STUDIA
IURIDICA
AGRARIA

STUDIA IURIDICA AGRARIA

TOM XIV

Redakcja tomu:
prof. dr hab. Stanisław Prutis
dr hab. Teresa Kurowska

Temida 2
Białystok 2016

ROCZNIK
STOWARZYSZENIA PRAWNIKÓW AGRARYSTÓW

Komitet redakcyjny:
Stanisław Prutis – redaktor naczelny
Jerzy Bieluk – zastępca redaktora naczelnego
Rafał Michałowski – sekretarz redakcji
Rada naukowa:
Alina Jurcewicz, Małgorzata Korzycka, Aleksander Lichorowicz,
oraz 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)
Recenzenci:
Paweł Czechowski, Edward Gniewek, Teresa Kurowska, Andrzej Zieliński,
Dorota Łobos-Kotowska

ISSN 1642–0438

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk, Anna Magnuszewska*
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 oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach

© Copyright by Temida 2
Białystok 2016

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

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe.

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

Spis treści

Roman Budzinowski, Paweł Czechowski, Małgorzata Korzycka, Aleksander Lichorowicz, Stanisław Prutis

O Profesorze Andrzeju Stelmachowskim jako prawniku 11

A. Kształtowanie ustroju rolnego i działalności rolniczej a rozwój obszarów wiejskich

Błażej Wierzbowski

Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego....29

Teresa Kurowska

Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich....47

Dorota Łobos-Kotowska

Planowanie inwestycji z udziałem środków EFRROW na obszarach wiejskich....63

Jerzy Bieluk

Nowe zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych
po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego 75

Rafał Michałowski

Nowy kształt przetargu pisemnego przy sprzedaży nieruchomości
z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa 89

Paweł Wojciechowski

Infrastruktura telekomunikacyjna w rozwój obszarów wiejskich....103

Aneta Suchoń

Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi 131

Katarzyna Leśkiewicz

Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich 147

Martyna Komarowska

Nowa funkcja Biuletynu Informacji Publicznej wynikająca z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego 163

Magdalena Krzysztofik

Problematyka prawna ewidencji gruntów i budynków w kontekście prawidłowej klasyfikacji gruntów rolnych 175

Katarzyna Czerwińska-Koral

Pojęcia niedookreślone w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.....191

B. Ochrona środowiska na obszarach wiejskich

Paweł Czechowski, Adam Niewiadomski

Ochrona przyrody w planowaniu przestrzennym w rolnictwie 209

Aleksander Lipiński

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska 221

Ryszard Mikosz

Ochrona przyrody na obszarach wiejskich. Zagadnienia wybrane....245

Adam Niewiadomski

Ochrona środowiska naturalnego w procesie produkcji rolnej a koncepcja własności rolniczej 259

C. Regulacja prawna działalności rolniczej w kraju i za granicą

Małgorzata Korzycka, Paweł Wojciechowski

Prawo żywnościowe jako nowa dziedzina prawa 275

Aneta Suchoń
Funkcjonowanie rynku mleka po likwidacji kwotowania
– wybrane aspekty prawne 297

Przemysław Litwiniuk, Marcin Wiącek
Przekształcenie podstawy prawnej zatrudniania dyrektorów
w państwowych agencjach rolnych
w świetle wybranych zasad konstytucyjnych 315

Paulina Będźmirowska
O roli orzecznictwa TSUE w procesie harmonizacji prawa
Unii Europejskiej z prawem krajowym 329

Anna Kapała
Wsparcie produktów regionalnych i tradycyjnych w ustawodawstwie
krajowym na przykładzie prawa włoskiego 341

Izabela Lipińska
Prawne aspekty zarządzania ryzykiem produkcyjnym w USA na przykładzie
ubezpieczeń upraw rolnych 355

Adam Malik
Ocena ryzyk ubezpieczeniowych w obowiązkowym ubezpieczeniu
upraw rolnych 373

Izabela Hasińska
Z prawnej problematyki nabycia służebności przesyłu przez zasiedzenie 389

Agata Żochowska
Nowe warunki udzielania wsparcia finansowego grupom producentów rolnych
w ramach Wspólnej Polityki Rolnej 401

Uczestnicy sympozjum w dniu 8 kwietnia 2016 r.

Roman Budzinowski,[1] Paweł Czechowski,[2] Małgorzata Korzycka,[3] Aleksander Lichorowicz,[4] Stanisław Prutis[5]

O Profesorze Andrzeju Stelmachowskim jako prawniku

W związku z siódmą rocznicą śmierci Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, wybitnego prawnika i nauczyciela akademickiego, w dniu 8 kwietnia 2016 roku na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, miało miejsce sympozjum naukowe na temat: „Przemiany własności rolniczej w III Rzeczypospolitej Polskiej". Na kanwie dyskusji merytorycznej, dominowały wszakże wspomnienia poświęcone naszemu Mistrzowi i Jego roli w płaszczyźnie tworzenia, stosowania i nauczania różnych dziedzin prawa. W ramach uroczystości zrealizowano również uchwałę Rady Wydziału Prawa UwB o nadaniu imienia Profesora Andrzeja Stelmachowskiego sali wykładowej nr 313, położonej w budynku Wydziału Prawa, w której Profesor prowadził swoje wykłady. W spotkaniu uczestniczyli reprezentanci wszystkich akademickich ośrodków, katedr i zakładów, prawa rolnego i żywnościowego, a także Rodzina Profesora – Jego syn Stanisław i wnuczka Joanna.

Swoiste ramy organizujące dyskusję i wspomnienia stanowiły wypowiedzi wskazanych wyżej Współautorów, którzy starali się zaprezentować działalność Profesora, Jego dorobek i osiągnięcia, z różnych punktów widzenia.

Profesor Roman Budzinowski wypowiedź swoją opatrzył tytułem: **„Jeszcze o Profesorze Andrzeju Stelmachowskim"** podkreślając, iż formacja naukowa Profesora Andrzeja Stelmachowskiego jako agrarysty, Jego wkład w rozwój prawa rolnego, były już przedmiotem odrębnego opracowania.[6] Dotyczyło ono w szczególności kształtowania się tej formacji i wkładu w rozwój nauki prawa rolnego, a także cech warsztatu naukowego i postawy badawczej oraz przesłań płynących z Jego dokonań. Ograniczenie rozważań tylko do dorobku w zakresie nauki prawa rolnego

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.
2 Uniwersytet Warszawski.
3 Uniwersytet Warszawski.
4 Uniwersytet Jagielloński.
5 Uniwersytet w Białymstoku.
6 Zob. R. Budzinowski, Profesor Andrzej Stelmachowski jako agrarysta, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. IX, s. 97. i n.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.01

nie oddawało wprawdzie bogactwa osiągnięć, skoro Profesor z sukcesem zajmował się wieloma dziedzinami prawa, ale było zabiegiem usprawiedliwionym z racji przeznaczenia publikacji, adresowanej właśnie do osób zajmujących się wyłącznie, czy przede wszystkim, agrarystyką. Nie można wszakże powiedzieć, że na wiele poruszonych już kwestii nie da się spojrzeć z innego punktu widzenia, czy po prostu wskazać na te aspekty dokonań, które nie były wcześniej szerzej akcentowane. Dlatego przedmiotem niniejszych refleksji R. Budzinowskiego jest wkład Profesora A. Stelmachowskiego w „rozwój ruchu naukowego zwanego prawem rolnym" (wyrażenie z literatury włoskiej), opowiadanie się za potrzebą prowadzenia badań w zakresie teorii tego prawa oraz inicjatywa opracowania i wydania Systemu Prawa Rolnego. Przedstawienie tych aspektów dokonań uzupełnia dokonaną wcześniej charakterystykę Profesora A. Stelmachowskiego jako agrarysty.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na rolę Profesora w rozwoju nauki prawa rolnego. Refleksje Profesora co do wyodrębnienia prawa rolnego zostały sformułowane w drugiej połowie lat sześćdziesiątych XX w., a więc w okresie, w którym – po zaniechaniu forsownej kolektywizacji – nastąpił znaczny rozwój ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa. Jego rozbudowa i komplikowanie się wymagało oczywiście pewnej specjalizacji badaczy, a zatem i odrębnych badań. Można z całą pewnością powiedzieć, że ówczesna nauka nie nadążała za kształtowaniem się swoistej legislacji rolnej, a ówczesne koncepcje teoretyczne nie przystawały do rzeczywistości.[7] Brakowało w szczególności pewnej, w miarę całościowej, refleksji teoretycznej. Dlatego koncepcje Profesora Stelmachowskiego odegrały zasadniczą rolę w rozwoju nauki prawa rolnego, bo legły u podstaw procesu wyodrębniania się tej gałęzi w ramach systemu prawa.

O tym, jak duże miały one znaczenie, świadczy dyskusja zapoczątkowana referatem: *Prawo rolne w systemie polskiego prawa* wygłoszonym na konferencji w 1968 r.,[8] a kontynuowana w późniejszym czasie.[9] Koncepcje Profesora, jak i owa dyskusja, legły u podstaw rozwoju „ruchu naukowego zwanego prawem rolnym" już w nowych warunkach i uprawianego przez kolejne pokolenia badaczy. Nieodparcie nasuwa się tu pewne skojarzenie z rolą, jaką w zakresie rozwoju nauki o tym prawie odegrali profesorowie: G. Bolla i A. Carrozza we Włoszech, J. Megret i J. Hudault we Francji czy K. Kroeschell i W. Winkler w Niemczech. Niewątpliwie, bez takiego wkładu intelektualnego oraz inspiracji rozbudowywane ustawodawstwo rolne pozostawałoby zapewne przez długi czas raczej działem legislacji, a nauka prawa rolnego znajdowałaby się nadal w stadium kształtowania się.

7 Por. J. Paliwoda, Polskie prawo rolne, „Acta Iuridica Agraria" 1999, tom I, s. 30.

8 Opublikowany w: Zagadnienia prawne rolnictwa, (red.) J. Paliwoda, Wrocław – Warszawa – Kraków 1970. Książka ta zawiera materiały z tej konferencji.

9 Zob. zwłaszcza J. Nadler, Miejsce prawa rolnego w systemie prawa, „Państwo i Prawo" 1973, nr 1, s. 97 i n. oraz J. Paliwoda, Problem usytuowania prawa rolnego w systemie polskiego prawa oraz kodyfikacji prawa rolnego, „Nowe Prawo" 1973, z. 1, s. 53 i n.

Charakterystyczne dla postawy badawczej Profesora było dostosowywanie ujęć teoretycznych do zmieniającej się legislacji. Profesor był uważnym obserwatorem rozwoju ustawodawstwa rolnego, śledził jego zmiany, zdawał sobie doskonale sprawę z mobilności granic i rozszerzania przedmiotu regulacji prawa rolnego. Dlatego już w swoich pierwszych definicjach tej dziedziny prawa pominął element tzw. socjalistycznej przebudowy rolnictwa. Oznaczało to odejście od definiowania prawa rolnego jako prawa przebudowy ustroju rolnego (w kierunku socjalistycznym), a zatem pozbawiało to prawo cechy tymczasowości. Odstąpił również (w 1980 r.) od odwoływania się do interesu społeczno-gospodarczego, które pełniło rolę weryfikatora, przesądzało o uznaniu jakiejś instytucji za instytucję prawa rolnego.

Jeszcze później Profesor zrezygnował, w definicji prawa rolnego, z określenia roli Państwa w kształtowaniu ustroju rolnego i produkcji rolnej. Wystąpiło ono, co prawda, w podręczniku opublikowanym po 1989 r., ale nie przystawało już do funkcjonowania rolnictwa w ramach gospodarki rynkowej, w której działalność rolniczą prowadzą autonomiczne podmioty. Wreszcie pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w. przedmiotem prawa rolnego w ujęciu definicyjnym został objęty ustrój rolny, w tym także produkcja rolna i rynek rolny. Oznaczało to wyraźne rozszerzenie zakresu prawa rolnego, które w warunkach gospodarki rynkowej musiało również rozwiązywać problemy związane z funkcjonowaniem rynku rolnego. Ta charakterystyka ujęć definicyjnych odzwierciedla dynamizm i ekspansję regulacji prawnorolnych. Wskazuje też, że koncepcje teoretyczne nie są stałe, dane raz na zawsze.

Profesor, jak już wcześniej wspomniałem,[10] zdawał sobie sprawę ze zmian dotyczących samego rolnictwa, jego otoczenia, uwarunkowań międzynarodowych, z konieczności dostosowywania regulacji prawnych oraz poszukiwania nowych ujęć teoretycznych. To właśnie wymienione czynniki wymuszają weryfikację dotychczasowych koncepcji doktrynalnych leżących u podstaw wyodrębnienia prawa rolnego. Profesor wręcz zachęcał do podejmowania problematyki teoretycznej prawa rolnego. Autor w sposób przekonujący wykazał konieczność poszukiwania „ogólnych prawidłowości" w tej dziedzinie prawa i to w czasie, gdy wysiłek badawczy cywilistów spoczywał na naukowym opracowywaniu poszczególnych instytucji. Bez wątpienia, potrzeba podejmowania refleksji teoretycznej w prawie rolnym, o tak rozporoszonej i zmiennej regulacji prawnej, w obliczu nowych wyzwań wspólnej polityki rolnej, nie wymaga uzasadnienia. Powinna ona charakteryzować działalność badawczą agrarysty, który przecież nawet analizę poszczególnych instytucji prawnorolnych może i powinien przeprowadzać z szerszej teoretycznej perspektywy.

Profesorowi głęboko na sercu leżało wzmocnienie nauki prawa rolnego, pokazanie jej osiągnięć. Świadczą o tym prace prowadzone w połowie lat osiemdziesiątych nad opracowaniem Systemu Prawa Rolnego. Z inicjatywą wystąpił Profesor

10 R. Budzinowski, Profesor Andrzej Stelmachowski…, *op. cit.,* s. 102.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.01

Andrzej Stelmachowski i na Jego wniosek funkcję redaktora tego dzieła powierzono prof. Wiktorowi Pawlakowi z ośrodka poznańskiego. Profesor uważał, że właśnie prof. Pawlak, ze względu na uwarunkowania polityczne, będzie w stanie z tego zadania się wywiązać, między innymi uzyskać zgodę i finansowanie wydawcy, to jest Państwowego Wydawnictwa Naukowego. Wydawało się wówczas, że nauka prawa rolnego jest wystarczająco silna, by zrealizować to zamierzenie. Zostały opracowane propozycje dotyczące struktury dzieła i poczyniono wstępne „przymiarki" co do autorów. Niestety, z wielu względów podjęte prace nie wyszły jednak poza sam etap wstępny, przygotowawczy.[11] Była to, patrząc z dzisiejszej perspektywy, pierwsza próba integracji środowiska naukowego agrarystów. Potrzeba takiej integracji jest kolejnym przesłaniem płynącym z dorobku Profesora Andrzeja Stelmachowskiego.

Kolejna wypowiedź – **Profesor Małgorzaty Korzyckiej** – koncentrowała się wokół wiodącej dla prawa rolnego teoretycznej koncepcji Profesora. Wypowiedź nosi tytuł: **„Koncepcja własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego i jej kontynuacja w pracach uczniów."**

Koncepcja własności rolniczej, którą Andrzej Stelmachowski przedstawił po raz pierwszy ok. 50 lat temu jest unikatową w doktrynie prawa polskiego, ze względu na połączenie dwóch zakresów:

1) konstrukcji prawnorzeczowej, zawartej w k.c.;

2) praw podmiotowych właścicieli gruntów, wywodzących się z ustaw.

Tego rodzaju podejście zrywało z fikcją abstrakcyjnej kompetencji właściciela, który zgodnie z art. 140 k.c. **może** (podkreśl. MK), z wyłączeniem innych osób, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa – na rzecz właściciela, **który prawo swoje wykonuje**, i jest to zachowanie ze wszech miar powszechne. Oryginalność podejścia A. Stelmachowskiego do własności polega na propozycji konstrukcji odmiennej od klasycznego, cywilistycznego modelu własności.[12]

Nie można pominąć elementu ustrojowego tej koncepcji, która nawiązuje do aktywnego, produkującego rolnika. Co prawda, do właścicieli indywidualnych gospodarstw rolnych obowiązująca w PRL Konstytucja odnosiła się w ujęciu klasowym, używając określenia „chłop",[13] niemniej doznawał on ochrony konstytucyjnej.

11 Zob. R. Budzinowski, Prace przygotowawcze nad Systemem Prawa Rolnego, „Państwo i Prawo" 1986, z. 10.

12 Cywilistyczny model własności jest to, jak wiadomo, model odziedziczony po prawie rzymskim (triada uprawnień właścicielskich), które kładło nacisk na prawo właściciela, absolutne wobec wszystkich innych.

13 Określenie „rolnik", odwołujące się do zawodu, po raz pierwszy pojawiło się w PRL-u w ustawie z 1977 r. dotyczącej emerytur dla rolników.

Koncepcja zaproponowana przez Profesora A. Stelmachowskiego wynika ze skojarzenia oryginalnej konstrukcji prawa własności ze specyficznym przedmiotem tej własności, jakim jest gospodarstwo rolne. Według tej koncepcji **własność rolnicza jest kompleksem praw i obowiązków określających sytuację prawną podmiotu – właściciela gospodarstwa rolnego.**[14]

Profesor Andrzej Stelmachowski stał zatem na stanowisku, że rozwiązania cywilistyczne, które odnoszą się do rzeczy, nie wystarczają dla określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką stanowi gospodarstwo rolne. I stąd zaproponował koncepcję własności rolniczej, która odnosi się do gospodarstwa rolnego, jako swoistego mienia.

Profesor Andrzej Stelmachowski rozważał własność w ujęciu konstytucyjnym i dostrzegał **niebezpieczeństwo takich ograniczeń, które mogłyby wypaczyć treść prawa własności. Nie mogą one prowadzić do sytuacji, w której prawa właściciela dadzą się sprowadzić do** *nudum ius* **(„nagiego prawa").**[15] Twierdził również, że „najtrudniejszy jest problem ochrony własności rolnej w zakresie tego jej atrybutu, który tradycyjnie określamy mianem korzystania z rzeczy (por. art. 140 k.c.). Chodzi tu bowiem o konglomerat norm prawnych, które regulują inne materie, ale w sposób niekiedy pośredni wpływają na prawo korzystania z rzeczy".[16]

Pracując pod kierunkiem Profesora Andrzeja Stelmachowskiego byliśmy pod wrażeniem nowatorskiego spojrzenia na własność, a własność w rolnictwie w szczególności – odrywającego się od utartych konstrukcji cywilistycznych i zuniformizowanej interpretacji art. 140 k.c. Tworząca się w okresie lat 60. XX w. szkoła prawa rolnego Profesora Stelmachowskiego zaczęła przynosić owoce w postaci prac Jego uczniów, które dotyczyły również problematyki własności w rolnictwie.

