuchronnej urbanizacji powstrzymuje także rolników od dokonywania inwestycji w gospodarstwach, a nawet zachęca ich do wyzbywania się gospodarstw i migracji – albo na bardziej oddalone obszary wiejskie lub do miast.<sup>56</sup> W tym kontekście istotną rolę odgrywają także tzw. *farmland preservation pro-*

52 R. Hoppe, D.E. Banker, *Structure and Finances of U.S. Farms...*, *op. cit.*, s. IV. Autorzy raportu wskazują, że udział małych gospodarstw rodzinnych był jednak istotny w produkcji określonych rodzajów produktów rolnych, w tym przede wszystkim tytoniu, nasion soi i mięsa wołowego.

53 J.B. Wadley, *Small Farms...*, *op. cit.*, s. 491.

54 *Ibidem*, s. 492.

55 Współczesne badania dowodzą, że aż 40% wszystkich gospodarstw w USA znajduje się w tzw. obszarach metropolitalnych, definiowanych jako hrabstwa lub grupy hrabstw, w których populacja miejska wynosi co najmniej 50 tys. ludzi. Gospodarstwa takie wytwarzają także 40% ogólnej produkcji rolnej w USA. Por. R. Hoppe, D.E. Banker, *Structure and Finances of U.S. Farms...*, *op. cit.*, s. 18–19.

56 Por. J.C. Juergensmeyer, *Farmland Preservation: A Vital Agricultural Law Issue for the 1980's*, „*Washburn Law Journal*” 1982, nr 21, s. 443.

grams, a więc programy federalne mające na celu zachowanie obszarów wiejskich i krajobrazu wiejskiego. Niejednokrotnie ich szczegółowe postanowienia realizują bowiem w większym stopniu interesy ludności miejskiej – upatrującej w obszarach wiejskich jedynie miejsce weekendowego odpoczynku i rekreacji – utrudniając lub wręcz uniemożliwiając rolnikom prowadzenie działalności produkcyjnej.<sup>57</sup>

4. Priorytety przyjęte przez instytucje zajmujące się wsparciem rolnictwa, w tym w szczególności USDA. Głównym celem federalnych instytucji zajmujących się wsparciem rolnictwa jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw taniej żywności dla powiększającej się liczby ludności miejskiej. W konsekwencji subwencje i dotacje rządowe kierowane są przede wszystkim do tych producentów, którzy w największym stopniu umożliwiają realizację tego celu, tj. wielkich gospodarstw industrialnych. W tym kontekście, troska o rolników prowadzących małe gospodarstwa rodzinne posiada w polityce instytucji rządowych, w tym w szczególności USDA zdecydowanie mniejsze znaczenie. To skomplikowane zagadnienie zostanie szerzej omówione w dalszej części niniejszego opracowania.

## 5. Instrumenty wsparcia gospodarstw rodzinnych w USA

Wsparcie dla gospodarstw rodzinnych w USA posiada zróżnicowany charakter, jak również świadczone jest przez różne instytucje. Instrumenty tego wsparcia odnaleźć można formalnie zarówno w orzecznictwie amerykańskich sądów, posiadającym istotne znaczenie praktyczne, ze względu na charakterystyczną dla systemu *common law* prawotwórczą moc orzeczeń sądowych, jak i w legislacji stanowej i federalnej.

1. Orzecznictwo sądów stanowych z lat 80. XX wieku otaczało gospodarstwa rodzinne szczególną ochroną. Zdaniem amerykańskiej doktryny sytuacja taka była skutkiem generalnego kryzysu, jaki w owym czasie dotknął sektor rolny w USA, uderzając głównie w małe gospodarstwa rodzinne.<sup>58</sup> W konsekwencji, judykatura w owym okresie brała w opiekę rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne w sporach z kredytującymi ich instytucjami finansowymi. Sądy podkreślały konieczność ochrony słabszych gospodarczo i niedoświadczonych w operacjach finansowych rolników przyznając im odszkodowania od wyzyskujących te okoliczności banków.<sup>59</sup>

Kolejną płaszczyzną, na której przejawiało się przychylnie podejście amerykańskich sądów do gospodarstw rodzinnych była kwestia dalszej egzystencji tych jed-

---

57 J.B. Wadley, *Small Farms...*, *op. cit.*, s. 493.

58 Por. S.C. Bahls, *Termination of Credit for the Farm or Ranch: Theories of Lender Liability*, „Montana Law Review” 1987, nr 48, s. 213; *idem*, *Farm and Ranch Credit: Theories of Lender Liability*, „William Mitchell Law Review” 1993, nr 19, s. 367.

59 R.B. Schmitt, *Farmers, Attacking Lending Practices, Are Taking Banks to Court and Winning*, „Wall Street Journal”, nr z 6 lipca 1987 roku, s. 6.

nostek produkcyjnych w sytuacji sporu między osobami prowadzącymi takie gospodarstwo. Regulacje stanowe udzielają bowiem kompetencji sądom do interwencji w przypadku zaistnienia sporu pomiędzy osobami sprawującymi funkcje organów korporacyjnych osób prawnych; interwencja ta może wręcz polegać na rozwiązaniu danej osoby prawnej. Ponieważ w świetle rozwiązań amerykańskich gospodarstwa rodzinne również mogą być prowadzone przez osoby prawne, wyżej opisane regulacje znajdują co do zasady zastosowanie także w odniesieniu do takich korporacji. Amerykańskie sądy stanowe wielokrotnie wypowiadały się jednak przeciwko zastosowaniu tego radykalnego rozwiązania, kierując się przede wszystkim dobrem rolniczych jednostek produkcyjnych. W konsekwencji, zamiast orzekania o likwidacji danej osoby prawnej prowadzącej gospodarstwo rodzinne, poszukiwały innych środków umożliwiających rozwiązanie rodzinnego konfliktu.<sup>60</sup>

W literaturze amerykańskiej podkreśla się jednak, że poleganie na judykaturze, jako pewnym sprzymierzeńcu gospodarstw rodzinnych może okazać się zawodne. Dowodzi tego chociażby zmiana linii orzeczniczej, jaka nastąpiła w latach 90. XX wieku w odniesieniu do sporów pomiędzy rolnikami i kredytującymi ich instytucjami finansowymi. Orzecznictwo nie wypracowało zatem jak dotąd trwałych i jednoznacznych zasad ochrony gospodarstw rodzinnych i urzeczywistniających je instrumentów.<sup>61</sup>

2. Instrumenty ochrony gospodarstw rodzinnych wypracowane zostały również w ramach legislacji stanowej. Do najbardziej charakterystycznych należą tzw. *Anti-Corporate Farming Laws*, tj. regulacje stanowe wprowadzające zakaz prowadzenia działalności rolniczej oraz nabywania ziemi rolnej przez korporacje. Aktualnie tego typu ustawy obowiązują w siedmiu stanach USA.<sup>62</sup> Ich zasadniczym celem jest właśnie ochrona gospodarstw rodzinnych, czego dobitnie dowodzi preambuła do statutu obowiązującego w Minnesocie, zgodnie z którą gospodarstwa rodzinne stanowią „najbardziej pożądaną formę prowadzenia działalności rolniczej”, a celem statutu jest „wzmocnienie i promocja stabilności i dobrobytu na wsi, jak również ochrona rodziny”.<sup>63</sup>

Rozwiązania przyjęte w ramach *Anti-Corporate Farming Laws* mają swoich zwolenników, dostrzegających konieczność ochrony małych gospodarstw rodzinnych wszelkimi sposobami, ze względu na wartości środowiskowe oraz społeczno-gospodarcze, jakie posiada działalność rolnicza prowadzona w tych jednostkach

60 Por. S.C. Bahls, *Judicial Approaches to Resolving Dissension Among Owners of the Family Farm*, „Nebraska Law Review” 1994, nr 73, s. 30.

61 S.C. Bahls, *Preservation of Family Farms...*, *op. cit.*, s. 319.

62 Kansas, Minnesota, Missouri, Nebraska, North Dakota, Oklahoma, i Wisconsin. Por. W. Smart, A.C. Hoberg, *Corporate Farming in the Anti-Corporate Farming States*, 1989, s. 2–4; M. Chester, *Anticorporate Farming Legislation: Constitutionality and Economic Policy*, „Drake Journal of Agricultural Law” 2004, nr 9, s. 83.

63 R.F. Prim, *Saving the Family Farm: Is Minnesota's Anticorporate Farm Statute the Answer*, „Hamline Journal of Public Law and Policy” 1993, nr 14, s. 203 i n; M. Chester, *Anticorporate Farming Legislation...*, *op. cit.*, s. 84.

produkcyjnych.<sup>64</sup> Niemniej w literaturze amerykańskiej zdecydowanie dominują poglądy negujące potrzebę odwoływania się do tego typu rozwiązań. Wskazuje się przede wszystkim na ich ograniczone znaczenie praktyczne, ze względu na liczne wyjątki od generalnego zakazu nabywania ziemi rolnej i prowadzenia działalności rolniczej przez korporacje, które stawiają skuteczność tego instrumentu pod znakiem zapytania.<sup>65</sup> W literaturze podnosi się również wątpliwości co do kwestii, czy tego typu regulacje rzeczywiście preferują rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne. Ich obowiązywanie prowadzi bowiem do spadku wartości ziemi rolnej, a tym samym uderza w interesy rolników planujących zbycie swoich gruntów. Ponadto zachęcają one koncerny rolnicze do przenoszenia ośrodka swej działalności poza granice stanów, w których takie uregulowania funkcjonują. W konsekwencji prowadzą zatem do odpływu kapitału i utraty rynków zbytu przez miejscowych producentów rolnych.<sup>66</sup> Problematiczna jest również konstytucyjność tego typu statutów, w szczególności w kontekście drogiej Amerykanom wolności podejmowania działalności gospodarczej. Chociaż w przeszłości sądy uznawały regulacje stanowych *Anti-Corporate Farming Laws* za zgodne z konstytucją USA, to jednak nowsza linia orzecznicza zdaje się kwestionować ich legalność, czego dowodem może być utrata mocy obowiązującej przez taki statut na podstawie orzeczenia sądowego w Południowej Dakocie (sprawa *Hazeltine*).<sup>67</sup>

Za nieco bardziej efektywne uznawane są w literaturze pośrednie instrumenty wsparcia gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie stanowym. Do takich rozwiązań należą m.in. statutowe uregulowania sytuacji prawnej stron w ramach stosunku kontraktacji, zmierzające do ograniczenia ekonomicznej dysproporcji pomiędzy kontraktującym a producentem rolnym. Regulacje te wprowadzają np. obowiązковую mediację lub arbitraż na wypadek wystąpienia sporu, dłuższe terminy wypowiedzenia umowy przez kontraktującego, jak również generalny zakaz stosowania nieuczciwych praktyk.<sup>68</sup> Podobne znaczenie mają stanowe akty prawne ograniczające przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolne (*farmland preservation statutes*) oraz statuty chroniące rolników przed żądaniami właścicieli sąsiednich nieruchomości ograniczenia lub zaprzestania prowadzenia przez nich działalności rolniczej – dokuczliwej z punktu widzenia stosunków sąsiedzkich (tzw. *right to farm statutes*).<sup>69</sup> W literaturze uznaje się, że powołane rozwiązania stanowe lepiej chronią in-

64 J. Stout, *The Missouri Anti-Corporate Farming Act: Reconciling the Interests of the Independent Farmer and the Corporate Farm*, „University of Missouri-Kansas City Law Review” 1996, nr 64, s. 835.

65 Spod tego zakazu wyłączone są np. takie jednostki organizacyjne, w których kierownictwo spoczywa w rękach osób powiązanych więzami rodzinnymi. Ponadto statuty dopuszczają możliwość ustanawiania zabezpieczeń na nieruchomościach rolnych, która to praktyka często prowadzi do ich przejmowania przez kredytujące instytucje. Por. R.F. Prim, *Saving the Family Farm...*, *op. cit.*, s. 208–212.

66 S.C. Bahls, *Preservation of Family Farms...*, *op. cit.*, s. 314; R.F. Prim, *Saving the Family Farm...*, *op. cit.*, s. 220.

67 Więcej na ten temat: M. Chester, *Anticorporate Farming Legislation...*, *op. cit.*, s. 102–104; R.F. Prim, *Saving the Family Farm...*, *op. cit.*, s. 215.

68 N.D. Hamilton, *State Regulation of Agricultural Production Contracts*, „The University of Memphis Law Review” 1995, nr 25, s. 1051 i n.

69 S.C. Bahls, *Preservation of Family Farms...*, *op. cit.*, s. 316

teresy rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne niż *Anti-Corporate Farming Laws*, choć amerykańscy autorzy zauważają także, że jakakolwiek zbyt dotkliwa ochrona gospodarstw rodzinnych na poziomie stanowym zachęca przedsiębiorców dyskryminowanych takimi regulacjami do przenoszenia swojej działalności do innych stanów, a tym samym ogranicza atrakcyjność ekonomiczną stanu stosującego takie rozwiązania.<sup>70</sup>

3. Na płaszczyźnie regulacji federalnych wsparcie gospodarstw rodzinnych polega między innymi na stosowaniu ulg i zwolnień w zakresie prawa podatkowego i upadłościowego.<sup>71</sup> Największe znaczenie dla egzystencji tych gospodarstw posiadają jednak subwencje udzielane na podstawie federalnych programów wsparcia, administrowanych przez USDA. Prawną podstawę dla wdrażania tych programów stanowią *Farm Bills* akty prawne uchwalane zwykle co 5 lat przez Kongres, określające politykę rolną i żywnościową władz federalnych USA na czas obowiązywania danego *Farm Bill*.<sup>72</sup> Programy te zaliczane są do dwóch grup:

- a) programy skierowane na wsparcie produkcji rolnej (*commodity related payments*) – przewidujące różnego rodzaju płatności bezpośrednie oraz dopłaty do cen produktów rolnych (*direct payments, countercyclical payments, loan deficiency payments*), jak również płatności klęskowe (*disaster payments*); ich celem jest wsparcie dochodów rolniczych oraz stabilizacja produkcji i cen produktów rolnych; przyznawane są rolnikom wytwarzającym aktualnie lub też w przeszłości określone produkty rolne, w tym w szczególności zboża, bawełnę i mleko.
- b) programy skierowane na zachowanie gruntów rolnych (*conservation programs*) przewidujące zarówno płatności do gruntów wyłączonych z produkcji (tzw. *payments from land retirement programs*), których celem jest trwałe lub czasowe (minimum 10-letnie) odłogowanie gruntów szczególnie wrażliwych ekologicznie, jak również płatności do gruntów wykorzystywanych rolniczo (tzw. *payments from working-land programs*), za pomocą których subwencjonowani są rolnicy decydujący się na stosowanie szczególnie pożądanых praktyk z punktu widzenia ochrony środowiska.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> *Ibidem*, s. 318.

<sup>71</sup> Ustawodawca amerykański nie kreuje bowiem jakichkolwiek szczególnych regulacji o charakterze prywatnoprawnym, które miałyby sprzyjać tworzeniu lub utrzymaniu tych jednostek produkcyjnych. W szczególności obrót *inter vivos i mortis causa* gruntami wchodzącymi w skład tych jednostek produkcyjnych poddany został regułom ogólnym; w USA nie istnieje szczególny reżim dotyczący obrotu gruntami rolnymi lub gospodarstwami rolnymi. Por. J.B. Wadley, *Agriculture and Farm Law...*, *op. cit.*, s. 10.

<sup>72</sup> Na podstawie do niedawna realizowanego *Food, Conservation and Energy Act (Farm Bill 2008)* na różne programy wdrażane przez USDA rozdysponowano ponad 307 miliardów dolarów. Nowy *Farm Bill* z 2014 roku przewiduje wydatkowanie w bieżącym okresie programowania (tj. do 2018 roku) ponad 954 miliardów dolarów. Por. M.J. Wender, *Goodbye Family Farms...*, *op. cit.*, s. 160–161.

<sup>73</sup> Płatności do gruntów odłogowanych przyznawane są na podstawie różnych programów, takich jak np. *Conservation Reserve Program (CRP)* oraz *Conservation Reserve Enhancement Program (CREP)*, na podstawie których zachęca się rolników do wyłączenia uprawianych gruntów z produkcji z przeznaczeniem ich na łąki lub pastwiska, jak również *Wetlands Reserve Program (WRP)* oraz *Farmable Wetlands Reserve Program (FWP)* prze-

Spośród wymienionych płatności zdecydowanie więcej środków finansowych (w sumie około 75% wszystkich funduszy federalnych przeznaczonych na wsparcie rolnictwa) absorbują płatności zaliczające się do pierwszej z wyżej opisanych grup, tj. wynikające z programów skierowanych na wsparcie produkcji rolnej. Cechą charakterystyczną amerykańskiego systemu subwencjonowania rolnictwa jest jednak okoliczność, że płatności te trafiają przede wszystkim do gospodarstw o dużych rozmiarach, zaliczonych w raporcie *USDA Economic Research Service (ERS)* z 2010 roku do wielkich lub bardzo wielkich gospodarstw rodzinnych oraz do gospodarstw nierodzinnych. W 2007 roku do takich gospodarstw trafiło aż 76% wszystkich płatności skierowanych na wsparcie produkcji rolnej. Wielkie gospodarstwa rolne są również głównymi beneficjentami płatności do gruntów wykorzystywanych rolniczo przyznawanych na podstawie programów skierowanych na zachowanie gruntów rolnych, absorbując około 3/5 ogółu tych płatności.

Z kolei płatności do gruntów wyłączonych z produkcji trafiają przede wszystkim do najmniejszych gospodarstw zaliczonych w raporcie *USDA Economic Research Service (ERS)* z 2010 roku do kategorii prowadzonych przez emerytów gospodarstw o charakterze socjalnym (*retirement farms*), gospodarstw prowadzonych przez osoby utrzymujące się przede wszystkim z pracy poza rolnictwem (*residential/lifestyle farms*) oraz gospodarstw prowadzonych przez rolników o niskich (poniżej 100.000 USD) wartościach rocznej sprzedaży brutto (*low sales*). Tego typu gospodarstwa absorbują aż 73% tych płatności, co związane jest z faktem, iż prowadzące je osoby z reguły większość środków do życia czerpią z pracy poza rolnictwem, a płatności wynikające z tych programów traktują jako dodatkowe źródło dochodu, nie wymagające nakładów środków finansowych i czasu pracy, niezbędnych dla prowadzenia efektywnej działalności rolniczej.<sup>74</sup>

Pomimo zaangażowania tak istotnych federalnych środków finansowych w subwencjonowanie rolnictwa oraz opracowania zróżnicowanych programów wsparcia gospodarstw rolnych w 2010 roku jedynie 39% ogółu tych jednostek produkcyjnych skorzystało z jakiegokolwiek formy wsparcia co oznacza, że zdecydowanej większości gospodarstw rolnych w USA nie przyznano żadnych płatności wynikających z programów federalnych.<sup>75</sup>

widujące wsparcie dla rolników utrzymujących bagna na swych gruntach. Z kolei płatności do gruntów wykorzystywanych rolniczo przyznawane są na podstawie takich programów, jak: *Environmental Quality Incentives Program (EQIP)* oraz *Conservation Security Program (CSP)* zmierzających do udzielania finansowego i technicznego wsparcia rolnikom dokonującym w swoich gospodarstwach określonych zabiegów mających na celu ochronę środowiska. W 2007 roku *land-retirement payments* stanowiły 78% wszystkich płatności przyznawanych na podstawie *conservation programs*, przy czym same tylko płatności przyznawane na podstawie CRP stanowiły 74% płatności wynikających z *conservation programs*. Por. R. Hoppe, D.E. Banker, Structure and Finances of U.S. Farms. Family Farm Report, 2010 Edition, s. 33–34.

74 Por. R. Hoppe, D.E. Banker, Structure and Finances of U.S. Farms..., *op. cit.*, s. 36.

75 *Ibidem*, s. V.

## 6. Uwagi końcowe

Analiza danych statystycznych przytoczonych w poprzednim rozdziale skłania niektórych przedstawicieli amerykańskiej doktryny do wysunięcia wniosku, że na płaszczyźnie programów wsparcia rolnictwa instytucje federalne, w tym w szczególności USDA zdecydowanie preferują wielkie gospodarstwa, przywiązując tylko nieznaczną uwagę do sytuacji małych gospodarstw rodzinnych.<sup>76</sup> Dowodów na poparcie tej tezy dostarczają także rozwiązania przyjęte w ramach najważniejszych amerykańskich regulacjach prawno-rolnych ostatnich lat. Rządowe wsparcie na gruncie realizowanego do niedawna *Farm Bill* z 2008 roku adresowane było przede wszystkim do dużych gospodarstw, prowadzonych najczęściej przez korporacje. Z systemu subwencjonowania wyłączone były gospodarstwa najmniejsze, tj. o powierzchni poniżej 10 akrów (a więc najczęściej gospodarstwa o charakterze rodzinnym). Formalnie do wsparcia rządowego nie kwalifikowali się także rolnicy najbogatsi, tj. osiągający roczny dochód przekraczający 750 tys. USD lub 1,5 mln USD w przypadku małżeństwa. Taki pułap rocznego dochodu wykluczający możliwość ubiegania się o rządowe wsparcie w literaturze agrarystycznej określany był jednak jako nieracjonalnie wysoki.<sup>77</sup>

Również postanowienia obecnie obowiązującego *Farm Bill*, uchwalonego 29 stycznia 2014 roku i precyzującego instrumenty wsparcia amerykańskiego rolnictwa na lata 2014–2018 oceniane są jako generalnie dyskryminujące małe gospodarstwa rodzinne. Imponujące środki finansowe przeznaczone na subwencjonowanie rolnictwa w bieżącym okresie (około 954 miliardów dolarów) w założeniu ponownie trafić mają do największych gospodarstw w kraju, w ramach płatności przeznaczonych na wsparcie produkcji rolnej oraz subsydiowanego systemu ubezpieczeń pól rolnych (*crop insurance*).<sup>78</sup>

W kontekście powyższych faktów aktualną sytuację gospodarstw rodzinnych w USA określić można jako paradoksalną. Pomimo społecznego prestiżu, jakim otoczona jest ta instytucja oraz znaczenia, jakie przypisuje się jej w literaturze agrarystycznej, zakres wsparcia udzielanego gospodarstwom rodzinnym jest stosunkowo ograniczony. Instrumenty pomocy przewidziane legislacją stanowią mają bowiem

76 W opinii amerykańskich autorów sytuacja ta wynika z polityki realizowanej przez USDA zakładającej konieczność konsolidacji gospodarstw rolnych w celu zwiększenia produkcji i zapewnienia tym samym bezpieczeństwa dostaw żywności dla zwiększającej się systematycznie liczby ludności miejskiej. W tym kontekście pod adresem USDA formułowane są zarzuty, iż instytucja ta uwzględnia jedynie ekonomiczny aspekt zjawiska, jakim jest rolnictwo, zaniedbując jego pozostałe funkcje, realizowane przede wszystkim przez gospodarstwa rodzinne. Traktując działalność rolniczą wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, a rolników uznając jedynie za przedsiębiorców uczestniczących w zwykłej grze rynkowej, USDA paradoksalnie realizuje interesy populacji miejskiej, za interesowanej przede wszystkim w niskich cenach żywności oraz dostępności terenów wiejskich dla potrzeb rozbudowujących się miast. Por. H.S. Scher, R.S. Catz, G.H. Mathews, USDA: Agriculture at the Expense of Small Farmers and Farmworkers..., *op. cit.*, s. 495; J.B. Wadley, Small Farms..., *op. cit.*, s. 495.

77 M.J. Wender, Goodbye Family Farms..., *op. cit.*, s. 161.

78 Por. L. Reitzig, Farm Bill 2014 or "The Destruction of Small Family Farms" – artykuł dostępny pod adresem: <http://nourishingliberty.com/farm-bill-2014-just-how-bad-is-it/#sthash.AJ4nnfkQ.dpuf>

charakter raczej symboliczny, natomiast ze środków federalnych subwencjonowana jest przede wszystkim działalność agrobiznesu.<sup>79</sup> W dużej mierze sytuacja ta jest zresztą konsekwencją sygnalizowanego braku precyzyjnej definicji gospodarstwa rodzinnego, jako preferowanej formy działalności rolniczej. W obecnej rzeczywistości instytucje federalne – swobodnie definiując gospodarstwa tego typu – dotują bowiem największe i najbogatsze jednostki produkcyjne, umieszczając je w kategorii gospodarstw rodzinnych.

Opisana sytuacja zachęca niektórych przedstawicieli doktryny do formułowania postulatów o konieczności głębokiej reformy systemu subwencjonowania rolnictwa w USA, tak by w większym zakresie korzystały z niego także małe gospodarstwa rodzinne. Najbardziej radykalna propozycja zakłada całkowitą likwidację jakichkolwiek form wsparcia i stworzenie w konsekwencji rynku produktów rolnych wolnego od publicznych subsydiów.<sup>80</sup> W myśl bardziej umiarkowanych postulatów subwencje należałoby utrzymać, niemniej kierować je do rolników stosujących zrównoważone metody produkcji, umożliwiając im w ten sposób obniżenie cen za wytwarzane przez nich produkty, które stałyby się bardziej konkurencyjne względem produktów wytwarzanych metodami industrialnymi.<sup>81</sup> Jeszcze inne propozycje zakładają wprowadzenie zupełnie nowych systemów pomocowych, polegających np. na zastąpieniu dotychczasowych subsydiów programami wsparcia dochodów rolniczych za pośrednictwem kredytów udzielanych przez instytucje federalne, których zwrot w przypadku nagłego załamania cen rynkowych na produkty rolne następowałby poprzez przekazanie tych produktów przez zadłużonych rolników do rezerwy rządowej.<sup>82</sup> W konsekwencji, zdaniem niektórych autorów, za pomocą radykalnej reformy systemu subwencjonowania można by osiągnąć zasadniczy cel, jakim jest rolnictwo zrównoważone, sprzyjające ochronie środowiska i zdrowia ludności, jak również jakości życia na wsi, którego nieodłącznym elementem są gospodarstwa rodzinne.<sup>83</sup>

Należy wszelako podkreślić, że pogląd o konieczności ochrony małych gospodarstw rodzinnych nie jest w amerykańskiej doktrynie agrarystycznej przyjmowany jednomyślnie; niektórzy autorzy wprost kwestionują potrzebę szczególnej opieki nad gospodarstwami rodzinnymi, wskazując, że przywiązanie do tej instytucji ma obecnie w USA raczej jedynie sentymentalny charakter, a tendencja do koncentracji jest procesem nieodwracalnym i jedynym uzasadnionym ekonomicznie. Wskazują oni ponadto na ograniczone znaczenie gospodarstw rodzinnych dla ochrony środo-

79 Obserwacji tej nie zmienia okoliczność, że *Farm Bills* z 2008 i 2014 roku zawierają także regulacje, traktowane jako sprzyjające małym gospodarstwom rodzinnym, przewidując zwiększenie środków na programy skierowane na zachowanie gruntów rolnych (*conservation programs*) oraz na promocję żywności ekologicznej (*organic food*). Por. M.J. Wender, *Goodbye Family Farms...*, *op. cit.*, s. 161–162.

80 W.S. Eubanks, *The Sustainable Farm Bill...*, *op. cit.*

81 M.J. Wender, *Goodbye Family Farms...*, *op. cit.*, s. 163.

82 *Ibidem*, s. 164.

83 W.S. Eubanks, *The Sustainable Farm Bill...*, *op. cit.*

wiska naturalnego, podnosząc, że w rzeczywistości rolnicy prowadzący takie jednostki – ze względu na postępującą standaryzację i uniformizację produkcji – stosują te same metody produkcyjne co wielkie gospodarstwa industrialne.<sup>84</sup>

Ta ostatnia uwaga pozwala dostrzec, że znaczenie małych gospodarstw rodzinnych może być jednak kwestionowane i to nie tylko przez instytucje federalne, ale samych przedstawicieli doktryny agrarystycznej. W tym kontekście przyszłość małych gospodarstw rodzinnych w USA należy określić jako co najmniej niepewną.

---

84 Por.: S.C. Bahls, *Preservation of Family Farms...*, *op. cit.*, s. 322–327.

FAMILY FARMS IN THE USA – THEIR STATUS, IMPORTANCE  
AND CURRENT PROBLEMS

Keywords: family farm, small family farm, American agriculture

The article discusses a wide range of issues concerning an American conception of the family farm, taking into account its historical genesis and current approach of US institutions and American doctrine. In this context, the author aims to verify traditional argument, that family farms constitute the basis of American agriculture.

An attempt to achieve above-mentioned purpose of the paper affects strongly its construction. In the first part of the article, the Author describes American notion of the “family farm” and its numerous definitions within US state and federal law, as well as doctrinal statements. The second part of the paper is devoted to the importance of small family farms to the American economy and to the role, which these units actually play in the American agriculture. Furthermore, the Author makes an attempt to indicate the most important problems that currently face small family farms in the US. Finally, in the last part of the article, the Author tries to describe the methods of family farms support, which is provided by different public entities – first of all United States Department of Agriculture, but also state legislatures and court jurisdiction (case-law).



## **Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi do projektu Polskiego Stronnictwa Ludowego**

Z dniem 1 maja 2016 r. minie 12 lat od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W obrocie nieruchomościami rolnymi jest to bardzo istotna, szczególna data. Jej upływ oznacza koniec terminu przejściowego na zakup nieruchomości rolnych i leśnych położonych w Polsce przez obywateli państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej, jaki został wynegocjowany i zapisany w załączniku nr 12 Traktatu Akcesyjnego.<sup>2</sup> Od tego momentu obywatele państw członkowskich UE oraz Szwajcarii będą mogli na równych zasadach jak obywatele polscy nabywać własność nieruchomości rolnych położonych w Polsce. Ponownie narasta wśród polskich rolników niepokój i obawa, że nieruchomości położone w Polsce staną się przedmiotem wzmożonego zainteresowania nabywców z innych krajów Unii Europejskiej. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r., o kształtowaniu ustroju rolnego,<sup>3</sup> nie daje gwarancji w pełni skutecznego przeciwdziałania możliwości nabywania własności nieruchomości rolnych przez obywateli innych państw. Stąd też pojawia się postulat wzmocnienia ochrony, także przed spekulacyjnym wykupywaniem nieruchomości rolnych przez obywateli polskich, którzy traktują je jak lokatę kapitału i nie gwarantują ich rolniczego wykorzystania.

Do Sejmu wpłynęły dwa projekty poselskie dotyczące zmian w sferze gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Pierwszy z nich – projekt Prawa i Sprawiedliwości – obejmuje nowelizację dotychczasowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,<sup>4</sup> bazując na dotychczas istniejących instrumentach kontroli obrotu, jakim jest prawo pierwokupu i prawo wykupu (nazywane też prawem nabycia – art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego). Zostało przewidziane bardzo istotne ograniczenie w rozporządzaniu nieruchomością, wątpliwe pod względem zgodności z Konstytucją. Mianowicie przez 10 lat od dnia nabycia, rolnik będzie zobowiązany osobiście

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Traktat Akcesyjny podpisany w Atenach dnia 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. Nr 90, poz. 864 ze zm.

3 Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 803.

4 Druk sejmowy nr 1659. PiS złożyło również projekt nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, druk sejmowy nr 1925.

prowadzić gospodarstwo rolne, do którego zostanie włączona nabywana nieruchomości. W tym czasie nie będzie też można zbyć, obciążyć, ani oddać nabytej nieruchomości w użytkowanie innym podmiotom. Postanowienie podobnej treści jest zawarte w projekcie nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego autorstwa PSL w części zmieniającej ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Pomysł PSL zakłada nieco mniejsze obostrzenia i odnosi je do nieruchomości nabytej z Zasobu. Obejmuje zakaz przenoszenia własności nieruchomości przez 10 lat od dnia nabycia (wyjątkiem jest zbycie na rzecz podmiotów wskazanych w art. 12 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 projektu) oraz wymóg osobistego prowadzenia na niej działalności rolniczej w tym okresie. Propozycja PSL przewiduje dodatkowo karę pieniężną za niedochowanie projektowanych wymogów.

Propozycje PiS i PSL są nieprzemyślane od strony praktyki prowadzenia działalności rolniczej, ograniczenia sięgają zbyt głęboko w istotę prawa własności, prawo rozporządzania własnością, co jest sprzeczne z Konstytucją. Zakaz obciążania nieruchomości obejmuje zakaz ustanawiania na niej służebności gruntowych i osobistych, także służebności przesyłu, nieruchomość ta nie będzie mogła być przedmiotem umowy dożywocia. Wyłączone jest ustanowienie na niej hipoteki.<sup>5</sup> Projektowane przepisy zarówno PiS, jak i PSL odnoszące się do ograniczeń zbywania, obciążaniu nabytej nieruchomości w proponowanym brzmieniu nie powinny zostać przyjęte.

Projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego opracowany przez PSL przewiduje równocześnie zmiany w innych ustawach.<sup>6</sup> Oprócz znanych i funkcjonujących na podstawie obecnej ustawy z 11 kwietnia 2003 r. mechanizmów kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w postaci prawa pierwokupu i wykupu przysługującego Agencji Nieruchomości Rolnych, działającej na rzecz Skarbu Państwa, projekt ustawy zakłada jeszcze bardziej intensywny nadzór nabycia nieruchomości rolnych przez Agencję. Argumentem jest to, że aktualne instrumenty nie realizują w pełni celów kształtowania ustroju rolnego; szczególny niepokój wśród projektodawców wzbudza systematyczne i stałe zmniejszanie się powierzchni użytków rolnych w Polsce, widoczne jest rozdrobnienie gospodarstw rolnych, a jedną z przyczyn są nieracjonalne podziały gospodarstw.<sup>7</sup> Aby skuteczniej przeciwdziałać tym trendom, PSL w projekcie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zawarło nowe mechanizmy, które w założeniu efektywniej niż dotychczasowe mają oddziaływać

5 W projekcie PSL zostało zawarte postanowienie, że Agencja może wyrazić pisemną zgodę na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu, wówczas kara pieniężna nie będzie stosowana.