Najszerzej własnością zajął się uczeń i pierwszy doktor Profesora Walerian Pańko w monografii: *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach,*[17] głęboko osadzonej w funkcjonalnym podejściu do prawa, które charakteryzuje szkołę Profesora Stelmachowskiego. Profesor W. Pańko stwierdził m.in., że „/.../ istotę prawa własności najprościej, ale i najpełniej wyraża idea domniemania kompetencji: domniemania leżącego po stronie właściciela, a odnoszącego się do ogółu zachowań względem określonej rzeczy (dobra).[18]

14 A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1969, s. 227.
15 A. Stelmachowski, Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe, [w:] System Prawa Prywatnego, t. 3. Prawo rzeczowe, T. Dybowski (red.), Warszawa 2003, s. 139.
16 *Ibidem*, s. 183.
17 W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984.
18 *Ibidem*, s. 75 i n.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.01

Dr Bolesław Banaszkiewicz[19] wskazywał na ustrojową równoprawność pracy w gospodarstwie indywidualnym z innymi postaciami pracy zawodowej. Przekonywał, że oczywiście równoprawność ta nie może być traktowana mechanicznie, skoro zawód rolnika indywidualnego cechuje powiązanie statusu osoby czerpiącej środki utrzymania z pracy z pozycją właściciela i przedsiębiorcy.[20]

W latach 70. podjęłam w swojej pracy doktorskiej temat ochrony własności rolniczej, który podsunął mi mój Mistrz i promotor – Profesor Andrzej Stelmachowski. Przyjmując jako punkt wyjścia koncepcję własności rolniczej Profesora postawiłam tezę, iż ochronę tego prawa należy dostrzegać przez pryzmat dobra chronionego i interesu, ze względu na który prawo ochrony tej udziela. Założeniem pracy było przedstawienie istoty zagadnienia ochrony w płaszczyźnie konfrontacji różnych dóbr i interesów, które konkurować będą z „dobrem chronionym" w ramach własności rolniczej, tj. produkcją rolniczą.[21]

Szkoła prawa rolnego, stworzona przez Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, której centralnym pojęciem jest własność rolnicza i jej ochrona, znajduje licznych kontynuatorów, którzy twórczo i można powiedzieć „z rozmachem" rozwijają prawo rolne na uniwersytetach w Polsce, w ramach katedr prawa rolnego, noszących różną nazwę na poszczególnych uniwersytetach.[22]

Myśl Profesora Stelmachowskiego w zakresie własności rolniczej przeżywa obecnie pełne urzeczywistnienie, nie tylko w nauce, ale również przy powstawaniu nowych, kompleksowych rozwiązań prawnych dotyczących zarówno właścicieli – rolników, jak i całego kompleksu obszarów wiejskich.

Kolejna wypowiedź, wygłoszona przez **Profesora Pawła Czechowskiego,** była zatytułowana: **„Rola profesora Andrzeja Stelmachowskiego w dydaktyce prawa rolnego".**

Na metodykę i dydaktykę prawa rolnego prowadzoną przez profesora Andrzeja Stelmachowskiego istotny wpływ wywierała jego osobowość jako uczonego. Profesor Stelmachowski jako uczony charakteryzował się szerokim spektrum zainteresowań, nie tylko nauką prawa, lecz również naukami społecznymi, historycznymi, co znajdowało swoje odbicie zwłaszcza w Jego sposobie pojmowania prawa, które

19 Uczeń Profesora Stelmachowskiego, w okresie Solidarności doradca strajkujących rolników, wespół z Profesorem A. Stelmachowskim opracował tekst Porozumień Ustrzycko-Rzeszowskich między strajkującymi rolnikami a władzami PRL w 1981 r.

20 B. Banaszkiewicz, Prawne aspekty pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, Warszawa 1989, s. 38.

21 M. Korzycka, Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979.

22 Na Uniwersytecie Warszawskim jest Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności, na Uniwersytecie Jagiellońskim Katedra Prawa Rolnego, na Uniwersytecie Śląskim Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej, na Uniwersytecie w Lublinie Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami, na Uniwersytecie Poznańskim Katedra Prawa Rolnego, na Uniwersytecie w Białymstoku Zakład Prawa Rolnego w Katedrze Prawa Cywilnego, w Polskiej Akademii Nauk Zakład Prawa Rolnego i Żywnościowego w Instytucie Nauk Prawnych PAN.

uzewnętrznione były zarówno w formie wykładów uniwersyteckich oraz w publikacjach.

Używając pojęcia sformułowanego przez Leona Petrażyckiego, Jego metodyka wykładów znajdowała swoje odbicie w naukowych procesach intelektualnych odbywających się w psychice tego wybitnego uczonego i stanowiła zewnętrzny objaw myślenia naukowego, badań i przemyśleń systemowych szeregu problemów naukowych.[23] W oparciu o prowadzoną metodologię nauki prawa rolnego uwzględniającą elementy metody dogmatycznej profesor A. Stelmachowski był zwolennikiem funkcjonalnej płaszczyzny badania prawa, polegającej na rzeczywistym badaniu prawa w działaniu. Bliscy mu byli w szczególności przedstawiciele funkcjonalizmu amerykańskiego, którzy uwzględniali również element empiryczny w badaniu prawa. Ten wybitny Uczony nie stronił również od badania prawa w ramach jego gospodarczych funkcji.

Wskazywał niejednokrotnie, że przez cztery podstawowe czynniki ekonomiczne produkcji, takie jak praca, ziemia, kapitał i organizacja można analizować oddziaływanie instrumentów prawnych na cały proces gospodarczy funkcjonujący w ramach istniejącego ustroju rolnego.

Wokół tak wybitnego Profesora posiadającego wyraźnie zarysowany indywidualny charakter typu myślenia, gromadzili się zarówno studenci, jak również młodsi pracownicy nauki, którzy z zainteresowaniem uczestniczyli w badaniach empirycznych prowadzonych przez Profesora Stelmachowskiego na obszarach wiejskich. Badaniom tym były poświęcone w szczególności takie instytucje, jak: własność rolnicza, dziedziczenie gospodarstw rolnych, przemiany w strukturze własności publicznej, planowaniu przestrzennym, ochronie gruntów rolnych itp. Profesor Stelmachowski zwykł stawiać zawsze pytania, które związane były z podstawowymi zasadami zarówno prawa cywilnego, jak również prawa rolnego, którego był niekwestionowanym współtwórcą. We *Wstępie do teorii prawa cywilnego* wskazał m.in., że o samodzielności dyscypliny naukowej decydują zasady przewodnie sformułowane przez doktrynę oraz judykaturę.[24] Dlatego też nie przypadkowo pracował ze swoimi współpracownikami nad sformułowaniem zasad prawa rolnego.[25]

W metodyce pracy ze studentami profesor A. Stelmachowski wprowadził po raz pierwszy na Uniwersytecie Wrocławskim, a następnie Warszawskim ćwiczenia terenowe, w których to studenci w oparciu o przygotowane wcześniej ankie-

23 L. Petrażycki, O roli wykładów uniwersyteckich, [w:] Z zagadnień teorii prawa i teorii nauki Leona Petrażyckiego, K. Opałek (red.), Warszawa 1969, s. 195 i nast.

24 A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1969.

25 P. Czechowski, A. Stelmachowski: Zasady prawa rolnego, „Państwo i Prawo" 1979, z. 12, s. 30-38; P. Czechowski, Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. IX, s. 107-113; A. Lichorowicz, Pojęcie i przedmiot prawa rolnego. Miejsce prawa rolnego w polskim systemie prawa, [w:] Prawo rolne, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2009, wyd. 5, s. 30-31.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.01

ty sporządzali prognozy prawne dotyczące rozwoju badanych gospodarstw rolnych w aspekcie obrotu nieruchomościami, czy też prognoz dziedziczenia. Jego asystenci we wszystkich ośrodkach uniwersyteckich, w których wykładał zostali również „zarażeni" metodologią badań empirycznych, na bazie których powstawały kolejne prace naukowe.

Był również prekursorem prowadzenia zajęć dydaktycznych w formie rozwiązywania przez studentów określonych stanów faktycznych – kazusów, które stanowiły bardzo dobrą podstawę dla sprawdzenia wiadomości nabytych przez studentów w procesie dydaktycznym. Dla seminarzystów sprowadzał z zaprzyjaźnionych archiwów sądowych akta spraw sądowych pozbawione dla celów dydaktycznych tekstów wyroków, które to rozstrzygnięcia studenci opracować musieli samodzielnie na podstawie istniejących analizowanych stanów faktycznych i prawnych. Te metody nauczania prawa w ówczesnym państwie socjalistycznym nie do końca spotykały się z akceptacją środowisk akademickich, które były przyzwyczajone do jedynej w tym okresie „słusznej" metody opartej o analizę formalno-dogmatyczną w ramach uprawianej neonormatywistycznej wykładni prawa.

Koncepcja dydaktyczna opracowana przez Profesora Andrzeja Stelmachowskiego znalazła swoje odzwierciedlenie w kolejnych podręcznikach akademickich, które analizowały całość systemu prawa rolnego, a których poszczególne rozdziały stanowiły w istocie odrębne opracowania monograficzne problemów prawnych.[26] Z biegiem czasu kolejne wydania podręczników akademickich pod red. Andrzeja Stelmachowskiego, poza kwestiami ustrojowymi i prawnymi zaczęły obejmować również nowe problemy związane z przyszłą rolą Polski w ramach Unii Europejskiej,[27] a następnie objęły również problemy graniczne prawa rolnego związane m.in. z rozwojem rynków rolnych, obszarów wiejskich, pomocy unijnej dla rolnictwa, ochrony środowiska, prawa leśnego, finansowania rolnictwa, zrzeszeń rolniczych, prawa żywnościowego.

Pod auspicjami Profesora Stelmachowskiego, u szczytu jego działalności naukowej, powstał wspólny podręcznik akademicki dla wszystkich w Polsce ośrodków uniwersyteckich i szkół wyższych z zakresu prawa rolnego, gromadzący samodzielnych i wyróżniających się pomocniczych pracowników nauki, którzy są jego współautorami.[28] Podręcznik ten znalazł kontynuację w następnych wydaniach prowadzonych przez uczniów i współpracowników Profesora Stelmachowskiego.[29]

26 J. Selwa, A. Stelmachowski, Prawo rolne, Warszawa 1970; A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, Prawo rolne, Warszawa 1987; A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, Prawo rolne, Warszawa 1990.

27 P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994 i Warszawa 1997.

28 Prawo rolne, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2003 i następnych 5 wydań.

29 Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011 i następne 2 wydania.

Profesor A. Stelmachowski odegrał istotną rolę w procesie kształtowania dydaktyki prawa rolnego, która powiązana była ściśle z badaniami naukowymi, a naukowe tezy formułowane przez niego wywoływały naukowe ożywienie, które legło u podstaw gromadzenia się wokół jego osoby uczniów, których umiał wciągnąć do uprawiania nauki, dla których stała się ona jednym z ważniejszych zadań życiowych.

Profesor Aleksander Lichorowicz, podkreślając, iż prezentowane wystąpienia bardzo rzetelnie omawiały podstawowe naukowe osiągnięcia i zasługi Prof. A. Stelmachowskiego w dziedzinie prawa cywilnego i rolnego, zwrócił uwagę, że brakowało pośród nich uwag w kwestii bardzo istotnej dla oceny dorobku Prof. Stelmachowskiego, a mianowicie omówienia Jego zasług i osiągnięć w dziedzinie współpracy naukowej z zagranicą. Dlatego też swoją wypowiedź opatrzył tytułem: **„Zasługi Prof. A. Stelmachowskiego w ramach współpracy naukowej z zagranicą".**

Kilkanaście lat temu na obchodzie jubileuszu Prof. Stelmachowskiego powiedziałem, parafrazując znane powiedzenie dotyczące Kazimierza Wielkiego, że Profesor zastał polskie prawo rolne drewniane, a zostawił murowane. I właśnie zasługi i osiągnięcia prof. Stelmachowskiego we współpracy z zagranicą stanowią jeden z kluczowych elementów tej przemiany.

Żeby to zrozumieć konieczne jest zdać sobie sprawę z sytuacji, w jakiej znajdowała się nauka polska w PRL lat sześćdziesiątych. Byliśmy praktycznie pozbawieni kontaktów z zachodnio-europejską literaturą i czasopismami prawniczymi, nie mówiąc już o kontaktach osobistych z naszymi europejskimi odpowiednikami np. katedra, w której pracowałem miała prawo zamówić w ciągu roku 2 książki z Europy Zachodniej, na które trzeba było czekać około 2 lat. Stąd nasza wiedza o prawie i doktrynie europejskiej kończyła się często na 1939 r. Bardziej dostępna literatura radziecka, zarówno cywilistyczna, jak i agrarystyczna, jeśli nawet pominąć jej poziom naukowy, była zupełnie niekompatybilna zarówno z polskim obrotem cywilistycznym, jak i ustrojem rolnym. W tej sytuacji prowadzenie w Polsce badań prawno-porównawczych dotyczących romańskiej, germańskiej czy anglosaskiej rodziny prawa było więcej niż utrudnione.

Prof. A. Stelmachowski był, co wiem z rozmowy, jaką prowadziłem z nim w 1967 r. po moim doktoracie, w pełni świadom istniejącej sytuacji i jej szkodliwości dla rozwoju nauki polskiej. Stąd korzystając z pewnego rozluźnienia w kontaktach z Zachodem, jakie nastąpiło w epoce gierkowskiej Prof. Stelmachowski wiele swej energii i kontaktów osobistych poświęcił nawiązaniu współpracy z ośrodkami badawczymi prawa rolnego w Europie Zachodniej.

Działalność tę prowadził nie szczędząc wysiłków i poświęceń nie tylko naukowych, lecz również osobistych. Zawsze będę pamiętać opowieść Profesora, jak chcąc nawiązać pierwszy kontakt z Instytutem Prawa Rolnego we Florencji (IDA-

DOI: 10.15290/sia.2016.14.01

IC) musiał spędzić jedną noc na ławce w parku koło siedziby Instytutu czekając na spotkanie z prof. E. Romagnoli. Środki, jakimi dysponował, nie pozwalały bowiem na sfinansowanie najskromniejszego choćby noclegu. Byłoby dobrze, by młodzi współcześni naukowcy korzystający ze szczodrych stypendiów i grantów zechcieli o tym pamiętać.

Swój plan nawiązania kontaktów naukowych z doktryną prawa rolnego w Europie Zachodniej przygotował Profesor bardzo taktycznie i racjonalnie. Rozpoczął od ośrodka włoskiego. Działający tam Instytut Prawa Rolnego (IDAIC) był w owym czasie, pod kierownictwem prof. E. Romagnoli i prof. A. Carrozzy wiodącym prym europejskim centrum doktryny prawa rolnego. Włoskie ustawodawstwo rolne było też wówczas najlepiej rozwinięte w Europie. W późniejszych latach kontakty te „rozciągnął" Profesor na ośrodek w Ferrarze kierowany przez Prof. L. Costato.

W dalszym etapie nawiązał Prof. Stelmachowski kontakty z bardzo silnym ośrodkiem francuskim, gdzie prym wówczas wodził prof. J. Megret kierujący Academie de l'Agriculture de France. Później kontakty te rozszerzyły się na prestiżowy Uniwersytet Paris I (Pantheon – Sorbonne), gdzie Prof. J. Hudault przejął naukowe „prowadzenie" po Prof. Megret.

Równocześnie nawiązał Prof. Stelmachowski kontakt z praktycznie jednym, ale za to najbogatszym i najlepiej wyposażonym ośrodkiem niemieckim, którym w owym czasie kierował Prof. K. Kroeschell, zaś *spiritus movens* był doktor, a później Prof. W. Winkler.

Te nawiązane na przełomie lat 60/70 ubiegłego wieku kontakty kontynuował i rozwijał w coraz szerszym zakresie Prof. A. Stelmachowski przez wiele dziesięcioleci. Trudno na tym miejscu prześledzić wszystkie ich etapy i poszczególne, konkretne osiągnięcia. Zaowocowały one licznymi kontaktami osobistymi, udziałami w wielu konferencjach, stypendiami dla wielu pracowników naukowych, a w końcu na bardzo prestiżowych doktoratach *honoris causa* Uniwersytetu Paris I (Pantheon-Sorbonne) oraz Uniwersytetu w Ferrarze.

Z aktualnej perspektywy czasu, należało by wskazać na kilka najważniejszych aspektów osiągnięć i sukcesów działalności Profesora A. Stelmachowskiego w ramach naukowych kontaktów z zagranicą:

1) Po pierwsze, należy wymienić pozytywne aspekty nawiązanych kontaktów w sferze legislacyjnej. Niech jako przykład najwcześniejszy służy chociażby wprowadzenie do kodeksu cywilnego, z inicjatywy Profesora, instytucji ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy gruntów rolnych (wprowadzenie art. 695 § 2 k.c. nowelą z 26 października 1971 r.) – rozwiązanie na owe czasy bardzo odważne, a oparte na odpowiednich rozwiązaniach włoskich i francuskich. Inny, jeszcze istotniejszy, przykład to opracowanie w połowie

lat 70. XX w., pod kierownictwem Prof. Stelmachowskiego, projektu polskiego kodeksu prawa rolnego bardzo inspirowanego, oczywiście *mutatis mutandis,* francuskim Code Rural. Projekt ten, obecnie zupełnie zapomniany, był już gotów do rozpoczęcia ścieżki legislacyjnej. Jednakże po interwencji ambasady radzieckiej i wietnamskiej (*sic!)* został odłożony *ad acta* jako petryfikujący sektor indywidualny w polskim rolnictwie kosztem sektora uspołecznionego.

2) Aspekt organizacyjny – To niewątpliwie dzięki inicjatywie, staraniom i autorytetowi Prof. A. Stelmachowskiego Polska stała się członkiem Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego (CEDR), początkowo członkiem stowarzyszonym, a później rzeczywistym. Fakt, że Polska jako pierwsza z krajów postkomunistycznych zorganizowała seminarium CEDR w Warszawie i Krakowie jest niewątpliwie zasługą Prof. A. Stelmachowskiego, który zabezpieczył stronę finansową seminarium.
3) Aspekt dydaktyczny – Dzięki kontaktom nawiązanym przez Prof. Stelmachowskiego z instytucjami naukowymi Europy Zachodniej młodsza kadra polskich agrarystów mogła, praktycznie w komplecie, odbywać staże zagraniczne w najlepszych europejskich ośrodkach prawa rolnego, a w szczególności we Florencji, Rzymie, Ferrarze, Paryżu, Gottingen, Bordeaux, Nantes etc. Pamiętajmy, że co teraz jest regułą było wtedy trudnym do osiągnięcia sukcesem.
4) Nie można wreszcie zapominać o politycznym aspekcie zagranicznych kontaktów naukowych Prof. A. Stelmachowskiego. Zwłaszcza w początkach lat 90. XX w. swoje pobyty zagraniczne, udział w konferencjach międzynarodowych wykorzystywał Prof. A. Stelmachowski, czego byłem świadkiem, do kontaktów z elitami politycznymi goszczących go krajów tłumacząc i przybliżając program nowych, solidarnościowych ekip politycznych, co w tym okresie miało bardzo istotne znaczenie.

Prof. A. Lichorowicz konkluduje: „Fakt, że w chwili obecnej polscy agraryści stanowią jedną z silniejszych, liczących się grup naukowych działających w ramach CEDR, że każdy prezes Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów jest *ex lege* wiceprezesem CEDR, że polscy naukowcy badania prawno-porównawcze z zakresu prawa rolnego traktują jako rzecz oczywistą ma u swych źródeł i podstaw wysiłek, inicjatywę i inwencję Prof. A. Stelmachowskiego. Warto o tym pamiętać."

Ostatnia wypowiedź wygłoszona przez **Profesora Stanisława Prutisa** koncentrowała się wokół „**Zasług Profesora Andrzeja Stelmachowskiego w rozwoju doktryny prawa cywilnego (prawa prywatnego *sensu stricto*)".**

Charakteryzując twórczość i dorobek Profesora A. Stelmachowskiego, **S. Prutis** podkreślił przede wszystkim wszechstronność Jego zainteresowań badawczych,

DOI: 10.15290/sia.2016.14.01

obejmujących praktycznie całość systemu prawa prywatnego, a także dyscypliny oparte na konstrukcjach prawa publicznego (prawo gospodarcze, prawo rolne). Profesor „specjalizował się" niejako w badaniu instytucji prawnych usytuowanych „na styku" kilku dyscyplin prawnych. Fundamentem doświadczeń i osiągnięć Profesora są wszakże badania w dziedzinie prawa cywilnego. Przewodnim motywem twórczości cywilistycznej Profesora jest postrzeganie prawa jako instrumentu realizacji celów społecznych i ochrony doniosłych prawnie i moralnie wartości, takich jak sprawiedliwość, czy słuszność.[30]

Podstawowym problemom prawa cywilnego poświęcony jest cykl traktatów Profesora Andrzeja Stelmachowskiego z zakresu teorii tego prawa. Znaczącym wydarzeniem w rozwoju cywilistyki było pierwsze wydanie „Wstępu do teorii prawa cywilnego" (1969), w którym Autor zawarł refleksje dotyczące tak ważnych kwestii, jak zasady prawa cywilnego, klauzule generalne w kodeksie, źródła prawa cywilnego, czy problematyka podmiotowości w tym prawie. Druga edycja „Wstępu do teorii…" miała miejsce w 1984 r. i przyniosła przewartościowanie wielu ujęć, dokonane pod wpływem świeżych doświadczeń związanych z powstaniem ruchu „Solidarność" i próbą jego stłumienia w stanie wojennym. Ukoronowaniem cyklu jest dzieło pt.: „Zarys teorii prawa cywilnego" (1998), bogato uwzględniające doświadczenia i dorobek III Rzeczypospolitej w budowaniu demokratycznego państwa prawnego i gospodarki rynkowej. W podsumowaniu pracy Profesor stwierdza, że „ szansą i celem prawa cywilnego winno być zbliżanie do siebie ludzi, zwłaszcza tych wszystkich, którym nie jest obojętna sprawa drugiego człowieka…".[31] W traktatach Profesor zajął zdecydowane stanowisko, iż prawo cywilne należy wyodrębniać w systemie prawa, w oparciu o kryterium metody regulacji prawnej; cywilną metodę regulacji prawnej charakteryzuje: autonomia woli podmiotów oraz brak bezpośredniego udziału przymusu państwowego w realizacji norm cywilnoprawnych. Obecnie wydaje się to oczywiste, ale pamiętajmy, że Profesor ogłosił to w 1969 roku – blisko 50 lat temu, kiedy to, za kryterium podziału systemu prawa na różne gałęzie, powszechnie uznawany był przedmiot regulacji prawnej. Problematyka prawa cywilnego została zaprezentowana w oderwaniu od powszechnie stosowanego ujęcia „pandektycznego", bazującego na podziale na część ogólną, prawo rzeczowe, zobowiązania i spadki. Ujęcie proponowane przez Profesora to ujęcie problemowe – metody regulacji prawnej stosunków społecznych, prawo cywilne w systemie prawa, prawo cywilne a układy innych stosunków (ekonomicznych, politycznych), zasady prawa cywilnego, podmiotowość w prawie cywilnym, własność i odpowiedzialność (nazwane „filarami" prawa cywilnego), mechanizmy zawierania i wykonywania umów, a także konstytucyjne oraz pozakonstytucyjne źródła prawa cywilnego.

30 Szerzej na ten temat por. S. Prutis, Wspomnienie o Profesorze Andrzeju Stelmachowskim, „Studia Iuridica Agraria", t. VII, s. 7-13.

31 A. Stelmachowski, Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 326.

Ujęcie teoretyczne okazało się niezwykle przydatne do badań nad prawem prywatnym, albowiem prawo cywilne to prawo prywatne w znaczeniu węższym.[32] Ponieważ w doktrynie prawnej realnego socjalizmu nie funkcjonowała kategoria prawa prywatnego, znakomici cywiliści uznali, że w socjalistycznym ustroju „prawo cywilne było ścisłym surogatem prawa prywatnego",[33] a w kodeksie cywilnym upatrywać należy fundamentu prawa prywatnego.[34] Dlatego też traktaty Profesora zatytułowane jako „wstęp" czy „zarys" teorii prawa cywilnego uznać należy – zdaniem moim – za traktaty z zakresu teorii prawa prywatnego *sensu stricto,* ponieważ prezentując pionierskie podejście badawcze, koncepcje A. Stelmachowskiego są adekwatne i w pełni przydatne do konstrukcji i rozwiązań prawa prywatnego.

Szczególne miejsce w zainteresowaniach badawczych Profesora A. Stelmachowskiego zajmuje instytucja prawa własności. W tym zakresie Profesor uczestniczył w opracowaniu fundamentalnych syntez cywilistycznych, czego wyrazem są Jego poglądy na temat instytucji własności prezentowane w Systemie Prawa Prywatnego. W obszernym rozdziale zatytułowanym: „Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe" Profesor przedstawia współczesną stratyfikację własności w Polsce, dokonuje rozgraniczenia własności prywatnej i publicznej oraz omawia funkcjonalne zróżnicowanie własności, dające podstawę do wyodrębnienia własności rolniczej.[35] Mówiąc o własności rolniczej, podkreślić raz jeszcze należy, że koncepcja zaproponowana przez Profesora A. Stelmachowskiego polega na skojarzeniu ogólnej, lecz oryginalnej koncepcji prawa własności (rozumianego jako kompleks praw i obowiązków określających sytuację prawną podmiotu, czyli właściciela), ze specyficznym przedmiotem tej własności, jakim jest gospodarstwo rolne, które nie jest pojedynczą rzeczą, a czynną, zorganizowaną masą majątkową.[36] Zdaniem Autora koncepcji, swoisty charakter gospodarstwa rolnego powoduje, że rozwiązania cywilistyczne, które odnoszą się do rzeczy nie wystarczają do określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką jest gospodarstwo rolne. I tu przydatna jest koncepcja własności rolniczej. Własność rolnicza uzyskuje swój pełny obraz, gdy weźmiemy pod uwagę nie tylko przepisy kodeksu cywilnego, ale i zespół przepisów różnej rangi kształtujących treść własności i sposób jej wykonywania. Także przepisy prawa publicznego regulujące np. zasady ochrony gruntów rolnych, czy obowiązki w zakresie ochrony środowiska, które wpływają w sposób pośredni na możność korzystania przez rolnika ze swojej własności. Suma tych regulacji określa sytuację prawną rolnika. Warto w tym miejscu wspomnieć konkluzję rozważań A. Stelmachowskiego, na temat prawa własności wypowiedzianą w 2007 roku:

32 Por. M. Safjan, Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego, tom 1, Warszawa 2012, s. 55.
33 S. Włodyka, Problem struktury prawa, „Państwo i Prawo" 1995, z. 4, s. 7.
34 Por. Z. Radwański, Pojęcie prawa cywilnego (uwagi *de lege lata i de lege ferenda*), [w:] Polskie prawo prywatne w dobie przemian, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi, Gdańsk 2005, s. 31.
35 System Prawa Prywatnego, Tom 3, Prawo rzeczowe, E Gniewko (red.), s. 217-336.
36 Por. S. Prutis, Własność rolnicza, hasło [w:] Prawo rolne i żywnościowe, tom VIII, Wielkiej Encyklopedii Prawa, s. 212-213.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.01

„Cechą charakterystyczną własności rolniczej jest, że **wspomniane obowiązki odnoszą się nie tylko do określonych jednostek (...), ile wobec państwa reprezentującego interes społeczeństwa jako całości.** W zamian za należyte wykonanie własności rolniczej właściciel ma prawo liczyć na pomoc (ze strony państwa) przy wykonywaniu swego prawa własności".[37] Obecnie widać doskonale, jak koncepcja własności rolniczej jest przydatna do wyjaśnienia mechanizmów nakładania na rolników publicznoprawnych obowiązków z zakresu ochrony środowiska.[38]

Konkludując, prof. S. Prutis stwierdził, że Profesor Andrzej Stelmachowski jest twórcą nowej szkoły naukowej prawa rolnego, albowiem swoim dorobkiem naukowym przygotował podstawy teoretyczne do wyodrębnienia (w płaszczyźnie doktrynalnej i dydaktycznej) prawa rolnego jako odrębnej gałęzi; zaproponował oryginalną metodę badawczą – badanie prawa w procesie jego stosowania, i wokół tych idei zorganizował zespoły badawcze – liczne grono uczniów w ośrodkach wrocławskim, warszawskim i białostockim (Profesor wypromował 23 doktorów nauk prawnych).

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

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

37 A. Stelmachowski, Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe, [w:] System Prawa Prywatnego, Tom 3, Prawo rzeczowe, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007, s. 189.

38 Na ten temat por. S. Prutis, Ochrona środowiska za pomocą instrumentów finansowo-prawnych Wspólnej Polityki Rolnej, „Studia Iuridica Agraria", t. XIII, s. 60-61.

ABOUT PROFESSOR ANDRZEJ STELMACHOWSKI AS A LAWYER

Keywords: agricultural law, agricultural property, European Committee for Agricultural Law, Polish Association of Lawyers specialized in Agricultural Law

Professor Andrzej Stelmachowski (1925-2009) is an outstanding person, deserving huge appreciation because of his activity in various fields; as a lawyer, a prominent specialist in civil law, commercial law, family law, who played a remarkable role in the development of agricultural law. He is the creator of a new school of Polish agricultural law, as he elaborated by his scientific achievements, a theoretical basis to distinguish (in the area of doctrine and didactics) agricultural law as a separate branch of law; he has proposed an original method of research – the study of law in the process of its application, and around these ideas he organized research teams – a large group of students at such universities as: Wroclaw, Warsaw and Bialystok (Professor has promoted 23 PhDs of law). Another merit of Professor Stelmachowski was to determine the object and scope of agricultural law, the fundamental structures of agricultural law (the concept of agricultural property), as well as the legal solutions for protection of individual farming. The recognition and respect for the position of Professor at the international level are demonstrated by His numerous professional contacts and honorary doctorates that he was awarded with. The Professor was the first Polish scholar in the CEDR (the European Committee for Agricultural Law), as well as the first President of the Polish Association of Lawyers specialized in Agricultural Law. The concept of teaching elaborated by Professor A. Stelmachowski was reflected in the subsequent editions of academic books in the field of agricultural law, issued under his scientific edit in the period 1970-2008. In all areas of his involvement, despite changes in the external environment, Professor A. Stelmachowski always presented a permanent system of values, among which we should mention: rightness, fidelity to convictions and responsibility, concern for the common good, solidarity with the weak and being guided by the social doctrine of the Church, all of which gave him an unquestionable moral authority as a Person of great strength of character.

Bibliografia:

Banaszkiewicz B., Prawne aspekty pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, Warszawa 1989.

Budzinowski R., Prace przygotowawcze nad Systemem Prawa Rolnego, „Państwo i Prawo" 1986, z. 10.

Budzinowski R., Profesor Andrzej Stelmachowski jako agrarysta, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. IX.

Czechowski P., Stelmachowski A., Zasady prawa rolnego, „Państwo i Prawo" 1979, z. 12.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.01

Czechowski P., Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. IX.

Czechowski P. (red.), Prawo rolne, Warszawa 2011.

Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A., Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994.

Korzycka M., Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979.

Lichorowicz A., Pojęcie i przedmiot prawa rolnego. Miejsce prawa rolnego w polskim systemie prawa, [w:] Prawo rolne, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2009.

Nadler J., Miejsce prawa rolnego w systemie prawa, „Państwo i Prawo" 1973, nr 1.

Paliwoda J., Problem usytuowania prawa rolnego w systemie polskiego prawa oraz kodyfikacji prawa rolnego, „Nowe Prawo" 1973, z. 1.

Paliwoda J., Polskie prawo rolne, „Acta Iuridica Agraria" 1999, tom I.

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

Petrażycki L., O roli wykładów uniwersyteckich, [w:] Z zagadnień teorii prawa i teorii nauki Leona Petrażyckiego, K. Opałek (red.) Warszawa 1969.

Radwański Z., Pojęcie prawa cywilnego (uwagi *de lege lata i de lege ferenda*), [w:] Polskie prawo prywatne w dobie przemian, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi, Gdańsk 2005.

Prutis S., Wspomnienie o Profesorze Andrzeju Stelmachowskim, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VII.

Prutis S., Ochrona środowiska za pomocą instrumentów finansowo-prawnych Wspólnej Polityki Rolnej, „Studia Iuridica Agraria" 2015, t. XIII.

Prutis S., Własność rolnicza, [w:] Prawo rolne i żywnościowe, [w:] Wielka Encyklopedia Prawa, t. VIII, Warszawa 2015.

Safjan M., Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego, tom 1, Warszawa 2012.

Selwa J., Stelmachowski A., Prawo rolne, Warszawa 1970.

Stelmachowski A., Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1969.

Stelmachowski A., Prawo rolne w systemie polskiego prawa, [w:] Zagadnienia prawne rolnictwa, J. Paliwoda (red.), Wrocław – Warszawa – Kraków 1970.

Stelmachowski A., Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe, [w:] System Prawa Prywatnego, t. 3. Prawo rzeczowe, T. Dybowski (red.), Warszawa 2003.

Stelmachowski A. (red.), Prawo rolne, Warszawa 2003.

Stelmachowski A., Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998.

Stelmachowski A., Zdziennicki B., Prawo rolne, Warszawa 1987.

Stelmachowski A., Zdziennicki B., Prawo rolne, Warszawa 1990.

Włodyka S., Problem struktury prawa, „Państwo i Prawo" 1995, z. 4.

A.
KSZTAŁTOWANIE USTROJU ROLNEGO I DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ A ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH

Błażej Wierzbowski[1]

Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[2] w zdaniu pierwszym art. 23 stanowi, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

Jest to niewątpliwie norma programowa, zobowiązująca władze państwowe, a przede wszystkim władzę ustawodawczą do stwarzania warunków sprzyjających osiągnięciu stanu, o którym mowa w tej normie.

Konstytucyjne pojęcia ustrój rolny i gospodarstwo rodzinne mogą być różnie rozumiane. Daje to dużą swobodę ustawodawcy w ustanawianiu przepisów, które nie są obojętne dla dążenia do stanu określonego w art. 23 Konstytucji RP. Jak trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r.[3] gospodarstwo rodzinne stanowi wartość chronioną w systemie prawnym demokratycznego państwa prawnego, a art. 23 Konstytucji stanowi wytyczne dla wszystkich władz publicznych.[4]

Celowe wydaje się podjęcie próby ustalenia znaczenia konstytucyjnych pojęć. Wypada przy tym mieć na uwadze, że działania władz publicznych służące osiągnięciu i utrzymaniu stanu, o którym mowa w art. 23 Konstytucji, odnoszą się do przestrzeni, w której funkcjonują gospodarstwa rolne. Nie można zatem pomijać aspektów przestrzennych dotyczących oddziaływania władz publicznych na rolnictwo i jego otoczenie.

Ustalenie znaczenia konstytucyjnego pojęcia ustroju rolnego wymaga odniesienia się do kontekstu historycznego i innych przepisów Konstytucji, które towarzyszą jej art. 23.

Za L. Garlickim należy przyjąć założenie, że art. 23 trzeba traktować „raczej jako dopełnienie i konkretyzację zasad bardziej ogólnych, w szczególności zasady

1 Elbląski Uniwersytet Humanistyczno-Ekonomiczny w Elblągu.
2 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
3 P 4/99 OTK, ZU 1(2001), poz. 5.
4 Por. również A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP w świetle art. 23 Konstytucji, „Studia Iuridica Agraria" 2000, t. I, s. 23-45.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.02

społecznej gospodarki rynkowej (…) niż jako ustanowienie od nich wyjątku. Art. 23 ma, z jednej strony – zaznaczyć specyfikę ustroju rolnictwa, ale – z drugiej strony – treść jego zdania drugiego, jak i miejsce w systematyce rozdziału I, nakazują nadawanie mu znaczenia zharmonizowanego z najbardziej podstawowymi zasadami porządku gospodarczego".[5]

Ustawodawca ma więc trudne zadanie. Przy tworzeniu instrumentów prawnych umożliwiających władzom publicznym ukształtowanie ustroju rolnego i przestrzeni rolniczej musi zharmonizować treść wiążących go ograniczeń, wynikających ze zdania drugiego Konstytucji z innymi postanowieniami rozdziału I Konstytucji. Nie może uchylić się od poszukiwania jedynej, uprawnionej w świetle innych postanowień Konstytucji, treści zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5) i treści pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa" (art. 20). Zdaje się bowiem nie ulegać wątpliwości, że zarówno ochrona własności, jak i wolności działalności gospodarczej nie mogą pozostawać w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju i sprowadzać użyty w art. 20 Konstytucji kwalifikator „społeczna" do roli niewiele znaczącego ozdobnika. Konstatacja ta nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do instrumentów kształtowania ustroju rolnego i przestrzeni rolniczej. Zasada zrównoważonego rozwoju nakazuje bowiem rozsądnie gospodarować zasobami środowiska, do których należy przestrzeń rolnicza, a społeczna gospodarka rynkowa musi dawać szansę powodzenia w grze rynkowej rodzinnym gospodarstwom rolnym nawet kosztem ograniczenia wolności gospodarczej innych podmiotów gospodarujących na roli.[6] Innymi słowy, to co się dzieje w przestrzeni rolniczej, a zwłaszcza w obrocie nieruchomościami rolnymi, nie może być przedmiotem niczym nieograniczonej gry rynkowej. Ze względu na zasadę zrównoważonego rozwoju i ze względu na model społecznej gospodarki rynkowej ustawodawca jest uprawniony – a nawet zobowiązany – do wprowadzenia ograniczeń własności i wolności gospodarczej dla osiągnięcia celu zdefiniowanego w zdaniu pierwszym art. 23 Konstytucji RP. Winien jedynie, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przestrzegać proporcjonalności tych ograniczeń.