6 W ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm., ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm., ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych, tekst jednolity Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.

7 Uzasadnienie projektu.

na strukturę agrarną państwa. Nie wydaje się jednak, aby proponowane środki miały w sposób znaczący polepszyć tę strukturę. Przede wszystkim przedstawiciele nauki prawa rolnego w niedługim czasie po wejściu w życie obecnie obowiązującej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wskazywali na jej mankamenty oraz niską przydatność w realizacji celów określonych w jej art. 1.<sup>8</sup> W szczególności Prof. A. Lichorowicz zgłosił szereg krytycznych uwag odnoszących się do rozwiązań zawartych w obecnej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym tak podstawowych kwestii, jak definicja gospodarstwa rodzinnego.<sup>9</sup> Część zostało uwzględnionych w nowelizacji ustawy z dnia 6 maja 2010 r.,<sup>10</sup> w zakresie odnoszącym się do kwalifikacji rolniczych oraz pracy w gospodarstwie. Nie zostały jednak usunięte najważniejsze niedociągnięcia ustawy: jej skuteczności w odniesieniu do poprawy struktury gruntowej rolnictwa, pojęcia gospodarstwa rodzinnego oraz rolnika indywidualnego, przedmiotowego zakresu prawa wykupu, uszczelnieniu występujących luk, umożliwiających obchodzenie ustawy przez cudzoziemców, nadmiernej roli oraz ingerencji Agencji Nieruchomości Rolnych w obrót nieruchomościami rolnymi oraz przede wszystkim wprowadzenia jednolitej regulacji, podobnego zakresu ingerencji i kontroli w obrocie *intervivos*, jak i *mortis causa*. Można było oczekiwać, że wskazane w piśmiennictwie braki będą usunięte w projektach nowej ustawy regulującej ustrój rolny. Niestety, tak się nie stało. Projekt PSL wykorzystuje dotychczasowe rozwiązania, w nieznacznym stopniu uwzględnia uwagi przedstawicieli doktryny, czyniąc to w odniesieniu do zagadnień o drugorzędnym charakterze, a proponowane nowe rozwiązania wywołują znaczące wątpliwości co do skuteczności oddziaływania na strukturę agrarną.

8 Zob. w szczególności A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, KPP 2004, z. 2, s. 385 i n.; *idem*, Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 3, s. 11 i n.; S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, tom V, s. 168 i n.; E. Gniewek, Obowiązki notariusza w świetle współczesnych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi, [w:] E. Gniewek (red.), Zawieranie i wykonywanie umów. Wybrane zagadnienia, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 26167, Wrocław 2004, s. 29 i n.; Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Rejent” 2003, nr 9 (cz. I), s. 48 i n., nr 11 (cz. II), s. 113 i n.; L. Błądek, Niektóre rozważania na temat ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Rejent” 2003, nr 9, s. 140 i n.; D. Łobos-Kotowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa 2004, s. 133; T. Kurowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, tom VII, s. 21 i n.; E. Klat-Górska, Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. II), „Rejent” 2004, nr 6, s. 86. Wskazuje się, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jest niezgodna z prawem Unii Europejskiej, zob. M. Mataczyński, W kwestii zgodności ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, „Rejent” 2004, nr 9, s. 73 i n. Jedynie R. Szytk, stwierdza, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w sposób kompleksowy urzeczywistnia zasadę zawartą w art. 23 Konstytucji, zob. R. Szytk, Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego, „Rejent” 2003, nr 9, s. 21. Zob. też wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK -A 2010, nr 3, poz. 23, w którym Trybunał orzekł, że art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest zgodny z Konstytucją.

9 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania..., *op. cit.*, s. 399 i n.

10 Ustawa o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 110, poz. 725.

Projekt zakłada utworzenie rejestru nieruchomości rolnych, który ma być prowadzony w systemie elektronicznym przez Agencję Nieruchomości Rolnych (proponowany art. 5). Według projektodawców celem rejestru będzie przeciwdziałanie nieformalnemu obrotowi nieruchomościami rolnymi. W doktrynie było wskazywane, że to nadmierny rygoryzm oraz zbyt daleko posunięta kontrola obrotu rolnego sprawia, że rolnicy obchodzą przepisy, co skutkuje zagrożeniem dla pewności i bezpieczeństwa obrotu.<sup>11</sup> Jak wskazywał Prof. A. Stelmachowski, miało to miejsce w przeszłości w obrocie ziemią, gdzie nazbyt rozbudowane wymogi skutkowały obrotem nieformalnym, mimo nieważnych transakcji następowała zmiana posiadania.<sup>12</sup> Niewątpliwie projekt ustawy zakłada bardzo daleko posuniętą kontrolę obrotu w celu przeciwdziałania nabywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. Skutki uszczelniania obrotu będą bardzo mocno odczuwane przez rolników. Uchwalenie projektu ustawy spowoduje, że każdy podmiot, w którego posiadaniu jest nieruchomość rolna w ciągu roku od wejścia w życie ustawy będzie zobowiązany do złożenia wniosku o wpis do rejestru. Zmiana posiadania nieruchomości lub jej części będzie wymagała złożenia odpowiedniego wniosku o wpis w ciągu 14 dni od jej objęcia w posiadanie. Projektodawcy posługują się ogólnym sformułowaniem posiadacza, nie odnosząc tego wyłącznie do posiadania samoistnego. Obowiązek złożenia wniosku dotyczy, jak z tego wynika, także posiadacza zależnego, aczkolwiek należy pamiętać o treści art. 337 kc.<sup>13</sup> Do wniosku posiadacz będzie dołączał kopie dokumentów uzasadniających wpis, jego zmianę lub wykreślenie z rejestru. Projektodawca nie doprecyzował, że mają to być kopie poświadczone za zgodność z oryginałem, co sugeruje, że wystarczy kserokopia dokumentu. Nie wydaje się to jednak słuszne, uwzględniając skutki prawne takiego wpisu (początek biegu terminu zasiedzenia art. 19 projektu) oraz możliwość fałszerstwa dokumentu, na podstawie którego będzie dokonywany wpis.

W związku z funkcjonowaniem nowego rejestru kolejny obowiązek informacyjny zostanie też nałożony na notariuszy. Będą oni zawiadamiać Agencję o zawartych umowach przenoszących własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości rolnych albo ich części. Mówi o tym art. 7 ust. 1 projektu, wskazując, że zawiadomienie to będzie następowało w formie elektronicznej przez przesłanie kopii odpisu aktu notarialnego. Projektowany przepis wywołuje wątpliwości. Przede wszystkim przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nie następuje z chwilą zawarcia umowy w formie aktu notarialnego – podpisania aktu przez stawających i przez notariusza, konieczny jest wpis do księgi wieczystej, który ma charakter konstytu-

11 A. Lichorowicz, Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu aktualnego, postulaty *de lege ferenda*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 1–2, s. 17.

12 A. Stelmachowski, Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 256, 257; *idem*, [w:] System Prawa Prywatnego, t. 3, Prawo rzeczowe, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007, s. 103–104, s. 116–117.

13 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny, tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 121.

tywny. Dopiero z chwilą wpisu następuje przeniesienie użytkowania wieczystego<sup>14</sup> (art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Odmowa wpisu przez sąd wieczystoksięgowy oznacza, że nie dojdzie do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego na nabywcę. Natomiast Agencja Nieruchomości Rolnych po zawiadomieniu przez notariusza dokona z urzędu zmiany w rejestrze (art. 7 ust. 2 projektu ustawy). Spowoduje to niezgodność zapisu w rejestrze z rzeczywistym stanem prawnym. Należy postulować o wykreślenie z projektu ustawy zapisu odnoszącego się do obowiązku notariusza przesyłania kopii odpisu umowy przeniesienia prawa użytkowania wieczystego. Podmiotem zobowiązanym do złożenia odpowiedniego wniosku o zmianę wpisu w rejestrze nieruchomości rolnych powinien być nabywca prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, zaś jako podstawę wpisu trzeba wskazać prawomocne postanowienie sądu, wydziału ksiąg wieczystych o dokonanym wpisie prawa użytkowania wieczystego.

Kompletność oraz pewność informacji gromadzonych w rejestrze nieruchomości rolnych wymagałaby, aby notariusz przysyłał do rejestru także odpowiednią informację o obciążeniu nieruchomości rolnej ograniczonymi prawami rzeczowymi oraz dzierżawą. W szczególności długotrwałe prawo użytkowania czy umowa dzierżawy stwarza możliwość prowadzenia działalności rolniczej na terenie Polski przez cudzoziemców. Aby zabezpieczyć pewność obrotu należałoby obowiązkiem złożenia wniosku obciążyć także notariusza, który na żądanie stron umowy sporządzałby odpowiednią czynność notarialną, a której przedmiotem byłaby nieruchomość rolna. Trzeba pamiętać, że zgodnie z projektem, umowa dzierżawy ma być zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności, a jej przedmiotem może być wyłącznie taka nieruchomość rolna lub jej część, która została wpisana do rejestru, a wydzierżawiający jest w nim wpisany jako jej właściciel lub posiadacz.

Uwagę zwraca bardzo nieprecyzyjny zapis dotyczący sposobu przesłania przez notariusza zawiadomienia do Agencji w postaci kopii odpisu aktu notarialnego umowy, na podstawie której została przeniesiona własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości rolnej lub jej części. Projektodawca stwierdza, że ma to nastąpić „drogą elektroniczną” (art. 7 ust. 1). Oznacza to, że wiadomość wysłana pocztą elektroniczną z dołączonym załącznikiem kopii odpisu aktu notarialnego będzie odpowiednim sposobem zawiadomienia. Jednak należy zgłosić zastrzeżenia w kwestii przesyłania przez notariuszy jakichkolwiek informacji, dokumentów zawierających dane stron czynności notarialnej oraz treści tej czynności w postaci, jaka nie będzie należycie zabezpieczona przed możliwym ujawnieniem wiadomości w nich

14 Sąd Najwyższy w wyrok z dnia 5 lipca 2001 r., sygn.II CKN 1220/00, OSP 2002, nr 9, poz. 123 słusznie stwierdza, że nabywca użytkowania wieczystego w drodze umowy nie może rozporządzać tym prawem przed wpisaniem go w księgę wieczystą jako użytkownika wieczystego. Zob. też uchwałę SN z dnia 21 maja 2002 r., sygn. III CZP 29/02, OSN 2003, nr 6, poz. 76, wyrok SN z dnia 8 lipca 2005 r., sygn.II CK 208/05, Lex nr 603856, postanowienie SN z dnia 27 października 2006 r., sygn.I CSK 184/06, Lex nr 398439.

zawartych osobom trzecim. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Prawo o notariacie<sup>15</sup> notariusz jest obowiązany zachować tajemnicę, co do okoliczności sprawy, o których dowiedział się w związku z dokonywaną czynnością notarialną.<sup>16</sup> Wysyłanie wiadomości zwykłą pocztą internetową bez odpowiedniego zabezpieczenia systemu stanowi zagrożenie naruszenia tajemnicy notarialnej. Notariusze zgłaszali swoje zastrzeżenia i obawy w związku z udostępnianiem danych na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.<sup>17</sup> Dane te są przesyłane w postaci elektronicznej z wykorzystaniem bezpiecznego podpisu elektronicznego. W przypadku rejestru nieruchomości projektodawca nie wspomina o wykorzystaniu tej bezpieczniejszej formy.

W treści projektowanego art. 7 ust. 1 nie został wskazany termin, w jakim notariusz jest zobowiązany przesłać kopię odpisu aktu notarialnego Agencji Nieruchomości Rolnych. Można przyjąć w drodze analogii, że powinien uczynić to w ciągu 14 dni od zawarcia umowy przenoszącej własność, powołując się na adekwatny obowiązek właściciela lub posiadacza określony w art. 8 ust. 1 projektu. Termin 14-dniowy przesłania odpisu aktu notarialnego wiąże notariusza na podst. art. 23 ust. 5 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne,<sup>18</sup> w przypadku gdy konieczne jest dokonanie zmian w ewidencji gruntów i budynków.

Zasadne jest zgłoszenie postulatu, aby zamiast odpisu aktu notarialnego (kopii odpisu aktu notarialnego), który stanowi powtórzenie treści oryginału aktu notarialnego, notariusz przysyłał jedynie wyciąg aktu, zawierający informacje niezbędne do prowadzenia rejestru nieruchomości rolnych. Przesłanie w formie odpisu treści całego aktu notarialnego, zawierającego także niejednokrotnie oświadczenia stron o stosunkach osobistych i rodzinnych stron jest zbędne i stanowi zagrożenie naruszenia prawa do prywatności stron czynności notarialnej przez osoby obsługujące przyszły rejestr. Takie propozycje zostały już zgłoszone w odniesieniu do danych przekazywanych przez notariuszy do poszczególnych organów oraz instytucji, którym notariusz jest zobowiązany przysyłać wypisy aktów notarialnych. Argumentem jest przekroczenie tajemnicy notarialnej.<sup>19</sup>

W przypadku, gdy zbywcę reprezentuje Agencja, czyli przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej na podst. art. 12 projektu, notariusz byłby zwolniony z obowiązku zawiadamiania Agencji. Brak jest tożsamesgo postanowienia odnoszącego się do sytuacji, gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest Agencja, wykonująca prawo nabycia z art. 15 ust. 4 projektu (ma zastąpić prawo pierwokupu z art. 3

15 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r., tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 164 ze zm.

16 Zob. szerzej W. Boć, Status prawny notariusza, Łódź 2010, s. 152 i n.

17 Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r., tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 455.

18 Ustawa z dnia 17 maja 1989 r., tekst jednolity Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

19 W. Boć, Status prawny..., *op. cit.*, s. 162 i lit. tam powołana, A. Redelbach, Tajemnica zawodowa notariusza w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle zasady poszanowania życia prywatnego, „Rejent” 1999, nr 6-7, s. 33.

ust. 4 obecnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego) oraz prawo wykupu z art. 17 ust. 1 projektu (art. 4 ust. 1 obecnej ustawy).

Oprócz wskazanych usterek i niedociągnięć związanych z przekazywaniem informacji do planowanego rejestru nieruchomości, wątpliwości wzbudza już sam sens tworzenia kolejnej bazy danych o nieruchomościach obok ksiąg wieczystych i ewidencji gruntów i budynków (w przyszłości kataster nieruchomości). Zarówno księgi wieczyste, jak i ewidencja zawierają informacje, jakie będą gromadzone w planowanym rejestrze,<sup>20</sup> można przypuszczać, że są one nawet bardziej szczegółowe. O ile informacje gromadzone w księgach mogą nie być aktualne (dotyczy to w szczególności informacji z działu I-O obejmującego powierzchnię, położenie działek) to dane w ewidencji, które służą ustaleniu stanu faktycznego, pełnią funkcję informacyjną, stanowią podstawę wpisu i zmian wpisu nieruchomości do księgi wieczystej są aktualne. W związku z tym należy zastanowić się i rozważyć wykorzystanie ewidencji gruntów i budynków z ewentualną niezbędną modyfikacją i zmianą dostosowującą gromadzone w ewidencji informacje do potrzeb Agencji Nieruchomości Rolnych niż tworzenie nowej bazy danych. Konieczne jest zmniejszenie biurokratyzacji, mnożenia i powielania wymagań dotyczących składania dokumentów zawierających takie same informacje w kolejnych instytucjach państwowych. Agencja Nieruchomości Rolnych jest instytucją o wybitnym charakterze politycznym, dostęp do tak ważnych informacji przez osoby o nadaniu partyjnym może wzbudzać obawy. Rejestr to także koszty finansowe związane z jego utworzeniem, stworzeniem odpowiedniego oprogramowania komputerowego, zabezpieczenia przed dostępem oraz dokonywaniem w nim zmian i wpisów przez osoby trzecie, to także wydatki związane z jego funkcjonowaniem i aktualizacją danych. Również ten aspekt należy wziąć pod uwagę, gdyż pomnaża to koszty funkcjonowania Agencji Nieruchomości Rolnych. Poruszając zagadnienie zasadności tworzenia rejestru uwzględnić należy funkcje, jakie projektodawca wiąże z jego działaniem. Na podstawie danych gromadzonych w rejestrze będą wydawane przez Agencję lub Dyrektora oddziału zaświadczenia niezbędne do stwierdzenia, że dana osoba jest rolnikiem indywidualnym (art. 23 ust. 1 oraz projektu). Jest to zaświadczenie o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego oraz zaświadczenie, potwierdzające powierzchnie posiadanych użytków rolnych. Co roku również będą na stronie internetowej Agencji publikowane informacje o średnich cenach sprzedaży nieruchomości rolnych w każdym powiecie w poprzednim roku (art. 10 projektu). Informacje te są gromadzone i dostępne w ewidencji gruntów i budynków, podobnie jak informacje niezbędne do wydania przez Dyrektora oddziału decyzji wskazanych w art. 11 ust. 5

---

20 Projekt ustawy zawiera jedynie przykładowe wskazanie wymaganych w zgłoszeniu do rejestru danych, ich uszczegółowienie będzie zawarte w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na podst. art. 9 ust. 2 projektu ustawy.

pkt 1 i 2.<sup>21</sup> Uwagę zwraca postanowienie art. 11 ust. 5 pkt 3, na podstawie którego Dyrektor wydaje decyzję potwierdzającą, że zbywana nieruchomość lub jej część ma zapewniony dostęp do drogi publicznej. Konieczne jest tu sprawdzenie mapy ewidencyjnej dostępnej w ewidencji, ukazującej położenie nieruchomości w przestrzeni.

Z funkcjonowaniem rejestru projektodawca połączył bardzo istotny skutek prawny, modyfikujący zasadę obowiązującą na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego. Mianowicie od daty wpisu w rejestrze, a nie jak to jest w art. 172 kc. od daty objęcia nieruchomości w posiadanie, liczony jest termin wymagany do stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości. W uzasadnieniu projektu zostało stwierdzone, że wymóg wpisu ma zapobiegać obrotowi nieformalnemu nieruchomości. Do rejestru, zgodnie z projektem, ma być wpisany podmiot, który wszedł w posiadanie nieruchomości, zatem zarówno właściciel (który będzie posiadaczem samoistnym), jak i posiadacz zależny (przy czym posiadanie zależne nie prowadzi do zasiedzenia nieruchomości). Podstawą wpisu jest wniosek wraz z dołączonymi do niego kopiami dokumentów m.in. dotyczącymi podstawy władania nieruchomością. Zatem, żeby zostać wpisanym do rejestru należy wykazać tytuł prawny do nieruchomości, w konsekwencji bez ważnego dokumentu potwierdzającego podstawę władania nieruchomością nie będzie można uzyskać wpisu do rejestru.

Przesłanką zasiedzenia jest posiadanie samoistne oraz upływ odpowiedniego czasu, którego długość jest determinowana dobrą lub złą wiarą posiadacza. Nie jest możliwe stwierdzenie zasiedzenia, gdy nieruchomość znajduje się we władaniu posiadacza zależnego. W istocie art. 19 projektu ma za zadanie wyeliminowanie możliwości zasiedzenia nieruchomości rolnej przez cudzoziemców, którzy objęli nieruchomość w posiadanie na podstawie umów nieformalnych. Teoretycznie jest możliwe, jednak w praktyce wątpliwe, aby cudzoziemiec objął nieruchomość w posiadanie i był posiadaczem samoistnym na podstawie umowy sprzedaży bez dochowania formy aktu notarialnego, zatem umowy nieważnej. Cudzoziemiec podejmuje bowiem ryzyko, że po kilku latach zbywca wystąpi z roszczeniem windykacyjnym. Cudzoziemiec może mieć w takiej sytuacji problem z uzyskaniem zwrotu ceny, jaką zapłacił za nieruchomość.

W doktrynie A. Stelmachowski podkreślał funkcję posiadania jako korektury własności,<sup>22</sup> wskazywał też na funkcję zasiedzenia, jaką jest dostosowanie stanu prawnego do układu stosunków faktycznych.<sup>23</sup> Uzależnienie rozpoczęcia biegu terminu zasiedzenia od wpisu do rejestru powoduje, że wpis nie stanowi jedynie po-

21 Już we wniosku o wydanie decyzji należy podać informacje, które są zawarte w rejestrze, pojawia się zatem pytanie o sens istnienia rejestru.

22 A. Stelmachowski, *Zarys...*, *op. cit.*, s. 254, 257.

23 A. Stelmachowski, [w:] T. Dybowski (red.), *System...*, *op. cit.*, s. 392.

twierdzenia stanu prawnego, ale zawiera pewne elementy o charakterze konstytucyjnym.

Niektóre ze zgłoszonych w projekcie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego rozwiązań wywołują wątpliwości co do ich zgodności z 21 Konstytucji i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ingerują one w istotę własności, ograniczają klasyczną triadę uprawnień właściciela, wywodzącą się z prawa rzymskiego. Prawo własności wyraża najszerzy zakres stosunku podmiotu do dóbr materialnych, nie jest to jednak prawo stanowiące absolutny monopol właściciela.<sup>24</sup> Może podlegać ograniczeniom, których zakres i forma zostały określone art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stwierdza, że ograniczenia prawa własności nie mogą naruszać istoty tego prawa. Trybunał Konstytucyjny wskazywał co stanowi istotę prawa własności, której naruszenie nie jest dopuszczalne. W wyroku z dnia 25 maja 1999 r. stwierdził, że ograniczenia nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności. Trybunał zaznaczył, że podstawowym uprawnieniem właściciela jest rozporządzanie rzeczą, co oznacza możliwość wyzbycia się własności i obciążenia rzeczy. Jest to trzon prawa własności.<sup>25</sup> Projekt ustawy narusza istotę własności, ograniczając prawo właściciela nieruchomości rolnej do rozporządzania nią. W szczególności jest to widoczne w przepisach, które nakazują sprzedaż nieruchomości rolnej lub jej części za pośrednictwem Agencji Nieruchomości Rolnych oraz planowanych zmianach w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, dokonywanych równocześnie wraz z projektem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (dodany art. 29a).

Projekt PSL znacząco wzmacnia pozycję Agencji Nieruchomości Rolnych w obrocie nieruchomościami rolnymi, mimo że w piśmiennictwie prawa rolnego są krytyczne wypowiedzi odnoszące się do zadań powierzonych Agencji na podstawie obecnej ustawy.<sup>26</sup> Przykładem dalszego rozszerzania kompetencji Agencji Nieruchomości Rolnych jest projektowane wprowadzenie obowiązkowego pośrednictwa Agencji przy umowie sprzedaży nieruchomości rolnej i to niezależnie od jej powierzchni. Na tle dotychczasowych przepisów, rola Agencji ogranicza się do kontroli obrotu. Jest ona informowana o zawartych umowach przenoszących własność nieruchomości rolnych; może ingerować w umowne nabycie nieruchomości, wykonując przysługujące jej prawo pierwokupu lub prawo wykupu.<sup>27</sup> Projekt zakłada nie tylko aktywne uczestnictwo Agencji przy zawieraniu umowy sprzedaży; rola Agencji będzie zdecydowanie większa. Przede wszystkim będzie ona ustalała ze zbywcą cenę nieruchomości, przy czym będzie mogła zwrócić się w tej kwestii do sądu,

24 A. Stelmachowski, Zarys..., *op. cit.*, s. 174.

25 SK 9/98, Dz.U. 1999 Nr 49, poz. 498, zob. także wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, Dz.U. z 1999 r. Nr 3, poz. 30.

26 S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego..., *op. cit.*, s. 172, 182.

27 Prawo pierwokupu oraz prawo wykupu nie przysługują w przypadkach wskazanych w ustawie. W praktyce wyłączenia dotyczą znaczącej liczby ogółu zawieranych umów.

w przypadku gdy nie będzie można ze zbywcą ustalić sumy pieniężnej, a zaproponowana we wniosku o dokonanie sprzedaży za pośrednictwem Agencji cena będzie odbiegać o więcej niż 20% od kwot stanowiących średnią cenę sprzedaży nieruchomości w powiecie (z uwzględnieniem powierzchni i klasy użytków). Sposób ustalenia ceny, wpływ na jej wysokość Agencji, ograniczenie czy nawet odebranie w tak ważnym aspekcie wyłącznych uprawnień właściciela niewątpliwie wywoła uzasadnione protesty rolników.

Sprzedawca nie będzie uczestniczył w procedurze wyłonienia nabywcy, jest tu pozbawiony aktywnego wpływu, to również ingerencja w prawo właściciela, w rozporządzanie prawem własności. Osoby zainteresowane nabyciem nieruchomości będą przedstawiane Agencji przez właściwą miejscowo izbę rolniczą spośród rolników indywidualnych zamieszkałych na terenie gminy miejsca położenia sprzedawanej nieruchomości lub gminy sąsiedniej. W uzasadnieniu zostało stwierdzone, że „podyktowane jest to potrzebą racjonalizowania obrotu nieruchomościami oraz dążeniem do wspierania obrotu międzysąsiedzkiego”. Projektodawca ponownie nie wsłuchał się w zgłaszane propozycje przedstawicieli nauki,<sup>28</sup> nie sięgnął też do rozwiązań sprawdzonych w praktyce w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.<sup>29</sup> Zakładany cel proponowanej ustawy, wskazany w art. 1 pkt 1, czyli poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych zostałby osiągnięty w szerszym wymiarze, gdyby zostało wprowadzone sąsiedzkie prawo pierwokupu. W sytuacji, gdy sprzedaż nieruchomości rolnej za pośrednictwem Agencji odbywa się w trybie przetargu, nabywcą jest ten podmiot, który zaoferuje wyższą cenę. Trudno tu dopatrzyć się wspierania obrotu sąsiedzkiego, gdy sąsiad zbywcy, aby polepszyć strukturę obszarową swego gospodarstwa będzie zmuszony zapłacić wyższą sumę pieniężną za nieruchomość, niż gdyby zostało ustanowione prawo pierwokupu z zapłatą ceny ustalonej ze sprzedającym. Co więcej, uzasadnione jest twierdzenie, że brak sąsiedzkiego prawa pierwokupu przy proponowanym trybie przetargowym sprzedaży nieruchomości zabezpiecza interesy Agencji, ponieważ na podstawie art. 16 ust. 4 projektu, gdy Agencja sprzedaje nieruchomość za cenę wyższą niż ustalona, zatrzyma połowę nadwyżki. Proponowany art. 16 ust. 4 powinien zostać usunięty, będzie on mógł stanowić przyczynę nienależytego zabezpieczania interesów sprzedającego przez Agencję. W jej interesie będzie ustalenie ze sprzedającym jak najniższej ceny sprzedaży nieruchomości, nie zaś zabezpieczenie jego praw. Ustalona cena będzie obowiązywała także w sytuacji, gdy to Agencja złoży oświadczenie o nabyciu nieruchomości na podst. art. 15 ust. 4 projektu. W projekcie prawo pierwokupu przysługujące Agencji z art. 3 ust. 4 obecnej ustawy o kształtowaniu ustroju zostaje zastąpione wskazanym oświadczeniem o nabyciu nieruchomości za cenę

28 S. Prutis, *Kształtowanie...*, *op. cit.*, s. 173-174.

29 P. Blajer, *Ewolucja szczególnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie hiszpańskim*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII, s. 116; A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu...*, *op. cit.*, s. 21.

określoną w pełnomocnictwie. Oświadczenie o nabyciu będzie mogło zostać złożone po udzieleniu Agencji pełnomocnictwa i powinno następować w formie aktu notarialnego ze względu na zapis w projekcie o odpowiednim stosowaniu przepisów KC o prawie pierwokupu. Umowa między Agencją a zbywcą będzie miała charakter umowy zobowiązująco-rozporządzającej, nie ma potrzeby zawierania wcześniejszej umowy warunkowej. Powinna ona zostać zawarta w ciągu miesiąca od złożenia oświadczenia. Konsekwencją zastosowania przepisów o pierwokupie będzie wyłączenie możliwości zbycia nieruchomości rolnej innemu podmiotowi niż Agencja.

W przypadku, gdy postępowanie nie doprowadzi do wyłonienia kandydata spośród rolników indywidualnych gminy miejsca położenia zbywanej nieruchomości lub gminy sąsiedniej, ani też Agencja niełoży oświadczenia o nabyciu w trybie art. 15 ust. 4 projektu, wówczas Agencja będzie mogła złożyć sprzedawcy ofertę nabycia nieruchomości lub jej części, wskazując cenę nabycia. Zbywca nieruchomości będzie mógł ofertę przyjąć lub odmówić zawarcia umowy lub w ciągu roku od dnia, w którym Agencja poinformuje go o niewyłonieniu nabywcy zbyć nieruchomość bez pośrednictwa Agencji. Projekt ustawy zastrzega, że w sytuacji gdy zaproponowana w ofercie cena nie będzie niższa niż 50% ceny określonej w pełnomocnictwie, zbywca z kolejnym wnioskiem o sprzedaż tej samej nieruchomości będzie mógł wystąpić dopiero po upływie roku od dnia otrzymania oferty.

Pośredniczenie przez Agencję w sprzedaży nieruchomości rolnej odbywa się na podstawie udzielonego przez rolnika pełnomocnictwa. Powinno ono zostać udzielone w formie aktu notarialnego.

Projekt zakłada, że pośrednictwo Agencji nie będzie stosowane, gdy w wyniku umowy sprzedaży własność nieruchomości rolnej zostanie przeniesiona m.in. na rzecz rolnika indywidualnego na powiększenie gospodarstwa rodzinnego, także osoby bliskiej zbywcy. W tych sytuacjach Agencja nie będzie też uprawniona do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej na podst. art. 15 ust. 4 projektu. Należy zauważyć, co było już wskazywane w doktrynie, że gdy zbycie następuje na rzecz osoby bliskiej, cel obecnej ustawy, a także zamierzony cel projektu ustawy nie będzie realizowany, ponieważ osoby bliskie nie muszą posiadać kwalifikacji rolniczych.

Widoczna jest niekonsekwencja projektodawcy. Z jednej strony zakłada się, że pośrednictwa Agencji nie stosuje się, gdy kupującym jest rolnik indywidualny i wówczas uprawnienie z art. 15 ust. 4 Agencji nie będzie przysługiwać. Z drugiej zaś strony, gdy to izba rolnicza poda wykaz rolników indywidualnych zainteresowanych nabyciem, Agencji będzie przysługiwać prawo nabycia, będzie mogła skutecznie zapobiec nabyciu nieruchomości przez te osoby. Jest to pewna niespójność.

Założeniem projektodawcy jest zapobieganie nabywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, kolejnym jest ograniczenie nabywania nieruchomości

rolnych przez osoby nieuprawnione, nabywające nieruchomości w innych celach niż prowadzenie produkcji rolnej.<sup>30</sup> Stąd też planowane wprowadzenie nowych instrumentów kontroli obrotu, jednak projektowane rozwiązania są niejasne, niespójne, zakładają różne mechanizmy ingerencji w obrót w odniesieniu do osób posiadających status rolnika indywidualnego w rozumieniu projektu ustawy.

Projektodawca tworzy instrument wspierania młodych rolników, którzy nie ukończyli 40 lat, ponieważ o nabycie nieruchomości będą mogą ubiegać się także rolnicy indywidualni, którzy nie prowadzą jeszcze gospodarstwa rolnego przez wymagany okres 5 lat (art. 29 ust. 3bb ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, który ma być dodany wprowadzoną ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego). Będą oni mogli przystąpić do przetargu na nabycie nieruchomości także gdy pośredniczyć będzie Agencja.

Pośrednictwo Agencji przy sprzedaży nieruchomości rolnej będzie wymagane niezależnie od powierzchni tej nieruchomości. Projektodawca nie określa minimalnej powierzchni, co jest zmianą w porównaniu do obecnego stanu prawnego. Prawo pierwokupu Agencji na podst. art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r., jak też prawo wykupu wskazane w art. 4 tej ustawy przysługuje Agencji w przypadku przeniesienia własności nieruchomości o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha, w pierwotnym tekście ustawy powierzchnia ta wynosiła 1 ha. Projektowany obowiązek pośrednictwa Agencji organizowania przetargu do sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni poniżej 1 ha wydaje się niezasadny; będzie powodował nadmierną biurokrację i pomnażanie kosztów. Słusznie wcześniej było podnoszone, że cel ustawy, jakim jest kształtowanie ustroju rolnego nie uzasadnia objęciem ustawą gruntów, które ze względu na zbyt mały obszar nie tworzą gospodarstwa rolnego w rozumieniu regulacji o podatku rolnym.<sup>31</sup> Na podstawie decyzji Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z powodu konieczności analizowania ok. 75 tys. umów rocznie, Agencja zrezygnowała z przysługującego jej prawa pierwokupu i wykupu w odniesieniu do nieruchomości o powierzchni poniżej 1 ha. Jednak jest to interpretacja nie znajdująca potwierdzenia w przepisach ustawy przed jej zmianą.<sup>32</sup>

Pozytywnie można ocenić zamieszczenie autonomicznego określenia osób, jakie należy uznać za osobę bliską na potrzeby projektowanej ustawy. Z kręgu została wyłączona kategoria osób pozostających z sobą w faktycznym stałym pożyciu. Bezsprzecznie wywoła to sprzeciw osób żyjących w związkach nieformalnych z powołaniem się na ograniczanie ich praw. Jednak po wejściu w życie ustawy o kształ-

30 Zob. uzasadnienie projektu ustawy.

31 Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności..., *op. cit.*, cz. I, s. 58-59; K. Stefańska, Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. V, s. 188 i n.

32 P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. V, s. 37 i lit. tam cytowana.

towaniu ustroju rolnego w doktrynie krytycznie przyjęto odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazując, że pojęcie faktycznego pożycia jest elastyczne i może być przyczyną łatwego obchodzenia przepisów ustawy przez cudzoziemców.<sup>33</sup> Natomiast nie został uwzględniony postulat, aby także zięć i synowa korzystali ze statusu osoby bliskiej, ze względu na to, że w obrocie rolnym są najczęściej nabywcami nieruchomości wraz z dziećmi zbywcy.<sup>34</sup> W praktyce wywołuje to sytuacje, które można określić jako groteskę. Przy ścisłym stosowaniu się do wymogów ustawy najpierw jest zawierana umowa np. darowizny na rzecz syna lub córki, ze względu na to, że są to osoby bliskie w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłączone jest prawo wykupu Agencji Nieruchomości Rolnej z art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Następnie jest zawierana druga umowa, na podstawie której syn lub córka przenoszą udział we współwłasności darowanej nieruchomości na rzecz współmałżonka albo też zawierają umowę majątkową małżeńską. Ponownie z powołaniem się na art. 4 ust. 4 lit. b wyłączone jest prawo wykupu. Z pewnością konieczność zawarcia dwóch umów, aby osiągnąć cel, jakim jest objęcie nabytej nieruchomości majątkiem wspólnym małżonków nie wzmacnia szacunku do obowiązującego prawa.

Do projektu zostało przeniesione prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy (art. 18). Służy ono realizacji celu, jakim jest poprawa struktury obszarowej gospodarstwa.<sup>35</sup> Proponowane zmiany w odniesieniu do obecnej regulacji obejmują wyłączenie tego prawa, gdy przeniesienie własności nieruchomości rolnej będzie następować na rzecz osoby bliskiej, Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Niestety projekt nie uwzględnia zgłaszanych w doktrynie zastrzeżeń co do obecnego brzmienia przepisu, nieścisłości co do użytych określeń („wykonywanie umowy dzierżawy”, a w innym miejscu „trwania umowy dzierżawy”).<sup>36</sup> Wymóg prawidłowej legislacji jednak powinien być przestrzegany, a zgłaszane wątpliwości co do użytych sformułowań uwzględnione.

Projektodawca przewidział także kontrowersyjne prawo określane jako prawo wykupu czy prawo nabycia przysługujące Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 17) w przypadku, gdy przeniesienie własności rolnej lub jej części nastąpi w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży. Szerzej zostało ujęte wyłączenie stosowania prawa wykupu przez Agencję ze względu na podmiot, na rzecz którego zbywca przeniósł własność nieruchomości rolnej. Oprócz umowy z następcą, Agencja nie będzie mogła skorzystać z prawa wykupu, gdy nabywcą będzie osoba, co do której wyłączone jest pośrednictwo Agencji przy sprzedaży nieruchomości. Można uznać, że każde ograniczenie tego prawa jest dobrym rozwiązaniem. Prawo wykupu bar-

33 A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, *op. cit.*, s. 406-407, 426. Zob. też Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej...*, *op. cit.*, cz. I, s. 67.

34 A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, *op. cit.*, s. 406-407.

35 S. Prutis, *Kształtowanie...*, *op. cit.*, s. 173.

36 E. Gniewek, *Obowiązki notariusza...*, *op. cit.*, s. 34.

dzo mocno ingeruje w uprawnienia właściciela. Jest ono powszechnie krytykowane w piśmiennictwie.<sup>37</sup> Zgłaszane uwagi dotyczyły też wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Jednak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r.<sup>38</sup> uznał art. 4 za zgodny z Konstytucją.

W uzasadnieniu projektu zostało stwierdzone, że Agencji przy wykorzystaniu prawa wykupu będzie realizowała politykę rolną państwa w zakresie poprawy struktury agrarnej. Nie pozostawia wątpliwości cel wprowadzenia do ustawy z 2003 r. nowego, nieznanego wcześniej polskiemu ustawodawstwu mechanizmu. Jest nim „uszczelnienie obrotu”, skuteczne zapobieganie nabywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, w sytuacji gdy do przeniesienia własności nieruchomości rolnej dochodziłoby przy wykorzystaniu innych umów niż umowa sprzedaży.<sup>39</sup> Prawo wykupu nie jest skutecznym mechanizmem kształtowania ustroju rolnego, poprawy struktury obszarowej, nie wypełnia funkcji zapobiegania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Liczba dokonywanych wykupów przez Agencję Nieruchomości Rolnych jest niewielka.<sup>40</sup>

Ponownie należy zaznaczyć, że w projekcie w postanowieniach odnoszących się do prawa wykupu (art. 17) nie zdecydowano się na usunięcie zgłaszanych w doktrynie niejasności co do praktycznego stosowania tego prawa w obrocie. Wątpliwości dotyczą tak podstawowych kwestii, jak rodzaj umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnych, co do których powinno mieć zastosowanie prawo wykupu oraz tego, czy ma to być umowa warunkowa.<sup>41</sup>

Mankamentem projektu jest brak regulacji odnoszącej się do obrotu *mortis causa*. Nie ma postanowień regulujących przejście własności nieruchomości rolnych na podstawie testamentu ani zapisu windykacyjnego. Na podst. art. 981<sup>1</sup> § 2 pkt 3 przedmiotem zapisu windykacyjnego może być gospodarstwo rolne. Należy pamiętać, że zapisobierca windykacyjny staje się właścicielem zapisanego mu w testamencie notarialnym gospodarstwa rolnego z chwilą śmierci spadkodawcy. Wydaje się, że prawo wykupu, o ile nadal zostanie utrzymane, powinno mieć zastosowanie przy zapisie windykacyjnym.

Pozytywnie należy się odnieść do zamieszczenia w projekcie postanowień, jakie mają przeciwdziałać nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych. Podobnie

37 Zob. jedynie przykładowo: A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, *op. cit.*, s. 415 i n.; S. Prutis, *Kształtowanie...*, *op. cit.*, s. 177 i n.; A. Stańko, Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. IV, s. 112 i n.; J. Matys, Niektóre problemy umowy dożywocia na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „*Nowy Przegląd Notarialny*” 2005, nr 1, s. 30 i n.

38 K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

39 A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, *op. cit.*, s. 415.

40 Zob. S. Prutis, *Kształtowanie...*, s. 180. W informacji o realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane zagadnienie nie ma podanej liczby dokonanych przez Agencję wykupów, zob. <http://www.anr.gov.pl/web/guest/251>

41 A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, *op. cit.*, s. 415; E. Gniewek, *Obowiązki notariuszy...*, *op. cit.*, s. 38 i n.

należy ocenić wprowadzenie minimalnej normy obszarowej. W obecnej ustawie nie ma takiej regulacji. A. Lichorowicz wskazywał, że jest to jedna z najbardziej istotnych jej luk, która rzutuje na brak skuteczności w odniesieniu do poprawy struktury gruntowej kraju, co stanowi przecież jeden z głównych celów.<sup>42</sup> Jednak należy rozważyć, czy projektowane ograniczenia zakazu podziału gospodarstw rolnych, które ujęte są szeroko, nie zniwelują sensu jego wprowadzenia, a co za tym idzie także spowodują, że cel projektu ponownie zostanie jedynie założeniem nie mającym odzwierciedlenia w praktyce obrotu.

Projektodawca posługuje się sformułowaniem „zbycie nieruchomości rolnej lub jej części”. Należy pamiętać, że przedmiotem obrotu jest zawsze nieruchomość jako całość, nie można zbyć części nieruchomości, która nie została wydzielona jako działka ewidencyjna.<sup>43</sup>

Skrótowe omówienie złożonego do Sejmu projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, autorstwa PSL pokazuje, że planowane rozwiązania, bazujące w dużej części na obecnej regulacji, nie zapewnią skutecznej realizacji celów zakreślonych w art. 1 projektu. Jak już miało to miejsce w 2003 r. główną przyczyną projektowanej ustawy nie jest potrzeba wprowadzenia skutecznych mechanizmów kształtowania ustroju rolnego, a przeciwdziałanie możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. Zdecydowanie negatywnie należy ocenić sytuację, w której projektodawca nie uwzględnia zgłaszanych przez przedstawicieli nauki prawa rolnego uwag odnoszących się do obecnego stanu prawnego oraz sugestii wskazujących możliwość poprawy istniejących nieścisłości. W konsekwencji nadal aktualne są słowa A. Lichorowicza wypowiedziane w 2005 r., że problem nowoczesnej, całościowej regulacji w zakresie oddziaływania na struktury gruntowe jest nadal otwarty.<sup>44</sup>

42 A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, *op. cit.*, s. 391, 429; *idem*, *Regulacja...*, *op. cit.*, s. 13.

43 Z. Truszkiewicz zwraca uwagę na konstrukcyjnie wadliwe pojęcie „nieruchomość rolna”. Ślusznie zaznacza, że przedmiotem obrotu własnościowego jest zawsze nieruchomość, bez względu na rodzaj użytków wchodzących w skład danej nieruchomości. Nieruchomość może obejmować zarówno użytki rolne oraz inne użytki, wówczas powstaje zagadnienie, która z nieruchomości jest nieruchomością rolną. Zob. szerzej Z. Truszkiewicz, *Regulacja prawna obrotu nieruchomościami rolnymi między żyjącymi – uwagi de lege ferenda*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2010, t. VIII, s. 35; zob. też B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2010, t. IV, s. 95 i n.

44 A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu...*, *op. cit.*, s. 30.

NEW ACT OF SHAPING AGRICULTURAL SYSTEM  
– REMARKS TO THE POLISH PEOPLE’S PARTY DRAFT BILL

Keywords: property right, agricultural lands, Agricultural Property Agency

The draft bill on shaping of the agricultural system which is to replace the current version of the Act of 11 April 2013 was submitted to the Parliament by Polish People’s Party in July 2014. Beyond aims listed in the article 1 of the Bill, undoubtedly it is also to create more effective than the present ones mechanisms counteracting the possibility of acquisition of agricultural lands by foreigners. Planned arrangements are partly based on the current Act of 2003 and there are also new instruments proposed, such as obligatory mediating of Agricultural Property Agency in the sales of every agricultural property irrespectively of its size, as well as prohibition of sale and encumbrance of the agricultural property purchased by tender for 10 year of the date of purchase. The proposals are ill-conceived from the agricultural activity practice point of view and the limitations go far beyond the nature of property right, which is contrary to the Constitution.

## Ochrona bioróżnorodności a prawa własności intelektualnej w rolnictwie

### 1. Wprowadzenie

Pojęcie „bioróżnorodność”, a w zasadzie „różnorodność biologiczna” znalazło swoją definicję legalną w art. 2 Konwencji o różnorodności biologicznej,<sup>2</sup> ogłoszonej i przyjętej w dniu 5 czerwca 1992 r. podczas międzynarodowej Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju,<sup>3</sup> która odbyła się w Rio de Janeiro.

Zgodnie z tą definicją: „różnorodność biologiczna oznacza zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów pochodzących, *inter alia*, z ekosystemów lądowych, morskich i innych wodnych ekosystemów oraz zespołów ekologicznych, których są one częścią. Dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz ekosystemami”

Natomiast cele, jakie prawodawca międzynarodowy stawia przed ww. aktem praw określa art. 1 Konwencji, wskazując, że:

„Celem niniejszej konwencji, realizowanymi zgodnie z jej odpowiednimi postanowieniami, jest ochrona różnorodności biologicznej, zrównoważone użytkowanie jej elementów oraz uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych, w tym przez odpowiedni dostęp do zasobów genetycznych i odpowiedni transfer właściwych technologii, z uwzględnieniem wszystkich praw do tych zasobów i technologii, a także odpowiednie finansowanie.”

W ścisłym związku z realizacją wskazanych wyżej celów Konwencji o bioróżnorodności pozostaje kolejna umowa międzynarodowa, a mianowicie Międzynarodowy traktat o zasobach genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa<sup>4</sup> sporządzony

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.

3 United Nations Conference on Environment and Development, UNCED, znana także jako Szczyt Ziemi.

4 Dz.U. z 2006 r. Nr 159, poz. 1128.

w Rzymie w dniu 3 listopada 2001 r. Zgodnie z art. 1 ust. 1.1. Międzynarodowego traktatu o zasobach genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa:

„Celami niniejszego traktatu jest ochrona i zrównoważone użytkowanie zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa oraz sprawiedliwy i równoprawny podział korzyści wynikających z ich użytkowania, które realizowane są zgodnie z Konwencją o różnorodności biologicznej, na rzecz zrównoważonego rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego.”

W aspekcie najbardziej istotnym, z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania, tj. w zakresie wpływu regulacji prawnych dotyczących ochrony bioróżnorodności na zakres ochrony praw na dobrach niematerialnych w rolnictwie, kluczowe znaczenie ma jednak Protokół z Nagoi do Konwencji o różnorodności biologicznej dotyczący dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z ich wykorzystania przyjęty dnia 29 października 2010 r. oraz wdrażające jego postanowienia do porządku prawnego Unii Europejskiej Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 511/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków zapewniających zgodność użytkowników w Unii z wymogami wynikającymi z Protokołu z Nagoi dotyczącego dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z ich wykorzystania.<sup>5</sup>

Wskazane wyżej regulacje prawne wywierać będą w najbliższym czasie bezpośredni wpływ zarówno na proces tworzenia nowych dóbr niematerialnych w rolnictwie, jak i uzyskiwania ochrony takich dóbr oraz ich komercjalizacji.

## **2. Prawa własności intelektualnej w rolnictwie**

Rozwój praw na dobrach niematerialnych, przejawiający się zarówno w procesie obejmowania ochroną dóbr, które dotychczas nie podlegały takiej ochronie, jak też polegający na udzielaniu praw na dobrach intelektualnych w coraz to większej liczbie krajów, objął także rolnictwo.

Dobrem niematerialnym, które uzyskało w ten sposób ochronę są odmiany roślin. Obecnie na świecie wyróżnić można w zasadzie dwa dominujące modele ochrony praw do odmian roślin. Są to: system ochrony patentowej oraz system *sui generis* wyłącznego prawa do odmiany.

W zakresie unormowań międzynarodowych problematyka ochrony praw do odmian roślin podlega trzem najistotniejszym grupom regulacji. Po pierwsze, źródłem prawa międzynarodowego, które odnosi się do problematyki ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin jest Konwencja o ochronie nowych odmian roślin przyjęta

5 Dz.Urz. UE L. 150 z 20.05.2014 r., s. 59.

podczas międzynarodowej konferencji, która odbywała się w Paryżu w dniach od 21 listopada do 2 grudnia 1961 r.<sup>6</sup>

Sygnatariusze Konwencji tworzą Związek Ochrony Nowych Odmian Roślin (art. 23 w związku z art. 1 pkt x) Konwencji), od nazwy którego Konwencja przyjęła nazwę Konwencji UPOV.<sup>7</sup> Dotychczas Konwencja UPOV była trzykrotnie rewidowana, każdorazowo w Genewie w dniach: 10 listopada 1972 r., 23 października 1978 r. oraz 19 marca 1991 r.

Konwencja UPOV w swoim obecnym kształcie przyznaje hodowcy oraz jego następcom prawnym wyłączne prawo do dobra niematerialnego w postaci odmiany rośliny, a jednocześnie nakłada na swoich sygnatariuszy obowiązek wprowadzenia stosownych rozwiązań do wewnętrznych porządków prawnych. Konwencja nie tylko statuuje szczególne prawo do odmiany, ale zawiera również unormowania precyzujące jego zakres. Państwa członkowskie Konwencji UPOV (oraz Wspólnota Europejska) mają możliwość swobodnego kształtowania swoich porządków wewnętrznych, ważne jest jednak, aby rozwiązania prawne wprowadzone do systemów krajowych gwarantowały ochronę dóbr niematerialnych hodowców na poziomie nie niższym niż wypracowane Konwencją standardy. Dopuszczalność kreowania rozwiązań korzystniejszych dla hodowców stanowić może o atrakcyjności prawodawstwa danego kraju członkowskiego Konwencji.<sup>8</sup> Stanowi ona podstawę *sui generis* modelu ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin.

Drugą kategorią przepisów międzynarodowych, na gruncie których istnieje, co najmniej teoretycznie, możliwość uzyskiwania ochrony praw niematerialnych do odmian roślin są: przyjęty w dniu 19 czerwca 1970 r. w Waszyngtonie Układ o współpracy patentowej<sup>9</sup> oraz zawarta w dniu 5 października 1973 r. w Monachium Konwencja o patencie europejskim.<sup>10</sup> Od samego początku jednak w toczących się dyskusjach gremiów naukowych i praktyków powstawały liczne wątpliwości w związku z możliwością udzielania patentu na nowe odmiany roślin, a mianowicie zastanawiano się, czy można udzielać ochrony patentowej organizmom żyjącym oraz w jaki sposób można precyzyjnie opisać rośliny czy też odmiany roślin, a także jak można odtworzyć w sposób szczegółowy sam proces prowadzący do otrzymania nowej odmiany. W niektórych porządkach prawnych udało się przezwyciężyć te trudności po dokonaniu pewnych modyfikacji, w krajach tych podejmuje się działania zmierzające do patentowania, jeśli nie nowych odmian roślin wprost, to czysto biologicznych metod ich hodowli.

---

6 <http://www.upov.int/upovlex/en/conventions/1991/content.html>

7 Z języka francuskiego *Union pour la Protection des Obtentions Végétales*.

8 Szerzej w przedmiocie genetyki oraz zakresu stosowania Konwencji UPOV: M. Korzycka-Iwanow, P. Gała, *Ochrona prawna odmian roślin*, [w:] *System prawa prywatnego*, Tom 14a, *Prawo własności przemysłowej*, R. Skubisz (red.), Warszawa 2012, s. 985 i n.

9 Dz.U. z 1991 r. Nr 70, poz. 303 zał.

10 Dz.U. z 2004 r. Nr 79, poz. 737 ze zm.

Zważywszy na przedstawione wyżej problemy, organizmy żywe w praktyce bardzo często uznawano jednak za nie nadające się do opatentowania.<sup>11</sup> Europejskie organy patentowe odmawiały wynalazkom biologicznym technicznego charakteru, zaś w USA odmowę udzielenia patentu uzasadniano tym, że odmiany roślin stanowią produkt natury, nie zaś człowieka, niezależnie od tego, w jakim stopniu cechy odmiany stanowią rezultat ludzkich działań.<sup>12</sup> Przytoczone wyżej względy zadecydowały, że na gruncie prawa międzynarodowego<sup>13</sup> wyłączono odmiany roślin spod ochrony patentowej. Zgodnie z art. 53 Konwencji o patencie europejskim nie udziela się patentów europejskich m.in. na odmiany roślin albo rasy zwierząt lub czysto biologiczne sposoby hodowli roślin lub zwierząt.

Prawodawca międzynarodowy wypowiedział się ponadto w kwestii ochrony praw do odmian roślin w treści Porozumienia z dnia 15 kwietnia 1994 r. w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej<sup>14</sup> (TRIPS<sup>15</sup>). Porozumienie to stanowiło załącznik do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO) zawartego 15 kwietnia 1994 r. w Marakeszu.<sup>16</sup> Porozumienie TRIPS reguluje głównie obszar dotyczący prawa autorskiego, własności przemysłowej, a także ochrony informacji niejawnych oraz zapobieganiu praktykom antykonkurencyjnym.<sup>17</sup> Ochronie odmian roślin poświęca tylko jeden przepis, ustalający swego rodzaju standard tej ochrony. Istotą tego rozwiązania jest relacja do zasady ochrony patentowej zawarta w art. 27 ust. 1, zgodnie z którą w ramach systemów prawnych podmiotów ratyfikujących Porozumienie, patenty będą udzielane na wszystkie wynalazki, produkty i procesy ze wszystkich dziedzin techniki, niezależnie od tego, czy dotyczą one produktu czy procesu, pod warunkiem, że są nowe, zawierają element wynalazczy i nadają się do przemysłowego stosowania. Od zasady tej przewidziano nieliczne wyjątki. W myśl regulacji art. 27 ust. 3 b), członkowie Porozumienia TRIPS, mogą wyłączyć ze zdolności patentowej:

„rośliny i zwierzęta inne niż drobnoustroje i zasadniczo biologiczne procesy służące do produkcji roślin i zwierząt inne niż procesy nie biologiczne i mikrobiologiczne. Jednakże Członkowie zapewnią ochronę dla odmian roślin albo patentami albo skutecznym systemem ochrony *sui generis* lub też kombinacją obu”.

Wspomniany wyżej „standard” ochrony odmian roślin wynikający z Porozumienia TRIPS polega zatem na niedopuszczalności pozostawienia odmian ro-

- 11 Szerzej H. Żakowska-Henzler, *Wynalazek biotechnologiczny – przedmiot patentu*, Warszawa 2006, s. 208.
- 12 Por. G. van Overwalle, *Patent protection for plants: a comparison of American and European approaches*, „IDEA: The Journal of Law and Technology” 1999, nr 39.
- 13 Uczyniono tak zarówno w ramach przyjętej w 1963 r. Konwencji strasburskiej (art. 2), jak i wspomnianej wcześniej Konwencji o patencie europejskim z 1973 r.
- 14 Dz.U. z 1996 r. Nr 32, poz. 143.
- 15 TRIPS od ang. *Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*.
- 16 Dz.U. z 1995 r. Nr 98, poz. 483 zał. (z uzupełnieniem).
- 17 M. Korzycka-Iwanow, P. Gała, *Ochrona prawna odmian roślin*, *op. cit.*, s. 999–1000.

ślin uprawnych poza systemem ochrony dóbr niematerialnych<sup>18</sup> (którymkolwiek ze wskazanych w art. 27 ust. 3b).

Na gruncie wskazanych wyżej regulacji międzynarodowych, tak w Polsce jak i w całej Unii Europejskiej ukształtował się, jako wyraźnie dominujący, *sui generis* model ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin oparty na postanowieniach Konwencji UPOV.

W polskim porządku prawnym, podmiot uprawniony – hodowca odmiany rośliny może uzyskać dla tego dobra intelektualnego ochronę wyłącznego prawa w oparciu o dwie grupy przepisów: przepisy krajowe lub wspólnotowe. Na krajowy system ochrony wyłącznego prawa do odmiany składają się przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin.<sup>19</sup> Wspólnotowy system ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin tworzą przepisy Rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 z dnia 27 lipca 1994 r. w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin<sup>20</sup> oraz jego przepisy wykonawcze.<sup>21</sup> Wyłącznie od decyzji hodowcy zależy, w oparciu o który z ww. modeli ochrony uzyska on wyłączne prawo do odmiany. Obowiązujące przepisy uniemożliwiają jednak łączenie takiej ochrony. Tym samym dana odmiana rośliny może być chroniona wyłącznym prawem krajowym lub wspólnotowym, ale nigdy w ramach obydwu tych systemów. Brak jest zatem możliwości ich kolizji.<sup>22</sup>

Niezależnie od przyjętego systemu ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin: krajowego czy też wspólnotowego, dowolna zbiorowość roślin wówczas stanowi odmianę w znaczeniu normatywnym, o ile charakteryzuje się odrębnością, wyrównaniem i trwałością. Cechy te stanowią zarazem przesłanki, jakim musi odpowiadać odmiana rośliny, aby jej hodowca mógł ubiegać się o przyznanie wyłącznego prawa (art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin oraz art. 6 Rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94).

---

18 M. Korzycka-Iwanow, *Hodowla roślin i nasiennictwo*, [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2005, s. 330.

19 Dz.U. z 2003 r. Nr 137, poz. 1300, ze zm.

20 Dz.Urz. WE L 227 z 1.09.1994 r., s. 1.

21 W szczególności: Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1768/95 z dnia 24 lipca 1995 r. ustanawiające przepisy wykonawcze w zakresie odstępstwa rolnego przewidzianego w art. 14 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin (Dz.U. L. 173 z dnia 25.07.1995 r., s. 14–21) oraz Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2605/98 z dnia 3 grudnia 1998 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1768/95 ustanawiające przepisy wykonawcze w zakresie odstępstwa rolnego przewidzianego w art. 14 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin (Dz.Urz. L. 328 z 4.12.1998 r., s. 6–7).

22 M. Korzycka-Iwanow, P. Gała, *Ochrona prawna odmian roślin*, *op. cit.*, s. 1000–1002.

### **3. Twórcza hodowla nowych odmian roślin a wymogi przepisów o ochronie bioróżnorodności**

Niezbędnym elementem twórczej hodowli nowych odmian roślin jest wykorzystywanie roślinnych zasobów genetycznych dla potrzeb krzyżowania różnych odmian roślin (czasem również gatunków) celem uzyskania nowych, pożądanych cech.

Zgodnie z postanowieniami art. 2 Traktatu o różnorodności biologicznej:

„Zasoby genetyczne» – oznaczają materiał genetyczny posiadający faktyczną lub potencjalną wartość.”

zaś

„Materiał genetyczny» – oznacza jakikolwiek materiał roślinny, zwierzęcy, mikrobiologiczny lub innego pochodzenia, zawierający funkcjonalne jednostki dziedziczności.”

Również Międzynarodowy traktat o zasobach genetycznych roślin dla żywienia i rolnictwa posługuje się zbliżonym pojęciem, a mianowicie pojęciem „zasoby genetyczne roślin dla celów żywienia i rolnictwa”. Zgodnie ze słowniczkiem zawartym w art. 2 tego traktatu:

„Zasoby genetyczne roślin dla celów żywienia i rolnictwa» oznaczają każdy materiał genetyczny pochodzenia roślinnego o faktycznej lub potencjalnej wartości dla celów żywienia i rolnictwa.”

Definicje te są zatem niemal tożsame, o ile zwrócimy uwagę, że Międzynarodowy traktat o zasobach genetycznych roślin dla żywienia i rolnictwa koncentruje się wyłącznie na roślinnych zasobach genetycznych i to z przeznaczeniem na potrzeby żywienia oraz rolnictwa.

W twórczej hodowli nowych odmian roślin zazwyczaj źródłem materiałów genetycznych są kolekcje własne hodowcy oraz materiały genetyczne pochodzące od innych hodowców. Warto przy tym wskazać, że w systemie ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin, nieograniczoną możliwość korzystania z cudzych zasobów genowych, zapewnia instytucja tzw. „przywileju hodowcy”. Zgodnie z przepisami art. 22 ust. 3 pkt 3) ustawy o ochronie prawnej odmian roślin, wyłączne prawo do odmiany nie rozciąga się na jej materiał siewny, ani też materiał ze zbioru, o ile jest on przeznaczony „do tworzenia nowych odmian, z wyjątkiem odmian, o których mowa w ust. 1 pkt 3, jeżeli odmiany te są wykorzystywane w celach zarobkowych.”

Podobną regulację zawiera art. 15 ppk c) Rozporządzenia Rady (WR) nr 2100/94, zgodnie z którym:

„Wspólnotowe prawa do ochrony odmian roślin nie obejmują działań podjętych w celu hodowli lub odkrycia i rozwijania innych odmian.”

Wskazana wyżej regulacja prawna dopuszcza zatem bez żadnych ograniczeń możliwość korzystania z cudzych zasobów genowych dla potrzeb prowadzenia własnej, twórczej hodowli nowych odmian roślin.

Innymi źródłami zasobów genetycznych dla twórczej hodowli nowych odmian roślin są krajowe banki genów czy też Międzynarodowe Centra Badań Rolniczych, przy czym źródła te wykorzystywane są w Europie głównie przez uniwersytety, instytuty badawcze oraz mniejszych hodowców.<sup>23</sup>

Hodowcy wykorzystują różne typy zasobów genetycznych roślin w twórczej hodowli nowych odmian roślin. Hodowla nowych odmian roślin jest zazwyczaj oparta na wykorzystaniu zaawansowanego materiału genetycznego, ponieważ doprowadzenie mniej zaawansowanego materiału genetycznego do tych samych poziomów wydajności, jak nowa odmiana, jest bardzo pracochłonne. Głównym źródłem materiału genetycznego dla hodowców są nowoczesne odmiany roślin, choć stare odmiany i dzikie gatunki pokrewne mogą być wykorzystywane do wprowadzania pożądanych cech do populacji hodowlanych, w hodowli odpornościowej, czy dla wytwarzania odmian dostosowanych do mniej korzystnych warunków środowiskowych i niskonakładowych systemów produkcji.<sup>24</sup>

Obecnie, pozyskiwanie materiałów genetycznych przez hodowców dla potrzeb twórczej hodowli nowych odmian roślin odbywa się w ramach bezpośrednich kontaktów hodowców, w oparciu o zawierane przez nich umowy, często wysoce odformalizowane, a niejednokrotnie zawierane również w formie ustnej.

Powszechną praktyką jest także to, że ewentualny udział w korzyściach płynących z komercjalizacji wyłącznych praw do odmian roślin powstałych na skutek wymiany zasobów genetycznych określają właśnie takie dwustronne porozumienia. W przypadku zaś, gdy hodowca pozyskuje zasoby genowe, dla potrzeb swojej twórczej działalności hodowlanej, w inny sposób, np. poprzez badanie dostępnego w obrocie materiału siewnego innych odmian roślin (w tym chronionych wyłącznym prawem), czy też w drodze wyjazdów kolekcyjnych (np. do krajów ościennych), nie dzieli on uzyskanych z tego tytułu korzyści z żadnym innym podmiotem.

Na skutek przyjęcia przepisów Konwencji o różnorodności biologicznej, a przede wszystkim na skutek wejścia w życie regulacji Międzynarodowego traktatu

---

23 W. Podyma, Rośliny uprawne w rolnictwie i ogrodnictwie, leśnictwo. Ogrody botaniczne pod kątem wpływu wprowadzenia w Polsce nowych regulacji dotyczących dostępu do zasobów genetycznych i podziału korzyści wynikających z użytkowania tych zasobów (ABS) wynikających z postanowień Protokołu o dostępie do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwym podziale korzyści wynikających z użytkowania tych zasobów (Protokołu z Nagoi) do Konwencji o różnorodności biologicznej, PAN Centrum Zachowania Różnorodności Biologicznej, s. 19, [www.biodiv.gdos.gov.pl](http://www.biodiv.gdos.gov.pl)

24 *Ibidem*, s. 10.

o zasobach genetycznych roślin dla żywienia i rolnictwa oraz Protokołu z Nagoi do Konwencji o różnorodności biologicznej dotyczącego dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z ich wykorzystania, praktyka ta będzie musiała ulegać zmianie.

Przed wszystkim wskazać należy, że na gruncie Międzynarodowego traktatu o zasobach genetycznych roślin dla żywienia i rolnictwa ukształtowany został tzw. Wielostronny System Dostępu i Podziału Korzyści (część IV Konwencji). System ten statuuje udogodniony dostęp do zasobów genowych przy wykorzystaniu standardowej umowy transferu materiału genetycznego (sMTA). Stanowi on zatem swoistą platformę służącą do wymiany zasobów genetycznych zarówno pomiędzy umawiającymi się stronami, jak i pomiędzy hodowcami – czyli podmiotami sektora prywatnego. Przepisy art. 11 pkt 11.3 Konwencji wskazują bowiem, że:

„Umawiające się Strony postanawiają zastosować odpowiednie środki, celem zachęcenia osób fizycznych i jednostek prawnych pozostających w obrębie ich jurysdykcji oraz posiadających zasoby genetyczne roślin dla żywienia i rolnictwa, o których mowa w załączniku 1, do udostępnienia swoich zasobów genetycznych roślin dla celów żywienia i rolnictwa w ramach Wielostronnego Systemu.”

Hodowcy, dokonujący dotychczas udostępnienia materiałów genetycznych z własnych zasobów, w drodze mniej lub bardziej sformalizowanych kontraktów dwustronnych, coraz częściej stosują ujednolicony i nieodpłatny system udostępniania takich zasobów w oparciu o sMTA.

Wydaje się zatem, że w przypadku stosowania przez hodowców Wielostronnego Systemu Dostępu i Podziału Korzyści nie będą oni objęci wymogami Protokołu z Nagoi. Zgodnie bowiem z przepisami art. 4 ust. 4 Protokołu z Nagoi:

„Niniejszy Protokół jest instrumentem wdrożeniowym postanowień Konwencji dotyczących dostępu i podziału korzyści. W przypadku, gdy mają zastosowanie specjalistyczne instrumenty dostępu i podziału korzyści, które są spójne, i nie są sprzeczne z celami Konwencji i z niniejszym Protokołem, niniejszy Protokół nie ma zastosowania dla Strony lub Stron tych specjalistycznych instrumentów, w zakresie określonych zasobów genetycznych objętych przez dany instrument i do jego celów.”

Nie ulega zaś żadnej wątpliwości, że Wielostronny System Dostępu i Podziału Korzyści jest właśnie takim specjalistycznym instrumentem dostępu i podziału korzyści, spójnym z celami Konwencji o bioróżnorodności.

Nawet w takim przypadku, hodowcy pamiętać jednak muszą o postanowieniach art. 12 pkt 12.3 d) Międzynarodowego traktatu o zasobach genetycznych roślin dla żywienia i rolnictwa wskazującego, że:

„osoby otrzymujące zasoby genetyczne nie mogą ubiegać się o przyznanie praw własności intelektualnej ani żadnych innych praw ograniczających ułatwiony dostęp do zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa, do ich części lub komponentów genetycznych, w formie otrzymanej z Systemu Wielostronnego.”