2. W słownikowym ujęciu w prawie i polityce przez ustrój rozumie się „zasady prawne określające organizację i sposób funkcjonowania państwa, społeczeństwa, instytucji publicznych itp.; system".[7] Jeżeli odnieść tę definicję do rolnictwa, to ustrój rolny będzie oznaczał trwałe i powtarzające się relacje prawne, ekonomiczne i społeczne występujące w funkcjonowaniu rolnictwa. Chodzi tu zarówno o re-

5 L. Garlicki, komentarz do art. 23, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV, Warszawa 2005.

6 Wyrównanie szans rodzinnych gospodarstw rolnych w stosunku do dużych organizmów gospodarczych zajmujących się produkcją rolną mieści się również w pojęciu ważnego interesu publicznego, do którego odwołuje się ustrojodawca w art. 22 *in fine* Konstytucji RP.

7 Uniwersalny słownik języka polskiego, S. Dubisza (red.), tom IV, Warszawa 2003, s. 1037.

lacje występujące wewnątrz rolnictwa, jak i relacje zewnętrzne (np. między rolnictwem jako całością a pozostałymi działami gospodarki, instytucjami administracji świadczącej, urządzeniami socjalnymi państwa itp.).

Niewątpliwie za podstawowy element ustroju rolnego uznaje się gospodarstwo rolne. Nieobojętne dla znaczenia pojęcia ustrój rolny są powiązania ekonomiczne gospodarstw rolnych z otoczeniem rynkowym i stosunki wewnętrzne w tych gospodarstwach między prowadzącym gospodarstwo a osobami świadczącymi pracę w gospodarstwie.[8]

Doktrynalne definicje ustroju rolnego ujmują to pojęcie szeroko, nie tylko jako układ stosunków własnościowych w rolnictwie. Uwzględniają kontekst konstytucyjny, w którym funkcjonują normy prawne, służące – w założeniu ustrojodawcy – kształtowaniu stosunków społecznych i gospodarczych w rolnictwie.

Do konstytucyjnej zasady gospodarki planowanej nawiązywał W. Pawlak, według którego ustrój rolny to „układ form gospodarczych i prawnych korzystania z ziemi nadającej się do uprawy rolniczej, dostosowanych do potrzeb prowadzenia produkcji rolnej w systemie gospodarki planowanej oraz ogół stosunków społecznych współzależnych z tym układem".[9] Kontekst konstytucyjny uwzględniał również A. Stelmachowski, według którego ustrój rolny to „układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego". Własność A. Stelmachowski rozumiał nie jako własność rzeczy, lecz jako własność mienia, powiązaną integralnie z gospodarstwem rolnym (przedsiębiorstwem rolnym).[10]

W nauce zachodnioeuropejskiej używa się pojęcia struktura agrarna, nie zacieśniając wszakże tego pojęcia jedynie do układu stosunków własnościowych w rolnictwie. Przykładowo M.L. Spinelli definiuje strukturę agrarną jako zespół elementów lub czynników wewnętrznych lub zewnętrznych w stosunku do gospodarstwa rolnego, które określają dzięki pewnej trwałości produkcję rolniczą, poziom dochodów rolników, ich wydajność produkcyjną.[11]

Niewątpliwie podstawowym elementem ustroju rolnego jest gospodarstwo rolne. Ustrój rolny można określić jako układ stosunków prawnych, gospodarczych i społecznych dotyczących funkcjonowania gospodarstw rolnych. W układzie tym

8 Wyraźnie taką myśl można było odczytać w art. 15 Konstytucji PRL, w którym pozytywny stosunek państwa był deklarowany w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych prowadzonych przez chłopów pracujących. Nie było celem ustrojodawcy otaczanie opieką tych prywatnych gospodarstw rolnych, które były nierodzinne i nie były prowadzone przez „chłopów pracujących".

9 W. Pawlak, Polskie prawo rolne, Warszawa – Poznań 1988, s. 42.

10 A. Stelmachowski, rozdział I, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994, s. 9-10. Koncepcje własności rolniczej A. Stelmachowski przedstawia, uzasadnia i rozwija w dalszej części podręcznika (s. 11-17).

11 M.L. Spinelli, Struttura, Strutture agrarie, politica delle strutture agrarie, Rivista di diritto agrario 1957 nr 54, s. 144.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.02

można wyodrębnić zespół relacji wewnętrznych występujących w gospodarstwach rolnych i zespół relacji zewnętrznych. Wśród relacji zewnętrznych istotną rolę odgrywają stosunki wynikające z usytuowania gospodarstw rolnych w przestrzeni, bezpośrednio związane z wykorzystaniem ziemi i innych zasobów przyrodniczych.

3. Konstytucja marcowa w art. 99 przyjmowała wyłączność ustawy w odniesieniu do ograniczeń w swobodnym użytkowaniu ziemi podyktowanych względami publicznymi. Ziemia została uznana za „jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa". Z tego też względu obrót ziemią mógł doznawać ograniczeń przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.[12]

Przy takim wzorcu konstytucyjnym ustawodawca II RP mógł kreować instrumenty prawne, które pozwalały uwzględnić aspekty przestrzenne w kształtowaniu ustroju rolnego. Instrumenty te pozwalały na komasację gruntów i likwidację służebności. Nie bez znaczenia były też względy bezpieczeństwa Państwa.[13]

Najważniejszą ustawą okresu międzywojennego, która pozwalała na kształtowanie ustroju rolnego, była ustawa z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej.[14] Ustawa ta zmodyfikowała konstytucyjny wzorzec ustroju rolnego, postanawiając, że ustrój rolny RP oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydatnej produkcji gospodarstwach różnego typu i wielkości, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy (art. 1 ust. 1). Przy takim postanowieniu można było kształtować nie tylko ustrój rolny, lecz również w sposób zróżnicowany przestrzeń, w której była prowadzona produkcja rolna. Zgodnie z zapowiedzią ustawodawcy przeprowadzenie nowego ustroju miało obejmować między innymi:

1) tworzenie gospodarstw drobnych dla produkcji ogrodniczo-warzywniczej;
2) tworzenie kolonii i ogródków robotniczych, urzędniczych itp. w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych;
3) zabezpieczenie odpowiednich terenów dla szkół rolniczych i ognisk kultury rolniczej i ogrodniczej.[15]

Działaniu ustawy nie podlegały grunty położone w granicach administracyjnych miast oraz grunty położone poza tymi granicami będące własnością gmin miejskich.[16] Dla nieruchomości ziemskich, położonych w okręgach przemysłowych

12 Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.
13 Wzgląd ten miał na uwadze ustawodawca w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. W praktyce była też realizowana koncepcja osadnictwa na terenach przygranicznych uwzględniająca element etniczny.
14 Dz.U z 1926 r. Nr 1, poz. 1.
15 Art. 1 ust. 2 lit. c-e ustawy o wykonaniu reformy rolnej.
16 Art. 2 ust. 2 ustawy o wykonaniu reformy rolnej.

i podmiejskich, ustalona została norma obszarowa 60 ha, po przekroczeniu której nieruchomości te podlegały obowiązkowi parcelacyjnemu.[17] W art. 7 ust. 1 ustawy pojawiło się pojęcie sfery interesów mieszkaniowych miast i osad przemysłowo-fabrycznych. Grunty położone w tej sferze, przekraczające normę 60 ha, mogły być wykupione przez odnośne samorządy miejskie i instytucje lub wykupione na własność Państwa i przeznaczone wyłącznie na cele rozszerzania miast, tworzenia gospodarstw podmiejskich i osiedli dla robotników, rzemieślników, urzędników itp.

Obowiązkowi parcelacyjnemu nie podlegały obszary niezbędne dla utrzymania na odpowiednim poziomie kultury rolnej i melioracji rolnych w gospodarstwach poświęconych wytwórczości nasiennej lub hodowlanej, w gospodarstwach wyróżniających się intensywnością produkcji oraz w gospodarstwach stanowiących typ wysoce uprzemysłowiony.[18]

Dzięki ustawie o wykonaniu reformy rolnej nie udało się rozwiązać w okresie międzywojennym wszystkich problemów związanych z kształtowaniem ustroju rolnego, a przede wszystkim nie udało się zlikwidować przeludnienia agrarnego. Realizacja ustawy sprzyjała jednak kształtowaniu ładu przestrzennego, traktując w sposób szczególny obszary podmiejskie, chroniąc gospodarstwa specjalistyczne i osiągające wysoki poziom produkcji. Wsparcie dla beneficjentów reformy rolnej, zwłaszcza w okresie, w którym ministrem rolnictwa był J. Poniatowski, zostawiło też trwały ślad w przestrzeni rolniczej.[19]

4. Dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[20] nawiązywał do postanowień ustawy o wykonaniu reformy rolnej, deklarując ten sam kształt ustroju rolnego (art. 1 ust. 1). Przeprowadzenie reformy rolnej, podobnie jak w tej ustawie miało obejmować również:

1) tworzenie w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych gospodarstw dla produkcji ogrodniczo-warzywniczej;
2) zarezerwowanie odpowiednich terenów dla szkół oraz poddanych zarządowi państwowemu lub samorządowemu ośrodków dla podniesienia kultury rolnej, wytwórczości nasiennej, hodowlanej oraz przemysłu rolnego;
3) zarezerwowanie odpowiednich terenów pod rozbudowę miast, kolonii mieszkaniowych i ogródków działkowych oraz terenów na potrzeby wojskowe, komunikacji publicznej lub melioracji (art. 1 ust. 2).

17 Art. 4 ust. 1 lit. a ustawy o wykonaniu reformy rolnej. Dla innych nieruchomości norma ta wynosiła 180 ha, a na części obszarów wschodnich – 300 ha.

18 Art. 5 ustawy o wykonaniu reformy rolnej. W zawartej w tym przepisie egzemplifikacji wymieniono plantacje ziemniaków i buraków cukrowych.

19 Proste, funkcjonalne i tanie rozwiązania architektoniczne i ruralistyczne spowodowały, że zagrody i osiedla parcelantów długo jeszcze nazywano w języku potocznym poniatówkami.

20 Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.02

Dawało to szansę na racjonalne kształtowanie przestrzeni, nawet jeśli obszar nowo tworzonych i powiększanych gospodarstw rolnych miał być stosunkowo niewielki.[21]

Późniejsze działania, polegające na forsowaniu kolektywizacji i pegeeryzacji rolnictwa, przyspieszonej industrializacji i niezbyt racjonalnego rozwoju miast sprawiły rychło, że deklarowana w dekrecie PKWN koncepcja ustroju rolnego przestała być aktualna, a wraz z nią przedwojenna koncepcja rozsądnego rozstrzygania konfliktów, dotyczących kształtowania przestrzeni, między rolnictwem a innymi dziedzinami gospodarki narodowej i życia społecznego.

Wycofanie się po przełomie październikowym 1956 roku z koncepcji przymusowej kolektywizacji rolnictwa spowodowało poszukiwanie nowych rozwiązań dla realizacji ideologicznego paradygmatu uspołecznienia gospodarki rolnej. Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi i otwarcie pozarolniczych działów gospodarki narodowej na migrację ze wsi zrodziły zjawisko gospodarstw bez następców. System „rent za ziemię" sprzyjał międzysektorowemu przepływowi ziemi z gospodarki chłopskiej do Skarbu Państwa.[22] W przestrzeni wiejskiej pojawiły się oderwane od gospodarczego zaplecza rolniczego działki siedliskowe, którymi w oparciu o różne podstawy prawne władali beneficjenci rent za ziemię.[23] Nieruchomości, które dzięki systemowi rent za ziemię trafiły do Skarbu Państwa najczęściej trafiały do państwowych gospodarstw rolnych lub do tworzonych niemałym wysiłkiem organizacyjnym zespołowych gospodarstw rolnych spółdzielni kółek rolniczych.[24]

Wysłowiona w art. 15 Konstytucji PRL[25] koncepcja rozwijania i umacniania państwowych gospodarstw rolnych pozostawiła trwałe ślady w przestrzeni wiejskiej. W drugiej połowie lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku koncepcja ta znalazła materialny wyraz w tworzeniu agrokompleksów i agromiasteczek. Pracownikom państwowych gospodarstw rolnych zapewniono warunki mieszkaniowe, budując osiedla, których rozmiary były, zapewne, adekwatne do ówczesnych technik gospodarowania na roli i ówczesnej koncepcji politycznej pełnego, choć niekoniecznie efektywnego, zatrudnienia, a po przemianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1990 r. okazały się zbędnym balastem w procesie prywatyzacji państwowych go-

21 Zgodnie z art. 12 ust. 2 obszar ten w zasadzie nie mógł przekraczać 5 ha a dla gospodarstw ogrodniczo-warzywniczych 2 ha.

22 Proces ten zapoczątkowała ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin (Dz.U. z 1962 r. Nr 38, poz. 166).

23 Do uwłaszczenia użytkowników tych działek doszło na podstawie art. 118 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2016 r. poz. 277). Uwłaszczenie dokonywane jest na wniosek użytkownika lub jego zstępnego, który po śmierci użytkownika faktycznie włada działką.

24 Była to wyjątkowo nieefektywna – nawet jak na warunki poprzedniego ustroju – forma gospodarowania na roli, która jednak zaowocowała inwestycjami budowlanymi, które po rozpadzie tych gospodarstw z trudem znajdowały nowego, już nierolniczego, użytkownika.

25 Tekst jednolity: Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36.

spodarstw rolnych.[26] Postęp agrotechniczny, racjonalizacja gospodarowania i racjonalizacja zatrudnienia przez gospodarujących na gruntach byłych państwowych gospodarstw rolnych dzierżawców (nieraz właścicieli) spowodowały, że osiedla te stały się obiektami niepowiązanymi z ich otoczeniem gospodarczym, a ich mieszkańcy stali się poważnym, trudnym do rozwiązania problemem społecznym. Polityka przestrzenna może ułatwić rozwiązanie tego problemu.

5. Z dniem 1 października 1990 r. zniesiono ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi.[27] Nie było to obojętne dla kształtowania się ustroju rolnego, pojmowanego wąsko jako jedynie układ stosunków własnościowych. Miało też wpływ na kształtowanie przestrzeni wiejskiej. Nowe przepisy nie przewidywały już barier obszarowych, wywodzących się jeszcze z dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Nie wymagały od nabywców ziemi wykorzystywanej rolniczo kwalifikacji rolniczych i jakiegokolwiek związku z działalnością rolniczą. Sprzyjało to niewątpliwie poprawie struktury agrarnej. Innym skutkiem liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi było pojawienie się w przestrzeni wiejskiej nowych podmiotów i nowych obiektów.

Część ziemi rolniczej trafiła do nabywców, którzy urządzili na niej obiekty rekreacyjne. W tej części znalazły się między innymi działki siedliskowe stanowiące własność emerytów, którzy przekazali swe gospodarstwa państwu.

Pojawili się nowi inwestorzy, dla których relatywnie niska cena nieruchomości rolnych była czynnikiem sprzyjającym lokalizacji inwestycji na obszarach wiejskich. Przede wszystkim na dużą skalę zaczęto na obszarach podmiejskich lokalizować budownictwo mieszkaniowe.[28]

Liberalizacja obrotu nieruchomościami rolnymi sprzyjała wielofunkcyjnemu rozwojowi wsi. Z drugiej jednak strony uszczuplała zasoby ziemi, która mogłaby trafić do rolników. Przy tym możliwości zagospodarowania nieruchomości przez nabywców nierolników były w małym stopniu ograniczane ze względu na słabą aktywność gmin w uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To powodowało brak korelacji między wielofunkcyjnym rozwojem wsi a kontrolowanym procesem kształtowania ładu przestrzennego obszarów wiejskich. Ten

26 Pozbyciu się tego balastu przez Agencję Własności Rolnej Skarby Państwa (obecnie Agencję Nieruchomości Rolnych) służą korzystne dla najemców rozwiązania zawarte w rozdziale 9 – Gospodarka mieszkaniowa i socjalna ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2015 r. poz.1014 ze zm.). Zgodnie z art. 50 tej ustawy grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa niezbędne do korzystania z budynków i lokali mieszkalnych oraz zabudowane obiektami infrastruktury technicznej towarzyszącej budynkom mieszkalnym, a także grunty zabudowane niesłużące prowadzeniu działalności wytwórczej w rolnictwie uważa się za grunty wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

27 Był to skutek ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321).

28 Zjawisko to urbaniści określają jako „rozlewanie się" miast. Krytycznie na temat instrumentów prawnych przeciwdziałających temu zjawisku wypowiada się J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, nr 2, s. 175-176.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.02

brak korelacji powodował też, że na plan dalszy schodziły względy ochrony środowiska, a zwłaszcza ochrona krajobrazu.

6. W 2003 r. niemal jednocześnie weszły w życie dwie ustawy, które, oceniając je tylko według tytułu, winny umożliwiać uwzględnienie aspektów przestrzennych w kształtowaniu ustroju rolnego. Była to ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[29] i ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.[30]

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadzała ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi. Na użytek stosowania tej ustawy z pojęcia „nieruchomości rolne" wyłączono nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Podstawowymi instrumentami ograniczającymi swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi były prawo pierwokupu Agencji Nieruchomości Rolnych i przysługujące tej Agencji prawo nabycia nieruchomości rolnej w przypadku zbywania nieruchomości na podstawie czynności innej niż umowa sprzedaży. Zastosowanie tych instrumentów, co do zasady, było możliwe, gdy nabywcą nieruchomości nie był rolnik indywidualny. W kluczowych pojęciach ustawy „rolnik indywidualny" i „gospodarstwo rodzinne" aspekt przestrzenny był mocno akcentowany. Gospodarstwo rodzinne nie mogło przekroczyć 300 ha użytków rolnych, a nabywana nieruchomość winna być położona w gminie, w której miał miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie sąsiedniej.[31]

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym umożliwia organom gminy, w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego, kształtowanie przestrzeni wiejskiej w sposób godzący wielofunkcyjny rozwój wsi z kształtowaniem ustroju rolnego w kierunku określonym w art. 23 Konstytucji RP.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które określa wprawdzie tylko politykę przestrzenną gminy, lecz jest wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, określa się między innymi:

1) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów;
2) obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;

29 Dz.U. Nr 80, poz. 717 – obecnie tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 778.
30 Dz.U. Nr 64, poz. 592 – obecnie tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 803 ze zm.
31 Art. 3 ust. 7 u.k.u.r. w wersji pierwotnej.

3) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;
4) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej.[32]

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rzadko uchwalany jest dla rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,[33] określa jednak przeznaczenie terenów, zasady kształtowania zabudowy, szczegółowe warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.[34]

W przypadku braku planu miejscowego zmiana zagospodarowania terenu, polegająca między innymi na budowie obiektu budowlanego, wymaga ustalenia w drodze decyzji, wydawanej, co do zasady, przez organ wykonawczy gminy, warunków zabudowy.[35] Właśnie ta decyzja jest najczęściej podstawą lokalizowania nowych obiektów w przestrzeni wiejskiej. Paradoksalnie, decyzja ta nie musi być zgodna ze studium, o którym była wcześniej mowa, byleby spełniała warunki przewidziane w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednym z warunków jest przestrzeganie tzw. zasady dobrego sąsiedztwa. Wyjątek uczyniono dla zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.[36] W odniesieniu do gospodarstw mniejszych lokowanie nowych obiektów budowlanych winno odbywać się zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa, która – w założeniu ustawodawcy – zapobiega „rozlewaniu się miast".

Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w niewielkim stopniu przyczyniły się do zmian w ustroju rolnym i w niewielkim stopniu uporządkowały przestrzeń wiejską.

Agencja Nieruchomości Rolnych bardzo ostrożnie korzystała z przysługującego jej prawa pierwokupu, a po zmianie ustawy polegającej na podniesieniu do 5 ha powierzchni nieruchomości rolnej, w odniesieniu do której Agencja mogła skorzystać z prawa pierwokupu lub prawa nabycia, obrót mniejszymi nieruchomościami rolnymi nie doznawał żadnych ograniczeń. Wobec tego, że gminy rzadko wykorzystywały swe władztwo planistyczne dla sporządzenia i uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, podstawowym instrumentem kształtowania przestrzeni wiejskiej stały się decyzje o warunkach zabudowy, wydawane na wniosek inwestorów. Liberalizacja przepisów o ochronie gruntów rolnych, po-

32 Art. 10 ust. 2 u.p.z.p.
33 J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne..., *op. cit.*, s. 180.
34 Art. 15 ust. 2 u.p.z.p.
35 Art. 56 i 60 u.p.z.p.
36 Art. 61 ust. 4 u.p.z.p. Na temat trudności z ustaleniem pojęcia zabudowy zagrodowej: K. Świderski, Pojęcie zabudowy zagrodowej na tle przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, „Przegląd prawa rolnego" 2013, nr 1, s. 101-116.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.02

legająca na tym, że ścisłej ochronie poddano jedynie grunty rolne klas I-III, powodowała, iż przy zachowaniu zasady dobrego sąsiedztwa organ wykonawczy gminy rzadko mógł odmówić wydania decyzji o warunkach zabudowy o żądanej przez inwestora treści.[37]

7. W sposób ściślejszy ustawodawca starał się powiązać kształtowanie ustroju rolnego z kształtowaniem przestrzeni rolniczej w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego,[38] która nigdy nie weszła w życie.[39] Celowi temu miały służyć ograniczenia podziału gospodarstw rolnych (art. 6) oraz sąsiedzkie prawo pierwokupu (art. 9 ust. 2). W odniesieniu do podziału gospodarstwa rolnego aspekt przestrzenny został przez ustawodawcę uwzględniony w wymogu, aby zbywana nieruchomość albo jej część obejmowała użytki rolne nieprzylegające do innych użytków rolnych wchodzących w skład tego samego gospodarstwa rolnego zbywcy, ale przylegające do nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego i stanowiącej własność nabywcy (art. 6 ust. 1 pkt 3). Dopuszczalny był również podział mający na celu racjonalne ukształtowanie granicy między nieruchomościami rolnymi (art. 6 ust. 1 pkt 4). W sposób szczególny zostało potraktowane wymaganie zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. własność nieruchomości rolnej albo jej część mogła być przeniesiona, jeżeli miała ona zapewniony dostęp do drogi publicznej albo dostęp ten miała nieruchomość nabywcy graniczącą z tą nieruchomością. Nieprzestrzeganie tego wymagania powodowało nieważność czynności prawnej (art. 16 ust. 1 pkt 1). Rozwiązaniom dotyczącym dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego postawiono w literaturze zarzut, że „zarówno z punktu widzenia materialnoprawnych rozwiązań, jak i proceduralnych nie spełniają wymogów prawidłowej legislacji".[40] Krytycznie oceniano również regulację ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. w odniesieniu do sąsiedzkiego prawa pierwokupu, prognozując, że „jej wejście w życie grozi wręcz paraliżem obrotu ruchomościami rolnymi".[41] Wobec tego, że ustawa nie weszła w życie, nie można w praktyce zweryfikować zasadności tych ocen. Wypada jednak zauważyć, że trafny był sam zamysł ustawodawczy, aby ograniczyć swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w celu poprawy struktury przestrzennej

37 W odniesieniu do lokalizacji elektrowni wiatrowych problematyczne było, czy elektrownie te stanowią urządzenia infrastruktury technicznej, a zatem czy w odniesieniu do nich zgodnie z art. 61 ust. 3 *in fine* u.p.z.p. nie obowiązuje przestrzeganie zasady dobrego sąsiedztwa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ostatecznie przeważyło stanowisko, że elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej, co umożliwiło lokalizowanie ich w przestrzeni wiejskiej bez uwzględnienia zasady dobrego sąsiedztwa.

38 Dz.U. poz. 1433.

39 Została bowiem uchylona przez art. 15 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 585).

40 E. Kremer, Nowe rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, nr 2, s. 40-41.

41 P. Blajer, Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemonium?, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, nr 2, s. 62.

gospodarstw rolnych. W porównaniu z instytucją scalenia gruntów,[42] rzadko wszakże wykorzystywaną w praktyce, rozwiązania ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. były stosunkowo łagodne, gdyż dotykały właściciela nieruchomości rolnej w momencie zbywania ruchomości rolnej lub jej części, a nie w trakcie procesu produkcyjnego.

8. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r. w swej pierwotnej wersji w niewielkim stopniu przyczyniła się do zmian w ustroju rolnym. Trudno było też zauważyć jej związek z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która nie była dostosowana do kształtowania przestrzeni wiejskiej, a w szczególności przestrzeni rolniczej. Wynikiem tego było zjawisko „rozlewania się" miast bez zachowania ładu przestrzennego. Znaczna część gruntów rolnych w obszarach okołomiejskich była przeznaczana w sposób niekontrolowany na cele nierolnicze: mieszkaniowe, rekreacyjne, usługowe czy przemysłowe.

Wydaje się, że zarówno ustawodawca, jak i organy władzy wykonawczej przy wykładni artykułu 23 Konstytucji RP zbyt dużą wagę przywiązywały do zdania drugiego tego przepisu, nie uwzględniając całego kontekstu konstytucyjnego. W rezultacie takiego podejścia norma – wytyczna zawarta w zdaniu pierwszym traciła swe praktyczne znaczenie.

Zupełnie odmienne podejście zaprezentował ustawodawca nowelizując ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. Nowelizacja ta świadczy o tym, że ustawodawca postrzega konstytucyjne ograniczenia wynikające ze zdania drugiego art. 23 Konstytucji w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP) i przywiązuje dużą wagę do określenia „społeczna" charakteryzującego gospodarkę rynkową (art. 20), która ma stanowić podstawę ustroju gospodarczego, nie wyłączając przecież ustroju rolnego, Rzeczypospolitej Polskiej. Nieprzypadkowo do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego została dodana preambuła, w której jako cele ustawy wymienia się:

1) wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych;
2) zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej RP;
3) troskę o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli;
4) wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Środkiem służącym osiągnięciu tych celów jest przede wszystkim ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi. Zgodnie z art. 2a ust.1 u.k.u.r. nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny,[43] chyba że ustawa

42 Instytucję tę reguluje ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2014 r. poz. 700).

43 Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. za rolnika indywidualnego 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

DOI: 10.15290/sia.2016.14.02

stanowi inaczej. Nie zmieniono przyjętej w pierwotnej wersji ustawy definicji nieruchomości rolnej. Przez nieruchomość rolną należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.[44] W przepisach dotyczących prawa pierwokupu lub prawa nabycia Agencji Nieruchomości Rolnej zrezygnowano z ograniczenia tych praw jedynie do nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej aniżeli 5 ha. Ustawy nie stosuje się jednak do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha.[45] Ustawodawca nawiązał w ten sposób do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która, co do zasady, nie pozwala na podział nieruchomości rolnych na działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha.[46] Jednocześnie odesłanie w definicji nieruchomości rolnej do kodeksu cywilnego powoduje, że przez nieruchomość – w tym również rolną – należy rozumieć część powierzchni ziemi wyodrębnioną w rozumieniu kodeksu cywilnego. Wieczystoksięgowe wyodrębnienie części powierzchni ziemi, dopuszczalne w świetle przyjętej powszechnie wykładni art. 21 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece,[47] nie nadaje nieruchomości w rozumieniu wieczystoksięgowym przymiotu nieruchomości w rozumieniu kodeksu cywilnego. Uniemożliwia to wymknięcie się spod rygorów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez uzyskanie dla gruntów rolnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która powoduje, że nieruchomości nie uważa się zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami za wykorzystywaną na cele rolne i leśne, co pozwala na podział tej nieruchomości na działki o powierzchni mniejszej aniżeli 0,3 ha i w konsekwencji na urządzenie dla każdej z tych działek księgi wieczystej.[48]

Przepisy znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zapobiegają zatem zjawisku niekorzystnego rozlewania się miast, pozostawiając gminom okołomiejskim inicjatywę w wyłączeniu gruntów spod działania przepisów tej ustawy przez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jedynym, choć z punktu widzenia kształtowania ustroju rolnego, istotnym, ograniczeniem jest konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I – III.[49] Zgoda taka nie jest wymagana dla gruntów rolnych położonych w gra-

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.

44 Art. 2 pkt 1 u.k.u.r.

45 Art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.

46 Dz.U. z 2015 r. poz. 1774. Zob. art. 92 ust. 1 *in fine*, art. 92 ust. 2a i ust. 3a przywołanej ustawy.

47 Dz.U. z 2016 r. poz. 790 ze zm.

48 Art. 92 ust. 2 u.g.n. *In fine*. W praktyce notarialnej konieczne jest zatem zwracanie uwagi na historię nieruchomości w rozumieniu wieczysto-księgowym, jeżeli nieruchomość ta według ewidencji gruntów i budynków została zakwalifikowana jako grunt rolny.

49 Art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.). Wyjątek od przewidzianego w tym przepisie wymagania uzyskania zgody ministra zawarty jest w art. 9 ust. 2a. Warunki, które trzeba spełnić, aby można skorzystać z tego wyjątkowego rozwiązania, nie zwiększają niebezpieczeństwa niekontrolowanego rozlewania się miast.

nicach administracyjnych miast.[50] W tej sytuacji realne jest niebezpieczeństwo, że na cele nierolnicze będą bez żadnego ograniczenia przeznaczane pełnowartościowe przecież grunty rolne klasy IV, a miasta będą dążyły do poszerzania swych granic przez włączanie w swe granice administracyjne okalających je terenów wykorzystywanych rolniczo. Godnym rozważenia jest więc postulat przywrócenia szczególnej ochrony gruntów rolnych klasy IV i ochrony gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast przed przeznaczeniem tych gruntów na cele nierolnicze.

Jeżeli chodzi o pozostałe tereny wykorzystywane rolniczo, to w praktyce rzadko dla tych terenów uchwala się miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Z tego też względu ustalenia zawarte w studium nie są respektowane przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. W odniesieniu do terenów przydatnych dla lokalizacji elektrowni wiatrowych przepisem, który wymaga uchwalenia planów miejscowych jest art. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych,[51] zgodnie z którym lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Można spodziewać się, że „przy okazji" uchwalenia tych planów dla potrzeb energetyki wiatrowej gminy zajmą się również problemem kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej i określą – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju – tereny, na których można będzie lokalizować nierolniczą działalność gospodarczą.

9. Szanse na połączenie procesu kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej z działaniami służącymi kształtowaniu ustroju rolnego zgodnie z konstytucyjnym wzorcem, przy przestrzeganiu również zasady zrównoważonego rozwoju, daje instytucja scalenia gruntów. Instytucja ta rzadko jest wykorzystywana w praktyce, mimo możliwości finansowania prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego z różnych środków publicznych.[52] Scalanie gruntów najczęściej wymuszają inwestycje komunikacyjne, dokonywane, *nota bene*, poza systemem planowania przestrzennego.[53]

Powodem takiego stanu rzeczy jest to, że scalenie gruntów jest pojmowane przez ustawodawcę wąsko jako poprawa „struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu".[54] Ustawodawca koncentruje się zatem jedynie na rolniczej przestrzeni produkcyjnej i nie uzależnia przeprowadzenia scalenia od treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, choć nie wyklucza, że wśród grun-

50 Art. 10a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.
51 Dz.U. poz. 961.
52 Zob. art. 3 ust. 1, 5 i 6 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.
53 Jest to też jedna z przesłanek umożliwiających, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, wszczęcie postępowania scaleniowego z urzędu.
54 Art. 1 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.02

tów objętych scaleniem mogą znajdować się również grunty przeznaczone w planie miejscowym na cele nierolnicze.[55]

Przestrzeń wykorzystywana rolniczo jest tylko jednym z elementów przestrzeni wiejskiej obok przestrzeni pełniącej funkcję ekologiczną, rekreacyjną, mieszkaniową czy wykorzystywaną dla pozarolniczej działalności gospodarczej. Klasyczne, wąsko pojmowane i prowadzone w oderwaniu od aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego scalanie gruntów stało się anachronizmem niedostosowanym do współczesnych i spodziewanych realiów przestrzeni wiejskiej. Efekt prac scaleniowych może być przy tym łatwo zniweczony przez tradycyjne instrumenty zarządzania przestrzenią wiejską (miejscowe plany, decyzje o warunkach zabudowy), decyzje lokujące poza systemem planowania przestrzennego inwestycje szczególnego znaczenia, akty ustanawiające obszary specjalne ze względów ekologicznych. Dla wytworzenia stabilnych relacji gospodarstw rolnych z ich gospodarczym i pozagospodarczym otoczeniem – jest to przecież istotny element ustroju rolnego – niezbędne jest zastąpienie klasycznego scalenia gruntów instytucją urządzania obszarów wiejskich, która uwzględniłaby interesy wszystkich – również potencjalnych – użytkowników przestrzeni wiejskiej i pozwalałaby na ukształtowanie trwałej relacji między gospodarstwami rolnymi a ich społecznym, gospodarczym i przyrodniczym otoczeniem.

10. Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie kilku uwag i refleksji o charakterze ogólnym. Budząca kontrowersje nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest mocno osadzona w polskiej tradycji konstytucyjnej okresu międzywojennego, traktującej ziemię – zwłaszcza wykorzystywaną rolniczo – jako dobro szczególnego rodzaju, w stosunku do którego nawet istotna ingerencja władz publicznych w prawo prywatnej własności znajduje swe uzasadnienie i usprawiedliwienie w konieczności uwzględnienia fundamentalnych interesów Państwa.[56] Przy uwzględnieniu postanowień nie tylko art. 23, lecz również art. 5 i 20 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. doniosłe zmiany wprowadzone przez nowelizację ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez ustawę z dnia 14 kwietnia 2016 r. można uznać za zgodne z aktualnym porządkiem konstytucyjnym.

Znowelizowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego pozwala na uporządkowanie wykorzystywanej rolniczo przestrzeni okołomiejskiej, a także może sprzyjać umacnianiu wielofunkcyjności obszarów wiejskich. Niezbędnym warunkiem tego, aby tak się stało, jest aktywność planistyczna gmin. Ustawa taką aktywność niewątpliwie wymusza. Konieczność ochrony interesów rolnictwa wymaga jednak ograni-

55 Art. 14 ust. 2 pkt 2 *in fine* ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

56 Występujące w art. 99 Konstytucji marcowej określenie ziemi jako jedynego z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa nie straciło aktualności i może być wykorzystane przy poszukiwaniu konkretnych treści art. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

czenia władztwa planistycznego gmin przez wzmocnienie ochrony gruntów rolnych – zwłaszcza wysokiej jakości – bez względu na to, gdzie są położone.

Ustawa daje też szansę na skoordynowanie procesów planowania przestrzennego i kształtowana ustroju rolnego, pojmowanego nie tylko jako układ stosunków własnościowych w rolnictwie, lecz jako układ stosunków prawnych, gospodarczych i społecznych występujących wewnątrz gospodarstw rolnych, stosunków między gospodarstwami oraz stosunków między gospodarstwami rolnymi a ich przyrodniczym, gospodarczym i społecznym otoczeniem.

W tym zakresie usprawnienia wymaga mechanizm przenoszenia postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wielofunkcyjny rozwój wsi, który jest faktem, lecz przebiega w sposób nieuporządkowany, wymaga też zastąpienia tradycyjnej instytucji scalenia gruntów rozwiązaniami prawnymi umożliwiającymi kompleksowe i uporządkowane urządzanie przestrzeni wiejskiej.

Ciągle aktualny jest postulat Profesora Waleriana Pańki, przypomniany przez Profesor Teresę Kurowską,[57] o konieczności synchronizacji planowania przestrzennego z całym porządkiem prawnym. Należy oczekiwać, że przy realizacji zapowiadanych założeń legislacyjnych polegających na kompleksowym ujęciu problematyki planowania przestrzennego i całego procesu inwestycyjnego w jednym akcie normatywnym i na uchwaleniu aktu normatywnego poświęconego urządzaniu całej przestrzeni wiejskiej, postulat ten zostanie w znacznym zakresie i zgodnie z dorobkiem naukowym jego Autora uwzględniony.