Oczywiście kluczowym znaczeniem dla możliwości uzyskania przez hodowców korzystających z cudzych zasobów genetycznych będzie odnalezienie linii rozgraniczającej pomiędzy zasobem (lub komponentem) w formie otrzymanej z Systemu Wielostronnego a zasobem (komponentem) przetworzonym w procesie twórczej hodowli odmian roślin celem uzyskania nowej odmiany. Hodowcy nie będą mogli zatem występować z wnioskami o przyznanie wyłącznego prawa dla odmian roślin pozyskanych wprost z zasobów genetycznych pochodzących z Systemu Wielostronnego.

Inaczej będzie się jednak przedstawiała sytuacja w przypadku pozyskiwania przez hodowców zasobów genetycznych w oparciu o dotychczas utartą praktykę obrotu, tj. w drodze dwustronnych porozumień, często niesformalizowanych i nie opierających się na Wielostronnym Systemie Dostępu i Podziału Korzyści. W takim przypadku zastosowanie znajdą bowiem postanowienia art. 5 Konwencji z Nagoi oraz precyzujące go regulacje art. 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 511/2014 statuujące wymóg, iż:

„Użytkownicy, dokładają należytej staranności, by upewnić się, czy wykorzystane przez nich zasoby genetyczne i tradycyjna wiedza związana z zasobami genetycznymi pozyskane były zgodnie z prawodawstwem lub przepisami krajowymi dotyczącymi dostępu i podziału korzyści oraz by korzyści były dzielone uczciwie i sprawiedliwie, zgodnie ze wzajemnie uzgodnionymi warunkami oraz zgodnie z wszelkimi mającymi zastosowanie wymogami prawa i przepisami.”

Przepisy cytowanego wyżej art. 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 511/2014 nakładają ponadto na hodowcę szereg wymogów proceduralnych związanych z pozyskiwaniem i gromadzeniem dokumentacji niezbędnej do wykazania, iż źródło wykorzystywanych przez hodowcę zasobów genetycznych jest legalne w rozumieniu przepisów Protokołu z Nagoi.

Konieczność pozyskiwania, gromadzenia oraz (we wskazanych przepisami przypadkach) legitymowania się właściwymi dokumentami będzie wywierała bezpośredni wpływ na procesy twórczej hodowli nowych odmian roślin poprzez ich wydłużenie oraz zwiększenie ich kosztów.

W jeszcze szerszym zakresie hodowcy zobligowani będą do wypracowania najlepszych praktyk oraz dokumentowania pozyskiwania zasobów genetycznych, a następnie uczciwego podziału korzyści płynących z tych zasobów w przypadku, gdy będą one pozyskiwane od społeczności tubylczych i lokalnych (art. 7 Protoko-

łu z Nagoi oraz art. 4 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 511/2014).

Niewątpliwie nałożony ww. przepisami obowiązek uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści płynących z wykorzystania zasobów genetycznych wpływał będzie na dochodowość hodowli twórczej nowych odmian roślin. Dotychczas w zakresie tym nie doszło do ukształtowania jakiejkolwiek praktyki. Wydaje się jednak, że kluczowymi problemami będzie:

- określenie, jaki musi być udział pozyskanych zasobów genetycznych jako komponentu przyszłej odmiany, aby w ogóle można było mówić o powstaniu po stronie hodowcy obowiązku podziału korzyści wynikających z zarobkowego korzystania z odmiany z dostarczycielem takich zasobów;
- określenie, jaka wartość udziału w korzyściach z zarobkowego korzystania z odmiany będzie nosić przymiot „uczciwego” i „sprawiedliwego” udziału w takich korzyściach.

Kwestie te będą musiały stać się w najbliższej przyszłości przedmiotem zainteresowania nie tylko hodowców, ale i doktryny prawa rolnego oraz prawa własności intelektualnej.

#### **4. Konkluzje**

Nie ulega wątpliwości, że nowe regulacje międzynarodowe dotyczące ochrony bioróżnorodności, a także zachowania roślinnych zasobów genowych dla wyżywienia i rolnictwa, a także regulacje wspólnotowe i krajowe, wdrażające te regulacje do wewnętrznych porządków prawnych krajów członkowskich konwencji, wywierają będą istotny wpływ na ochronę dóbr intelektualnych w rolnictwie.

Wpływ ten wyrażał się będzie w wielu aspektach:

- po pierwsze, w niektórych przypadkach uniemożliwił będzie w ogóle uzyskanie przez hodowcę wyłącznego prawa do odmian roślin, jeżeli odmiana ta zawierać będzie wystarczająco wiele „nieprzetworzonych” komponentów pochodzących z zasobów genetycznych pozyskanych z obcych kolekcji;
- po drugie, proces twórczej hodowli nowych odmian roślin może ulegać spowolnieniu, a także koszt prowadzenia takiej hodowli może się zwiększyć, na skutek konieczności dokumentowania źródeł pochodzenia wykorzystywanych zasobów genetycznych, ich ewidencjonowania, dokumentowania ich transferu oraz kontroli;
- po trzecie, konieczne będzie wypracowanie modelu uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści związanych z zarobkowym korzystaniem z nowych

odmian roślin wyhodowanych z udziałem zasobów genetycznych pochodzących ze źródeł obcych.

Niewątpliwie jednak regulacja taka jest potrzebna. Wydaje się, że może ona zapobiegać „rabunkowemu” wykorzystywaniu zasobów genetycznych krajów rozwijających się przez państwa rozwinięte lub też duże, międzynarodowe korporacje zajmujące się hodowlą twórczą nowych odmian roślin. Ponadto, zasoby uzyskane z takiego źródła mogą służyć ochronie naturalnych zasobów genetycznych przed ich erozją oraz powszechnym obecnie zanikaniem.

PROTECTION OF BIODIVERSITY  
VIS INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS IN AGRICULTURE

Keywords: biodiversity, breeding process, exclusive plant variety right

Convention on biological diversity of 5<sup>th</sup> June, 1992 including the regulations of the “International Treaty” on Plant “Genetic Resources” for Food and Agriculture prepared in Rome on 3<sup>rd</sup> November 2001 and the regulation of the Nagoya Protocol (of 29<sup>th</sup> October 2010) on access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization to the Convention on biological diversity will significantly affect the practice relating to the creative breeding of new plant varieties. Among the objectives of the above cited international legal acts “the fair and equitable sharing of benefits derived from the utilisation of genetic resources” is to be noted. Since utilisation of genetic resources is an essential component of the creative breeding of new plant varieties, the new, detailed legal regulations covering this area have to cause impacts on the breeding process and obtaining the exclusive plant variety right. The new legal regulations concerning protection of biodiversity will impact, in particular, on far-reaching formalisation of the breeding process through enforcing compilation and collection of the documentation connected with the genetic resources of origin used in the breeding process. Moreover, the way of participation of particular seed industry participants in profits connected with commercialisation of the exclusive plant variety right will also be subject to remodelling. Beside hitherto beneficiaries of such profits, i.e. breeders (holders of the exclusive plant variety right) and seed companies (licensees of the exclusive plant variety right) the group of entities salary-earning for the exclusive plant variety right will be also extended with entities providing genetic resources for the creative needs of plant breeding.

## Spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą – wybrane problemy prawne

Działalność rolniczą prowadzą najczęściej osoby fizyczne, rolnicze spółdzielnie produkcyjne bądź spółki prawa handlowego. Obok nich odnotować należy także spółdzielnie socjalne, które są podmiotami szeroko rozumianej ekonomii społecznej. Regulacje ich dotyczące zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego po raz pierwszy ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>2</sup> zmieniającej ustawę z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze.<sup>3</sup> Kolejnym etapem było uchwalenie przez Sejm RP ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych.<sup>4</sup> Jednocześnie w sprawach nieuregulowanych w tymże akcie prawnym do omawianych podmiotów stosuje się nadal przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze.

Przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest wspólne prowadzenie przedsiębiorstwa dzięki osobistej pracy członków, ich zaś funkcjonowanie z reguły wiąże się z regionem, w którym prowadzi działalność. Wpisuje się to w VII zasadę spółdzielczości, czyli troskę o społeczność lokalną. Już z art. 2 ust. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych wynika bowiem, że działa ona na rzecz społecznej reintegracji swoich członków, inaczej mówiąc ma na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu. Spółdzielnie te są coraz bardziej popularne na obszarach wiejskich, a niektóre związane są z sektorem rolno-spożywczym, prowadząc gospodarstwo rolne lub działalność przetwórczą produktów rolnych. Zajmują się też agroturystyką, wytwarzaniem surowców potrzebnych rolnictwu, czy świadczeniem usług związanych z rolnictwem.<sup>5</sup>

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2 Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001, ze zm.

3 Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 1443 ze zm.

4 Dz.U. 2006, Nr 94, poz. 651 ze zm., zwana dalej ustawą o spółdzielniach socjalnych. Szerzej na temat kształtowania się ustawodawstwa dotyczącego spółdzielni socjalnych zob. C. Miżejewski, *Przemiany prawa spółdzielczości socjalnej w Polsce*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/problemyps/pps20/MizejewskiPPS20-2013.pdf> [data dostępu: marzec 2014].

5 Obecnie zarejestrowanych jest w Polsce łącznie ponad 1200 spółdzielni socjalnych, najwięcej w Wielkopolsce ponad 150 podmiotów (<http://ozrss.pl/spoldzielnie-socjalne/katalog/>). Niektóre z nich zajmują się działalnością rolniczą, np. spółdzielnia „Świt” ze wsi Chudobczyce prowadzi hodowlę roślin i zwierząt, z kolei spółdzielnia so-

Spółdzielnie socjalne, działając w obszarze rolnictwa, stykają się z jednej strony z bardzo szerokim katalogiem aktów prawnych polskich, a także unijnych. Chodzi tu o regulacje dotyczące I i II Filara WPR, pomoc publiczną w rolnictwie oraz zasady związane z ochroną środowiska, szczególnie rolnictwa ekologicznego. Z drugiej strony jako podmioty ekonomii społecznej działają w ramach prawnych określonych przez ustawę o spółdzielniach socjalnych, ustawę Prawo spółdzielcze, a także inne akty prawne.

Celem artykułu jest: po pierwsze – ocena zasad prowadzenia działalności rolniczej przez spółdzielnie socjalne, po drugie – próba wskazania problemów prawnych związanych z zakładaniem i prowadzeniem działalności przez te podmioty oraz podjęcie próby ich rozwiązania.

## 1. Założenie spółdzielni socjalnej

Spółdzielnie socjalne zaliczane są do podmiotów ekonomii społecznej. Należy zaznaczyć, że jest to pojęcie bardzo szerokie i odnosi się do wielu sfer życia społecznego. Niemniej jednak podstawową zasadą jest prymat działania na rzecz ludzi (członków, podopiecznych), a nie tylko, czy też przede wszystkim osiągnięcie wysokiego zysku. Oznacza to, że dla działalności jednostek ekonomii społecznej istotne znaczenie – obok celu gospodarczego – ma misja społeczna, w tym głównie przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.<sup>6</sup>

Zgodnie z pierwszą zasadą spółdzielczą, są one organizacjami dobrowolnymi, otwartymi dla wszystkich osób, zdolnych do korzystania z ich usługi gotowych ponosić związaną z członkostwem odpowiedzialność, bez jakiegokolwiek dyskryminacji z powodu płci, przynależności społecznej, rasowej, politycznej czy religijnej.<sup>7</sup> Niemniej jednak, w przypadku tego typu spółdzielni, które z jednej strony są podmiotami ekonomii społecznej mającymi spełnić określone cele, z drugiej – korzystają z wielu udogodnień, w tym finansowych, uzasadnione było wprowadzenie przez ustawodawcę pewnych prawnych ograniczeń tej zasady.

Ustawa o spółdzielniach socjalnych określa katalog podstawowych założycieli spółdzielni. Są nimi: (1) osoby bezrobotne w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; (2) osoby, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1–4, 6 i 7 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o zatrud-

---

cialna z Marszewa i „Eko-Farma” z Władysławowa zajmują się prowadzeniem działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego, zob. szerzej M. Błażejowska, Funkcjonowanie podmiotów ekonomii społecznej na obszarach wiejskich na przykładzie spółdzielni socjalnych, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2011, nr 4, 26–37.

6 <http://ngo.pl/x/83813> [data dostępu: marzec 2013]. Zob. też J. Blicharz, Komentarz do ustawy o spółdzielniach socjalnych, [w:] Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz, LEX/el.

7 Deklaracja Spółdzielczej Tożsamości 1995, [http://ozrss.promotion.org.pl/pliki/deklaracja\\_spoldzielczosci.pdf](http://ozrss.promotion.org.pl/pliki/deklaracja_spoldzielczosci.pdf) [data dostępu: marzec 2013].

nieniu socjalnym, a więc m.in. bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności; uzależnieni od alkoholu po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego, zwalniani z zakładów karnych, mający trudności w integracji ze środowiskiem, uchodźcy realizujący indywidualny program integracji, (3) osoby niepełnosprawne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Chodzi tu o osoby, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności określonych w art. 3 (czyli znaczny; umiarkowany, lekki) lub o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy na podstawie odrębnych przepisów, lub o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem 16. roku życia.

Warto w tym miejscu nawiązać do wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 17 lipca 2013 r. (III AUa 157/13).<sup>8</sup> Otóż Sąd orzekł, że każda osoba, która uzyskała orzeczenie „o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy” jest uznawana równocześnie za „osobę niepełnosprawną”, ale nie każda osoba „niepełnosprawna” staje się automatycznie „osobą niezdolną do pracy”. Mimo podobieństwa definicji, stwierdzenie nawet umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie jest tożsame ze stwierdzeniem niezdolności do pracy, a tylko niezdolność do pracy jest równoznaczna z niepełnosprawnością.<sup>9</sup> Możliwość podjęcie pracy jest istotna dla dalszych rozważań, gdyż założyciele, np. osoby niepełnosprawne zawierają z reguły umowę o pracę ze spółdzielnią.

Biorąc pod uwagę, że mieszkańcy wsi związani są często z gospodarstwem rolnym jako właściciele, posiadacze, małżonkowie rolnika lub domownicy, zachodzi pytanie, czy mogą mieć oni status bezrobotnych i tym samym być podstawowymi założycielami spółdzielni socjalnej.<sup>10</sup> Aby na to odpowiedzieć, należy odwołać się w pierwszej kolejności do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,<sup>11</sup> w świetle której bezrobotny – jest osobą niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej; jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli m.in. nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podle-

8 Lex nr 1438160.

9 *Ibidem*.

10 Zob. A. Suchoń, Zasady organizacji i funkcjonowania spółdzielni socjalnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w świetle obowiązujących przepisów, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2013, nr 3, s. 179–192.

11 Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.

ga ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe.

Rolnicy, którzy co prawda objęci są ubezpieczeniem w KRUS, ale ich nieruchomości rolne nie przekraczają 2 ha przeliczeniowych – mogą mieć status bezrobotnych i tym samym być założycielami spółdzielni socjalnej. Zasady obliczania hektarów przeliczeniowych zawarte są w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym,<sup>12</sup> definicja zaś nieruchomości rolnej w art. 46<sup>1</sup> kc. Należy podkreślić, że jeśli w ewidencji gruntów i budynków jakieś grunty są zapisane jako użytki rolne, to nawet ich zmiana na tereny budowlane w planie zagospodarowania nie oznacza, że przestają być zaliczane do nieruchomości rolnych w świetle kc.<sup>13</sup> Dopiero gdy zostaną one wyłączone z produkcji rolnej zgodnie z ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych,<sup>14</sup> właściciel nie wlicza ich do tej wspomnianej normy 2 ha.

Omawiany przepis nie wspomina o prowadzeniu działalności rolniczej na tych gruntach, tylko o własności czy posiadaniu. W praktyce odnotować należy zróżnicowane interpretacje tej regulacji, w tym i wykładnie literalne uznające, że oddanie gruntów w dzierżawę czy beczynszowe użytkowanie nie stanowi przesłanki do uzyskania statusu bezrobotnego, gdyż rolnik nadal jest właścicielem ponad 2 ha przeliczeniowych.<sup>15</sup> Takie rozwiązanie stanowi barierę w zakresie uzyskania statusu bezrobotnego i bycia jednym z podstawowych założycieli spółdzielni w przypadku oddania przez właściciela gruntów rolnych w posiadanie zależne.

Status bezrobotnego może także mieć małżonek rolnika, o ile nie podlega ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek. Według art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>16</sup> przepisy dotyczące ubezpieczenia rolnika i świadczeń przysługujących rolnikowi stosuje się także do małżonka rolnika, chyba że ten małżonek nie pracuje w gospodarstwie rolnika ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio z nim związanym. Zatem, jeżeli małżonek nie jest objęty ubezpieczeniem KRUS i spełnia inne wymagania osoby bezrobotnej, może być założycielem spółdzielni socjalnej. W wyroku z dnia 18 maja 1995 r. Sąd Apelacyjny w Białymstoku<sup>17</sup> orzekł, że małżonek rolnika nie pracujący w gospodarstwie rolnym i nie uczestniczący ze współmałżonkiem w prowadzeniu gospodarstwa rolnego lub gospodarstwa domowego bezpośrednio związanego z gospodarstwem rolnym nie podlega ustawowemu ubezpieczeniu spo-

12 Tekst jednolity Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.

13 Inne pojęcie nieruchomości rolnej w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.

14 Tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

15 *Ibidem*.

16 Tekst jednolity Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

17 III AUr 126/95, OSA 1995/6/52.

łącznemu rolników przewidzianemu w art. 4 i 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Poza tym przez pojęcie „małżonek rolnika pracujący w gospodarstwie rolnym” należy rozumieć przyczynianie się do właściwego jego funkcjonowania, czyli wykonywanie takich czynności w gospodarstwie rolnym, bez których funkcje gospodarstwa nie mogą być realizowane.

Warto też nawiązać do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 stycznia 2014 r. (I OSK 185/13),<sup>18</sup> w którym sąd słusznie orzekł, że z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – wynika, że przy obliczaniu powierzchni użytków rolnych znajdujących się w majątku wspólnym małżonków, o której mowa w powyższym przepisie, należy w związku z art. 43 § 1 k.r.o. uznać, iż na każdego z małżonków przypada równa część własności tych użytków. Na tym gruncie przyjąć zatem należy domniemanie, że powierzchnia użytków rolnych znajdujących się w majątku wspólnym małżonków (przy wspólności ustawowej) w połowie przypada jednemu z nich i w połowie drugiemu.<sup>19</sup>

Mając status bezrobotnego, jednym z założycieli spółdzielni może być także domownik. W świetle ustawy o ubezpieczeniu społecznym jest to osoba bliska rolnikowi, która: ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub mieszka na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, stale pracuje w tym gospodarstwie, lecz nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy. Jednak tylko wtedy, gdy gospodarstwo nie przekracza 2 ha przeliczeniowych. Należy tu zwrócić uwagę na pewne problemy związane z samą definicją domownika. Świadczy o tym bogate orzecznictwo sądowe. Przykładowo w wyroku z dnia 11 października 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że wystarczające dla uznania pracy domownika w gospodarstwie rolnym za stałą jest wykonywanie w jej przebiegu wszystkich zabiegów agrotechnicznych związanych z prowadzoną produkcją w rozmiarze dyktowanym potrzebami i terminami tych prac oraz używaniem ułatwiającego te prace sprzętu. Sam fakt pobierania przez skarżącego nauki w szkole – co istotne – pobliskiej z racji jego miejsca zamieszkania, przy jednoczesnym wykonywaniu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców, nie może stanowić przeszkody do uznania go za domownika, w rozumieniu przepisów ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.<sup>20</sup>

Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, że spółdzielnię socjalną mogą założyć także inne osoby niż wskazane powyżej (art. 4 ust. 1 ustawy), o ile ich liczba nie stanowi więcej niż 50% ogólnej liczby założycieli; mogą to być organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

---

18 OSA 1995/6/52.

19 *Ibidem*.

20 II SA/Wa 1305/120, Lex nr 1249074. Zob. też A. Suchoń, *Zasady organizacji...*, *op. cit.*, s. 179–192.

lub jednostki samorządu terytorialnego; kościelne osoby prawne. Co istotne, członkami w spółdzielni socjalnej mogą zostać również ci, których praca na rzecz tego podmiotu wymaga szczególnych kwalifikacji, jeśli nie mają ich pozostali członkowie tej spółdzielni. Liczba tych osób nie może być jednak większa niż 50% ogólnej liczby członków spółdzielni socjalnej. Mogą to być np. producenci rolni, którzy posiadają umiejętności i doświadczenie w zakresie prowadzenia działalności rolniczej.

Liczba założycieli spółdzielni socjalnej nie może być mniejsza niż pięć – jeżeli założycielami są osoby fizyczne i dwa – jeżeli założycielami są osoby prawne. Co do zasady podmiot ten nie może mieć jednak więcej niż 50 członków. Wyjątkiem jest spółdzielnia socjalna, powstała w wyniku przekształcenia spółdzielni inwalidów lub spółdzielni niewidomych; może ona liczyć więcej niż wspomnianych 50 członków. Do założenia spółdzielni socjalnej niezbędny jest wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. Do wniosku prócz właściwych dokumentów i druków należy dołączyć również np. zaświadczenie powiatowego urzędu pracy potwierdzające posiadanie statusu osoby bezrobotnej czy też orzeczenie o stopniu niepełnosprawności osoby zamierzającej założyć spółdzielnię socjalną. W świetle przepisów spółdzielnia socjalna nie uiszcza nie tylko opłaty sądowej od wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego, a także od wniosków o zmianę wpisu oraz opłaty za ogłoszenie tych wpisów w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.

## **2. Spółdzielnia socjalna prowadząca gospodarstwo rolne a spółdzielnia produkcji rolnej**

Wspominano już, że niektóre spółdzielnie socjalne prowadzą działalność rolniczą. Do jej wykonywania niezbędne są grunty rolne w przypadku produkcji roślinnej albo budynki przy produkcji zwierzęcej. Oczywistym jest, że spółdzielnia socjalna może korzystać z gruntów, zawierając po rozpoczęciu funkcjonowania umowę dzierżawy czy też nabyć je na własność. Szczególnie jednak wykonanie umowy sprzedaży, czyli zapłata za nieruchomość może być trudne z uwagi na konieczność dysponowania środkami pieniężnymi. Dlatego dobrym rozwiązaniem byłoby wniesienie gruntów rolnych przez członków. Ustawa o spółdzielniach socjalnych nie zawiera odrębnych przepisów dotyczących problemu wkładów gruntowych, zatem odwołać należy się do ustawy Prawo spółdzielcze. Ten akt prawny określa, że statut może przewidywać wnoszenie przez członków wkładów na własność spółdzielni lub do korzystania z nich przez spółdzielnię na podstawie innego stosunku prawnego. W tym wypadku statut powinien określać charakter i zakres przysługującego spółdzielni prawa do wkładów, ich wysokość oraz rodzaj, jeżeli są to wkłady niepieniężne, terminy ich wnoszenia, zasady wyceny i zwrotu w wypadku likwidacji spółdzielni, wystąpienia członka lub ustania członkostwa z innych przyczyn, a także w innych przewidzianych wypadkach. Takie wkłady mogą być wniesione nie tylko przez osoby fizyczne, ale także prawne, np. gminę czy kościelne osoby prawne.

Zachodzi pytanie, czy spółdzielnie socjalne prowadzące gospodarstwa rolne można uznać za spółdzielnie produkcji rolnej i stosować przepisy dotyczące wkładów gruntowych i innych. Do tego rodzaju spółdzielni należą rolnicze spółdzielnie produkcyjne oraz inne zajmujące się produkcją rolną. Jak zostało już podkreślone w sprawach nieuregulowanych w ustawie o spółdzielni socjalnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze.

W świetle art. 138 ustawy Prawo spółdzielcze przedmiotem działalności rolniczej spółdzielni produkcyjnej jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego oraz działalność na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych członków. Spółdzielnia może również prowadzić inną działalność gospodarczą.<sup>21</sup> Członkami spółdzielni mogą być rolnicy będący: 1) właścicielami lub posiadaczami samoistnymi gruntów rolnych; 2) dzierżawcami, użytkownikami lub innymi posiadaczami zależnymi gruntów rolnych. Członkami spółdzielni mogą być również inne osoby mające kwalifikacje przydatne do pracy w spółdzielni.

Gdy przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie gospodarstwa rolnego, należy przyjąć, że statut może przewidywać wniesienie wkładów gruntowych przez członków. Taka możliwość mogłaby zaistnieć, gdyby jej członkowie np. bezrobotni rolnicy posiadali grunty do 2 ha czy też niepełnosprawni posiadający takowe grunty. Ustawa Prawo spółdzielcze w art. 178 stanowi, że poza rolniczymi spółdzielniami produkcyjnymi mogą być tworzone inne spółdzielnie, których podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego. Jeżeli w takich spółdzielniach członkowie – osoby fizyczne mają według statutu wynikający z członkostwa obowiązek wnoszenia w całości lub w części wkładów gruntowych i pieniężnych oraz pracy w spółdzielni, to – w braku odmiennych postanowień statutowych – stosuje się do nich odpowiednio przepisy art. 142–145, 147–149, 151–168, 171 i 172 i odpowiednie przepisy kodeksu cywilnego dotyczące rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Statut może w szczególności przewidywać odpowiednie stosowanie wyłącznie przepisów art. 142–145, 147–149, 151–154 i odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego dotyczących rolniczych spółdzielni produkcyjnych, a w pozostałym zakresie – przepisów części I tytułu I działu VII i przepisów prawa pracy. Dotyczy to zwłaszcza tworzonych z inicjatywy kółek rolniczych spółdzielni zrzeszających osoby fizyczne. Należy zwrócić uwagę, że spółdzielnia ta nie tylko prowadzi wspólne gospodarstwo rolne, ale dodatkowo jest to podstawowy przedmiot działalności.

Uznanie choć niektórych spółdzielni socjalnych prowadzących gospodarstwo rolne za spółdzielnie produkcji rolnej jest ważne ze względu na możliwość skorzy-

---

21 Szerzej na temat spółdzielni produkcji rolnej zob. S. Prutis, Model organizacyjno-prawny rolniczej spółdzielni produkcyjnej, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 312–315; *idem*, Formy prawne organizacji producentów rolnych, [w:] Prawo rolne, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2009, s. 282–285.

stania z prawa pierwokupu wkładu gruntowego spółdzielcy. Otóż w świetle art. 147 § 2 ustawy Prawo spółdzielcze – w razie odpłatnego przeniesienia własności wkładu gruntowego przez członka, spółdzielni przysługuje prawo pierwokupu. Jednocześnie zaznaczyć należy, że nie dotyczy to wypadku przeniesienia własności wkładu na rzecz innego członka tej samej spółdzielni. Przepis ten odnosi się do odpłatnego przeniesienia własności, a więc np. umowy sprzedaży. Prawo pierwokupu nie ma zastosowania w sytuacji, gdy członek spółdzielni zawiera umowę darowizny czy dożywocia. Przepis ten nie wprowadza żadnych ograniczeń obszarowych w zakresie prawa pierwokupu spółdzielni. Dodatkowo nie ogranicza się tylko do gruntów rolnych. Jednocześnie należy zaznaczyć, że wkład gruntowy mógł być gruntem rolnym w momencie jego wniesienia, ale później zmieniono jego kwalifikację. Przepisy ustawy Prawo spółdzielcze przewiduje także, że członek – właściciel gruntu stanowiącego jego wkład może tym gruntem rozporządzać aktami między żyjącymi lub na wypadek śmierci, jednakże o zamierzonym przeniesieniu własności gruntu na osobę niebędącą członkiem tej samej spółdzielni powinien spółdzielnię uprzedzić co najmniej na trzy miesiące przed dokonaniem tej czynności. Natomiast grunt przeniesiony na własność innego członka tej samej spółdzielni powiększa wkład nabywcy. Ustawa ta stanowi także, że członek wycofujący swój wkład otrzymuje ten sam grunt, który wniósł, jeżeli potrzeby wspólnej gospodarki nie stoją temu na przeszkodzie. W przeciwnym wypadku otrzymuje równoważny grunt z uwzględnieniem interesów obu stron. Taka regulacja ma pozytywny wpływ na trwałość gospodarowania na gruntach wniesionych jako wkład do spółdzielni.

Akceptacja stanowiska, że niektóre spółdzielnie socjalne prowadzące gospodarstwo rolne mogłyby zostać uznane także za spółdzielnię produkcji rolnej nie oznacza jednak, że wszystkie przepisy dotyczące tego rodzaju spółdzielni miałyby do nich zastosowanie. Pierwszeństwo ma bowiem ustawa o spółdzielniach socjalnych. Wprowadza ona m.in. pewne ustawowe ograniczenia w zakresie swobody podziału nadwyżki bilansowej. Otóż jest ona przeznaczana na: 1) zwiększenie funduszu zasobowego – nie mniej niż 40%; 2) cele, o których mowa w art. 2 ust. 2 i 3 (np. społecznej czy zawodowej reintegracji jej członków) – nie mniej niż 40%; 3) fundusz inwestycyjny. Co istotne, nadwyżka bilansowa nie może podlegać podziałowi pomiędzy członków spółdzielni socjalnej, w szczególności nie może być przeznaczona na zwiększenie funduszu udziałowego, jak również na oprocentowanie udziałów. Natomiast ustawa Prawo spółdzielcze w przepisach dotyczących RSP stanowi, że dochód ogólny podlega podziałowi na podstawie uchwały walnego zgromadzenia. Spółdzielnia przeznacza co najmniej 3% dochodu ogólnego na fundusz zasobowy, jeżeli fundusz ten nie osiąga wysokości wniesionych udziałów obowiązkowych. Część dochodu ogólnego powstała po dokonaniu odpisów, o których mowa w art. 154a, 167 i 168 ustawy, stanowi dochód podzielny podlegający podziałowi między członków i domowników z tytułu wykonywania pracy.

Również w zakresie zatrudnienia pierwszeństwo miałyby przepisy ustawy o spółdzielniach socjalnych. Według niej stosunek pracy między spółdzielnią socjalną a jej członkiem nawiązuje się na podstawie spółdzielczej umowy o pracę oraz w formach określonych w art. 201 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze. Przepis ten stanowi, że statut może przewidywać zatrudnienie wszystkich lub niektórych członków nie na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, lecz na podstawie umowy o pracę nakładczą, umowy zlecenia lub umowy o dzieło, jeżeli jest to uzasadnione rodzajem działalności spółdzielni. Spółdzielnia ma obowiązek równomiernie rozdzielać pracę między członków, z uwzględnieniem ich kwalifikacji.

Ustawa o spółdzielniach socjalnych stanowi także, że przepis art. 185 ustawy Prawo spółdzielcze stosuje się odpowiednio. Określa on, że w razie gospodarczej konieczności walne zgromadzenie w celu zapewnienia pracy wszystkim członkom, może skrócić równomiernie czas pracy i zmniejszyć wynagrodzenie członków bez wypowiedzenia spółdzielczej umowy o pracę lub jej warunków. Uchwała walnego zgromadzenia powinna dotyczyć co najmniej jednego działu pracy lub wszystkich członków wykonujących pracę tego samego rodzaju. Prawo do wynagrodzenia przysługujące członkowi spółdzielni socjalnej nie obejmuje prawa do udziału w nadwyżce bilansowej. Natomiast art. 155 § 1 ustawy Prawo spółdzielcze w przepisach o RSP stanowi, że zdolny do pracy członek spółdzielni ma prawo i obowiązek pracować w spółdzielni w rozmiarze ustalonym corocznie przez zarząd, stosownie do potrzeb wynikających z planu działalności gospodarczej spółdzielni.

Uznanie spółdzielni socjalnych prowadzących gospodarstwo rolne za spółdzielnie produkcji rolnej jest także istotne z uwagi na przywileje przyznane tym podmiotom w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.<sup>22</sup> Rozpocząć należy od art. 3 tej pierwszej ustawy, który określa, że w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja Nieruchomości Rolnych, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli m.in. nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej. Należy zaznaczyć, że ten akt prawny nie zawiera definicji spółdzielni produkcji rolnej. Dlatego nawiązuje się w praktyce do ustawy Prawo spółdzielcze. Jak zostało już zaznaczone zalicza się do nich Rolnicze Spółdzielnie Produkcyjne oraz inne, których podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa. Zatem w przypadku spółdzielni socjalnej prowadzącej działalność rolniczą i dzierżawiącej grunty rolne w sytuacji ich sprzedaży będzie jej przysługiwało prawo pierwokupu tylko wtedy, gdy uznana zostanie za spółdzielnię produkcji rolnej. Takie odwołanie

---

22     Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.

w zakresie rozumienia spółdzielni produkcji rolnej do ustawy Prawo spółdzielcze nie wynika jednak z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Inna możliwość to przyjęcie, że spółdzielniami produkcji rolnej są wszystkie spółdzielnie zajmujące się produkcją rolną. Jednak w takiej sytuacji pojawiają się kolejne problemy. Chodzi o to, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego czy też np. kodeks cywilny nie zawierają definicji „produkcja rolna”. Według słownika języka polskiego produkcja rolna to uprawa roślin, chów zwierząt, gospodarka leśna, rybna itp.<sup>23</sup> Interpretacja zatem, że każda spółdzielnia zajmująca się produkcją rolną, dzierżawiąca grunty rolne może skorzystać z prawa pierwokupu (o ile spełnione będą przesłanki), objęłaby także te prowadzące produkcję rolną.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadza inne udogodnienia dla spółdzielni produkcji rolnej. Chodzi o wyłączenie ustawowego prawa pierwokupu oraz uprawnienia z art. 4 zwanego prawem wykupu, które przysługuje ANR w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 5 ha. Otóż przepisów ustawy nie stosuje się, jeżeli: nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej – w przypadku sprzedaży przez jej członka nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni; sprzedaż dotyczy nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni.