57 T. Kurowska, Profesor Walerian Pańko, [w:] W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, reprint wydania pierwszego, Katowice 2016, s. X-XI.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.02

SPATIAL ASPECTS IN AGRICULTURAL SYSTEM STRUCTURE FORMATION

Keywords: planning and spatial development, agricultural system structure, agricultural farm, rural space, sustainable development

The article presents the relations between the legislator's activities aimed at the formation of the agricultural system structure and the instruments for the planning and spatial development of rural areas.

The agricultural system may be defined as a set of internal and external legal, economic and social relations concerning the operation of agricultural farms. Among the external relations, an essential role is played by the relations resulting from the spatial situation of agricultural farms, directly associated with the use of land and other natural resources. During the interwar period these relations were structured correctly in both the constitution and statutory law. The structure of rural space was formed with due account of the interests of not only farmers, but also other users of the space, as well as the developmental needs of urban settlements.

These relations were considerably disturbed during the communist era because of the concept of agriculture socialisation, which left a permanent mark on rural space.

Liberalisation of agricultural property trading as of 1 October 1990 and unavailability of appropriate instruments in planning and spatial development laws supported the harmful phenomenon of rural space being used for non-agricultural purposes. Rural space shrank against the principle of sustainable development.

The amendment of the Agricultural System Structure Formation Act, made on 14 April 2016, is an opportunity to bring back the proper relations between formation of the agricultural system structure and formation of the rural space structure.

Bibliografia:

Blajer P., Sąsiedzkie prawo pierwokupu, a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemonium?, „Przegląd Prawa Rolnego" 2 (2015).

Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis M., Stelmachowski A., Polskie prawo role na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994.

Dubisz S. (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego, Tom IV, Warszawa 2003.

Garlicki L., Komentarz do art. 23, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV, Warszawa 2005.

Goździewicz-Biechońska J., Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich, „Przegląd Prawa Rolnego" 2 (2015).

Kremer E., Nowe rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego" 2 (2015).

Kurowska T., Profesor Walerian Pańko, [w:] W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, reprint wydania pierwszego, Katowice 2016.

Lichorowicz A., Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP w świetle art. 23 Konstytucji, „Studia Iuridica Agraria" 2000, t. I.

Pawlak W., Polskie prawo rolne, Warszawa – Poznań 1988.

Spinelli M.L., Strutture, struttere agrarie, politica delle strutture agrarie, Rivista di diritto agrario 54 (1975).

Świderski K., Pojęcie zabudowy zagrodowej na tle przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, „Przegląd Prawa Rolnego" 1 (2003).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.02

Teresa Kurowska[1]

Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich

1. Uwagi wprowadzające

Niewątpliwie plany zagospodarowania przestrzennego stanowią podstawę prawną gospodarki przestrzennej. Współcześnie problematyka planowania przestrzennego na obszarach wiejskich nabiera szczególnego znaczenia, z uwagi na, z jednej strony, jej ograniczoną wydolność w praktyce, a z drugiej strony, potrzebę podejmowania działań zapewniających zrównoważony rozwój tychże obszarów. Treść tych działań określono w „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020."[2] Zgodnie z jej postanowieniami stanowi ona integralną część innych strategii rozwoju.

W tym kontekście nawiązanie do nadal aktualnych poglądów Profesora Waleriana Pańki jest uzasadnione. W świetle powyższych uwag, rodzi się podstawowe pytanie: o skuteczność obowiązującego modelu normatywnego planowania przestrzennego oraz powiązanych z nimi odrębnych regulacji na kształtowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Jak zauważył Profesor Walerian Pańko w pracy *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej* udzielając odpowiedzi na pytanie „(…) czy możliwe jest prowadzenie gospodarki bez planowych założeń i metod", „Planowość jest immanentnym i integralnym składnikiem pojęcia gospodarowania, dotyczy to gospodarki przestrzennej, i to w jakimkolwiek systemie gospodarki, a tym bardziej więc dotyczy gospodarki przestrzennej, i to w jakimkolwiek systemie ustrojowym."[3] I dalej trafnie zauważa „zagadnieniem dyskusyjnym jest natomiast sposób planowania i zakres jego treści. Te właśnie elementy składają się na strukturę organizacyjno-prawną planowania przestrzennego, która musi nie tylko cechować się techniczną sprawnością, ale i (…) musi być dostosowana do struktury własnościowej dane-

1 Uniwersytet Śląski.
2 Uchwała Nr 162 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020". M.P. z 2012 r. poz. 839, Załącznik, II, 2.2.1.
3 W. Pańko, Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978, s. 64-65.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.03

go systemu gospodarczego." Nie zapominając o upływie czasu od wygłoszenia tego poglądu (1978 r.), w którym to przeprowadzono zmiany ustrojowe w Polsce oraz dokonano akcesji do Unii Europejskiej (2004 r.), *mutatis mutandis*, poglądy Profesora W. Pańki nadal mogą stanowić punkt odniesienia dla prowadzonych rozważań.

Zważywszy na implementację przepisów prawa unijnego do prawa krajowego ważące jest stwierdzenie, że planowanie jest podstawowym instrumentem regulacji rozwoju obszarów wiejskich. Jest to instrument promowany przez Unię Europejską jako trwały i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Proponowane rozwiązania są umieszczane przez państwa członkowskie UE w programach rozwoju obszarów wiejskich (PROW), które następnie podlegają zatwierdzeniu przez Komisję Europejską, w myśl rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1305/2013.[4] Następnie są one wkomponowywane przez strategię rozwoju (kraju, regionu, lokalną) do planów zagospodarowania przestrzennego (kraju, województwa) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, a finalnie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plany miejscowe, jako akt prawa lokalnego (o normatywnym charakterze) stanowi podstawę materialnoprawną podejmowania indywidualnych rozstrzygnięć (decyzji), a w razie braku planu decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Na problematykę planowania przestrzennego na obszarach wiejskich należy spojrzeć z punktu widzenia zasad i funkcji planowania przestrzennego oraz ich znaczenia dla rozwoju obszarów wiejskich. W doktrynie wymienia się bardziej lub mniej rozbudowany katalog zasad[5] oraz funkcji planowania przestrzennego, które profesor W. Pańko określa „narzędziami gospodarki przestrzennej". Łatwo dostrzec zbieżność znaczeniowej treści wymienionych zasad. Profesor W. Pańko do najistotniejszych funkcji zalicza trzy: synchronizacyjną, koordynacyjną i informacyjną.[6] Ostatnio znaczenie funkcji koordynacyjnej i informacyjnej nabiera szczegól-

4 rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1305/2015 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rozwoju Obszarów Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487); rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rozwoju Obszarów Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) Dz.Urz. UE L 227 z dnia 31 lipca 2014 r., s. 18 oraz ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Dz.U. z 2015 r., poz. 349, a także ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Dz.U. z 2015 r., poz. 308.

5 W. Pańko wyróżnia zasadę: kompleksowości, obiektywności, koncepcyjności, względnej elastyczności, jedności systemu p.z.p. i jego legalności, udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym. [w:] Własność gruntowa w planowej…, *op. cit.*, s. 77-92, a por. m.in. P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2009, wydanie 2, s. 118-123., wymienia zasadę: samodzielności planistycznej (władztwa planistycznego gminy, ochrony indywidualnego interesu prywatnego (właściciela nieruchomości); swobody zagospodarowania terenu, zgodnego współistnienia różnych sfer życia społeczno-gospodarczego, racjonalności planów miejscowych).

6 W. Pańko, Własność gruntowa w planowej…, *op. cit.*, s. 75-76.

nego znaczenia w odniesieniu do obszarów wiejskich, choć w nieco innym ujęciu niż Profesor to prezentuje.

Funkcja synchronizacji organizacyjnoprawnych środków gospodarki przestrzennej posiada uniwersalny charakter, albowiem odnosi się przed wszystkim do tak zróżnicowanych środków gospodarki przestrzennej, jak: ukształtowanie podziału terytorialnego (samorządowego) kraju, czy też ukształtowanie struktury obszarowej działek budowlanych. Owe zróżnicowanie wyklucza ich jednolity sposób uzależnienia od ustaleń m.p.z.p., co ma bezpośredni związek z właściwym funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej.

Funkcja koordynacji przestrzennej ma podstawowe znaczenie dla koordynacji polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków finansowych UE jak i krajowych. Wyraża się ona w treści p.z.p. i dotyczy zarówno koordynacji działań (przedmiotu), jak i organizowania współpracy podmiotów działających na obszarach wiejskich, jak i kojarzenia ich interesów. Problematyka ta związana jest z wdrażaniem średniookresowej strategii rozwoju kraju, która określa cele i kierunki rozwoju kraju także w wymiarze przestrzennym; „rodzi potrzebę odniesienia się do zgodności operacji w ramach PROW z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego". Zatem wpisuje się w terytorialne podejście do wspierania rozwoju obszarów wiejskich, gdzie oddziaływanie na rolnictwo będące integralną częścią strategii rozwoju regionalnego, obejmuje także obszary wiejskie.[7]

Funkcja informacyjna służąca jawności i przejrzystości procedur planistycznych, daje wszystkim podmiotom życia społeczno-gospodarczego świadomość swego miejsca i działań w przestrzeni ekonomicznej i jej wartości. Te podstawowe funkcje m.p.z.p. wyznaczają różne sfery działania planów: sferę władczego rozstrzygania, sferę organizatorską i sferę społecznego oddziaływania m.p.z.p.

2. Podstawowe kwestie definicyjne

W świetle powyższych uwag oraz obowiązujących regulacji prawnych pojawiają się pytania szczegółowe dotyczące 1) podstawowych pojęć, jak: ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, oraz ustalenia między tymi pojęciami wzajemnych zależności 2) instrumentów prawnych umożliwiających realizację zrównoważonego (wielofunkcyjnego) rozwoju obszarów wiejskich 3) sposobu planowania i zakresu jego treści.

Ustawodawca wprowadza na potrzeby ustawy z dnia 27 marca 2013 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[8] (u.p.z.p.) dwa pojęcia: „ład prze-

7 W odniesieniu do okresu programowania „PROW 2006-2014" zwraca na to także uwagę D. Łobos-Kotowska, Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2013, s. 56.

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 803 ze zm.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.03

strzenny" i „zrównoważony rozwój". Oba pojęcia stanowią wartości podstawowe szczególnego rodzaju odnoszące się do terytorium, którym możemy przyznać (tzn. działaniom podejmowanym w celu ich realizacji) status dobra publicznego. Legalną definicję pojęcia „ład przestrzenny" i „zrównoważony rozwój" zawiera art. 2 pkt. 1 i 2 u.p.z.p.

Pojęcie „ład przestrzenny" będące jednym z podstawowych determinantów planowania i zagospodarowania przestrzennego odnosi się do ukształtowania przestrzeni, która powinna tworzyć harmonijną całość. Jest to pojęcie ogólne odwołujące się do pojęć ekonomicznych, socjologicznych oraz urbanistyczno-architektonicznych. Ich doprecyzowanie wymaga udziału podmiotów posiadających profesjonalną wiedzę, co jest wymagane przy opracowywaniu projektu planu miejscowego czy wydawaniu konkretnych rozstrzygnięć (decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, warunkach zabudowy) i odwołania się do odrębnych przepisów prawa materialnego przy wydawaniu decyzji, np. pozwolenia na budowę. Wystarczy przypomnieć, że czynności związane z opracowaniem projektu planu miejscowego, studium czy też projektu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy mocą art. 5 u.p.z.p. są ustawowo zastrzeżone do kompetencji uprawnionych architektów lub urbanistów.

Aby osiągnąć ład przestrzenny w rozumieniu art. 2 pkt. 1 u.p.z.p. konieczne jest uwzględnienie wszystkich uwarunkowań i wymagań w zakresie funkcjonalnym, społeczno-gospodarczym, środowiskowym, kulturowym oraz kompozycyjno-estetycznym, które powinny być uwzględniane w uporządkowanych relacjach.[9] Zatem ład przestrzenny nie jest czymś abstrakcyjnym, lecz stanowi wartość podstawową szczególnego rodzaju, w jego wymiarze terytorialnym. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 marca 2007 r. (K. 54/2005) wyraźnie stwierdza, że utrzymanie ładu przestrzennego oprócz wymiaru lokalnego ma również wymiar ogólnonarodowy i w tym zakresie należy do państwa. Stąd polityka przestrzenna i planowanie przestrzenne muszą być prowadzone wielopoziomowo na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz na szczeblu centralnym. Przepisy prawne z jednej strony muszą zapewnić samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwić skuteczne zaspokojenie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnić podstawowe wartości konstytucyjne oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnonarodowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej.[10] W kolejnym wyroku z dnia 4 listopada 2003 r.

9 A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Art. 2, Warszawa 2016.

10 LexisNexis nr 1243479 (OTK-A 2007, nr 3 poz. 25).

(K. 1/2003) Trybunał Konstytucyjny podnosi, że interes lokalny związany m.in. z sytuacją społeczno-terytorialną gminy nie może kolidować z interesem innej gminy.[11] Wskazuje to na możliwość różnicowania interesów nawet gmin sąsiadujących.

2.2. Pojęcie: „zrównoważony rozwój" również posiada charakter uniwersalny i także należy je rozpatrywać w odniesieni do terytorium. Tezę taką możemy wywieść z treści art. 5 Konstytucji RP stanowiącego: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju." Pojęcie „zrównoważony rozwój" jest definiowane przez odesłanie z art. 2 pkt. 2 do art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.[12] Pod tym pojęciem rozumiemy „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń". Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku TK z dnia 13 maja 2009 r. (Kp 2/2009), pojęcie zrównoważony rozwój zaczerpnięte zostało z aktów prawa międzynarodowego i oznacza wymóg, by ingerencja w środowisko była jak najmniej szkodliwa, a korzyści społeczne były proporcjonalne i społecznie adekwatne do wyrządzonych szkód. W ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, lecz także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny związany z koniecznością budowania nowej infrastruktury.[13] W orzecznictwie utrwalił się pogląd stwierdzający, że „zasada zrównoważonego rozwoju pełni rolę dyrektywy wykładni, a zwłaszcza wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu i rodzaju obowiązków oraz sposobu ich realizacji. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej strony zasadę tę powinny mieć na względzie organy stosujące prawo. Co istotne, niekiedy stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych, stosując zasadę zrównoważonego rozwoju.[14]

W podsumowaniu tej części rozważań możemy uznać oba pojęcia „ład przestrzenny" i „zrównoważony rozwój" za wartości podstawowe szczególnego rodzaju, co oznacza, że działania wykonywane w celu ich realizacji (np. zaspokojenie podstawowych potrzeb społeczności na terenach wiejskich) w istocie są podejmowane w interesie publicznym. Wskazuje na to orzecznictwo sądów administracyjnych.

11 LexisNexis nr 365408, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.
12 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.
13 Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r. Kp 2/2009, LexisNexis nr 2031804, OTK-A 2009, nr 5, poz. 66.
14 Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 306/2012, LexisNexis nr 7515070, CBOSA).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.03

W wyroku z dnia 28 maja 2013 r. (FSK 1999/2011) NSA stwierdza, że „wartości podstawowe są istotą „interesu publicznego", pojęcie to ma bowiem wymiar nie tylko ekonomiczny polityczny czy też prawny, lecz – co istotne – podlega ocenom o charakterze etycznym stanowiącym dopełnienie ocen prawnych."[15] Także w prawodawstwie UE wskazano, że „pojęcie «nadrzędny interes publiczny» w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE obejmuje m.in. cele polityki społecznej, dobrostan zwierząt, ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi."[16]

3. Prawne instrumenty realizacji zrównoważonego (wielofunkcyjnego) rozwoju obszarów wiejskich

3.1. Wyjaśnić wypada, że obszary wiejskie postrzegane są jako miejsce wielofunkcyjnej działalności rolniczej i nierolniczej (w tym usługowej i innej),[17] które podlegającą wsparciu, a „rolnicza przestrzeń produkcyjna" z założenia przeznaczona jest do prowadzenia działalności produkcyjnej w rolnictwie, z wyjątkami dopuszczanymi przepisami prawa.

Pojęcie „obszar wiejski"[18] nie jest tożsamy z pojęciem „rolnicza przestrzeń produkcyjna". Pierwsze z tych pojęć należałoby definiować na gruncie nauk socjologicznych; drugie na gruncie art. 10 ust. 2 pkt. 10 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W pierwszym znaczeniu pojęcie „obszar wiejski" stało się podstawą definiowania już w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego w latach 2004-2006, który nie jest aktem prawnym rangi ustawowej.[19] Natomiast drugie pojęcie, „rolnicza przestrzeń produkcyjna" stanowi jeden z typowych elementów części regulacyjnej treści studium i ma znaczenie prawne. Taki pogląd pośrednio można wywieść z orzecznictwa sądów administracyjnych, albowiem w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 czerwca 2002 r.,

15 LexisNexis nr 8050795, CBOSA.

16 Tak w preambule dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym. Dz.Urz. UE L 376 z dnia 27 grudnia 2006 r., s. 36.

17 Wykaz działalności nierolniczych, w zakresie których może być przyznana pomoc określa Załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „ Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dz.U. nr 2000, poz. 1442, ze zm.

18 W tym znaczeniu obszarem wiejskim jest zasadniczo obszar położony poza granicami administracyjnymi miasta. Mogą to być również tereny położone w granicach administracyjnych miast do 5 000 mieszkańców, a nawet miast do 20 000 mieszkańców, w których nie ma szkół ponadgimnazjalnych kończących się maturą. Identyfikacja obszarów wiejskich dokonywana jest w Polsce zarówno w oparciu o kryterium OEDC, według którego jest to obszar o średniej gęstości zaludnienia do 150 osób/km^2, jak i kryterium EUROSTATU (mierzącego m.in. stopień urbanizacji), w świetle którego jest to obszar o średniej gęstości zaludnienia do 100 osób/km^2.

19 Polska, wykonując nakaz wynikający z art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), utworzyła krajową sieć obszarów wiejskich, która skupia wszystkie organizacje i struktury administracyjne zaangażowane w ich rozwój. Por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich. Dz.U. z 2009 r., Nr 53, poz. 436. Na tej podstawie nie jest możliwa prawna typizacja tego typu obszarów.