### **3. Pomoc *de minimis* dla spółdzielni socjalnych i inne formy wsparcia**

Spółdzielnie socjalne jako podmioty ekonomii społecznej mogą korzystać ze środków finansowych polskich i unijnych oraz innych udogodnień. Generalna podstawa udzielania pomocy zawarta jest w ustawie o spółdzielniach socjalnych. Otóż stanowi ona, że działalność spółdzielni socjalnej może zostać wsparta ze środków budżetu państwa lub środków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności poprzez dotacje, pożyczki i poręczenia, usługi lub doradztwo w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym; zrefundowanie kosztów lustracji.

Wsparcie udzielane jest – w drodze uchwały przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego lub w ramach programu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego określonego w przepisach o pomocy społecznej – na cele związane z rozwojem spółdzielni socjalnych. Omawiany akt prawny stanowi także, że w stosunku do osób wymienionych w art. 4 ust. 1 (więc m.in. bezrobotnych, niepełnosprawnych) część wynagrodzenia oraz część kosztów osobowych pracodawcy na podstawie umowy zawartej między starostą właściwym dla siedziby spółdzielni a spółdzielnią może podlegać finansowaniu ze środków Funduszu Pracy w pełnej

23 Słownik języka polskiego, M. Szymczak (red.), Warszawa 1988, s. 982.

wysokości przez okres 24 miesięcy od dnia zatrudnienia oraz w połowie wysokości przez kolejne 12 miesięcy, do wysokości odpowiadającej miesięcznie wysokości składki, której podstawą wymiaru jest kwota minimalnego wynagrodzenia.

Wsparcie, o którym mowa powyżej, a także to określone w art. 5a ust. 5 i 6, w art. 6 ust. 3 i art. 12 ust. 3a ustawy, jest udzielane jako pomoc *de minimis* zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*.<sup>24</sup> Ustawa nawiązuje do poprzedniego rozporządzenia unijnego nieaktualnego już. Zostało ono uchylone przez obecnie obowiązujące rozporządzenie Komisji (WE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*.<sup>25</sup> Określa ono, że całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 200.000 euro w okresie trzech lat podatkowych. Natomiast w odniesieniu do przedsiębiorstwa prowadzącego działalność zarobkową w zakresie drogowego transportu towarów nie może przekroczyć 100.000 euro w okresie trzech lat podatkowych. Pułapy te stosuje się bez względu na formę i cel pomocy *de minimis*, a także bez względu na to, czy pomoc przyznana przez państwo członkowskie jest w całości lub częściowo finansowana z zasobów Unii. Okres trzech lat podatkowych ustala się przez odniesienie do lat obrotowych stosowanych przez przedsiębiorstwo w danym państwie członkowskim.<sup>26</sup>

Zaświadczenie o udzieleniu wsparcia w ramach pomocy *de minimis* wydaje się na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.<sup>27</sup> Podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* jest zobowiązany do przedstawienia wraz z wnioskiem podmiotowi udzielającemu pomocy: 1) wszystkich zaświadczeń o pomocy *de minimis*, jaką otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat albo oświadczenia o wielkości otrzymanej pomocy *de minimis* w tym okresie bądź o jej nieotrzymaniu w tym okresie; 2) informacji niezbędnych do udzielenia pomocy *de minimis*, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc *de minimis*.

Zaświadczenie o udzieleniu wsparcia wydają spółdzielniom socjalnym różne instytucje, między innymi: sąd rejonowy właściwy ze względu na miejsce dokonania wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (w przypadku, o którym mowa w art. 6

24 Dz.Urz. WE L 379 z 28.12.2006 r., s. 5.

25 Dz.Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r., s. 1.

26 Zob. szerzej A. Suchoń, Nowe zasady pomocy *de minimis* w rolnictwie – aspekty prawne i ekonomiczne, „Zeszyty Naukowe SGGW Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2014, nr 107, s. 19–34.

27 Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 oraz z 2008 r. Nr 93, poz. 585.

ust. 3 ustawy); starosta (w przypadku, o którym mowa w art. 12 ust. 3a ustawy); organ jednostki samorządu terytorialnego właściwej ze względu na miejsce udzielenia pomocy (w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 4 i 5 oraz w art. 5a ust. 5 i 6 ustawy); minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego lub działające na jego zlecenie podmioty (w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 5).

Spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą korzystają także z pomocy *de minimis* w rolnictwie. Od 1 stycznia 2014 r. zagadnienie to uregulowane jest w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym. Do końca grudnia obowiązywało zaś rozporządzenie Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej.<sup>28</sup> Natomiast kwestie proceduralne zawarte są także we wspomnianej już ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Pomoc *de minimis* w rolnictwie określona w rozporządzeniu nr 1408/2013 adresowana jest do przedsiębiorstw sektora produkcji rolnej, czyli tych prowadzących działalność związaną z produkcją podstawowych produktów rolnych.<sup>29</sup> Rozporządzenie nie wskazuje co prawda celów pomocy, jak ma to miejsce w przypadku zwolnień tzw. grupowych określonych w rozporządzeniu nr 1857/2006, ale określa np. cechy wykluczające uznanie pomocy za udzieloną według zasady *de minimis*. Całkowita kwota pomocy *de minimis* w rolnictwie przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 15.000 euro w okresie trzech lat podatkowych.<sup>30</sup> Pułap ten stosuje się bez względu na formę pomocy i jej cel.

Co istotne, jeżeli przedsiębiorstwo prowadzi działalność w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych, a także działalność w jednym lub większej liczbie sektorów lub w innych obszarach działalności wchodzących w zakres stosowania rozporządzenia (UE) nr 1407/2013, pomoc *de minimis* przyznaną na działalność w sektorze produkcji rolnej zgodnie z niniejszym rozporządzeniem można łączyć z pomocą *de minimis* przyznaną na działalność w sektorach lub obszarach działalności wchodzących w zakres stosowania rozporządzenia (UE) nr 1407/2013

28 Dz.Urz. UE L 337 z dnia 24.12.2007 r., s. 35, zwane dalej rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r.

29 Produkty rolne oznaczają produkty wymienione w załączniku I do Traktatu, z wyjątkiem produktów rybołówstwa i akwakultury objętych rozporządzeniem Rady (WE) nr 104/2000.

30 Wyjaśnić należy, że od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2006 r. obowiązywało rozporządzenie Komisji (WE) nr 1860/2004 z dnia 6 października 2004 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rolnego i sektora rybołówstwa. Wówczas beneficjantowi pomocy przysługiwała dotacja w wysokości 3 tys. euro w okresie trzech kolejnych lat, bez względu na jej formę pomocy i cel. Potem od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. wysokość pomocy *de minimis* wynosiła 7,5 tys. euro, co wynikało z rozporządzenia Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej.

do odpowiedniego pułapu określonego w art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia (czyli wspomnianych już 200 albo 100 tys. euro). Unijny akt prawny wprowadza jednak zastrzeżenia. Mianowicie państwo członkowskie zapewni za pomocą odpowiednich środków, takich jak rozdzielenie działalności lub wyodrębnienie kosztów, by aktywność w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych nie odnosiła korzyści z pomocy *de minimis* przyznanej zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1407/2013. Ten unijny akt prawny stanowi także w preambule, że biorąc pod uwagę podobieństwa między przetwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych oraz produktów innych niż rolne, rozporządzenie powinno stosować się do przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych przy spełnieniu określonych warunków. Za przetwarzanie lub wprowadzanie do obrotu nie można brać pod uwagę czynności wykonywanych w gospodarstwach jako niezbędny element przygotowania produktu do pierwszej sprzedaży, takich jak zbiór, koszenie czy młócka zbóż, pakowanie jaj, ani też pierwszej sprzedaży na rzecz podmiotów zajmujących się odsprzedażą lub przetwórstwem.<sup>31</sup>

Oznacza to, że jeżeli spółdzielnia socjalna prowadzi działalność rolniczą i dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą, może korzystać zarówno z ogólnej pomocy *de minimis*, jak i pomocy *de minimis* w rolnictwie.

Mimo że pomoc w ramach zasady *de minimis* w rolnictwie jest popularna na wsi, także wśród spółdzielni prowadzących działalność rolniczą żaden akt prawny nie zawiera katalogu środków zaliczanych do przedmiotowej pomocy oraz instytucji jej udzielających. Spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą mogą być zainteresowane dopłatami do powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany wybranych gatunków roślin uprawnych. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych<sup>32</sup> określa wymagania, jakie musi spełnić producent rolny, by otrzymać te płatności. Przede wszystkim ich adresatami są tylko podmioty wpisane do ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności,<sup>33</sup> posiadające działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, na których uprawia się gatunki roślin objęte dopłatami, m.in. ziemniaki, zboża (pszenica zwyczajna, jęczmień, owies), rośliny strączkowe (łubin, groch siewny, bobik).<sup>34</sup> Dopłaty udziela się do powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym na wniosek złożony przez producenta rolnego w terminie wskazanym w przepisach. Nie obejmu-

31 W art. 2 rozporządzenia Komisji nr 1407/2013 zawarte zostały definicje m.in. produktów rolnych, przetwarzania produktów rolnych oraz wprowadzanie do obrotu produktów rolnych.

32 Dz.U. 2004 Nr 42, poz. 386 z późn. zm.

33 Zob. 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. 2012, poz. 86 ze zm.

34 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie wykazu gatunków roślin uprawnych, do których materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany przysługuje dopłata z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany (Dz.U. z 2007 Nr 46, poz. 300).

je się nimi uprawy przeznaczonej na przedplon lub poplon.<sup>35</sup> Dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę producenta rolnego przyznaje, w drodze decyzji, dopłatę z tytułu zużycia tego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany na wniosek producenta rolnego.

Wyróżnić należy pomoc *de minimis* w rolnictwie polegającą na przyznaniu bezpośrednich korzyści (np. dopłaty do wapnowania, przy zakupie materiału siewnego, uprawie chmielu czy rzepaku) oraz zmniejszającą ciążące na podmiocie obowiązki publicznoprawne (np. umorzenie zobowiązań wobec KRUS, zwolnienia i ulgi w podatku rolnym). Inny podział to pomoc *de minimis* w rolnictwie udzielana za pomocą instrumentów prawa cywilnego (umowa na wapnowanie, zawarcie umowy w sprawie umorzenia bądź rozłożenia na raty należności ANR) albo prawa administracyjnego (np. ulgi podatkowe, dopłaty do uprawy chmielu).<sup>36</sup> Jego konsekwencją jest zróżnicowana procedura udzielania pomocy *de minimis* w rolnictwie, a potem ewentualna droga odwoławcza.<sup>37</sup>

#### 4. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków.

Nie ulega wątpliwości, że pozytywnie ocenić należy wprowadzenie do polskiego systemu prawnego spółdzielni socjalnych. Jako podmiot ekonomii społecznej są szczególnie istotne na terenach wiejskich. Wyjątkowo trudno znaleźć tam pracę dla osób od wielu lat bezrobotnych czy też niepełnosprawnych. Prowadzenie działalności rolniczej przez spółdzielnie socjalne stwarza nowe możliwości rozwoju podmiotom, które np. posiadają niewielki obszar gruntów rolnych do 2 ha i nie mogą znaleźć pracy. Mając status bezrobotnych, mogą założyć spółdzielnię, wnieść grunty jako wkład gruntowy i pracować w ramach prowadzonego gospodarstwa rolnego, otrzymując wyższe dochody. Nie ulega wątpliwości, że jest to szansa także dla osób niepełnosprawnych, które są właścicielami gruntów rolnych. Często choroba nie pozwala na osobiste prowadzenie działalności rolniczej, jednak nie jest wykluczony jeden z etapów tejże aktywności, np. przygotowywanie produktów rolnych do sprzedaży czy drobne prace polowe.

Spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą muszą spełniać nie tylko wymagania odnoszące się do spółdzielni socjalnych, lecz także te związane z pro-

35 Zob. A. Suchoń, Nowe zasady pomocy..., *op. cit.*, s. 19 i n.

36 Zob. podział pomocy publicznej np. P. Marquardt, Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców, Warszawa 2007, s. 112 i n.; A. Suchoń, Wybrane zagadnienia prawne pomocy *de minimis* w rolnictwie, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 183 i n.

37 Zob. A. Suchoń, Nowe zasady pomocy..., *op. cit.*, s. 19 i n.

wadzoną działalnością rolniczą. Korzystając zaś z pomocy *de minimis* muszą spełniać warunki określone w rozporządzeniu unijnym dotyczącym pomocy określanej jako *de minimis* oraz *de minimis* w rolnictwie.

Ustawodawca wprowadził szereg udogodnień dla spółdzielni socjalnych jako podmiotów ekonomii społecznej, np. zwolnienie z opłat rejestracji w KRS, dodatkowe środki na założenie i rozwój. Zasadny wydaje się jednak wniosek przyznania dodatkowych przywilejów spółdzielniom socjalnym prowadzącym gospodarstwo rolne. Chodzi o prawo pierwokupu wkładu gruntowego, a także prawo pierwokupu dzierżawcy gruntu rolnego, wyłączenia prawa pierwokupu i wykupu ANR. Rozważania wykazały, że obecnie obowiązujące regulacje prawne powodują problemy interpretacyjne. Wspomniane przywileje zostały bezpośrednio przyznane spółdzielniom produkcji rolnej. Zdaniem Autorki, niektóre ze spółdzielni socjalnych wpisują się także w definicję rolniczej spółdzielni produkcyjnej albo innej zajmującej się produkcją rolną.

Celem uniknięcia problemów w zakresie stosowania prawa w praktyce zasadny wydaje się postulat *de lege ferenda*, aby bezpośrednio do ustawy o spółdzielniach socjalnych zostały wprowadzone przepisy prawne określające, że prawo pierwokupu przysługuje spółdzielni prowadzącej gospodarstwo rolne w przypadku sprzedaży gruntu wniesionego jako wkład do spółdzielni. Jeżeli chodzi o ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, to także zasadne jest jedno z następujących rozwiązań: wprowadzenie definicji spółdzielni produkcji rolnej, określającej, że jest to każda spółdzielnia zajmująca się działalnością rolniczą lub poszerzenie zakresu podmiotów, którym przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży dzierżawionego gruntu również o spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą. Także wyłączenie prawa pierwokupu i wykupu ANR, gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej – w przypadku sprzedaży przez jej członka nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni powinno obejmować spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą.

Zasadny jest także postulat wprowadzenia innych regulacji prawnych wspierających omawiane podmioty. Chodzi m.in. o większe możliwości powiększania gospodarstw rolnych przez nabycie czy dzierżawienie gruntów od ANR. Obecnie w przetargach ograniczonych gruntów z Zasobu WRSP mogą brać udział przede wszystkim rolnicy indywidualni prowadzący gospodarstwo rodzinne. Warto, aby ustawodawca rozważył poszerzenie tego katalogu o spółdzielnie socjalne. Chodzi głównie o mniejsze powierzchnie gruntów rolnych np. do 20–30 ha, gdyż takimi są one z reguły zainteresowane. Poza tym zgodnie z nowym PROW 2014–2020 tylko grupy producentów rolnych zrzeszające osoby fizyczne mogą starać się o środki finansowe z programu w ramach Poddziałania: Tworzenie grup i organizacji pro-

ducentów w sektorze rolnym i leśnym.<sup>38</sup> Takie postanowienie jest niekorzystne dla spółdzielni prowadzących działalność rolniczą, należy więc wysunąć postulat poszerzenia członkostwa grup producentów rolnych korzystających z dotacji unijnych właśnie o te podmioty.

---

38 PROW 2014–2020, [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl) [data dostępu: grudzień 2014].

SOCIAL COOPERATIVES RUNNING AGRICULTURAL ACTIVITY  
– SELECTED LEGAL ISSUES

Keywords: social cooperatives, agriculture production cooperatives, agricultural activity, *de minimis* aid

The purpose of the article is, first of all, to evaluate the rules concerning an agricultural activity run by social cooperatives and, secondly, to identify legal issues associated with setting up and running an activity by these entities, and to make an attempt to solve these problems.

The first part of the article focuses on setting up a cooperative and on its members, especially people with disabilities, farmers and household members with the status of the unemployed. It presents some selected court decisions. Then, the paper discusses the issue of running an agricultural activity by social cooperatives. It raises the question of land contributions and tries to determine whether social cooperatives running an agricultural activity can be regarded as agricultural production cooperatives. This classification is important in terms of exercising the right of preemption in the event of sales of a land contribution or leased agricultural lands. Then, the paper focuses on the issue of *de minimis* aid and *de minimis* aid in agriculture.

In conclusion, the author puts forward *de lege ferenda* proposals concerning preemption right in respect of a social cooperative. She also calls for the introduction of other legal instruments supporting the entity in question, e.g. greater opportunities to enlarge farms by the acquisition or lease of lands from the Agricultural Property Agency.



## **Przetarg ograniczony przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa a wsparcie gospodarstw rodzinnych (wybrane zagadnienia)**

W regulacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>2</sup> określenie gospodarstwa rodzinnego pojawiło się w 1994 r.<sup>3</sup> Wówczas to zmodyfikowano zawarty w jej art. 6 katalog zadań Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w ten sposób, że pkt 5 tego przepisu wskazywał, że jednym z nich jest tworzenie gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększanie już istniejących gospodarstw rodzinnych. Poza tym jednak próżno było szukać w treści ustawy jakichkolwiek innych przepisów zawierających to pojęcie. Innymi słowy, brak było konkretnych rozwiązań rzeczywiście służących wspieraniu właśnie tej kategorii jednostek produkcyjnych w rolnictwie. W piśmiennictwie, omawiając wskazaną modyfikację treści art. 6 pkt 5 u.g.n.r. wyrażono opinię, że w ten sposób ustawodawca antycypował przyszłą merytoryczną regulację dotyczącą wspierania gospodarki rodzinnej w rolnictwie.<sup>4</sup> Trudno jednak akceptować tego rodzaju twórczość legislacyjną. Wszak ewidentne jest, że zmieniając katalog zadań Agencji jednocześnie wprowadzone do ustawy powinny być konkretne rozwiązania mające na celu wsparcie gospodarstw rodzinnych. Bez takowych, art. 6 pkt 5 ustawy pozostawał częścią deklaracją, pozbawioną realnego znaczenia normatywnego. Nietrudno też zauważyć kardynalną niedoskonałość w sformułowaniu omawianego przepisu: wynikało z niego, że powiększanie gospodarstw rodzinnych jest szczególnym przypadkiem tworzenia gospodarstw rolnych – innymi słowy powiększanie już istniejących gospodarstw jest jednocześnie przejawem ich tworzenia, a więc – powstawania nowych. Ten ewidentny lapsus logiczny został skorygowany dopiero w 1999 r.<sup>5</sup>

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 z późn. zm., w dalszej części artykułu przywoływana jako u.g.n.r.

3 Zob. art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3.

4 A. Kołodziej, J. Marczak, Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, „Agroprzemiany” 1994, nr 2–3, wkładka, s. 4–5.

5 Zob. art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 49, poz. 484.

Jak już wskazywano w doktrynie, swego rodzaju załącznikiem prawnej regulacji wspierania gospodarstw rodzinnych w u.g.n.r. wkomponowanej w regulację przetargowego zbycia gruntów Zasobu stanowiło wprowadzone w 1999 r. uregulowanie przetargu ograniczonego – można było twierdzić, że w większości przypadków tworzone czy też powiększane gospodarstwa przez osoby nabywające grunty w tym trybie mogły być traktowane jako rodzinne.<sup>6</sup> Trzeba jednak mieć na uwadze, że nie mieliśmy tam do czynienia ściśle rzecz ujmując z regulacją mającą na celu kształtowanie czy wspieranie gospodarki rodzinnej w rolnictwie, której sposób rozumienia byłby w jakiś sposób wyznaczony normatywnie (w związku z tym, że przepis ów nie zawierał pojęcia „gospodarstwo rodzinne” ani w inny sposób nie odwoływał się do wyznaczonego normatywnie sposobu jego rozumienia).

Dopiero w 2003 roku, ustawodawca wprowadził do u.g.n.r., rozwiązania, których osią było pojęcie gospodarstwa rodzinnego.<sup>7</sup> Dotyczy to zwłaszcza regulacji przetargu ograniczonego. Katalog podmiotów, które mogły być jego uczestnikami wprowadzony został w treści art. 29 ust. 3b. Najważniejszą kategorią z nich byli oczywiście rolnicy powiększający gospodarstwa rodzinne. Katalog ten został zmodyfikowany w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>8</sup>

Przetarg jest podstawowym w konstrukcji u.g.n.r. trybem sprzedaży gruntów Zasobu. Jednak mając na uwadze faktyczne znaczenie poszczególnych sposobów sprzedaży gruntów ZWRSP mierzone wielkością sprzedanego przy ich wykorzystaniu arealu nieruchomości, nietrudno spostrzec, że ich największa część zbywana jest jednak w trybie pozaprzetargowym, osobom uprzywilejowanym pierwszeństwem w nabyciu nieruchomości. Dla przykładu, w 2013 r. w drodze pierwszeństwa sprzedano prawie 93 tys. ha gruntów w ramach ogółem sprzedanych 147,7 tys. ha gruntów ZWRSP.<sup>9</sup> Stąd celowe jest rozważenie, czy pierwszeństwo może być traktowane jako normatywny środek wspierania gospodarki rodzinnej w rolnictwie uzupełniający regulację przetargu ograniczonego w tym zakresie. Otóż analiza art. 29 u.g.n.r. prowadzi do przeczącej odpowiedzi na tak zadane pytanie. Nie można, mając na uwadze ukształtowanie tej instytucji w u.g.n.r., traktować pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości jako instrumentu intencjonalnie ukształtowanego przez prawodawcę do wsparcia gospodarstw rodzinnych. Pełni ono, w zależności od tego, do której kategorii podmiotów uprzywilejowanych pierwszeństwem go odnosimy,

6 Zob. D. Łobos-Kotowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004, s. 127 i n.

7 Na mocy art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592; tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 803 z późn. zm).

8 Dz.U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382.

9 Dane dotyczące sprzedaży gruntów z ZWRSP przytaczam za treścią Raportu ANR z działalności na Zasiobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2013 r., Warszawa 2014, dostępnym na stronie: [www.bip.anr.gov.pl](http://www.bip.anr.gov.pl), s. 6.

różne funkcje, w tym funkcje *quasi*-reprzywatyzacyjne, ale nie jest wprost powiązana z funkcją produkcyjną w rolnictwie ani tym bardziej z gospodarką rodzinną. Rozważając aspekt wsparcia gospodarstw rolnych w ramach instytucji pierwszeństwa, *prima facie* interesująca może być kategoria uprzywilejowanych wskazana w art. 29 ust. 1a pkt 3 u.g.n.r., czyli dzierżawcy, których umowy dzierżawy trwały faktycznie co najmniej 3 lata. Stanowią oni zresztą grupę, która w największym stopniu korzysta z przywileju nabycia własności gruntu z pominięciem procedury przetargowej, gdyż w 2013 r. na ich rzecz sprzedano ponad 88 tys. ha gruntów.<sup>10</sup> Jednak uregulowanie pierwszeństwa dzierżawców nie jest w jakikolwiek sposób skojarzone normatywnie z funkcją wspierania rolnictwa, w tym gospodarki rodzinnej w rolnictwie (co nie zmienia faktu, że rolnicy dzierżawiący grunty Zasobu często korzystają z pierwszeństwa). Przede wszystkim ta kategoria uprzywilejowanych w treści art. 29 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r. jest ujęta niezwykle szeroko – nie formułuje się tu jakichkolwiek kwalifikowanych wymogów podmiotowych. Innymi słowy, może to być jakikolwiek podmiot (a nie tylko osoba fizyczna spełniająca kryteria wymagane od rolnika indywidualnego czy też posiadająca same tylko kwalifikacje rolnicze), byleby umowa dzierżawy trwała przez wymagany ustawowo okres – co nie jest wszak bezpośrednio powiązane z gospodarką rodzinną w rolnictwie – z uwzględnieniem art. 28a u.g.n.r.<sup>11</sup> Nie ma też wymogu, aby dzierżawiona przez uprzywilejowanego pierwszeństwem nieruchomości miała charakter rolny. Jednak, co trzeba zauważyć, w treści „Wytycznych w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa” stanowiących załącznik do zarządzenia nr 29/13 Prezesa ANR z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>12</sup> – w odniesieniu do osób fizycznych spełniających kryteria rolnika indywidualnego można mówić w ich przypadku o odrębnościach w porównaniu do innych uprzywilejowanych pierwszeństwem dzierżawców – w praktyce zbywania przez ANR gruntów dzierżawionych (co wynika z ust. 33 wytycznych). Nie można jednakowoż tracić z pola widzenia tego, że treść zarządzenia nie jest aktem powszechnie obowiązującym, a jego nieszanowanie nie ma żadnego wpływu na skuteczność umowy sprzedaży gruntu z Zasobu.

Z treści u.g.n.r. wynika, że prawodawca uznał za priorytetowy tryb przetargowy przy podstawowej formie zagospodarowania gruntów Zasobu, którą jest sprzedaż, stąd pojawia się pytanie, czy można w treści u.g.n.r. odnaleźć podstawy dla obwarowanego jakąkolwiek sankcją nakazu podjęcia przez ANR, przed skorzystaniem z innych wariantów zagospodarowania nieruchomości z ZWRSP, próby sprzedaży gruntów rolnych Zasobu na rzecz osób powiększających, czy też tworzących gospodarstwo rodzinne. Art. 24 ust. 1 pkt 1 stanowi, że w pierwszej kolejności powinno

10 Raport ANR..., *op. cit.*, s. 6.

11 Jakkolwiek nie można zapominać o tym, że w przypadku dzierżaw wielkoobszarowych ANR, na mocy art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. wypowiedziała umowy dzierżawy w części dotyczącej 30% użytków rolnych.

12 Dostępne na stronie [www.anr.gov.pl](http://www.anr.gov.pl)

się podjąć próbę sprzedaży nieruchomości ZWRSP, ale po pierwsze, nie przewidziano w związku z tym *expressis verbis* żadnej sankcji, po drugie zaś, nakazu podjęcia próby sprzedaży nie skojarzono z jakąkolwiek kategorią podmiotów (w tym zwłaszcza rolników indywidualnych). Pojawia się stąd pytanie, czy można by pokusić się o wyinterpretowanie takiego nakazu i takiej sankcji w drodze innych niż językowe metod wykładni. Wprawdzie można by usiłować wywieść prawny obowiązek podjęcia próby sprzedaży gruntu ZWRSP w pierwszej kolejności skierowanej do osób powiększających, czy też tworzących gospodarstwo rodzinne z odczytania art. 24 ust. 1 pkt 1 w kontekście art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r., mówiącego o tym, że Agencja realizuje zadania w zakresie tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, jednak byłoby to zadanie nadzwyczaj karkołomne. Skoro jednak na wstępie konstatujemy, że z samego odczytywanego literalnie art. 24 ust. 1 pkt 1 nie da się zrekonstruować normy obwarowanej jakąś sankcją, to tym bardziej nie będzie to wynikało ze sposobu odczytania tego przepisu bardziej dowolnego, bo przełamującego językowe jego znaczenie z odwołaniem jedynie do przepisu art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. Nie trzeba wszak tłumaczyć, że tak ogólne przepisy, jak zawarte w art. 6 ust. 1 u.g.n.r. nie mogą być samoistnym źródłem, czy też jedynym argumentem w rekonstrukcji – przełamującej językowe rezultaty wykładni – norm z treści przepisów danego aktu prawnego, zwłaszcza jeśli chcielibyśmy wpieść tam tak radykalną sankcję, jak sankcja nieważności. Wymagałoby to dużo głębszego uzasadnienia celowościowego, którego chyba jednak brak. Nie można tracić z pola widzenia również tego, że odwołując się w ten jakże liberalny (by nie rzec – nonszalancki) sposób do treści art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. jako źródła dla ustalenia znaczenia innych przepisów tego aktu – zawarty w art. 24 ust. 1 pkt 1 termin „sprzedaż” rozumielibyśmy wówczas jako „sprzedaż na rzecz osób powiększających albo tworzących gospodarstwo rodzinne” zawężając jego literalne, jednoznaczne znaczenie (*lege non distinguente*) i do tego jeszcze – z normą o tak wyznaczonej klasie podmiotów – łączylibyśmy nigdzie nie wysłowny wprost i nie poparty innymi argumentami rygor nieważności czynności dokonanej z jej pogwałceniem. Generalnie nie jest wyłączone skojarzenie sankcji nieważności z naruszeniem danej normy prawnej odwołując się do jej celu społeczno-gospodarczego, jednak w tym przypadku taka próba jest skazana na niepowodzenie.

Umiejscawiając przetargowy tryb sprzedaży gruntów ZWRSP na rzecz osób tworzących, czy też powiększających gospodarstwo rodzinne w ramach priorytetów Agencji trzeba wskazać, że zgodnie z ust. 29 załącznika do zarządzenia Prezesa ANR nr 29/2013 nieruchomości rolne o powierzchni przekraczającej 1 ha w pierwszej kolejności Agencja przeznaczą do sprzedaży w drodze przetargu ograniczonego, którego uczestnikami mogą być osoby wskazane w art. 29 ust. 3a pkt 1 u.g.n.r. Stąd można powiedzieć, że co najmniej deklarowany przez Agencję sposób wykonywania kompetencji do gospodarowania mieniem Zasobu jest ukierunkowany

na wspieranie gospodarki rodzinnej w rolnictwie. Praktyka stosowania ustawy jest zresztą z nim zgodna.<sup>13</sup> Wskazać należy, że w 2013 r. ustalono w procedurach przetargowych nabywców 51 tys. ha gruntów, w tym przeszło 34 tys. w trybie ograniczonym (niemal wszystkie w przetargach ograniczonych skierowanych do osób powiększających gospodarstwa rodzinne). Symptomatyczne jest, że na przeszło 2800 przetargów ograniczonych jedynie dwa adresowane były do innych kategorii uczestników niż rolnicy indywidualni powiększający gospodarstwa rodzinne.

Art. 29 ust. 3b u.g.n.r. wskazuje na siedem kategorii podmiotów, które mogą być uczestnikami tej procedury. Zwraca uwagę to, że w większości przypadków, w których dopuszczalne jest przeprowadzenie przetargu ograniczonego mamy do czynienia z instrumentami wsparcia gospodarki rodzinnej w rolnictwie, gdyż podmioty tam wymienione bądź powiększają, bądź tworzą gospodarstwo rodzinne. Jedynie w przypadku trzech ostatnich kategorii podmiotów (a więc repatriantów, rolników, którzy zbyli wcześniej grunty gospodarstw na cele publiczne, jak i spółek, w których udziały bądź akcje w całości należą do byłych pracowników ppgr) ustawodawca nie nawiązuje do pojęcia gospodarstwa rodzinnego.

Z perspektywy praktyki ANR w zakresie zbywania gruntów Zasobu najistotniejsza jest kategoria uczestników procedur ograniczonych wskazana w pkt 1 art. 29 ust. 3b u.g.n.r. – rolnicy indywidualni powiększający gospodarstwo rodzinne. W stosunku do poprzednio obowiązującej regulacji będącej jej odpowiednikiem (przed 3 grudnia 2011 r. zawartej w art. 29 ust. 3b pkt 1 lit. mamy do czynienia z bardziej precyzyjnym uregulowaniem, pozostawiającym mniejsze pole do dowolności interpretacyjnych. Jest to również pochodną usunięcia niektórych mankamentów uprzednio obowiązującej definicji rolnika indywidualnego zawartej w u.k.u.r.<sup>14</sup>, ponieważ umieszczając w tym przepisie terminy „rolnik indywidualny”, jak i „gospodarstwo rodzinne” ustawodawca odwołał się do pojęć mających ustalone normatywnie znaczenie na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. I tak, uczestnikiem przetargu może być rolnik indywidualny, powiększający gospodarstwo rodzinne, zaś nabywana nieruchomości ma być położona w gminie, w której rolnik ma miejsce zamieszkania bądź w gminie graniczącej z tą gminą. Trzeba podkreślić, że z samego pojęcia „gospodarstwo rodzinne” nie wynika, że nieruchomości wchodzące w jego skład muszą się znajdować w gminie, w której ma miejsce zamieszkania rolnik, czy też w gminach z tą gminą graniczących. Wzajemne rozmieszczenie gruntów gospodarstwa dookreśla jedynie obecne w definicji gospodarstwa rolnego (*vide* art. 2 pkt u.k.u.r.) kryterium zorganizowanej całości gospodarczej, co stanowi kwestię związaną z okolicznościami danego przypadku, a nie jest determinowane sztywnymi re-

13 Jakkolwiek nie można tracić z pola widzenia tego, że to pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości nie powiązane normatywnie w żaden sposób z regulacją gospodarstwa rodzinnego dominuje w praktyce rozdysponowania mienia Zasobu, faktycznie stawiając procedury przetargowe na drugim planie.