(II SA/Kr 608/02)[20] NSA stwierdza, że ustalenia studium dotyczące przedmiotu przyszłej działalności gospodarczej (rolniczej i jej ograniczeń) powinny być na tyle precyzyjne, aby przy zastosowaniu wykładni nie tylko językowej, ale i celowościowej pozwoliły na opracowanie „spójnego" ze studium planu miejscowego. W praktyce mocą decyzji politycznych niektóre tereny mogą być zaliczane do obszarów wiejskich bądź z tych obszarów wyłączane. Mimo tego, że został on zdefiniowany dla celów uzyskania wsparcia ze środków wspólnotowych można posługiwać się tym terminem także w systemie planowania przestrzennego i ochrony środowiska naturalnego. Jednakże z uwagi na fakt, że plany miejscowe są uchwalane fakultatywnie, to w praktyce są one opracowywane dla terenów położonych w granicach administracyjnych miast, a tereny wiejskie w większości są ich pozbawione. Wskazuje to na brak kompleksowego charakteru planowania przestrzennego, co nie sprzyja zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa, leśnictwa czy ochrony przyrody na obszarach wiejskich. Co ważne, w zakres przedmiotowy pojęcia „obszar wiejski" wchodzi „rolnicza przestrzeń produkcyjna". W jej granicach prowadzona jest działalność gospodarcza, w tym działalność rolnicza i gospodarka leśna. Z jednej strony może ona być coraz bardziej intensywna, zbliżająca się do metod przemysłowych, a przez to o dużym stopniu ryzyka stanowiącym zagrożenie dla środowiska. Z drugiej strony, liczne ograniczenia w korzystaniu ze środowiska, ustanowione w ustawie o ochronie przyrody, obowiązują na obszarach specjalnych, takich jak „obszary Natura 2000" itd. i będą sprzyjały prowadzeniu ekstensywnej działalności rolniczej, w oparciu o zasady dobrej praktyki rolniczej, zgodnej z ochroną środowiska i klimatu, czego przykładem jest np. rolnictwo ekologiczne.

3.2. Dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich decydujące znaczenie ma uznanie gospodarstwa rodzinnego za podstawę ustroju rolnego będące jednocześnie podstawową jednostką produkcyjną w rolnictwie,[21] które zarówno ustawodawca krajowy, jak i unijny poddają szczególnej ochronie i wsparciu.

Dla przejrzystości prowadzonych rozważań niezbędne jest odwołanie się do art. 5 oraz art. 23 Konstytucji. Jeśli przyjmiemy założenie, że art. 23 należy traktować „raczej jako dopełnienie i konkretyzację zasad bardziej ogólnych, w szczególności zasady społecznej gospodarki rynkowej (…) niż jako ustanowienie od nich wyjątku, to art. 23 ma, z jednej strony – zaznaczyć specyfikę rolnictwa, ale z drugiej strony – treść jego zdania drugiego, jak i miejsce w systematyce rozdziału I, nakazu-

20 ONSA, 2002, nr 4, poz. 103.

21 T. Kurowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi *de lege lata i de lege ferenda,* „Studia Iuridica Agraria" 2010, t. VIII, s. 17. Autorka podkreśla brak szczegółowej definicji tego pojęcia, poza art. 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 803 ze zm., który zawiera normatywne doprecyzowanie tego pojęcia jednak w oderwaniu od wypracowanych przez doktrynę dyrektyw rozumienia rodzinnego charakteru gospodarstwa. Por. też J. Bieluk, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016, s. 219-220.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.03

ją nadawanie mu znaczenia zharmonizowanego z najbardziej podstawowymi zasadami porządku gospodarczego.[22]

Jak podkreśla B. Wierzbowski „Przy tworzeniu instrumentów prawnych umożliwiających władzom publicznym ukształtowanie ustroju rolnego i przestrzeni rolniczej ustawodawca musi zharmonizować treść wiążących go ograniczeń, wynikających ze zdania drugiego Konstytucji z innymi postanowieniami rozdziału I Konstytucji. Nie może uchylić się od poszukiwania jedynej, uprawnionej w świetle innych postanowień Konstytucji, treści zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5) i treści pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa"[23] (art. 20). Należy wnosić, że ochrona własności, jak i wolność działalności gospodarczej nie mogą pozostawać w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju. To twierdzenie nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do instrumentów kształtowania ustroju rolnego i przestrzeni rolniczej. Podzielić należy pogląd B. Wierzbowskiego, który dowodzi, że „Zasada zrównoważonego rozwoju zobowiązuje do rozsądnego gospodarowania zasobami środowiska, do których należy przestrzeń rolnicza, a społeczna gospodarka rynkowa musi dawać szansę powodzenia w grze rynkowej rodzinnym gospodarstwom rolnym nawet kosztem ograniczenia wolności gospodarczej innych podmiotów gospodarujących na roli". Bowiem wyrównywanie szans rodzinnych gospodarstw rolnych w stosunku do dużych podmiotów gospodarczych w rolnictwie prowadzących działalność rolniczą mieści się w pojęciu interes publiczny, do którego odwołuje się ustawodawca w art. 22 *in fine* Konstytucji.[24]

Już pobieżna analiza przepisów ustaw o kształtowaniu ustroju rolnego i o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dowodzi, w jak niewielkim stopniu przyczyniły się one do zmian w kształtowaniu ustroju rolnego i w niewielkim stopniu uporządkowały przestrzeń rolniczą na obszarach wiejskich.

W ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (w pierwotnym brzmieniu) trudno dostrzec związki z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jej przepisy, co jest zrozumiałe, nie były dostosowane do kształtowania obszarów wiejskiej, a w szczególności przestrzeni rolniczej. Pojawiło się niekontrolowane zjawisko „rozlewania się" miast bez zachowania ładu przestrzennego.[25]

W doktrynie podnosi się, że „(…) zarówno ustawodawca jak i organy władzy wykonawczej przy wykładni artykułu 23 Konstytucji RP zbyt dużą wagę przywią-

22 L. Garlicki, Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz. T. IV, Warszawa 2005, Komentarz do art. 23.

23 B. Wierzbowski, Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego. Referat wygłoszony na konferencji naukowej w Ustroniu (21-23 październik 2016 r.), s. 2.

24 *Ibidem*.

25 Znaczna część gruntów rolnych w obszarach podmiejskich była przeznaczana w sposób niekontrolowany na cele nierolnicze: mieszkaniowe, rekreacyjne, usługowe czy przemysłowe. Por. J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, nr 2, s. 175-176.

zywały do zdania drugiego tego przepisu, nie uwzględniając całego kontekstu konstytucyjnego. W rezultacie takiego podejścia norma – wytyczna zawarta w zdaniu pierwszym traciła swe praktyczne znaczenie.)"[26] Natomiast w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego,[27] ustawodawca podjął próbę ściślejszego powiązania kształtowanie ustroju rolnego z kształtowaniem przestrzeni rolniczej, np. wprowadzając ograniczenia podziału gospodarstw rolnych (art. 6) oraz sąsiedzkie prawo pierwokupu (art. 9 ust. 2). Przy podziale gospodarstwa rolnego aspekt przestrzenny został uwzględniony w przesłance, aby zbywana nieruchomość albo jej część obejmowała użytki rolne nieprzylegające do innych użytków rolnych wchodzących w skład tego samego gospodarstwa rolnego zbywcy, ale przylegające do nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego i stanowiącej własność nabywcy (art. 6 ust. 1 pkt 3). Dopuszczalny był również podział mający na celu racjonalne ukształtowanie granicy między nieruchomościami rolnymi (art. 6 ust. 1 pkt 4). Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. w szczególny sposób uregulowano wymaganie zapewniające dostęp do drogi publicznej, albowiem własność nieruchomości rolnej albo jej część mogła być przeniesiona, jeżeli miała ona zapewniony dostęp do drogi publicznej albo dostęp ten miała nieruchomość nabywcy granicząca z tą nieruchomością. Nieprzestrzeganie tego wymagania skutkowało nieważnością czynności prawnej (art. 16 ust. 1 pkt 1). Pomimo podniesionych w literaturze uwag krytycznych w odniesieniu do dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego,[28] jak i w odniesieniu do sąsiedzkiego prawa pierwokupu[29] pozytywnie należy ocenić ideę ustawodawcy, aby w sposób łagodny ograniczyć swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi, w momencie zbywania ruchomości rolnej lub jej części, a nie jak w przypadku scalania gruntów – w trakcie procesu produkcyjnego.[30]

Odmienne podejście przyjął ustawodawca nowelizując ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. Z jej treści możemy już wnioskować, że postrzega on konstytucyjne ograniczenia wynikające ze zdania drugiego art. 23 Konstytucji w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji) i przywiązuje dużą wagę do określenia „społeczna" charakteryzującego gospodarkę rynkową (art. 20), która ma stanowić podstawę ustroju gospodarczego, nie wyłączając ustroju rolnego, Rzeczypospolitej Polskiej. Świadczy o tym treść pream-

26 B. Wierzbowski, Aspekty przestrzenne…, *op. cit.,* s. 11-12.

27 Dz.U. poz. 1433, Ustawa nie weszła w życie wskutek jej uchylenia przez art. 15 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 585).

28 W literaturze podniesiono zarzut, że „zarówno z punktu widzenia materialnoprawnych rozwiązań, jak i proceduralnych nie spełniają wymogów prawidłowej legislacji", por. E. Kremer, Nowe rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, nr 2, s. 40- 41.

29 Prognozowano, że wejście w życie ustawy grozi wręcz paraliżem obrotu ruchomościami rolnymi", por. P. Blajer, Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemonium?, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, nr 2, s. 62.

30 Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2014 r. poz. 700).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.03

buły dodanej do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w której wymienia się jej podstawowe cele:

- wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych;
- zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej RP;
- troskę o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli;
- wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Realizację tych celów mają umożliwić przede wszystkim ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi. Już krótka analiza przepisów skłania do wniosku, że chronią one rolnika prowadzącego gospodarstwo rodzinne, albowiem nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny,[31] chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 2a ust.1 u.k.u.r.). Zapobiegają tym samym zjawisku niekorzystnego rozlewania się miast, albowiem pozostawiają gminom podmiejskim inicjatywę w wyłączeniu gruntów spod działania przepisów tej ustawy przez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jedynym ograniczeniem jest konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III.[32] Zgoda taka nie jest wymagana dla gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast,[33] a to rodzi niebezpieczeństwo przeznaczania bez ograniczeń na cele nierolne gruntów rolnych dobrej klasy IV.

3.3. Profesor W. Pańko podkreślał, że funkcję miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.) można ocenić wyłącznie w drodze analizy całego systemu prawnego gospodarki.[34] Należy uwzględniać nie tylko przepisy ustawy o planowaniu przestrzennym, ale szereg innych ustaw i rozporządzeń wykonawczych pozwalających na określenie sytuacji prawnej właściciela gruntów rolnych. Aktualnie uchwalenie m.p.z.p. jest tylko jedną z procedur powiązanych (bezpośrednio lub pośrednio) lub niepowiązanych z planowaniem przestrzennym. Postulat obustronnej synchronizacji tychże przepisów z planowaniem przestrzennym na wszystkich poziomach (krajowym, wojewódzkim, lokalnym) jest konieczny. Na przestrzeni kilkudziesięciu lat dostrzegamy proces odwrotny od postulowanego przez Profesora W. Pańkę. Zmiany wyraźnie zmierzają w kierunku liberaliza-

31 Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. za rolnika indywidualnego 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.

32 Art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.). Wyjątek od przewidzianego w tym przepisie wymagania uzyskania zgody ministra zawarty jest w art. 9 ust. 2a.

33 Art. 10a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

34 Por. W. Pańko, Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978, s. 133.

cji, a nie eliminowania wszelkich odstępstw od zasady przyjmującej plan miejscowy jako podstawę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Jak powyżej podkreślono, ulegając presji budownictwa mieszkaniowego, zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze nie wymagają grunty rolne położone w granicach administracyjnych miast.[35] Do gruntów rolnych nadal stosuje się przepisy ustawy regulujące ich wyłączenia z produkcji. Proces ten jest także dostrzegany w przepisach regulujących planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.[36] Ochrona gruntów rolnych i leśnych w planach miejscowych niejednokrotnie w praktyce posiada charakter iluzoryczny. Opracowywanie planu miejscowego, co do zasady, ma charakter fakultatywny. Gmina nie ma obowiązku opracowania planu miejscowego tylko, gdy przepis odrębny tak stanowi. W związku z tym brak jest możliwości wystąpienia z roszczeniem o przeprowadzenie procedury planistycznej.[37] Gmina ma obowiązek opracowania Studium, które określa kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz przeznaczenie terenów, dla których gmina zamierza sporządzić plan miejscowy, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze oraz kierunki i zasady kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej (art. 10 ust. 2 pkt. 1, 9 i 10 u.p.z.p.). Jednakże analiza treści art. 10 ust. 3 u.p.z.p., stanowiącego o obowiązku przystąpienia do sporządzenia planu, nie obejmuje przypadków z art. 10 ust. 2 pkt. 9, gdy w Studium gmina określi obszary, dla których zamierza sporządzić plan, w tym obszary wymagające przeznaczenia gruntów rolnych na inne cele. W stosunku do takich gruntów brak podstaw do stwierdzenia, że są one objęte obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego. Co więcej, pojawiają się szczególne „substytuty" planowania przestrzennego, dla których podstawę stanowią tzw. „specustawy",[38] przewidujące szczególne zasady realizacji poszczególnych kategorii inwestycji. Realizacja inwestycji następuje na podstawie decyzji, łączących w sobie postanowienia lokalizacji inwestycji, podziału nieruchomości i ich wywłaszczenia oraz pozwolenia na budowę (decyzje zezwalające na realizację inwestycji). Takie decyzje określają szczególny tryb lokalizacji, często z wyłączeniem zasad ogólnych przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale i z wyłączeniem przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dokonującą się w ten sposób „dekompozycję" systemu planowania przestrzennego należy ocenić negatywnie, z uwagi na nasuwające się skojarzenia z lat gospodarki centralnie planowanej, gdzie planowanie gospodarcze dominowało nad planowaniem przestrzennym. Podzielić należy pogląd S. Prutisa, że „(…) nadmier-

35 Na mocy art. 10a ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1101); weszła w życie z dniem 5 września 2014 r.

36 Od ustawy z dnia 12 lipca 1982 r. o planowaniu przestrzennym. Dz.U. Nr 35, poz. 185 ze zm. poprzez ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Tekst jedn. Dz.U z 1999 r. nr 15, poz. 139 ze zm., aż po ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199.

37 Por. np. postanowienie WSA w Gdańsku z 8 czerwca 2010 r. II SAB/Gd 17/10, Wspólnota 2010, nr 27, s. 42.

38 Począwszy od 2013 r. wydano osiem ustaw przewidujących regulacje szczególne. Por. bliżej G. Dobrowolski, Szczególne „substytuty" planowania przestrzennego „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 185-196.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.03

na «dekompozycja» systemu planowania przestrzennego może doprowadzić do sytuacji, kiedy to ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanie się (…) niewydolnym zabytkiem[39]". Obserwujemy niepożądaną tendencję do rozsadzania systemu planowania przestrzennego. Rola środków planowania w kształtowaniu rolniczej przestrzeni produkcyjnej uległa znacznemu osłabieniu. Na pierwszym miejscu, przynajmniej formalnie, ochronie podlegają zasoby gruntów rolnych. Jedynie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy może wynikać obowiązek sporządzenia planu miejscowego m.in. dla obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne. W takiej sytuacji plan miejscowy jest sporządzany nie dla ochrony gruntów rolnych, ale w celu racjonalnej zmiany przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze. W takiej sytuacji to nie plan miejscowy, lecz jego brak i postanowienia art. 61 ust. 1 pkt. 4 u.p.z.p. stanowią barierę przed zmniejszaniem zasobów gruntów rolnych najwyższych klas bonitacyjnych. Aktualnie sporządzanie planów miejscowych dotyczących rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej jest rzadkością. W związku z tym druga funkcja planu, jaką jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (w tym zakazu zabudowy), realizowana jest w nikłym stopniu.[40]

Zważywszy na powyższe oraz fakt, że w praktyce zabudowa terenów na obszarach wiejskich dokonuje się na podstawie indywidualnej decyzji o warunkach zabudowy, dostrzec można „swoistą" ewolucję koncepcji zabudowy obszarów wiejskich w kierunku koncepcji fermowej zabudowy wsi, w miejsce dotychczasowej koncepcji zwartej zabudowy obszarów wiejskich. Ten kierunek zmian dostrzegany jest w orzecznictwie sądów administracyjnych.[41]

3.4. Szanse na kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej w połączeniu z działaniami służącymi kształtowaniu ustroju rolnego przy przestrzeganiu zasady zrównoważonego rozwoju, daje instytucja scalenia gruntów. Jest ona rzadko wykorzystywana w praktyce, mimo możliwości finansowania prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego z różnych środków publicznych.[42] Scalanie gruntów najczęściej wymuszają inwestycje komunikacyjne, dokonywane zazwyczaj poza systemem planowania przestrzennego.[43] Ustawodawca koncentruje się jedynie na rolniczej przestrzeni produkcyjnej i nie uzależnia przeprowadzenia scalenia od treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, choć nie wy-

39 S. Prutis, Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość), „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 40.

40 T. Kurowska, Profesor Walerian Pańko, [w:] W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, reprint wydania pierwszego, Katowice 2016, s. XLVI-XLVIII.

41 Por. I. Bogucka, Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia prawne), „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 149 i n.

42 Zob. art. 3 ust. 1, 5 i 6 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

43 Jest to też jedna z przesłanek umożliwiających, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, wszczęcie postępowania scaleniowego z urzędu.

klucza, że wśród gruntów objętych scaleniem mogą znajdować się również grunty przeznaczone w planie miejscowym na cele nierolnicze.[44] Taki stan rzeczy wynika z celu scalania, jakim jest poprawa „struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu".[45] Rolnicza przestrzeń produkcyjna jest tylko jednym z elementów obszarów wiejskich obok przestrzeni pełniącej funkcję ekologiczną, rekreacyjną, mieszkaniową czy wykorzystywaną dla pozarolniczej działalności gospodarczej. Współcześnie wąsko pojmowane i prowadzone w oderwaniu od systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego scalanie gruntów jest niedostosowane do aktualnych wyzwań jakie stoją przed współczesnym rolnictwem. Nadto efekt prac scaleniowych może być łatwo zniweczony przez tradycyjne instrumenty zarządzania przestrzenią wiejską (miejscowe plany, decyzje o warunkach zabudowy), bądź tzw. substytuty planowania przestrzennego pozostające poza systemem planowania (decyzje zezwalające na realizację inwestycji), akty ustanawiające obszary ograniczonego użytkowania. Dla ukształtowania stabilnych relacji gospodarstw rolnych z ich gospodarczym i pozagospodarczym otoczeniem niezbędne jest zastąpienie instytucji scalenia gruntów instytucją urządzania obszarów wiejskich, która uwzględniłaby interesy wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarach wiejskich (w tym rolniczej przestrzeni produkcyjnej) i pozwalałaby na ukształtowanie trwałej relacji między gospodarstwami rolnymi a ich społecznym, gospodarczym i przyrodniczym otoczeniem.