14 Por. w tej kwestii P. Blajer, Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 473 i n.

gułami ustawowymi. Innymi słowy, grunty gospodarstwa mogą być rozlokowane w różnych niekoniecznie graniczących ze sobą gminach, byleby stanowić mogły funkcjonalną całość nadającą się do racjonalnej gospodarki. Zwrot mówiący o położeniu nabywanej nieruchomości w gminie graniczącej z gminą, w której mieszka uczestnik przetargu jest tożsamy z treścią art. 3 ust. 7 u.k.u.r., gdzie wyłączono prawo pierwokupu ANR, o ile nabywana na powiększenie gospodarstwa rodzinnego nieruchomość znajduje się w gminie, w której rolnik – nabywca ma miejsce zamieszkania albo w gminie graniczącej z tą gminą. Jednak ta zbieżność pojęciowa nie oznacza, że w obu przypadkach (art. 3 ust. 7 u.k.u.r. i art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.) mamy do czynienia z realizacją tożsamego celu legislacyjnego.<sup>15</sup> Wcześniej (przed 3 grudnia 2011 r.) również w treści art. 3 ust. 7 u.k.u.r. mieliśmy do czynienia z pojęciem „gmina sąsiednia”, nie zaś „gmina granicząca”. Sąd Najwyższy jednak uznał wówczas, odwołując się między innymi do znaczenia tego słowa w kontekście kodeksowej regulacji stosunków sąsiedzkich, że chodzi nie o wspólną granicę (a więc graniczenie ze sobą), ale o pozostawanie gruntu nabywanego i w stosunku do miejsca, w którym rolnik mieszka w takiej odległości, że rolnik może prowadzić racjonalną działalność rolniczą na nabywanym gruncie.<sup>16</sup> Wydaje się, że – wbrew stanowisku Sądu Najwyższego – intencją ustawodawcy było wówczas użycie słowa „sąsiedni” jako synonimu dla „graniczący”, gdyż punktem odniesienia dla nabywanego gruntu zgodnie z tym przepisem było miejsce zamieszkania rolnika, co nie jest dopasowane do ujmowania relacji między nimi w kategorii zorganizowanej całości – ta pasuje raczej do wzajemnego rozmieszczenia gruntów o funkcji produkcyjnej.

Nie zmienia to faktu, że pojęcie „gmina granicząca” wprowadzono w nowym brzmieniu art. 29 ust. 3b pkt 1 oraz art. 3 ust. 7 u.k.u.r. zapewne po to, aby rozwiązać wątpliwości, które w związku z przywołanym orzeczeniem Sądu Najwyższego powstawały na tle zawartego w ówczesnym art. 3 ust. 7 u.k.u.r. sformułowania o gminach sąsiednich. Obecnie nie ma już, wobec jednoznacznego znaczenia językowego słowa „graniczyć” żadnych wątpliwości w tym zakresie.

Mając na uwadze powyższe ustalenia na tle sformułowania u.g.n.r. i u.k.u.r. zawierającego termin „graniczący”, wskazać trzeba na następujące konsekwencje na tle art. 29 ust. 3a pkt 1 u.g.n.r. Otóż w związku z taką formułą tego przepisu, nie każdy rolnik, który rzeczywiście mógłby powiększyć gospodarstwo rodzinne nabywając sprzedawany przez Agencję grunt, może przystąpić do przetargu ograniczonego. Gdyby nabywana nieruchomość rzeczywiście mogła wejść w skład jego gospodarstwa (a więc z innymi gruntami stanowić zorganizowaną całość), ale była położona w innej gminie niż ta, w której rolnik mieszka albo graniczącej z tą gminą (w gminie położonej w większej odległości), czego wszak wykluczyć nie moż-

15 Bo w u.k.u.r. chodzi o wyłączenie prawa pierwokupu ANR, a w u.g.n.r. o wskazanie kręgu uprawnionych do wzięcia udziału w przetargu.

16 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. akt IV CSK 447/07, Lex nr 371411.

na, to pozbawiony byłby on prawnej możliwości wzięcia udziału w takim przetargu ze względu na restryktywne ujęcie treści art. 29 ust. 3a pkt 1 u.g.n.r. Jednak nie należy z tego tylko powodu oceniać owego rozwiązania negatywnie. Obecnie obowiązująca regulacja wprowadza proste, łatwo weryfikowalne kryterium pozwalające na ocenę, czy dany podmiot spełnia przesłanki udziału w przetargu. Wystarczy zweryfikować położenie nieruchomości na terenie konkretnej gminy.<sup>17</sup> Gdyby organizator musiał oceniać każdorazowo, czy grunty wystawiane na przetarg mogą stanowić zorganizowaną całość z gruntami gospodarstwa zainteresowanego wzięciem udziału przetargu rolnika, bez wprowadzenia jakiegoś upraszczającego tę ocenę kryterium, byłoby to rozwiązaniem nieoperatywnym (wymagałoby ze strony osób zaangażowanych w prowadzenie procedury przetargowej posiadania wiadomości specjalnych z zakresu rolnictwa).

W przypadku kategorii podmiotów wskazanych w pkt 2 artykułu 29 ust. 3b ustawodawca wprowadza *expressis verbis* jedną przesłankę warunkującą udział w przetargu ograniczonym – są to kwalifikacje rolnicze. Należy je weryfikować według treści u.k.u.r. – zgodnie z wyraźnym odesłaniem zawartym w treści tego przepisu u.g.n.r. Z uwagi jednak na to, że osoba taka ma utworzyć gospodarstwo rodzinne co oznacza, że nabywca ma w jakiejś perspektywie czasu zyskać przymiot rolnika indywidualnego, pojawia się następujące pytanie. Otóż, czy taki uczestnik przetargu nie powinien jednak spełnić przynajmniej niektórych nie wymienionych wprost w art. 29 ust. 3b pkt 2 u.g.n.r. warunków budujących zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 u.k.u.r. pojęcie „rolnik indywidualny” – choćby w odniesieniu do miejsca zamieszkania na terenie gminy, w której umiejscowiona jest sprzedawana nieruchomość? Wątpliwości te może uzasadniać również treść art. 29 ust. 3b pkt 1, gdzie pojawia się kryterium miejsca zamieszkania rolnika. Uważam jednak, że brak jest podstaw do stawiania wymogu dotyczącego zamieszkania na terenie gminy, w której położona jest zbywana przez ANR nieruchomość uczestnikowi przetargu, o którym mowa w art. 29 ust. 3b pkt 2. Po pierwsze, treść tego przepisu nie przewiduje wyraźnie takiego wymogu. Po drugie, miejsce zamieszkania w ramach definicji „rolnik indywidualny” (a więc już prowadzący gospodarstwo rodzinne) zawartej w u.k.u.r. nie pełni roli, która byłaby istotna z perspektywy podmiotu dopiero tworzącego takie gospodarstwo. Otóż trzeba zdawać sobie sprawę, że osoba nabywająca nieruchomość celem utworzenia gospodarstwa rodzinnego nie stanie się automatycznie rolnikiem indywidualnym, gdyż w modelowej sytuacji powinna po nabyciu gruntu, prowadzić działalność rolniczą w nowo utworzonym gospodarstwie rolnym (jeszcze nie rodzinnym) co najmniej przez 5 lat i mieszkać w gminie, w której po-

17 Oczywiście każda nieruchomość nabywana w celu powiększenia gospodarstwa musi tworzyć z pozostałymi gruntami wchodzącymi w jego skład zorganizowaną całość – jest to kryterium esencjalne gospodarstwa rolnego, ale w typowej sytuacji położenie w gminie określonej zgodnie z treścią art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r. implikuje wypełnienie warunku tworzenia zorganizowanej całości gospodarczej z gruntami będącymi własnością uczestnika przetargu.

łożona jest jedna z nieruchomości wchodzących w jego skład. Stąd widać, że nabycie gruntu to dopiero pierwszy krok prowadzący do powstania gospodarstwa rodzinnego, zaś kryterium zamieszkania w kontekście pojęcia „rolnik indywidualny” jest istotne w dłuższej (5-letniej) perspektywie czasowej, nie wywołuje zaś od razu żadnych skutków w związku z samym nabyciem gruntu z Zasobu. Nie ma wobec tego podstaw również i do tego, aby wprowadzać obowiązek zamieszkania przez uczestnika przetargu w gminie, w której położona jest sprzedawana nieruchomość również w drodze wykładni celowościowej.

Inną kwestią jest natomiast to, że w treści u.g.n.r. nie zawarto żadnych regulacji mających zapewnić, że nabyta celem powiększenia, czy też utworzenia gospodarstwa rodzinnego nieruchomość faktycznie będzie wykorzystywana przez nabywcę do prowadzenia działalności rolniczej wykonywanej osobiście, ani też że gospodarstwo, w skład którego wchodzi ta nieruchomość utrzyma status gospodarstwa rodzinnego (choćby przez powstrzymanie się przez prowadzącego go rolnika indywidualnego od jego powiększenia ponad 300-hektarową normę maksymalną). Na marginesie zauważyć wypada, że zgodnie z treścią § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności<sup>18</sup> prawodawca przewidział, że rozłożenie należności Agencji na raty może dotyczyć w szczególności nabywcy, który tworzy albo powiększa gospodarstwo rodzinne, o ile zobowiąże się do utrzymywania nabywanej nieruchomości rolnej zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki w celu wykonywania na niej działalności rolniczej. Jednak nie jest to regulacja specyficzna dla umów zawieranych w każdym przypadku w trybie przetargu ograniczonego. W praktyce Agencja wprowadza do treści umów zawieranych ze zwycięskimi uczestnikami przetargów ograniczonych klauzule, mające zapewnić wykorzystanie przez nabywców nieruchomości w celu prowadzenia tam działalności rolniczej. Otóż, zgodnie z treścią załącznika do wytycznych zawierającego proponowaną treść klauzul w umowach zawieranych przez ANR (zarządzenie Prezesa ANR nr 29/13), przewiduje się ustanowienie w umowie sprzedaży gruntu w celu powiększenia bądź utworzenia gospodarstwa rodzinnego na rzecz ANR prawa odkupu między innymi w przypadku, gdy nieruchomość będzie wykorzystywana na inny cel niż prowadzenie działalności rolniczej, jak też gdy prowadzona działalność rolnicza nie jest wykonywana na nabywanej nieruchomości osobiście przez nabywcę. Dodatkowo nabywca zobowiązać się musi do prowadzenia osobiście działalności rolniczej na nabywanym gruncie w okresie 10 lat od zawarcia umowy, nieustanawiania w tym okresie hipoteki na nabywanym gruncie, informowania Agencji o zamiarze zbycia nieruchomości. Niedotrzymanie tych warunków w okresie 10 lat od zawarcia umowy z Agencją powo-

18 Dz.U. z 2012 r. poz. 208.

dować będzie powstanie po stronie nabywcy obowiązku zapłaty na rzecz Agencji kwoty równej wysokości 40% ceny nabycia. Są to, co oczywiste, bardzo restryktywne warunki, wiążące nabywcę w relatywnie długim okresie. W tej materii wypowiedziała się również Najwyższa Izba Kontroli, uznając, że owe zapisy umowne budzą wątpliwości, gdyż mogą stanowić „nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną zasadę ochrony własności”,<sup>19</sup> w związku z tym nie powinny być stosowane, gdyż nie wynikają z ustawy. Zdaniem NIK „art. 64 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.<sup>20</sup> Wydaje się, że obiekcje NIK są w tej mierze uzasadnione. Jakkolwiek niedopuszczalności zamieszczania owych klauzul w treści umów zawieranych z kontrahentami Agencji upatrywałbym raczej w konstrukcji normatywnej kompetencji ANR do dysponowania mieniem ZWRSP nie sięgając w pierwszym rzędzie do przepisów Konstytucji. Mianowicie, na co wskazuje się w doktrynie, ANR jest w odniesieniu do mienia Zasobu – wyposażona jedynie w szczegółowe kompetencje do dokonywania względem nich czynności wskazanych enumeratywnie przez prawodawcę, w szczególności w treści art. 24 ust. 1 u.g.n.r.<sup>21</sup> Nie jest ona zaś w odniesieniu do mienia Zasobu podmiotem, który wykonywałby pełną gamę uprawnień właścicielskich za Skarb Państwa. Zgodnie z treścią art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. Agencja może sprzedawać mienie Zasobu, jednakże nie oznacza to, moim zdaniem, pełnej dowolności w konstruowaniu poszczególnych zapisów tych umów. Postanowienia umów powinny być ściśle powiązane z celami, które mają realizować poszczególne formy zagospodarowania mienia Zasobu, chyba że szczególne przepisy wyraźnie pozwalają na uzupełnienie treści umowy o inne postanowienia. Innymi słowy, umowa sprzedaży ma służyć przede wszystkim przeniesieniu własności na nabywcę za uzgodnioną cenę, zaś inne jej zapisy nie powiązane funkcjonalnie z tymi skutkami powinny znajdować uzasadnienie w poszczególnych, merytorycznych przepisach u.g.n.r. Nie wystarczy tu powołanie się jedynie na ogólnie sformułowane zadania Agencji wymienione w art. 6 u.g.n.r. – moim zdaniem nie mogą być źródłem dla rozszerzenia zakresu kompetencji szczegółowych w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu na tyle szeroko, aby obejmowały również możliwość stosowania przywołanych powyżej klauzul umownych.

Z tego, co wynika z wcześniej prowadzonych rozważań, na ANR nie spoczywa obwarowany sankcją nieważności obowiązek organizowania przetargów ograniczonych na sprzedaż gruntów ZWRSP adresowanych do osób tworzących bądź powiększających gospodarstwa rodzinne. Nie wynika z tego oczywiście, że niezachowanie

19 „Informacja o wynikach kontroli Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, w Warszawie i we Wrocławiu”, Najwyższa Izba Kontroli, s. 9, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

20 *Ibidem*.

21 Por. Z. Truszkiewicz, Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, Białystok 2012, s. 318 i n. zwłaszcza s. 321.

wymogów dotyczących warunków przeprowadzenia tych przetargów (w razie podjęcia przez ANR próby sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu ograniczonego) takiej sankcji nie pociąga. W doktrynie i orzecznictwie za raczej niekontrowersyjny należy uznać pogląd, że uchybienie wymogom towarzyszącym przetargom obligatoryjnym może powodować nieważność umowy zawartej w wyniku wadliwie przeprowadzonej procedury. Nie chodzi jednak o jakiegokolwiek naruszenie przepisów dotyczących przetargów obligatoryjnych, ale o takie naruszenie, które miało zwłaszcza wpływ na wynik przetargu.<sup>22</sup> Jest to istotne, mając na uwadze przedmiot dotychczasowych rozważań, przy ocenie skutków dopuszczenia do udziału w przetargu ograniczonym osoby, która nie spełnia kryteriów wskazanych w treści art. 29 ust. 3b u.g.n.r., przykładowo gdy nieruchomość wystawiona do przetargu nie leży w gminie, w której zainteresowany jej nabyciem mieszaka, ani w gminie graniczącej z tą gminą.

Pochopne byłoby przyjęcie, że samo zakwalifikowanie do uczestnictwa takiej osoby powodowałoby nieważność umowy zawartej w drodze takiej procedury. Skutkiem tego musiałoby być wypaczenie wyniku przetargu. W przetargu ustnym wystarczyłoby, moim zdaniem, gdyby taki uczestnik zgłaszał postąpienia akceptowane przez organizatora, nawet gdyby licytacji ostatecznie nie wygrał. Mielibyśmy jednak bezpośredni wpływ podejmowanych przez niego czynności (składanych ofert) na rezultat konkurencyjnej rywalizacji pozostałych uczestników. Inaczej należałoby ocenić dopuszczenie oferty złożonej przez taką osobę do przetargu pisemnego. Zasadniczo, jeśli nie zostałaby wybrana jako najkorzystniejsza, nie miałaby wpływu na wynik przetargu, stąd nawet gdyby misja przetargowa dokonała jej merytorycznej oceny, ale wybranoby w dalszej kolejności ofertę złożoną przez innego uczestnika, nie mielibyśmy do czynienia z wpływem tej oferty na ostateczny wynik postępowania.

Podsumowując, sam fakt wprowadzenia do u.g.n.r. regulacji przetargu ograniczonego do kategorii osób powiększających bądź tworzących gospodarstwo rodzinne zasługuje na pozytywną ocenę. Należy również dostrzec to, że większa część gruntów obecnie rozdysponowywanych z wykorzystaniem procedur przetargowych jest sprzedawana właśnie w trybie przetargu ograniczonego skierowanego do osób powiększających gospodarstwa rodzinne. Jednak nie można tracić z pola widzenia

22 Por. też § 15 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. z 2012 r., poz. 540). Nie wdając się w szczegółowe rozważania dotyczące treści tego przepisu wskazuję jednak, że wbrew dosłownemu brzmieniu nie chodzi w nim zasadniczo o czynność konstytutywną unieważnienia, ale o deklaratywne stwierdzenie wadliwości czynności przetargowych, co skutkowałoby nieważnością zawartej w drodze przetargu umowy (zob. podjętą na tle przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2003 r., sygn. akt III CZP 95/02, OSNC 2003, nr 11, poz. 146 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2009 r., sygn. akt II CSK 437/08, Lex nr 599752).

tego, że i tak zdecydowania większość gruntów jest zbywana w drodze bezprzetargowej z wykorzystaniem instytucji pierwszeństwa, co jest efektem realizowanej polityki rozdysponowania gruntów z Zasobu w minionych latach, kiedy wśród stosowanych form rozdysponowania dominowała dzierżawa. Widoczny jest jednak zupełny brak rozwiązań prawnych mających zapewnić rzeczywiste prowadzenie działalności rolniczej na nabytych przez rolników indywidualnych gruntach z Zasobu. Próby zastąpienia tych braków normatywnych w praktyce działania Agencji poprzez wprowadzenie omawianych powyżej zapisów do umów zawieranych z nabywcami nieruchomości Zasobu budzi zaś wątpliwości co do ich dopuszczalności, mając na uwadze wyznaczony w u.g.n.r. zakres kompetencji ANR w gospodarowaniu mieniem ZWRSP.

RESTRICTED TENDERING PROCESS IN THE SALE OF LAND  
FROM THE AGRICULTURAL PROPERTY STOCK OF THE STATE TREASURY  
AS AN INSTRUMENT TO SUPPORT FAMILY FARMS (SELECTED ISSUES)

Keywords: tender procedure, Agricultural Property Stock of the State Treasury, family farm

One of the main directions of activities conducted by the Agricultural Property Agency is to support agricultural farms. The most significant manifestation of such activities, aimed at supporting this objective, is the sale of land from the Agricultural Property Stock of the State Treasury to individual farmers who wish to enlarge their family farms, under a restricted tender procedure. Although the Act on the Management of the Agricultural Property Stock of the State Treasury also provides for other categories of entities – i.e. other potential participants of such restricted tenders, the procedures aimed at individual farmers are of the greatest importance in the Agency's activities in this field. However, it should be noted that the statutory regulation concerning tenders for the sale of land with a view to supporting family farms is not complete and does not provide for any legal instruments designed not only to ensure that the land will be acquired by persons with adequate qualifications, but also that such land will be used by the purchaser for the conduct of agricultural activity. Therefore, the Agency introduces appropriate clauses into agreements with such purchasers in order to ensure that agricultural activity is conducted on the land acquired by them. However, the acceptability of such clauses may raise reasonable doubts.

## Z prawnej problematyki klonowania zwierząt oraz produkcji żywności

1. Zgodnie z szacunkami Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa w ciągu najbliższych 35 lat światowe zapotrzebowanie na żywność wzrośnie o ok. 70%.<sup>3</sup> Będzie to implikowało wzrost efektywności ekonomicznej i wydajności producentów rolnych. Postępujące zmiany klimatyczne i ich skutki negatywnie oddziałują na procesy wytwórcze, a w obliczu potrzeby zwiększenia wolumenu produkcji stawiają przed producentami bardzo trudne wyzwania. Z jednej strony muszą oni sprostać pojawiającemu się ryzyku produkcyjnemu i dokonywać wyboru najbardziej skutecznych środków zaradczych, a z drugiej powinni poszukiwać nowych innowacyjnych metod pozyskiwania surowców dla przemysłu.

Do innowacyjnych technik produkcji zalicza się klonowanie zwierząt gospodarskich oraz pozyskiwanie w ten sposób żywności.<sup>4</sup> Słowo „klonowanie” pochodzi od greckiego słowa *klon*, czyli pęd, latorośl, gałązka.<sup>5</sup> Mimo że technika ta jest kontrowersyjna, to jest dopuszczalna w niektórych krajach na świecie, jak np. Australii, Argentynie, Brazylii, Kanadzie, Japonii, Nowej Zelandii i Stanach Zjednoczonych.<sup>6</sup> Klony rejestrują prywatne przedsiębiorstwa w USA, Brazylii i Kanadzie, a w ostatnim z wymienionych państw żywność, która jest wyprodukowana ze sklonowanych zwierząt wymaga zatwierdzenia przed wprowadzeniem na rynek.<sup>7</sup> Natomiast w Unii

1 Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

3 Zob. [/labexkorea.wordpress.com/2012/02/24/fao-reviews-food-demand-until-2050-down/](http://labexkorea.wordpress.com/2012/02/24/fao-reviews-food-demand-until-2050-down/) (data dostępu: 28.01.2015); How to Feed the World in 2050. High level expert forum, 12–13 October 2009 [http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert\\_paper/How\\_to\\_Feed\\_the\\_World\\_in\\_2050.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf) (data dostępu: 28.01.2015).

4 Wniosek Dyrektywa Rady w sprawie wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt {SWD(2013) 519 final} {SWD(2013) 520 final}, Bruksela, dnia 18.12.2013 r. COM(2013) 893 final 2013/0434 (APP); dalej zwana projektem Dyrektywy nr 893; Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klonowania zwierząt z gatunku bydła, świń, owiec, kóz i koni utrzymywanych i rozmnażanych do celów chowu, {SWD(2013) 519 final} {SWD(2013) 520 final} Bruksela, dnia 18.12.2013 r. COM(2013) 892 final 2013/0433 (COD), zwana dalej projektem Dyrektywy nr 892.

5 <http://www.e-biotechnologia.pl/Artykuly/klonowanie>

6 European Commission Memo European Commission – MEMO/13/1170 18/12/2013: Commission tables proposals on animal cloning and novel food, Brussels, 18 December 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1170\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1170_en.htm); szerzej H. Pickett, Farm Animal Cloning. A Compassion in World Farming Report, 2010, <http://www.ciwf.org.uk/media/3816935/farm-animal-cloning-report.pdf>

7 *Ibidem*.

Europejskiej nie wykorzystuje się klonowania w produkcji żywności. Co więcej, intencją ustawodawcy jest zawieszenie stosowania techniki klonowania do celów produkcji żywności i wprowadzania do obrotu żywych klonów zwierząt, z wyjątkiem klonowania w ramach badań naukowych lub w celu zachowania rzadkich ras i innych motywów.<sup>8</sup>

Od strony prawnej omawiane zagadnienia są rozważane tylko przez niektóre państwa europejskie. Przykładem może być Dania, gdzie kwestie klonowania zwierząt zostały podjęte w akcie odnoszącym się do dobrostanu zwierząt oraz ustawy o doświadczeniach na zwierzętach pt. „Animal Welfare Act and the Animal Testing Act”. W 2005 r. została uchwalona ustawa o klonowaniu i genetycznie modyfikowanych zwierzętach, która w 1 sekcji stanowi, że klonowanie jest dopuszczalne tylko i wyłącznie dla celów badawczych, przynoszących korzyści dla zdrowia i środowiska, ponadto w omawianym akcie przyjęto krajowy zakaz wykorzystywania klonowania zwierząt do celów komercyjnych. Z kolei w Norwegii unormowany został sam proces klonowania, również bez możliwości jego handlowego wykorzystywania.<sup>9</sup> Jednakże należy wskazać, że w obliczu projektowanych aktów prawnych unijnych, po ich wejściu w życie na szczeblu UE, w krajach unijnych, nie będzie możliwości klonowania zwierząt gospodarskich wymienionych w Dyrektywie nr 892 i 893, jak też nie będzie możliwości wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów, przynajmniej tymczasowo.

Problematyka klonowania zwierząt była do tej pory wielokrotnie podejmowana w literaturze nieprawniczej.<sup>10</sup> Natomiast opracowania z zakresu prawnych aspektów klonowania są nieliczne,<sup>11</sup> niektóre koncentrują się zwłaszcza wokół kwestii etycznych, choć nie wyłącznie.<sup>12</sup>

Za podjęciem problematyki klonowania zwierząt i pozyskiwania żywności przemawia wiele względów. Przede wszystkim zagadnienia te są nowe, więc ich podjęcie uzasadniają względy poznawcze. Otóż mimo upływu prawie 20 lat od sklonowania owcy Dolly w 1996 r.,<sup>13</sup> prawna problematyka klonowania zwierząt jest nadal postrzegana w Unii Europejskiej jako nowatorska, czego wyrazem jest brak regulacji w tym zakresie, a do badań skłaniają projekty nowych dyrektyw wyma-

8 Pkt 1.4. Uzasadnienia wniosku projektu Dyrektywy nr 892.

9 Zob. A. Bruce, R. Gertz, C. Oram i in., *Cloned animals. Socio-economic issues*, Report 2 to Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) Seville 2005.

10 G. Kolata, *Klon. Dolly była pierwsza*, Warszawa 2000; *Dolly the sheep clone dies young*, BBC News, 14-02-2003., <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/2764039.stm>; I. Wilmut, K. Campbell, C. Tudge, M. Koraszewska, *Ponowny akt stworzenia: Dolly i era panowania nad biologią*, Poznań 2002; S.H. Franklin, *Dolly Mixtures: The Remaking of Genealogy*, Durham 2007.

11 K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty klonowania zwierząt i wprowadzania do obrotu klonów oraz żywności pochodzącej od klonów*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1, s. 199 i n.

12 A. Michalska, T. Twardowski, *Człowiek i prawne aspekty inżynierii genetycznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, z. 2, s. 77 i n.; A. Michalska, T. Twardowski, *Problemy etyczne i prawne klonowania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, z. 4, s. 1 i n.

13 <http://portalwiedzy.onet.pl/15451,105,1,1,biblioteka.html>

gające analizy i wstępnej oceny. Klonowanie jako innowacyjna technika produkcji zwierzęcej jest traktowana jako pewne wyzwanie stawiane produkcji stwarzające potencjalne ryzyko. Mianowicie „powielanie” wolnych od chorób i jednocześnie wydajnych osobników może przyczyniać się do znacznego zniwelowania zakłóceń w produkcji. Jednakże pojawia się pytanie, czy innowacyjny produkt, który wyróżnia się parametrami jakościowymi, spełni wymagania co do jego bezpieczeństwa.

Ponadto zagadnienie klonowania zwierząt prowokuje pytanie o potencjalne ryzyko dla zdrowia zwierząt, czy ludzi. W Unii Europejskiej stanowisko w tej kwestii zajął Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności,<sup>14</sup> który stwierdził zagrożenia dobrostanu wynikające z niskiej efektywności omawianej techniki produkcji.<sup>15</sup> Zatem, jak się wydaje, Urząd nie zidentyfikował niebezpieczeństwa żywności pochodzącej od klonów.

Stanowisko w przedmiocie zagrożeń dla zwierząt płynących z klonowania oraz dla ludzi, związanych z żywnością pochodzącą od klonów zajmował także amerykański Food and Drug Administration,<sup>16</sup> według którego należy przede wszystkim zarządzać ryzykiem w procesie klonowania. Unia Europejska i kraje trzecie (np. Stany Zjednoczone) prezentują odmienne podejście w kwestii dopuszczalności wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej z klonów zwierząt. Jednocześnie projektowane przepisy 2 dyrektyw nie odnoszą się do zagadnienia identyfikowalności wymienionych produktów.

Celem artykułu jest próba oceny możliwych skutków dwóch projektów Dyrektyw nr 892 i 893 w Unii Europejskiej, przy uwzględnieniu praktyk państw trzecich w zakresie klonowania zwierząt i wprowadzania do obrotu żywności pochodzących od klonów zwierząt.

2. Klonowanie zwierząt znajduje szerokie zastosowanie w badaniach naukowych w celach stworzenia leków. Gdy chodzi o działalność rolniczą, klonowanie budzi kontrowersje. W Unii Europejskiej przeprowadzono badania służące sformułowaniu rekomendacji (zaleceń) do działań prawnych.<sup>17</sup> Problematyka klonowania analizowana jest w aspektach technicznych, prawnych i etycznych. Technika klonowania stosowana jest w badaniach obejmujących ustalenia w zakresie mechanizmów biologicznych, a nadto jak wspomniano w biomedycynie. W rolnictwie klonowanie może być wykorzystane w produkcji mięs, przetworów mlecznych. Produkcja rolno-zwierzęca dzięki klonowaniu miałaby być bardziej efektywna. Nie ulega wątpliwości, że technika klonowania stoi w opozycji do naturalnego sposobu rozmnażania zwierząt i może być zagrożeniem dla rolnictwa tradycyjnego, chyba że okaże się

---

14 Dalej „Urząd”.

15 Statement of EFSA Update on the state of play of animal cloning, European Food Safety Authority, „EFSA Journal” 2010, nr 8(9), s. 1784, dalej: „Opinia Urzędu”.

16 Dalej „FDA”.

17 Cloning IN Public, [http://cordis.europa.eu/result/rcn/89210\\_pl.html](http://cordis.europa.eu/result/rcn/89210_pl.html)

niewydajna. Kwestia klonowania rodzi pytanie o to, jaki byłby stosunek konsumentów w Unii Europejskiej do klonowania zwierząt gospodarskich, wprowadzania klonów i żywności pochodzących od klonów do obrotu. W tym zakresie rozważania przeniosłoby się także na grunt etyki.

Mając na względzie zasygnalizowane powyżej aspekty klonowania problemy występujące w dyskusji na temat klonowania zwierząt i produkcji żywności można podzielić w szczególności na następujące grupy. Pierwsza grupa problemów dotyczy dobrostanu zwierząt, druga grupa zagadnień dotyczy ewentualnego wpływu na zdrowie ludzi produktów pochodzących od klonów, a trzeci wątek obejmuje ochronę rolnictwa tradycyjnego w kontekście dopuszczalności klonowania zwierząt gospodarskich.

Gdy chodzi o dobrostan zwierząt podejścia poszczególnych krajów na świecie są zróżnicowane, dotyczy to stanowiska UE i Stanów Zjednoczonych. Zdaniem Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności matki zastępcze doświadczają w szczególności dysfunkcji łożyska przyczyniających się do zwiększenia poziomu poronień (6–15% w przypadku bydła i 6% w przypadku świń), co powoduje m.in. potrzebę wszczepiania zarodków klonalnych kilku matkom zastępczym w celu pozyskania choćby jednego klonu.<sup>18</sup> Wady rozwojowe klonów i liczne zgony neonatalne powodują wysoki współczynnik śmiertelności.<sup>19</sup>

Natomiast w Stanach Zjednoczonych stosuje się podejście oparte na zarządzaniu ryzykiem w produkcji zwierzęcej wykorzystującej klonowanie, choć z pewnymi ograniczeniami, to różni się ono od stanowiska Unii Europejskiej, o czym niżej.

Gdy chodzi o ewentualne skutki dla zdrowia ludzi płynące ze spożywania produktów pochodzących od klonów, to wskazać należy, że Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności nie stwierdził dowodów na to, by produkty od sklonowanych zwierząt i ich potomstwa różniły się pod względem bezpieczeństwa od takich samych produktów otrzymywanych ze zwierząt z konwencjonalnej hodowli (mleko, czy mięso).<sup>20</sup>

W zakresie ostatniego zagadnienia związanego z opinią konsumentów na temat klonowania, to w świetle badań prowadzonych w 2008 r. większość obywateli Unii podzieliła twierdzenie dotyczące etyki klonowania zwierząt (aż 84%), według którego, długoterminowe skutki klonowania zwierząt w naturze są nieznane.<sup>21</sup> Zdecydowana większość badanych respondentów (aż 77%) zgodziła się również, że klonowanie zwierząt może prowadzić do klonowania ludzi, co więcej aż 61% badanych

18 Projekt Dyrektywy nr 893.

19 *Ibidem*.

20 Projekt Dyrektywy nr 893.

21 Europeans' attitudes towards animal cloning Analytical Report October 2008, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_238_en.pdf)

uznało, że klonowanie zwierząt należy ocenić jako moralnie naganne. Z kolei sześć na dziesięć osób (aż 59% badanych) nie podzieliło tezy, według której dzięki klonowaniu możliwe będzie obniżenie kosztów produkcji żywności. Wreszcie, 80% odpowiedzi nie aprobuje twierdzenia, według którego klonowanie zwierząt do celów produkcji żywności będzie niezbędne dla europejskiego przemysłu spożywczego, by był on konkurencyjny.<sup>22</sup> W Polsce aż 68% odpowiedzi wskazało, że klonowanie zwierząt do celów konsumpcyjnych nie stanowi wyłącznie materii technicznej, lecz na gruncie etycznym może nie być akceptowalne.<sup>23</sup>

Jak widać, odbiór społeczny kwestii dopuszczalności klonowania w Unii Europejskiej może być w pewnym zakresie przewidywalny, gdyż jak się wydaje, opinia publiczna prezentuje powściągliwość i sceptycyzm w tej materii.

3. Traktując klonowanie jako nową technikę produkcji żywności, należy w szczególności wskazać legalne pojęcie tego procesu. Według prawodawcy termin ten oznacza rozmnażanie bezpłciowe zwierząt techniką, w której jądro komórki pojedynczego zwierzęcia zostaje przeniesione do oocyty, z którego usunięto jądro, w celu utworzenia indywidualnych genetycznie identycznych zarodków („zarodków klonalnych”), które mogą zostać wszczepione matkom zastępczym w celu wytworzenia populacji genetycznie identycznych zwierząt („klonów zwierząt”).<sup>24</sup> Kwalifikacja prawna omawianego sposobu produkcji wymaga odniesienia do obowiązujących przepisów. Klonowanie podlegać może przepisom rozporządzenia dotyczącego nowej żywności nr 258/1997.<sup>25</sup> W przygotowaniu są jednak przepisy dwóch dyrektyw obejmujących wymienione zagadnienia,<sup>26</sup> stąd wymienione kwestie produkcji zwierząt i żywności zostaną poddane regulacji szczególnej – dyrektyw. Przed przyjęciem Dyrektyw w Unii Europejskiej klonowanie zwierząt winno być oceniane w świetle Rozporządzenia nr 258/1997.<sup>27</sup> W szczególności Rozporządzenie to dotyczy wprowadzania do obrotu żywności i składników żywności, które dotychczas nie były w znacznym stopniu wykorzystywane do spożycia przez ludzi, a które zaliczają się do następujących kategorii:

- a) żywności i składników żywności o nowej lub celowo zmodyfikowanej podstawowej strukturze molekularnej;

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>24</sup> Art. 2 lit. b projektu Dyrektywy nr 892.

<sup>25</sup> Rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności, Dz.Urz. WE L 43 z 14.02.1997r., s.1, zwane dalej „Rozporządzeniem nr 258/97”.

<sup>26</sup> Projekty Dyrektyw: 892 i 893; Oświadczenie EFSA z 2012 r., podsumowanie, s. 18. Oświadczenia EFSA z 2012 i 2010 r.: <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/2794.htm> oraz <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/1784.htm>

<sup>27</sup> Na temat nowej żywności zob. bliżej, L. González Vaqué, UE: Cuando se adoptará una nueva regulación de los Novel Foods?, „Rivista di diritto alimentare”, Anno VIII, numero 2, Aprile–Giugno 2014, s. 4 i n.

- b) żywności i składników żywności składających się z lub wyekstrahowanych z drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów;
- c) żywności i składników żywności składających się z lub wyekstrahowanych z roślin i składników żywności pochodzących od zwierząt, z wyjątkiem żywności i składników żywności uzyskanych drogą tradycyjnych metod wytwórczo-hodowlanych, o których już wiadomo, że są bezpieczne dla zdrowia;
- d) żywności i składników żywności, które zostały poddane procesowi wytwórczemu obecnie niebędącemu w użyciu, w efekcie którego powstają istotne zmiany w składzie lub strukturze żywności lub jej składników, co z kolei ma wpływ na ich wartość odżywczą, metabolizm i poziom niepożądanych substancji.<sup>28</sup>

Jak widać, produkty pochodzące z klonowania zwierząt mogą być kwalifikowane do kategorii wymienionych w lit. c) lub d) powyżej. W sprawie C-383/07,<sup>29</sup> Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do kwestii wiedzy o bezpieczeństwie metod wytwórczo-hodowlanych w kontekście przesłanek opisanych w art. 1 ust. 2 lit. e) Rozporządzenia nr 258/97 i odpowiadając na pytanie prejudycjalne sformułowane przez Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, czy żywność może zostać uznana za taką, „o której już wiadomo, że jest bezpieczna dla zdrowia” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. e) Rozporządzenia nr 258/97, jeśli doświadczenie w zakresie bezpieczeństwa tej żywności istnieje jedynie w regionach znajdujących się poza Europą (w niniejszym przypadku w Japonii), wskazał, że „doświadczenie w zakresie bezpieczeństwa produktu spożywczego nabyte wyłącznie poza Europą nie jest wystarczające, by stwierdzić, że ten produkt należy do kategorii produktów spożywczych, o których już wiadomo, że są bezpieczne dla zdrowia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 258/97 dotyczącego nowej żywności i nowych składników żywności”.<sup>30</sup> Nie wystarczy więc, by produkt był w obrocie w kraju trzecim, by mógł zostać uznany za bezpieczny dla zdrowia w Unii Europejskiej.

Gdy chodzi o możliwość kwalifikacji produktów klonowania zwierząt do kategorii określonej w art. 1 ust. 2 lit. d) Rozporządzenia nr 258/97, należy wskazać, że w przypadku klonowania nie mamy do czynienia z poddaniem żywności procesowi wytwórczemu niebędącemu obecnie w użyciu. Technika ta jest stosowana w różnych krajach poza Unią Europejską. Z tego względu co najmniej wątpliwe jest, czy

28 Więcej na ten temat: K. Leśkiewicz, Prawne aspekty klonowania zwierząt i wprowadzania do obrotu klonów oraz żywności pochodzącej od klonów, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1, s. 199 i n.

29 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 stycznia 2009 r. C-383/07, ZOTSis 2009/1/I-115, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), ECR 2009/1/I-115-135, Lex nr 469618. Należy zaznaczyć, że orzeczenie TS zapadło przed wejściem w życie Rozporządzenia nr 258/97 i dotyczyło wniosku złożonego w ramach sporu między M-K Europa GmbH & Co. KG a Stadt Regensburg w przedmiocie decyzji wydanej przez Stadt Regensburg zakazującej wprowadzenia do obrotu produktu spożywczego pochodzącego z Japonii, zwanego „Man-Koso 3000”.

30 *Ibidem*.

ta regulacja w analizowanym fragmencie może mieć zastosowanie. Natomiast drugi fragment przepisu art. 1 ust. 2 lit. d) Rozporządzenia nr 258/97 (choć nie tylko) może w przypadku klonowania znaleźć zastosowanie.

W zakresie pozostałych wymogów Rozporządzenia nr 258/97 dotyczących przesłanek uznania żywności za kategorię *novel food*, należy przywołać również wymogi z art. 3 ust. 1 Rozporządzenia. Żywność i składniki żywności objęte zakresem przedmiotowej regulacji nie mogą stanowić zagrożenia dla konsumenta, wprowadzać konsumenta w błąd, różnić się w takim stopniu od żywności i składników żywności, które mają zastępować, że ich zwykłe spożycie może być niekorzystne żywieniowo dla konsumenta.

4. W Unii Europejskiej nie wprowadza się do obrotu żywności pochodzącej z klonów zwierząt. W trakcie konsultacji społecznych są dwa projekty dyrektyw unijnych regulujących kwestie klonowania zwierząt z gatunku bydła, świń, owiec, kóz i koni utrzymywanych i rozmnażanych do celów chowu,<sup>31</sup> jak też wprowadzanie do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt.<sup>32</sup> W obu projektach wspomnianych aktów prawnych ustawodawca przewiduje taką samą definicję klonowania zwierząt, uznając ją za technikę produkcji sztucznego (rozmnażania) zwierząt.

Kierunek obrany w projektach aktów prawnych zakłada nałożenie na państwa członkowskie UE obowiązku ustanowienia zakazu klonowania zwierząt oraz wprowadzania do obrotu klonów zwierząt i zarodków klonalnych.<sup>33</sup> Z kolei, gdy chodzi o obrót żywnością pochodzącą od klonów, w tym zakresie państwa członkowskie także będą miały obowiązek ustanowienia zakazu wprowadzania do obrotu tej żywności.<sup>34</sup> Proponowane zakazy mają mieć charakter tymczasowy. Wskazuje się bowiem w motywach projektów dyrektyw nr 892 i 893, że głównym powodem ustanowienia zakazu jest dobrostan zwierząt i ograniczenie ich cierpienia, jednak nie jest wykluczone, że technika klonowania może ulec polepszeniu i wtedy zmiana podejścia do tej kwestii może okazać się możliwa.

Kwestia wpływu na zdrowie ludzi żywności pochodzącej od klonów nie zajmuje ustawodawcy w analizowanych projektach aktów prawnych – dyrektyw. Podobnie ustawodawca nie zajmuje się zagadnieniem tego, w jaki sposób zapewnić wykonanie zakazu obrotu produktami pochodzącymi od klonów w Unii Europejskiej. Nie wiadomo bowiem, w jaki sposób państwa członkowskie poradzą sobie z żywnością pochodzenia zwierzęcego, jeśli intencją kraju trzeciego będzie import produktów pochodzących od klonów. Obrót żywnością pochodzącą od klonów zwierząt powoduje konieczność zastanowienia się nad właściwymi technikami i metodami

---

31 Projekt Dyrektywy nr 892.

32 Projekt Dyrektywy nr 893.

33 Art. 3 projektu Dyrektywy nr 892.

34 Art. 3 ust. 1 projektu Dyrektywy nr 893.

wykrywalności pochodzenia od klonów danego produktu. Problem ten może wystąpić, gdy państwa trzecie nie ustanowiły systemów identyfikacji poszczególnych zwierząt i identyfikowalności produktów, np. nie znakują ich należycie. Może to wskazywać na potencjalne trudności związane z zapewnieniem właściwego śledzenia produktów w Unii Europejskiej, jak też ochrony rynku przed takimi produktami, przy założeniu, że nie jest to pożądane. Projekty dyrektyw unijnych dążą w kierunku zapewnienia jednolitych warunków produkcji dla rolników w UE przy jednoczesnej ochronie zdrowia i dobrostanu zwierząt gospodarskich. Konieczna jest też ochrona interesów konsumentów w odniesieniu do żywności pochodzącej od sklonowanych zwierząt i ochrona konkurencyjności rolników, hodowców i przedsiębiorstw spożywczych w UE.<sup>35</sup> Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, jak wspomniano, widzi zwłaszcza zagrożenia w zakresie dobrostanu zwierząt.

5. Jak wspomniano wcześniej, państwem dopuszczającym produkcję i obrót żywnością pochodzącą z klonowanych zwierząt gospodarskich są Stany Zjednoczone. Stanowienie norm prawnych w tym zakresie powierzono Agencji Żywności i Leków (wymienione wyżej FDA). Jest to agencja rządowa, która między innymi sprawuje kontrolę nad jakością i bezpieczeństwem żywności. Agencja ta podjęła w 2001 r. decyzję o dokonaniu ewaluacji pod kątem bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt w odniesieniu do klonowania. Jednym z celów klonowania zwierząt jest otrzymanie potomstwa o wysokiej wydajności produkcyjnej, wykazującego większą odporność na choroby, czy też posiadającego specyficzne właściwości metaboliczne, np. lepsze wykorzystanie paszy, wytwarzanie mleka o obniżonej zawartości laktozy itp.

Ciekawą opinię w tym zakresie wyraża raport FDA, wedle którego klonowanie nie stwarza zagrożenia dla zdrowia zwierząt, w stosunku do zagrożeń występujących w przypadku innych metod rozrodu,<sup>36</sup> choć identyfikowane jest ryzyko występowania niepożądanych skutków dla klonów i ich matek.<sup>37</sup> Z racji obaw o zdrowie zwierząt opracowano procedurę – „plan zarządzania ryzykiem” oraz wytyczne dla producentów klonowania zwierząt.<sup>38</sup> Również, gdy chodzi o skład produktów spożywczych z bydła, świń, kóz i klonów lub potomstwa wszelkich klonów zwierząt, to według FDA, nie różni się on od tradycyjnie hodowanych zwierząt, dlatego nie ma w tym zakresie zagrożeń dla ludzi, jego zdaniem.<sup>39</sup>

35 Dokument roboczy służb Komisji – Streszczenie oceny skutków towarzyszący dokumentowi: Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klonowania zwierząt z gatunku bydła, świń, owiec, kóz i koni utrzymywanych i rozmnażanych do celów chowu oraz Wniosek Dyrektywa Rady w sprawie wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt, s. 5.

36 <http://www.fda.gov/animalveterinary/safetyhealth/AnimalCloning/default.htm>

37 <http://www.fda.gov/AnimalVeterinary/SafetyHealth/AnimalCloning/ucm055490.htm>

38 [http://www.fda.gov/AnimalVeterinary/SafetyHealth/AnimalCloning/ucm055490.htm#RISK\\_MANAGEMENT\\_PLAN](http://www.fda.gov/AnimalVeterinary/SafetyHealth/AnimalCloning/ucm055490.htm#RISK_MANAGEMENT_PLAN)

39 FDA Issues Documents on the Safety of Food from Animal Clones Agency Concludes that Meat and Milk from Clones of Cattle, Swine, and Goats, and the Offspring of All Clones, are as Safe to Eat as Food from Conventio-

W 2006 r. został sporządzony dokument obejmujący analizę ryzyka stosowania klonów w produkcji żywności pt. „Animal Cloning: A Risk Assessment”, na podstawie którego w 2008 r. Agencja uznała, że stosowanie klonów jest bezpieczne. Szacowanie ryzyka odbyło się w oparciu o zastosowanie metod jakościowych, których celem było zidentyfikowanie oraz scharakteryzowanie istoty ryzyka związane go z klonowaniem zwierząt przy zastosowaniu technik wspomaganego rozrodu *Assisted reproductive technologies* – ARTs, praktykowanych w USA. Wyniki badań wykazały, że klonowanie zwierząt nie implikuje pojawienia się żadnego „dodatkowego ryzyka”, przez które należy rozumieć zdrowie klonów, w stosunku do zdrowia zwierząt pozyskiwanych z zastosowaniem innych technik ART. Z kolei, odnosząc się do bezpieczeństwa klonopochodnych produktów żywnościowych oznacza to, że produkty te są tak samo bezpieczne i zdrowe, jak pochodzące ze zwykłych metod produkcji. Aczkolwiek uznano, że zawsze w jakimś stopniu pojawia się niepewność w stosunku do przyjętych założeń tudzież zebranych danych.

Tak więc przyjęto tzw. *Critical Biological Systems Approach* (CBSA),<sup>40</sup> jako konieczny do zidentyfikowania stopnia niepewności i jego źródeł. Odpowiednio analizie zostały poddane cztery kwestie. Pierwsza z nich dotyczyła określenia ryzyka i niebezpieczeństwa klonowania i pozyskiwania żywności od klonów. Kolejna odnosiła się do wskazania, w jakim stopniu posiadane dane i założenia przemawiają za bezpieczeństwem klonów z uwagi na „nowość” techniki klonowania. Trzeci problem dotyczył charakterystyki pozostałych niepewności nie łączonych z klonowaniem, natomiast ostatni – wyboru najwłaściwszej metryki ryzyka. Należy przez nią rozumieć systematyczny przegląd katalogu kilkudziesięciu typowych czynników ryzyka i przypisanie każdemu z nich odpowiedniej miary – tj. określenie, czy ryzyko przedsięwzięcia jest „małe”, „średnie”, „duże” lub „ekstremalnie wysokie”. FDA dokonała niezależnej analizy ryzyka pod kątem zdrowotności zwierząt oraz konsumpcji żywności.

Warto dodać, że badania podstawowe zostały przeprowadzone na grupie 600 zwierząt głównie w dwóch amerykańskich przedsiębiorstwach – ViaGen oraz Cyagra.<sup>41</sup> W styczniu 2008 r. FDA uznała, że mięso i mleko pochodzące od klonów krów, jak i klonowana trzoda chlewna oraz owce wraz z ich potomstwem są tak samo bezpieczne, jak te pochodzące z tradycyjnej produkcji. Znalazło to również potwierdzenie w oświadczeniu Ministerstwa Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (*United States Department of Agriculture*, dalej: USDA).<sup>42</sup> W omawianym raporcie

---

nally Bred Animals, January 15, 2008, <http://www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/2008/ucm116836.htm>

40 „System krytycznego podejścia biologicznego”.

41 J. Hanson, In The Bullpen: Livestock Cloning, <http://www.councilforresponsiblegenetics.org/genewatch/Gene-WatchPage.aspx?pagelid=461>

42 USDA Statement on FDA Risk Assessment on Animal Clones, January 15, 2008, <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentidonly=true&contentid=2008/01/0012.xml>

FDA przyznała jednak, że wiele klonów zwierząt jest chorych i nie nadaje się do ich wprowadzenia na rynek. Jednocześnie podkreśliła, że nie dopuści do ich obrotu przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że żywność będzie pochodziła tylko od zdrowych osobników, jak i mogących być ich potomstwem.

Podejście USA do omawianej kwestii jest swobodne w porównaniu do stanowiska UE w tym zakresie. Można to zauważyć chociażby w działaniach Kongresu oraz stanowych prawodawców, którzy ograniczyli się jedynie do wydania aktów normatywnych w zakresie obowiązku informowania konsumentów o pochodzeniu produktu spożywczego od sklonowanego zwierzęcia. Mowa jest np. o Cloned Food Labeling Act z 2008 r., który zobowiązuje zgodnie z sekcją 7a do nie wprowadzającego w błąd, jednoznacznego oznaczania mięsa: „this product is from a cloned animal or its progeny”.<sup>43</sup> Podobne rozwiązania zostały przyjęte w regulacjach dziesięciu stanów, jak np. w Iowa – HF 2408: „A bill for an act providing for the regulation of food derived from cloned agricultural animals and providing penalties”, czy Michigan HB 5614: „Food; milk; sale of milk from cloned animals; provide labeling”.<sup>44</sup>

FDA nie znajduje uzasadnienia w wydaniu norm prawnych w zakresie obrotu klonami zwierząt oraz żywności pochodzącej od klonów. Niemniej Ministerstwo Rolnictwa dostrzega potrzebę „dobrowolnego moratorium” w obecnym okresie przejściowym i nielokowania go na rynku.<sup>45</sup> Warto przypomnieć, że główną obawą choćby Parlamentu Europejskiego był właśnie import produktów z klonów i ich potomstwa i włączenie go do łańcucha żywnościowego w Unii, w sytuacji, w której produkty te nie były identyfikowane (znakowane).<sup>46</sup> Parlament wzywał Komisję, by przedstawiła wniosek ustawodawczy obejmujący zakaz klonowania zwierząt w UE do celów produkcji żywności oraz produkcji materiału rozmnożeniowego służącego do produkcji żywności, jak też by zakaz ten dotyczył żywności z klonowanych zwierząt niezależnie od ich pochodzenia oraz zakaz dostarczania klonów w UE do celów produkcji żywności, a ponadto, by zostały przyjęte środki służące identyfikowaniu nasienia i zarodków sklonowanych zwierząt oraz żyjącego potomstwa sklonowanych zwierząt. Komisja została wezwana także do opracowania metody śledzenia i identyfikowania mięsa ze sklonowanych zwierząt, na przykład poprzez stworzenie międzynarodowej genetycznej bazy danych zawierającej informacje na temat sklonowanych zwierząt.<sup>47</sup> Jak widać kwestia identyfikowalności, możliwości śledzenia

43 H.R.992; <http://thomas.loc.gov>

44 <http://www.endanimalcloning.org/cloninglegislation.shtml>

45 Fact Sheet on Livestock Cloning in the United States, 2010, <http://www.effab.org/>

46 FARM ANIMAL CLONING, A Compassion in World Farming Report – 2010, [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/animalwelfare/compassion\\_2010\\_farm\\_animal\\_cloning\\_report.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/animalwelfare/compassion_2010_farm_animal_cloning_report.pdf), s. 39.

47 Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego złożony zgodnie z art. 120 Regulaminu w sprawie klonowania zwierząt do celów zaopatrzenia w żywność z 11 grudnia 2013 r., B7– 0000/2013, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/envi/re/1012/1012467/1012467.pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/envi/re/1012/1012467/1012467.pl.pdf)

klonów i żywności od niej pochodzącej sprawiała najwięcej trudności, zanim ostatecznie ukształtowało się podejście Unii do kwestii klonowania.<sup>48</sup>

6. Przeprowadzone rozważania pozwalają sformułować kilka wniosków końcowych. Projektowane Dyrektywy nr 892 i 893 wprowadzają szczególne rozwiązania w stosunku do Rozporządzenia nr 258/97. Po wejściu w życie tych regulacji nie będzie możliwe wprowadzanie do obrotu w Unii Europejskiej żywności pochodzącej od klonów zarówno w swej postaci, jak i jako nowej żywności, przynajmniej tymczasowo. Kwestią nie rozwiązana przez ustawodawcę w UE pozostaje problem braku możliwości stwierdzenia pochodzenia żywności od klonów zwierząt. Choć jest to problem nauki, to jak się wydaje, ustawodawca winien mieć na względzie opisane trudności. Nowe projektowane regulacje powodują pytania o to, w jaki sposób przebiegać będzie ocena ryzyka, której potrzebę przeprowadzenia dostrzega unijny ustawodawca. Nadto, w jaki sposób zapewnić konsumentom rzetelną informację o produktach pochodzących od klonów, skoro nie można wykluczyć przypadku, że trafiają one na rynek unijny z krajów trzecich i nie będzie możliwe (lub możliwość ta będzie istotnie ograniczona) sprawdzenie ich pochodzenia metodami naukowymi.

Ustanowienie zakazu klonowania zwierząt i wprowadzania do obrotu klonów w zakresie określonym projektami dyrektyw w UE, jak się wydaje, nie wyeliminuje więc problemu identyfikowalności produktów klonów w przypadku ich importu z krajów trzecich. Z punktu widzenia konsumentów, prawodawca nie będzie w stanie zapewnić właściwiej rzetelnej informacji o produktach pochodzących od klonów, w razie, gdy te z jakichś względów trafią na rynek UE. Tymczasem, dążenie do zaspokojenia potrzeb, jak i wymagań społecznych w zakresie wysokiej jakości oferowanych produktów powinno być ukierunkowane na kształtowanie bezpieczeństwa żywności w całym łańcuchu żywnościowym, od producenta do konsumenta, z uwzględnieniem prawa żywnościowego Unii Europejskiej i wytycznych Wspólnej Polityki Rolnej.

Podejście USA i UE różni się w kwestii stosunku do ryzyka związanego z klonowaniem zwierząt gospodarskich. Unia Europejska opiera się na prewencji i zapobieganiu ryzyku, zaś USA dopuszcza ryzyko, jednakże podejmują wyzwanie właściwego zarządzania ryzykiem. Należy wskazać, że problematyka klonowania wymaga także odniesienia do wpływu tej techniki na bioróżnorodność gatunkową zwierząt. Warto dodać, że klonowanie w zastosowaniu do zwierząt gospodarskich powoduje zwiększenie się liczby zwierząt o identycznym genomie, co przyczynić się może w jakimś stopniu do zmniejszenia bioróżnorodności tych zwierząt. Dlatego konieczne jest w przyszłości podejmowanie działań polegających na ochronie zasobów genowych, zachowaniu gatunków i ochronie ekosystemów.

---

48 *Ibidem*.

SELECTED LEGAL ASPECTS OF ANIMAL CLONING  
AND FOOD PRODUCTION

Keywords: food safety, farm animals' cloning, production risk, innovative production

The article reviews the legal approach and the existing legislative framework and the actual practices of farm animal cloning regulation within and outside the European Union. It aims to evaluate the possible results proposed in two schemes of Directive no 892 and 893 in the scope of food safety, human health, and as well as animal welfare. The comparative analysis is based on the regulatory frameworks adopted in US. No binding legal instrument on animal cloning has been introduced in the EU. The proposed directives feature a certain amount of uncertainty and possible gaps, such as cloning food traceability.

## **Krajowy system ewidencji producentów rolnych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2013 roku (sygn. akt P 40/12)**

### **1. Wprowadzenie**

Z dniem 1 stycznia 2015 roku wejdzie w życie ustawa z dnia 23 października 2014 roku o zmianie ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych i ewidencji wniosków o przyznanie płatności.<sup>2</sup> Nowelizacja ustawy jest konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2013 r.,<sup>3</sup> w którym, po zbadaniu kwestii przedstawionej w pytaniu prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącej regulacji art. 12 ust. 4 ustawy, Trybunał orzekł, iż przepis ten w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków w sytuacji, gdy istnieje między nimi rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji.

Opracowanie niniejsze stanowi próbę oceny skuteczności wdrożenia przez ustawodawcę wytycznych poczynionych przez Trybunał w uzasadnieniu orzeczenia w świetle problemu zagrożenia tworzeniem przez małżonków, w nowych uwarunkowaniach prawnych, sztucznych warunków dla uzyskania pomocy publicznej.

Najistotniejszą zmianą wprowadzaną w drodze nowelizacji ustawy jest nadanie nowego brzmienia art. 12 ust. 4, zgodnie z którym dotychczas, w przypadku małżonków oraz współposiadaczy gospodarstwa rolnego, numer identyfikacyjny nadawany był tylko jednemu z nich (jednemu ze współmałżonków lub jednemu ze współposiadaczy) za zgodą drugiego. Ze zmienianego przepisu wynika zatem zasada, że małżonkowie (a także współposiadacze gospodarstwa rolnego) mogą otrzymać jeden tylko numer identyfikacyjny w stworzonej i prowadzonej na podstawie ustawy o KSEP ewidencji producentów. Co istotne, przepisy nie czynią wyjątku dla

---

1 Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego.

2 Dz.U. poz. 1872.

3 Sygn. akt P 40/12.

małżonków pozostających w ustroju rozdzielności majątkowej, posiadających gospodarstwa rolne w majątkach osobistych, czy też prowadzących oddzielne, niezależne od siebie gospodarstwa rolne, w ramach własnej działalności gospodarczej.

Przepisy nowelizujące formułują hipotezę oraz dyspozycję normy prawnej regulującej sytuację małżonków, co do zasady w identyczny sposób określając jednocześnie wyjątek od zasady ogólnej. Od dnia 1 stycznia 2015 roku bowiem, w przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego, nadaje się jeden numer identyfikacyjny temu z małżonków lub współposiadaczy gospodarstwa, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyraził pisemną zgodę. Jednocześnie jednak wprowadzono wyjątek, w ramach którego małżonek (współposiadacz) może uzyskać odrębny od współmałżonka (współposiadacza) numer identyfikacyjny, jeżeli prowadzi samodzielnie odrębne gospodarstwo rolne stanowiące zorganizowaną całość gospodarczą. W rezultacie, umożliwia to rolnikom – małżonkom, gospodarującym oddzielnie, w niezależnych od siebie gospodarstwach rolnych, ubieganie się o płatności z funduszy w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej na prowadzone przez nich osobno gospodarstwa rolne. A zatem limity powierzchni gruntów rolnych, do których przyznawana jest pomoc, będą obliczane odrębnie dla każdego z tych gospodarstw. Omawiana ustawa nowelizująca dokonała ponadto oparcia procedury w sprawie wpisu do ewidencji producentów na przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, przy jednoczesnym przerzuceniu ciężaru dowodowego na stronę, która z dowodzonego faktu wywodzi skutki prawne. Warto podkreślić, iż w dotychczasowym brzmieniu ustawy, organ dokonujący wpisu do ewidencji producentów oraz nadający numer identyfikacyjny postępowania w zasadzie nie prowadził. Wpis i nadanie numeru był czynnością materialno–techniczną, co potwierdzane było zaświadczeniem wydawanym w trybie art. 12 ust. 1 ustawy. Natomiast odmowa nadania numeru następowała w trybie decyzji administracyjnej w przypadkach enumeratywnie wymienionych w art. 13 ust. 1 tej ustawy. Po zmianie ustawy, od dnia 1 stycznia 2015 roku postępowanie w sprawie wpisu do ewidencji prowadzone będzie w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, a producent ubiegający się o wpis korzysta z katalogu uprawnień przewidzianych w tej ustawie.

## **2. Sytuacja małżonków w ustawie o KSEP**

Jak już wyżej wspomniano, nowelizacja ustawy o KSEP jest konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2013 r., w którym obalono domniemanie konstytucyjności niektórych norm tejże ustawy i zakreślono ustawodawcy 18–miesięczny termin na jej dostosowanie do wymagań stawianych przez ustawę zasadniczą. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych i ewidencji wniosków o przyznanie płatno-

ści<sup>4</sup> określa zasady tworzenia i prowadzenia, a także zakres i przeznaczenie krajowego systemu ewidencji producentów. Sam obowiązek ustanowienia systemu wynika wprost z art. 15 ust. 1 pkt f. rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośrednio dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) 1290/2005, (WE) 247/2006, (WE) 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie 1782/2003<sup>5</sup> (dalej: „rozporządzenie 73/2009”), gdzie określono elementy systemu zintegrowanego, wskazując, iż system ten obejmuje między innymi jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc.<sup>6</sup> W przepisach krajowych ww. uregulowania znalazły odzwierciedlenie w ustawie o KSEP oraz w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski o wpis do ewidencji producentów oraz zaświadczenie o nadanym numerze identyfikacyjnym<sup>7</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań”). Stosownie do przepisów ustawy, system ma zadanie porządkowe, ale także kontrolne oraz referencyjne w stosunku do schematów pomocowych realizowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Warunkiem koniecznym do ubiegania się o jakiegokolwiek płatności realizowane przez agencję płatniczą jest uzyskanie wpisu do ewidencji producentów oraz uzyskanie numeru identyfikacyjnego.

Wpisu producenta do ewidencji producentów dokonuje się na jego wniosek (art. 11 ustawy o KSEP), przy czym ustawa nie uzależnia dokonania wpisu od spełniania dodatkowych warunków (np. wykazania posiadania gruntów rolnych), a wymienione enumeratywnie w ustawie przyczyny odmowy wpisu do ewidencji, zgodnie z art. 13, to przypadki, w których wnioskodawca nie jest producentem lub został mu już uprzednio nadany numer identyfikacyjny, przy czym producentem wedle ustawy może być nie tylko producent rolny (w tym rolnik, posiadacz gospodarstwa oraz posiadacz zwierzęcia), ale także organizacja producentów, przetwórcza, podmiot prowadzący zakład utylizacyjny oraz potencjalny beneficjent. Warto podkreślić, iż ustawodawca nie przewiduje konieczności dokumentowania w jakikolwiek sposób faktu bycia producentem, choć posiadanie tego statusu stanowi warunek konieczny ubiegania się o wpis do ewidencji producentów (art. 13 ust. 1 ustawy o KSEP).

4 Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 86 ze zm., zwana dalej „ustawą o KSEP”.

5 Dz.Urz. UE L 30 z 31.01.2009 r., s. 16, ze zm.

6 Obowiązek ustanowienia jednolitego systemu rejestrowania tożsamości każdego beneficjenta wsparcia, który składa wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność został powtórzony w art. 68 ust. 1 lit. f rozporządzenia Nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania 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) nr 814/2000, (WE) nr 485/2008 w związku z art. 72 ust. 2, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009.

7 Dz.U. z 2010 r. Nr 163, poz. 1104.

Ustawa o KSEP nie przewiduje też możliwości weryfikacji danych wskazywanych przez beneficjentów we wniosku. Źródłem danych wskazanych we wniosku o wpis do ewidencji producentów jest wyłącznie oświadczenie składającego wniosek. Tak szeroka definicja producenta, a także bardzo ograniczony dotychczas zakres postępowania administracyjnego umożliwia wpisanie się do ewidencji producentów w zasadzie każdego podmiotu (osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej) bez konieczności choćby uprawdopodobnienia faktu bycia producentem w rozumieniu ustawy o KSEP. Jedyne ograniczenie zastosowano dla małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego. Jak bowiem wskazano na początku niniejszego opracowania, zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 12 ust. 4 ustawy o KSEP, w przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego, nadaje się jeden numer identyfikacyjny; numer identyfikacyjny nadaje się temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę.

Wskazać należy, iż art. 12 ust. 4 ustawy o KSEP od momentu wejścia ustawy w życie był przedmiotem wątpliwości interpretacyjnych sądów administracyjnych. Od początku jego obowiązywania pojawiały się wątpliwości co do jego stosowania w przypadku małżonków legitymujących się ustrojem rozdzielności majątkowej, czy też małżonków posiadających odrębne gospodarstwa rolne należące do ich majątków osobistych. Ostatecznie wykładnia tego przepisu ugruntowana została w orzecznictwie sądów administracyjnych w ten sposób, iż bez względu na ustrój majątkowy panujący pomiędzy małżonkami, czy też posiadania odrębnego od małżonka gospodarstwa rolnego, małżonkom nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Przytoczyć należy chociażby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2010 r.,<sup>8</sup> gdzie wskazano, iż: „przepis art. 12 ust. 4 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów (...) obliuguje do nadania numeru identyfikacyjnego jednemu ze współmałżonków, niezależnie od ustroju majątkowego obowiązującego małżonków. Posiadanie nawet odrębnego gospodarstwa rolnego ze strony małżonka producenta rolnego, który wpisany jest do ewidencji producentów rolnych i legitymuje się numerem identyfikacyjnym, nie uprawnia współmałżonka posiadającego oddzielne gospodarstwo rolne, jako jego majątek odrębny, do dokonania samodzielnego wpisu do ewidencji producentów i nadania mu odrębnego od drugiego małżonka numeru identyfikacyjnego”, czy też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2009 r.,<sup>9</sup> w którym uznano, że „posiadanie odrębnego gospodarstwa rolnego ze strony współmałżonka producenta rolnego, który wpisany jest do ewidencji producentów i legitymuje się numerem identyfikacyjnym, nie uprawnia współmałżonka posiadającego oddzielne gospodar-

8 Sygn. akt II GSK 802/09.

9 Sygn. akt II GSK 1092/08.

stwo rolne, jako jego majątek osobisty, do ubiegania się o wpis do ewidencji producentów i nadania numeru identyfikacyjnego”. Identyczne stanowisko zajął NSA w wyrokach II GSK 23/09 oraz II GSK 94/10.

Idei takiej konstrukcji przepisu art. 12 ust. 4 ustawy o KSEP dopatrywać należy się w konieczności zapobieżenia sytuacji tworzenia przez beneficjentów (małżonków, współposiadaczy) sztucznych warunków do otrzymania wyższej pomocy. Chodzi tu w szczególności o płatności, których dotyczy limitacja uprawnionej powierzchni, a wysokość płatności naliczana jest degresywnie. Taka sytuacja występuje w przypadku płatności objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich zarówno dla lat 2004–2006, jak i 2007–2013, w tym pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), Płatności rolnośrodowiskowej, działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”.

Wydaje się zatem, iż celem ustawodawcy było zapobieżenie sytuacji oddzielnego rejestrowania się małżonków w ewidencji producentów, a tym samym uniemożliwienie niezależnego od siebie ubiegania się o przyznanie płatności do sztucznie podzielonego gospodarstwa. Powyższe wydaje się być uzasadnione. Po pierwsze – celem, o którym mowa powyżej, ale także poprzez fakt, iż podstawą ustroju rolnego w Polsce są gospodarstwa rodzinne (art. 23 Konstytucji RP). Gospodarstwo rodzinne w zamyśle ustawodawcy winno stanowić jeden organizm ekonomiczny, utrzymywany pracą członków rodziny zamieszkującej w tym gospodarstwie. Szczegółowe kwestie własnościowe w ramach konstrukcji gospodarstwa rodzinnego odgrywają wtórną rolę. Także definicja gospodarstwa rolnego zawarta w art. 2 lit. b rozporządzenia 73/2009, określająca je jako wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego<sup>10</sup> – uzasadniała w pewnym stopniu nadanie takiego kształtu art. 12 ust. 4 ustawy o KSEP. W przeważającej bowiem większości, gospodarstwa rolne w Polsce prowadzone są wspólnie przez małżonków. Praktyka pokazuje, że nawet w sytuacjach, gdy małżonkowie posiadają gospodarstwa rolne przynależne do ich majątków osobistych, to jednak faktycznie prowadzą je wspólnie, tj. z wykorzystaniem tych samych maszyn rolniczych, środków produkcji, wspólnie sprzedają płody rolne, razem prowadzą gospodarkę finansową. Zatem formalnie dwa gospodarstwa rolne w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, a także stosownie do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie ustroju majątkowego małżonków, pozostają jednym gospodarstwem z punktu widzenia definicji zawartej w rozporządzeniu 73/2009, do której także odsyła ustawa o KSEP.

---

10 Zgodnie z art. 4 lit. b rozporządzenia 1307/2013 uchylającego m.in. rozporządzenie 73/2009, gospodarstwo rolne to wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

### 3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

W wyniku pytania prawnego skierowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 12 ust. 4 ustawy o KSEP w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie obu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych jest niezgodny z art. 32 Konstytucji RP w związku z art. 18 ustawy zasadniczej, bowiem w sposób nieuzasadniony i nieuprawniony różnicuje sytuację prawną rolnika w zależności od stanu cywilnego. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że problem konstytucyjny w niniejszej sprawie jest związany z nieuwzględnieniem w kwestionowanym przepisie okoliczności, iż jest możliwa i w praktyce występuje sytuacja, gdy każdy z małżonków prowadzi odrębne gospodarstwo rolne. Tymczasem kwestionowana regulacja umożliwia wpisanie do rejestru producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego tylko jednemu małżonkowi, zakładając, że małżonkowie zawsze gospodarują wspólnie. Trybunał zwrócił uwagę, że posiadanie i prowadzenie przez małżonków odrębnych gospodarstw rolnych może mieć miejsce zarówno w przypadku rozdzielności majątkowej, jak i wspólności majątkowej. Jak pokażała rozpatrywana przez NSA sprawa, w związku z którą ten sąd skierował pytanie prawne do Trybunału, istnieje jednak taka możliwość, że małżonkowie, choć żyjący wspólnie, nie prowadzą razem gospodarstwa. Przeciwnie, prowadzą dwa, niezależne od siebie, wyodrębnione ekonomicznie i organizacyjnie oraz terytorialnie gospodarstwa, często ukierunkowane na różne rodzaje produkcji, prowadzące całkowicie niezależnie księgowość, posiadające REGON i wszelkie inne atrybuty pozwalające je uznać za odrębne gospodarstwa. W takiej sytuacji, stosowanie zaskarżonego przepisu mogło spowodować wyłączenie jednego z nich z systemu płatności. Jak wskazał skład orzekający, „w sytuacji, gdy w świetle art. 15 ust. 1 lit. f rozporządzenia nr 73/2009, art. 5 rozporządzenia nr 1122/2009 oraz art. 4 rozporządzenia nr 65/2011, oboje małżonkowie spełniają kryteria uznania ich za rolników prowadzących działalność rolniczą w posiadanych przez nich gospodarstwach rolnych, odmowa wpisu do ewidencji jednego z małżonków wykracza poza cel, jaki mają realizować przepisy ustawy o systemie ewidencji”. Zaskarżona regulacja nie spełnia wymagań proporcjonalności, skoro efektem obowiązywania kwestionowanego przepisu jest wyłączenie pewnej grupy podmiotów z systemów wsparcia przewidzianych dla rolników. Trybunał nie dostrzegł również wartości konstytucyjnej, której miałoby służyć zróżnicowanie wprowadzone przez kwestionowany przepis, a nawet przeciwnie – stwierdził, że jest on niezgodny z wartościami wyrażonymi w art. 18 Konstytucji RP. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał ocenił, że zróżnicowanie podmiotów podobnych w wyniku obowiązywania kwestionowanego przepisu nie jest usprawiedliwione. Oznacza to, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów

identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne, uznany został za niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji.

Oceniając powyższe, w zasadzie zgodzić należy się z oceną dokonaną przez Trybunał. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Należy jednak podkreślić, że nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania.<sup>11</sup> Zasada równości oznacza przede wszystkim zakaz nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych,<sup>12</sup> ale zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej.<sup>13</sup> Równość wobec prawa to także zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium zróżnicowania.<sup>14</sup> Najważniejszego znaczenia nabiera zatem ustalenie „cechy istotnej”, przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Należy jednak pamiętać, że ustawodawcy przysługuje przy tym pewna swoboda określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Rozumienie zasady równości musi uwzględniać ponadto dziedzinę stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna wprowadzająca określone zróżnicowanie. Im słabsza jest bowiem ranga czy ochrona wolności, prawa lub innej konstytucyjnej wartości, „towarzyszącej” dokonywanemu zróżnicowaniu, tym większa jest swoboda ustawodawcy przyjmowania cech relewantnych, tzn. takich, które wprowadzają to zróżnicowanie; tym większa winna być też gotowość Trybunału Konstytucyjnego do akceptowania odmiennego traktowania sytuacji w zasadzie podobnych.

W przypadku analizowanych przepisów ustawy o KSEP doszło zatem do zróżnicowania sytuacji podmiotów będących w podobnej sytuacji, tj. osób żyjących wspólnie bez zawarcia związku małżeńskiego z osobami żyjącymi wspólnie w związku małżeńskim, pozostawiając tym pierwszym prawo do posiadania własnych gospodarstw i w tym zakresie swobodnej możliwości korzystania z funduszy unijnych, przy domniemaniu co do małżonków, że nie mogą oni gospodarować od-

11 Por. wyroki TK z: dnia 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; dnia 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; dnia 27 marca 2007 r., sygn. SK 9/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 31.

12 Por. wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40.

13 Por. wyrok TK z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5 i powołane tam orzecznictwo.

14 Por. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1.

dzielnie, jako niezależni gospodarze – przedsiębiorcy i w tym zakresie w pełni korzystać z funduszy unijnych. Dlatego orzeczenie Trybunału uznać należy za trafne, pamiętając przede wszystkim o tym, iż domniemanie wspólnego gospodarowania przez małżonków może być obalone poprzez wykazanie odrębnego gospodarowania małżonków w niezależnych od siebie gospodarstwach.

Podkreślenia wymaga, iż Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP odroczył o 18 miesięcy utratę mocy obowiązującej ww. przepisu. Uzasadniając to rozstrzygnięcie wskazał, iż „wyeliminowanie z porządku prawnego art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie w jakim nie przewiduje nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne, nie jest wystarczające dla przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją. Niezbędna jest interwencja ustawodawcy (...). Oprócz nadania nowego brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, z uwzględnieniem niniejszego wyroku, niezbędne jest zamieszczenie w ustawie przepisów, które będą przeciwdziałać nadużyciom, polegającym na pozornych lub sztucznych podziałach gospodarstw rolnych dla uzyskania nienależnych lub wyższych płatności, a w szczególności przyznanie kompetencji kontrolnych właściwemu organowi w trakcie postępowania o wpis do ewidencji i nadanie numeru ewidencyjnego, a także później, już po dokonaniu wpisu do ewidencji. Na wnioskodawcach – małżonkach, występujących z wnioskiem o osobne wpisy do ewidencji spoczywa ciężar wykazania, że posiadają i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Konieczne jest jednak ustawowe określenie przesłanek ustalenia, że taka sytuacja rzeczywiście występuje”. Trybunał zwrócił także uwagę, iż „okoliczność, że między małżonkami została ustanowiona rozłączność majątkowa, nie ma znaczenia rozstrzygającego, jakkolwiek jest to przesłanka istotna dla przyjęcia odrębności gospodarstw. Istotne są także okoliczności ustanowienia rozłączności, np. czy nastąpiło to przed, czy po wejściu w życie przepisów dotyczących dokonywania płatności. Dalszymi przesłankami mogą być usytuowanie gospodarstw w przestrzeni albo ich wyposażenie w infrastrukturę. Szczególną uwagę należy poświęcić przypadkom, w których wskutek traktowania gospodarstw rolnych jako odrębnych przysługujące płatności są wyższe niż w razie traktowania gospodarstwa obojga małżonków jako jednej całości”.

Takie uzasadnienie wyroku świadczyć może o dostrzeżeniu przez Trybunał trudnej materii z zakresu europejskiego prawa rolnego, jaką jest kwestia podejmowania prób tworzenia sztucznych warunków do uzyskania płatności. Sytuacja niezdefiniowana dotąd w przepisach prawa krajowego i europejskiego, scharakteryzowana została w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który podjął się próby określenia cech takiego zjawiska, ale na tle różnych rozwiązań stosowanych w poszczególnych rodzajach płatności. Za obowiązek prawodawców państw członkowskich uznać należy wprowadzanie regulacji przeciwdziałają-

cych tworzeniu sztucznych warunków dla uzyskania płatności z budżetu Unii Europejskiej. W przypadku uchwalenia dotychczas obowiązujących przepisów ustawy o KSEP, próbę uwzględnienia tej dyrektywy uznać należy za dyskryminującą i jednocześnie nieskuteczną. Ustawodawca stanął w konieczności wprowadzenia nowych rozwiązań w tym zakresie.

#### **4. Nowelizacja ustawy o KSEP – najważniejsze problemy**

Jak wskazano na wstępie niniejszego opracowania, z dniem 1 stycznia 2015 r. wchodzi w życie ustawa nowelizująca ustawę o KSEP w zakresie wynikającym z omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca postanowił pozostawić jako zasadę praktykę wpisywania do ewidencji jednego z małżonków za zgodą drugiego, uwzględniając jednocześnie fakt, iż w sytuacji gdy małżonkowie prowadzą dwa niezależne od siebie gospodarstwa mogą uzyskać dwa niezależne od siebie wpisy do ewidencji. Powyższe wymagać będzie jednak właściwego udokumentowania i poddane będzie weryfikacji organu dokonującego wpisów z uwzględnieniem konieczności ustalenia odrębności gospodarstw i przeciwdziałania tworzeniu sztucznych warunków.

Inicjatywę ustawodawczą po wyroku Trybunału Konstytucyjnego podjął Senat RP, przedstawiając w czerwcu 2014 roku projekt ustawy. Uchwałą z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Senat przedstawił dość oszczędny projekt, w którym przewidziano zmiany w zakresie brzmienia art. 11, art. 12 ust. 4 i 6 oraz art. 17. Z treści rzezczonego projektu wynikało, iż zmiany, które w opinii Senatu RP, wypełniają dyspozycję wyroku Trybunału polegać miałyby na:

- wprowadzeniu obowiązku przedstawiania na żądanie organu (kierownika biura powiatowego Agencji) dokumentów potwierdzających prowadzenie działalności rolniczej w oddzielnym gospodarstwie rolnym (poprzez dodanie do art. 11 ust. 1a) oraz
- zmianie dotychczasowego brzmienia art. 12 ust. 4 w ten sposób, iż wymóg posiadania jednego numeru identyfikacyjnego dotyczyłby wyłącznie współposiadaczy gospodarstwa rolnego, co wyłączyłoby z tego przepisu małżonków prowadzących odrębne gospodarstwa rolne,
- zmianie brzmienia art. 17, ustalającego delegację do wydania rozporządzenia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do określenia dokumentów potwierdzających prowadzenie działalności rolniczej w oddzielnym gospodarstwie rolnym, uwzględniając dokumenty uprawdopodobniające posiadanie środków produkcji rolnej, w tym gruntów rolnych oraz dokumenty wskazujące na samodzielne ponoszenie przez wnioskodawcę wydatków.

W uzasadnieniu do przedłożonego projektu wskazano, iż kwestie dotyczące uwzględnienia w ustawie sugerowanych przez Trybunał rozwiązań kontrolnych, które w sposób szczególnie pozwalałyby sprawdzać, czy małżonkowie nie dokonują pewnych czynności mających na celu sztuczne podziały gospodarstw w celu uzyskania wyższych płatności, nie są konieczne. Po pierwsze bowiem, w opinii Senatu istnieją już rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie takim praktykom, niezależnie od stanu cywilnego wnioskodawców. Po drugie zaś, takie rozwiązania, jeśli miałyby istnieć nie powinny zostać ograniczone wyłącznie do małżonków. W opinii Senatu: „rozbudowane badanie intencji podziału gospodarstw rolnych, tego czy podzielone gospodarstwa spełniają rzeczywiście samodzielne funkcje, czy podzielone grunty są zaopatrzone w osobne urządzenia i maszyny, choć możliwe – mogłoby okazać się dla Agencji bardziej kosztochłonne niż ewentualne korzyści finansowe Unii polegające na odebraniu (nieprzyznaniu) należnych świadczeń (...)”. W uzasadnieniu senackiego projektu ustawy podkreślono ponadto, iż dodatkowy mechanizm kontroli (art. 11 ust. 1a) wprowadzono na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. A zatem pierwotny (przed uwagami Ministra) projekt ustawy przedłożony przez Komisję Ustawodawczą Senatu, zakładał jedynie dodanie przepisu, na podstawie którego tylko małżonkowie będący współposiadaczami gospodarstwa rolnego wpisywani byłiby do ewidencji „łącznie”, tj. tylko jeden z nich za zgodą drugiego (jak dotychczas). W przypadku przeciwnym małżonkowie, którzy nie współposiadają gospodarstwa, mogliby się ubiegać o odrębny wpis do ewidencji producentów.

Wydaje się, że takie podejście nie uwzględniało w żaden sposób wskazanych w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego kwestii, określonych tam jako kluczowe, aby „przeciwdziałać nadużyciom, polegającym na pozornych lub sztucznych podziałach gospodarstw rolnych dla uzyskania nienależnych lub wyższych płatności”. Uchwalenie projektu ustawy w wersji zaproponowanej przez Senat, tj. umożliwiającej nadanie odrębnego numeru identyfikacyjnego małżonkom, bez możliwości weryfikacji ich oświadczenia co do posiadania odrębnych gospodarstw, w znacznym stopniu uniemożliwiłoby przeciwdziałanie sztucznym podziałom gospodarstw, a wręcz stanowiłoby szerokie pole do nadużyć w tym zakresie. Wydaje się bowiem, iż zaproponowane przepisy, wykluczające jakąkolwiek możliwość weryfikacji składanych oświadczeń, otwierające możliwość wpisywania się do ewidencji producentów przez każdego oraz opieranie się przez organ tylko na złożonym wniosku, stanowić mogłyby swoistą zachętę do wykorzystywania możliwości uzyskania wyższych płatności.

Dużym niedopowiedzeniem wydaje się być również użyta w uzasadnieniu do przedłożonego projektu ustawy myśl, iż badanie intencji podziału gospodarstw oraz tego, czy dwa gospodarstwa rzeczywiście spełniają samodzielne funkcje „mogłoby się okazać dla Agencji bardziej kosztochłonne niż ewentualne korzyści finansowe Unii polegające na odebraniu (nieprzyznaniu) należnych świadczeń (...)”.

Podkreślić bowiem należy, iż zgodnie z art. 31 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1290/2005 oraz art. 7 ust. 4 poprzedzającego je rozporządzenia Rady (WE) Nr 1258/1999, które stanowią, iż Komisja decyduje o kwotach podlegających wyłączeniu z finansowania Wspólnoty, jeżeli stwierdzi, że wydatki finansowane z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW) nie zostały dokonane zgodnie z zasadami wspólnotowymi. Stosownie do powyższego, stwierdzenie przez Komisję, iż pomoc jest przyznawana w sposób sprzeczny z zasadami prawa unijnego może skutkować negatywnymi konsekwencjami finansowymi dla państwa członkowskiego, bowiem wyłączenie z finansowania przez Unię części poniesionych już przez dane państwo wydatków na wypłatę pomocy oznacza *de facto* obciążenie tymi kosztami budżetu krajowego.

Wobec powyższego oraz na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi brzmienie projektu ustawy uzupełnione zostało o przepis art. 11 poprzez dodanie ust. 1a wprowadzającego obowiązek przedstawiania na żądanie kierownika biura powiatowego Agencji dokumentów potwierdzających prowadzenie działalności rolniczej w oddzielnym gospodarstwie rolnym. Jednak można ocenić, iż zaproponowane przez Senat brzmienie art. 11 ust. 1a nie mogło zasługiwać na aprobatę, albowiem nie wypełniało wymogów postawionych przez Trybunał, a ponadto nie korespondoowało w żaden sposób z pozostałymi przepisami ustawy. Po pierwsze bowiem użyte przez Senat sformułowanie „oddzielne gospodarstwo rolne” z punktu widzenia Krajowego Systemu Ewidencji Producentów jest nieprecyzyjne i mogłoby okazać się niewystarczające. Działalność rolnicza zawsze jest prowadzona w oddzielnym gospodarstwie rolnym, oddzielnym od innych gospodarstw. Zaproponowany przepis nie precyzował, na czym ma polegać owa oddzielność oraz nie wskazywał, od czyjego gospodarstwa ma ono być oddzielne (być może umieszczenie tego przepisu w art. 12 stanowiącym o zasadach wpisu do ewidencji małżonków dałoby wyraz intencji projektodawcy, jednak umieszczenie tego przepisu w art. 11 czyniło zamysł autora zupełnie niejasnym). Wydaje się, że ten brak precyzji Senatu mógłby stanowić kłopot w prawidłowym stosowaniu tego przepisu.

Zaproponowane przez Senat przepisy nie precyzowały ponadto, w jakim trybie kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa miałby żądać przedstawienia właściwych dokumentów. Wyjaśnienia wymaga, iż ustawa w brzmieniu sprzed jej nowelizacji nie wskazywała na tryb administracyjnoprawny rozstrzygania spraw o wpis do ewidencji producentów. Wpis był bowiem czynnością materialno-techniczną, a jego dokonanie potwierdzane było wydaniem zaświadczenia, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy. Nie jest zatem jasne, jak należałoby traktować proponowany przez Senat RP przepis art. 11 ust. 1a. W świetle okoliczności, iż postępowanie o wpis do ewidencji producentów nie podlega reżi-

mowi postępowania administracyjnego brak byłoby uregulowania, w jakim trybie takie wezwanie powinno zostać wystosowane, jaka miałaby być reakcja organu w przypadku niedołączenia wymaganych przez kierownika biura powiatowego Agencji dokumentów i w końcu jakie miałyby zostać w takim przypadku wydane rozstrzygnięcie? Nie został ponadto określony termin, w jakim organ może uznać, iż właściwe dokumenty nie zostały dostarczone. Trudno bowiem w takim przypadku byłoby określić, czy brak doręczenia takich dokumentów należałoby traktować jako brak formalny wniosku czy też przesłankę do odmowy wpisu do ewidencji i nadania numeru identyfikacyjnego. Jest to o tyle istotne, że od rozstrzygnięcia wydanego przez kierownika biura powiatowego Agencji w tym zakresie zależy dalszy przebieg postępowania w sprawie, a co za tym idzie sytuacja prawna wnioskodawcy. Akceptacja propozycji Senatu prowadziłaby do sytuacji, w której organ miałby zapewnić pełną dowolność, oderwaną od konstytucyjnej zasady legalizmu, zgodnie z którą organ działa na podstawie i w granicach prawa.

Warto podkreślić również, iż senacki projekt ustawy nie zawierał przepisów przejściowych regulujących kwestie podmiotów już wpisanych do ewidencji. Biorąc pod uwagę fakt, iż ewidencja powstała na mocy ustawy z 2003 r. należy zakładać, iż znakomita większość wpisów została już dokonana, a ustawa nowelizująca powinna uregulować również sytuację prawną już wpisanych do niej podmiotów.

Sejm RP zgłosił do przedstawionego przez Senat projektu szereg poprawek. Zaproponowano mianowicie oparcie postępowania w sprawie wpisu do ewidencji producentów na przepisach kodeksu postępowania administracyjnego i jednocześnie zaproponowano pewne ograniczenia w stosunku do tych przepisów, mające na celu przerzucenie ciężaru dowodowego na stronę oraz zaktywizowanie strony w toczącym się postępowaniu. Zmieniono ponadto przepis art. 12 ust. 4 dotyczący małżonków, pozostawiając dotychczasową regulację co do zasady oraz określając wyjątek od niej w sytuacji, gdy jedno z małżonków „prowadzi samodzielnie odrębne gospodarstwo rolne stanowiące zorganizowaną całość gospodarczą”.

Przedmiotowe zmiany ocenić należy pozytywnie, zwłaszcza w zakresie ujęcia postępowania o wpis do ewidencji producentów w reżimie kodeksu postępowania administracyjnego. Prowadzenie postępowania administracyjnego daje bowiem organowi możliwość gromadzenia materiału dowodowego, jego oceny i wydanie rozstrzygnięcia zgodnie ze stanem faktycznym i w oparciu o materiał dowodowy potwierdzający dany stan. Powyższe koresponduje w pełni z wyrokiem Trybunału, w szczególności w zakresie przyznania Agencji kompetencji kontrolnych już w trakcie postępowania o wpis do ewidencji. Także przesunięcie ciężaru dowodowego na stronę postępowania uznać należy za słuszne. Warto w tym miejscu przypomnieć, iż Trybunał wskazał w uzasadnieniu wyroku, iż „to na wnioskodawcach – małżonkach występujących z wnioskiem o osobne wpisy – spoczywa ciężar wy-

kazania, że posiadają i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne”. A zatem wprowadzenie do projektu ustawy przepisów przenoszących ciężar dowodowy na stronę oraz aktywizujące stronę w postępowaniu, tak aby nie pozostawała bierna i aktywnie uczestniczyła w ustaleniu stanu faktycznego w zakresie posiadania odrębnego od małżonka gospodarstwa rolnego, w szczególności dostarczała dowody na poparcie stawianej tezy prowadzenia niezależnego od małżonka gospodarstwa rolnego, jest słuszne i uzasadnione.

Ponadto podkreślenia wymaga to, że przerzucenie ciężaru dowodowego na osobę, która z danego faktu wywodzi skutki prawne, nie jest sprzeczne z podstawowymi zasadami procedury administracyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje bowiem kontradyktoryjny tryb postępowania, np. w przypadku wyznaczenia przez organ rozprawy w sytuacjach spornych. Na rozprawie strony ustosunkowują się do materiału zgromadzonego przez organ, składają wyjaśnienia, zgłaszają żądania, propozycje i zarzuty oraz wypowiadają się co do wyników postępowania administracyjnego. Rozprawa pozwala na wymianę poglądów uczestników postępowania wyjaśniającego, ich uzgadnianie i tworzy możliwość szybkiego komunikowania się, a w rezultacie sprzyja usprawnieniu i uproszczeniu postępowania wyjaśniającego oraz zabezpieczeniu zasady ogólnej szybkości postępowania. Należy podkreślić, że dotychczasowa praktyka, jak też doświadczenia związane z przyznawaniem płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, gdzie mają zastosowanie tożsame rozwiązania w zakresie postępowania dowodowego, uzasadniają twierdzenie, że przerzucenie ciężaru dowodowego na osobę, która z danego faktu wywodzi skutki prawne, wpłynie na przyspieszenie prowadzonych postępowań.

Na uwagę zasługuje ponadto użyte przez ustawodawcę sformułowanie definiujące „odrębne gospodarstwo rolne”. Sejm zgłaszając poprawkę do brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy użył bowiem określenia: „w przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się odrębny numer identyfikacyjny od numeru, o którym mowa w pkt. 1, jeżeli wnioskodawca prowadzi samodzielnie odrębne gospodarstwo rolne stanowiące zorganizowaną całość gospodarczą”. Kwestia ta jest o tyle interesująca, iż ustawa w art. 3 ustawy o KSEP definiuje gospodarstwo rolne jako wszystkie jednostki produkcyjne znajdujące się na terytorium państwa członkowskiego będące w posiadaniu tego samego podmiotu. Nie posługuje się zatem definicją gospodarstwa rolnego sformułowaną w kodeksie cywilnym, przy czym obecnie użyte określenie: „odrębne gospodarstwo rolne stanowiące zorganizowaną całość gospodarczą” wydaje się odsyłać do tej właśnie definicji przy ocenie prowadzenia przez małżonków dwóch gospodarstw rolnych. I choć użyte sformułowanie nie odpowiada wprost definicji gospodarstwa rolnego określonej w art. 55<sup>3</sup> kodeksu cywilnego, i choć ustawodawca nie wskazał wprost, że należy się w takim wypadku posługiwać definicją określoną w przepisach kodeksu cywilnego, to jednak użycie sformułowania „zorganizowana całość gospodar-

cza” może wskazywać, że ustawodawca dał organowi (Agencji) wskazówkę, w jaki sposób ta odrębność gospodarstw powinna być badana i ustalana. Wykorzystanie do celu oceny odrębności gospodarstw definicji określonej w art. 3 pkt 1 ustawy o KSEP, z uwagi na jej nieprecyzyjność, byłoby trudne i subiektywne. „Zorganizowana całość gospodarcza” jako pojęcie użyte w kodeksie cywilnym, wielorako dyskutowane w doktrynie i w licznych orzeczeniach sądowych, daje organowi pewien wzorzec oceny i czyni ją bardziej obiektywną.

Pozytywnie także należy ocenić wprowadzenie przez Sejm do projektu senackiego przepisów przejściowych do ustawy. W uchwalonej ustawie nowelizującej przyjęto, iż wpisy do ewidencji producentów dokonane przed wejściem w życie ustawy, numery identyfikacyjne nadane przed dniem jej wejścia w życie oraz zaświadczenia o nadanym numerze identyfikacyjnym wydane przed dniem jej wejścia w życie zachowują ważność. Określono ponadto, iż zaświadczenia wydane przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej uznaje się za decyzje administracyjne o wpisie producenta do ewidencji producentów. Taka konstrukcja przepisu zrównuje sytuację prawną podmiotów wpisanych do ewidencji w reżimie ustawy w dotychczasowym brzmieniu i tych, którzy dopiero zamierzają skorzystać z wpisu do ewidencji i dalej z przepisów regulujących przyznanie pomocy finansowej, a uzależniającej tę pomoc od posiadania numeru identyfikacyjnego.

Na ocenę negatywną zasługuje zaś, zmieniony przez Sejm, przepis art. 17, stanowiący delegację dla ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do wydania przepisów wykonawczych. O ile bowiem Senat proponował stworzenie katalogu dokumentów, za pomocą których podmiot mógłby udowodnić, iż prowadzone przez niego gospodarstwo stanowi odrębny od gospodarstwa jego małżonka byt, o tyle Sejm w ogóle z tego upoważnienia zrezygnował, ograniczając delegację do określenia wymagań, jakie powinien spełniać wniosek. Wydaje się, iż jest to konsekwencją oparcia postępowania o wpis do ewidencji o reżim postępowania administracyjnego, w tym także dowodowego. I choć można zrozumieć takie stanowisko, to jednak określenie przykładowego zbioru dokumentów czyniłoby postępowanie bardziej transparentnym i ograniczyłoby uznaniowość organu w tej ocenie.

Na krytykę zasługuje również brak w ustawie przepisu obligującego podmiot ubiegający się o wpis do ewidencji w reżimie art. 12 ust. 4 pkt 2 do dołączenia właściwych dokumentów już na etapie złożenia wniosku o wpis do ewidencji producentów. Zgodzić się należy, iż po to postępowanie zostało objęte trybem administracyjnoprawnym, aby organ mógł każdorazowo prowadzić postępowanie dowodowe w wymaganym zakresie, jednakże przepis obligujący do dołączania takich dowodów już na etapie złożenia wniosku znacznie przyspieszyłby procedurę. W takiej sytuacji brak dokumentów dołączonych do wniosku stanowiłby brak formalny wniosku, a pozostawienie sprawy bez rozpoznania nie miałoby negatywnego wpływu

na sytuację wnioskodawcy. Ponowne złożenie wniosku, z prawidłowo dołączonymi dokumentami, powodowałoby wydanie decyzji o wpisie podmiotu do ewidencji producentów rolnych. Wzywanie zaś każdorazowo do przedłożenia stosownych dokumentów będzie stanowiło przyczynę przedłużania postępowania, a ich niedoręczenie w terminie spowoduje wydanie decyzji negatywnej.

Warto jednocześnie pochylić się nad problemem niedostrzeżonym, jak się wydaje, przez ustawodawcę, dotyczącym małżonków, z których co najmniej jeden nie jest rolnikiem. Należy bowiem podkreślić, iż ewidencja uregulowana przez ustawę o KSEP nie dotyczy wyłącznie rolników, ale także posiadaczy zwierząt, podmiotów prowadzących zakłady utylizacyjne i potencjalnych beneficjentów (art. 3 pkt 2 – definicja producenta). O ile przepis dotyczący wpisywania do ewidencji małżonków będących rolnikami łącznie, a oddzielnie tylko wówczas, gdy prowadzą odrębne gospodarstwa rolne jest jak najbardziej zasadny, o tyle w przypadku posiadaczy zwierząt, potencjalnych beneficjentów oraz podmiotów prowadzących zakłady utylizacyjne jest nadmiernie obciążający i nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia ochrony interesów funduszy Unii Europejskiej. Wypadałoby przytoczyć choćby przypadek schematów pomocowych przyznawanych podmiotom innym niż rolnik. Przykładem może być działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, gdzie płatności przyznaje się na rzecz osoby fizycznej, prawnej, spółki cywilnej oraz spółek osobowych prowadzących działalność gospodarczą, a nie rolniczą, więc ograniczanie możliwości wpisu do ewidencji małżonka osoby prowadzącej działalność gospodarczą jest zbędne z punktu widzenia celu, dla którego przepis art. 12 ust. 4 został ustanowiony. Niestety, w ustawie sprzed nowelizacji brak było wyjątków od zasady łącznego wpisywania do ewidencji małżonków, co tym samym wykluczyło możliwość nadania odrębnego numeru małżonkowi, który prowadzi działalność gospodarczą niezwiązaną z prowadzeniem wspólnego gospodarstwa rolnego. W ustawie nowelizującej kwestia ta nie została podjęta.

## 5. Podsumowanie

Ostatecznie ustawa nowelizująca ustawę o KSEP została uchwalona po odrzuceniu wniosku Senatu o odrzucenie poprawek zgłoszonych przez Sejm. Zatem wszystkie poprawki Sejmu zostały uwzględnione. Można ocenić, iż zasadnicze wymagania postawione ustawodawcy przez Trybunał Konstytucyjny zostały uwzględnione. W szczególności osiągnięty został postulowany przez Trybunał efekt umożliwienia małżonkom oddzielnego wpisu do ewidencji producentów rolnych, pod warunkiem posiadania i prowadzenia oddzielnych gospodarstw rolnych. Jednocześnie umożliwiono Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prowadzenie postępowania administracyjnego, w tym dowodowego, w zakresie stwierdzenia samodzielności i odrębności gospodarstw rolnych małżonków, co może stanowić skuteczne

narzędzie w wykrywaniu tworzenia przez wnioskodawców sztucznych warunków dla uzyskania wyższych płatności, chroniąc interesy finansowe Unii Europejskiej.<sup>15</sup>

---

15 Por. J. Stoksik, Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X, s. 422–440.

NATIONAL SYSTEM OF RECORDS OF AGRICULTURAL PRODUCERS  
FOLLOWING THE DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COURT  
OF 3 DECEMBER, 2013 (REF. NO. P 40/12)

Keywords: The Constitutional Court, the national system of records of agricultural producers, spouses

On January 1, 2015 the Law of 23 October, 2014 comes into force amending the Act on the national system of records of producers, of homesteads and of applications for payments. The amendment to the Act is the corollary of the decision of the Constitutional Court of 3 December 2013, (Ref. No. P 40/12), in which, after examining the issue of the legal question presented in the High Administrative Court, on the regulation of Art. 12 paragraph. 4 of the Act, the Court held that this provision to the extent that does not provide for the admissibility of individual identification numbers given to each of the spouses in a situation where there is division of marital property and they own separate farms, is at variance with Art. 32 paragraph. 1 in conjunction with Art. 18 of the Constitution.

This article is an attempt to evaluate the effectiveness of the implementation by the legislator of the guidelines made by the Constitutional Court in support of the decision in the light of the threat, under the new legal framework, of creating by the spouses artificial conditions for obtaining public assistance.