3.5. W podsumowaniu prowadzonych rozważań nasuwa się wniosek, że ogólny model normatywny planowania przestrzennego nie jest adekwatny do współczesnych potrzeb kształtowania zrównoważonego (wielofunkcyjnego) rozwoju obszarów wiejskich. Aktualny model jest nadmiernie rozbudowany i ociężały i może być pożyteczny jako instrument organizujący zagospodarowanie terenów miejskich (położonych w granicach administracyjnych miast). Natomiast nie jest dostosowany do zagospodarowania terenów wiejskich, z uwagi na anachroniczne podejście do koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, które nie uwzględnia faktu, że rolnicza przestrzeń produkcyjna jest tylko jednym z elementów wielofunkcyjności obszarów wiejskich.

We wniosku końcowym postuluje się rozważenie wprowadzenia dwóch rodzajów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miejskich i wiejskich.[46] W tym ostatnim uzasadnione byłoby wprowadzenie planu szczególnego zagospodarowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

44 Art. 14 ust. 2 pkt 2 *in fine* ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.
45 Art. 1 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.
46 Podobnie S. Prutis, Instrumenty planowania przestrzennego…, *op. cit.,* s. 41.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.03

SPATIAL PLANNING AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

Keywords: spatial planning, development of rural areas, the ownership right to a real estate, agricultural space, local master plan, the spatial development conditions and directions study

Today, the issue related to spatial planning in rural areas takes on particular significance. In this context a reference to the views of Professor W. Pańko is justified, as they remain perfectly stable. The planning is an instrument promoted by EU which enables permanent and sustainable development of rural areas. The planning is an imminent and integral element of the notion covering the management, as it concerns spatial planning in any economy system. The issue of spatial planning in rural areas should be viewed from the point of view of its functions (synchronisation, coordination and information), where the two last ones takes on particular significance for development of them. The coordination function plays an important role for the policy to support development of rural areas from the Union and national resources; it is expressed in the contents of local master plans and relates to the coordination of actions, as well as the organisation of cooperation among entities operating on the areas in concern and bringing together their interests. The information function, their place and actions in which satisfies openness and transparency of planning procedures gives all entities the awareness of their place and actions in economic space and its value.

Construction elements of the prescriptive model of spatial planning ensure logic link between documents which designs spatial management of a commune (strategies of commune development, the spatial development conditions and directions study, local master plans) aim to ensure the spatial order and the sustainable development of communes in rural areas. The process of using the specified mechanisms is a very comprehensive, long-lasting, time consuming and expensive process, therefore there is a huge gap between the prescriptive model and the actual process of spatial development of rural communes.

Current prescriptive model of spatial planning gives almost the same attention to the organisation of agricultural space as the legal regulation of 70s of the XX century. This raises the question on the adequacy of the referred model to organise development processes of the current agriculture, as on the one hand the model (the study and the local master plan) seems all perfect, then costly and heavy, and on the other hand a stream of funds for development of rural areas it is intended not only for the agriculture, but also for the whole multi-functional rural area. As the notion of a rural area is not the same as the notion of an agricultural manufacturing space

then the concept of multi-functional rural areas should be matched by its expression and reflection in the instruments of spatial planning. However, the provisions of the act on spatial planning and development fail to pay attention to this issue special interest. In the paper's content the Author seeks to respond to the dilemmas on this matter.

Bibliografia:

Bianchi D., La politique agricole commune (PAC). Tout la PAC, rien d'autre que la PAC. Bruylant, Bruxelles, 2006.

Blajer P., Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych - panaceum czy pandemonium?, „Przegląd Prawa Rolnego" 2(2015).

Bogucka I., Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia prawne) „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

Borucka-Arctowa M., O społecznym działaniu prawa, Warszawa 1967.

Buczyński K., Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Art. 2, Legalis 2014.

Goździewicz-Biechońska J., Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich, „Przegląd Prawa Rolnego" 2 (2015).

Kremer E., Nowe rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego" 2 (2015).

Kurowska T., Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi *de lege lata i de lege ferenda,* „Studia Iuridica Agraria" 2010, t. VIII.

Kurowska T., Profesor Walerian Pańko, (w:) W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, reprint wydania pierwszego, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016.

Kwaśniak P., Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2009, wydanie 2.

Łobos-Kotowska D., Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2013.

Pańko W., Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978.

Plucińska-Filipowicz A., T. Filipowicz (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Art. 2, Warszawa 2016.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.03

Dorota Łobos-Kotowska[1]

Planowanie inwestycji z udziałem środków EFRROW na obszarach wiejskich

1. Uwagi wprowadzające

Już w okresie programowania 2000-2006 dostrzec można zmianę w podejściu do rolnictwa.[2] W okresie tym zapoczątkowana została ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej w stronę Wspólnej Polityki Rolnej Obszarów Wiejskich.[3] Zgodnie z założeniami tej polityki, konieczne stało się zastąpienie podejścia sektorowego Wspólnej Polityki Rolnej podejściem terytorialnym, a oddziaływanie na rolnictwo miało stanowić jeden z elementów strategii rozwoju regionalnego, obejmującej także obszary wiejskie.[4] Rolnictwo przestało mieć zatem wyłącznie charakter monofunkcyjny, ukierunkowany wyłącznie na produkcję rolną, prowadzoną w gospodarstwach rolnych, ale zyskało wymiar wielofunkcyjny, polegający na uwzględnieniu funkcji środowiskowej i społecznej obszarów wiejskich. Realizacja tych funkcji powoduje konieczność koordynacji strategii, programów i planów oraz godzenia interesów podmiotów, w celu sprawnego i efektywnego realizowania tych funkcji.

Terytorialne podejście do wspierania rozwoju obszarów wiejskich znalazło swój wyraz w polityce spójności, która w 2014 roku objęła swoim zasięgiem przedmiotowym także obszary wiejskie. Realizacja inwestycji na obszarach wiejskich może odbywać się zatem nie tylko z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale także Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Wymaga to koordynacji wsparcia przewidzianego w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, krajowych i regionalnych programach operacyjnych. Istotną rolę w tym zakresie odgrywają plany, które stanowią swoisty instrument prawny sterowania w administracji[5] i formę zarządzania rozwojem kraju.

---

1 Uniwersytet Śląski.
2 Koncepcja zarysowana przez A. Buckwella, Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, „European Economy" 1997, nr 5.
3 CAPRE – Common Agricultural Policy of Rural Areas.
4 Por. T. Kurowska, Współczesne aspekty własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III, s. 42.
5 Tak m.in. M. Jełowiecki, Podstawy organizacji administracji publicznej, Warszawa 1998 r., s. 25.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.04

W tym zakresie nie do przecenienia jest również rola planowania przestrzennego. Podstawą realizacji polityki przestrzennej przez właściwe organy jest bowiem zasada kształtowania ładu przestrzennego oraz zasada zrównoważonego rozwoju. Są to dwie podstawowe wartości prawne wyrażone w ustawie z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[6] oraz determinanty, które należy uznać za podstawę wszelkich działań odnoszących się do gospodarki przestrzennej, a także główny miernik prawidłowości i legalności wykonywania przepisów tej ustawy w formach w niej przewidzianych.[7]

2. Planowanie rozwoju na obszarach wiejskich

W okresie programowania 2014-2020 nastąpiła istotna zmiana w podejściu strategicznym do rozwoju obszarów wiejskich. Polega ona na szerszym włączeniu polityki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w politykę spójności. Wyrazem tego trendu jest objęcie wsparcia z Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich regulacją rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17.12.2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.[8] Takie podejście uwzględniające potrzebę zapewnienia większej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – również z obszarami wiejskimi – spowodowało wyznaczenie na szczeblu europejskim wspólnych celów tematycznych, które znalazły następnie konkretyzację w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17.12.2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.[9] Zostały one ujęte dość ogólnie jako poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działaniami w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny wiejskich gospodarek i społeczności, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy (art. 4). Następnie cele te zostały sprecyzowane poprzez wskazanie sześciu priorytetów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich realizowanych za pomocą konkretnych działań PROW na lata 2014-2020.

6 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.
7 Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz. Kraków 2004, s. 15-16, podobnie orzecznictwo sądów administracyjnych, m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18.11.2010 r., II SA/Wr 122/100 Legalis.
8 Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 320, dalej rozporządzenie nr 1303/2013.
9 Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487, dalej rozporządzenie nr 1305/2013.

Nadto, w porównaniu z okresem programowania 2007-2013, zrezygnowano z opracowania Krajowych Planów Strategicznych, na rzecz objęcia polityki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich Wspólnymi Ramami Strategicznymi, które są wspólnymi regułami programowania i w ujęciu systemowym uwzględniają zakres przedmiotowy wsparcia z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Konsekwencją tego podejścia jest ujęcie wsparcia z PROW na lata 2014-2020 w Umowie Partnerstwa. Kolejnym efektem tej koordynacji jest również objęcie obszarów wiejskich wsparciem w ramach innych programów, zarówno krajowych, jak i regionalnych. W szczególności środki na podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich ich mieszkańcy mogą uzyskać w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój oraz Regionalnych Programów Operacyjnych.

Terytorialne podejście do rozwoju obszarów wiejskich zakłada także skoordynowanie działań, w tym inwestycji przewidzianych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 z polityką rozwoju w ujęciu krajowym, regionalnym i lokalnym. Wymaga to odniesienia się do dokumentów planistycznych przewidzianych w ustawie z dnia 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.[10] Powołana ustawa przewiduje tworzenie strategii rozwojowych na 3 poziomach, które obejmują długookresową strategię rozwoju kraju, średniookresową strategię rozwoju kraju oraz pozostałe strategie rozwoju, dotyczące rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, w tym:

- krajową strategię rozwoju regionalnego,
- strategie ponadregionalne,
- strategie regionalne, w tym strategie rozwoju województwa,
- strategie rozwoju odnoszące się do rozwoju przestrzennego i obszarów funkcjonalnych,
- inne strategie rozwoju odnoszące się do określonych w nich sektorów lub dziedzin (strategie sektorowe).

W doktrynie podkreśla się specyfikę norm planistycznych, polegającą m.in. na ścisłym powiązaniu norm planowych w obrębie planu oraz powiązaniu ze sobą różnych planów.[11] Wskazane strategie powinny być zatem nie tylko spójne wewnętrznie, ale powinny być skoordynowane ze sobą, z krajowymi i regionalnymi programami wsparcia ze środków UE oraz powiązane z planami zagospodarowania przestrzennego. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w regulacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdzie zgodnie z art. 10 ust. 3 długookreso-

10 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.

11 Na specyficzny charakter norm planistycznych zwraca uwagę m.in. E. Knosala, Zarys nauki administracji, Kraków 2006, s. 205. Oprócz powiązań norm planistycznych Autor ten wskazywał na odmienny sposób wyrażania postanowień planów przez określenie celów i środków ich realizacji, powiązania norm planowych z aktami generalnymi i indywidualnymi, możliwością odróżnienia adresata od wykonawcy planu.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.04

wa strategia rozwoju kraju uwzględnia uwarunkowania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej, natomiast zgodnie z art. 10a ust. 1 zarówno średniookresowa strategia rozwoju, jak i pozostałe strategie, powinny uwzględniać cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju, określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Przewidziana została zatem obowiązkowa wzajemna koordynacja planów, ale także uwzględnienie w systemie planowania średniookresowego oraz regionalnego lub sektorowego, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, jako dokumentu kompleksowo regulującego aspekt przestrzenny i w tym zakresie komplementarnego wobec długookresowej strategii rozwoju kraju.

3. Planowanie przestrzenne

Planowanie inwestycji na obszarach wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, wymaga odniesienia się do ich zgodności z polityką rozwoju, także w wymiarze przestrzennym. W tym zakresie uwzględnić należy dwa odrębne reżimy prawne. Pierwszy z nich wyznaczony jest przez porządek lokalny, a jego wyrazem są postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, drugi natomiast wyznaczony jest przez kryteria ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustaw szczególnych, a skonkretyzowany w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Już na wstępie tej części rozważań można postawić tezę, że ten swoisty dualizm nie zapewnia realizacji inwestycji z uwzględnieniem wielofunkcyjnego charakteru obszarów wiejskich. Tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może bowiem zapewnić realizację zasady wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

W pierwszym przypadku, projektowanie inwestycji na obszarach wiejskich odbywa się bowiem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Są to akty prawne wydawane w związku z wykonywaniem zadań własnych, w ramach władztwa planistycznego gminy. Zakres tych działań powinien w każdym przypadku uwzględniać ład przestrzenny i zrównoważony rozwój (art. 1 ust. 1 pkt u.p.z.p.).[12] Władztwo planistyczne gminy jest jednak w tym przypadku ograniczone, a jednym z ograniczeń jest obowiązek uzyskiwania w określonych przypadkach zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.[13]

12 Rolę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako instrumentu kształtowania przestrzeni, walorów przyrodniczych, ochrony gruntów i kształtowania struktury własności podkreślali m.in. W. Pańko, Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej – studium prawne, Katowice 1978; P. Czechowski, Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne, Warszawa 1980; T. Kurowska, Planowanie przestrzenne a wykonywanie prawa własności nieruchomości, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2015, s. 291 in.

13 Por. przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.) wraz z komentarzem J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Warszawa 2015.

Drugi reżim jest ściśle związany z brakiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i ustaleniu zagospodarowania przestrzeni w aktach indywidualnych – decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50-58 u.p.z.p), a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 61-67 u.p.z.p.). Akty te nie mogą być jednak traktowane jako surogat czy substytut miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, dla którego plan taki nie został uchwalony. W braku planu na danym terenie obowiązuje generalny porządek planistyczny, unormowany przepisami szczególnymi. Decyzje takie przesądzają bowiem jedynie o rodzaju obiektu budowlanego, który może zostać na danym terenie wybudowany zgodnie z obowiązującymi przepisami planistycznymi. Decyzje te nie tworzą natomiast porządku prawnego i nie mają charakteru konstytutywnego.[14] Nie mogą stanowić zatem podstaw dla projektowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, ale stwarzają możliwość realizowania niektórych operacji ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, choć nie jest to powiązane z innymi funkcjami obszarów wiejskich. Taką współzależność może bowiem zapewnić wyłącznie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.[15]

Sytuacja jest skomplikowana tym bardziej, że sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest – co do zasady – fakultatywne, zaś na obszarach wiejskich występuje bardzo rzadko.[16] Nadto, z dniem wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym utraciły moc obowiązującą plany uchwalone przed dniem 1.01.1995 r. (art. 87 ust. 3 u.p.z.p.). Po tej dacie tylko około 15% kraju pokryte było planami, a liczba ta tylko wyjątkowo obejmowała obszary wiejskie. Obecnie procent powierzchni kraju pokrytej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powiększył się nieznacznie do około 30%, a planowanie przestrzenne dotyczy przede wszystkim terenów położonych w granicach administracyjnych miast i to przede wszystkim tych, w których prowadzona jest intensywna działalność gospodarcza bądź budowlana.[17]

14 Tak m.in. S. Prutis, Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 37 oraz I. Bogucka, Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 149); podobne stanowisko zajęła judykatura m.in. w wyroku TK z 20.12.2007 r., P 37/06, OTK – A 2007, nr 11, poz. 160; podobnie postanowienie NSA z 18.07.2005 r., II OPS 3/05, ONSAiWSA 2006 r., nr 1, poz. 2.

15 Na kwestię tę uwagę zwraca M. Stańko w odniesieniu do terenów budowlanych na obszarach wiejskich, por. M. Stańko, Planowanie przestrzenne budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich – wybrane zagadnienia prawne, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 283-284.

16 Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powstaje z mocy przepisów odrębnych.

17 Według danych na koniec 2012 roku, na terenie kraju obowiązywało 41.625 planów miejscowych, które obejmowały w sumie 27,9% powierzchni kraju.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.04

Wskazać również należy, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tylko w bardzo niewielkim stopniu uwzględniają potrzebę koordynacji operacji realizowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W zasadzie gminy wiejskie dysponują w tym zakresie dwoma instrumentami prawnymi.

Pierwszy z nich, przewidziany w art. 10 ust. 2 pkt 10 ustawy polega na konieczności uwzględnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej. Zauważyć należy, że pojęcie obszar wiejski nie jest tożsame z rolniczą i leśną przestrzenią produkcyjną. Obszar wiejski jest bowiem pojęciem nauk ekonomicznych i społecznych. Nauki te posługują się kryterium demograficznym, opartym na liczebności populacji zamieszkującej dany teren, gęstości zaludnienia oraz podziale administracyjnym kwalifikującym dane gminy jako wiejskie, miejskie lub wiejsko-miejskie.[18] W polskim systemie prawnym brak jest legalnej definicji obszaru wiejskiego. Wiele aktów prawnych posługuje się tym pojęciem, nie ustalając jego zakresu.[19] Natomiast na potrzeby określenia przesłanek wsparcia z PROW na lata 2014-2020 przyjęta została definicja obszaru wiejskiego nawiązująca do kryterium społecznego. Dokument ten określił obszary wiejskie jako miejscowości, które znajdują się w granicach administracyjnych: gmin wiejskich, gmin miejskich z wyjątkiem miejscowości powyżej 5 tys. mieszkańców, a także gmin miejsko-wiejskich, z wyjątkiem miast powyżej 5 tys. mieszkańców. Ponadto w dokumencie tym zastrzeżono, że dla określonych działań zostaną wdrożone inne kryteria pozwalające sklasyfikować obszar jako obszar wiejski, w zależności od jego lokalizacji. Są to zatem obszary, na których prowadzona jest działalność produkcyjna w rolnictwie, ale nie tylko. Do obszarów wiejskich zaliczyć można także obszary wskazanych powyżej kategorii gmin, na których wykonywana jest pozarolnicza działalność gospodarcza, powiązana z działalnością rolniczą lub nawet niepowiązana z taką działalnością, ale wpływająca na żywotność obszarów wiejskich. W zależności od rodzaju działania w ramach PROW, obszar wiejski może być również identyfikowany z uwagi na realizowane wsparcie w zakresie wspólnej infrastruktury i działalności w zakresie kultury. Pojęcie rolnicza i leśna przestrzeń produkcyjna jest natomiast pojęciem prawnym i stanowi jeden z elementów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.[20] Jest to obszar, w granicach którego prowadzona jest działalność gospodarcza, w tym

18 Szerzej na temat obszaru wiejskiego D. Łobos-Kotowska, Umowa przyznawania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2013, s. 45 i n.

19 M.in. ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz.U. z 2015 r., poz. 349 ze zm. oraz rozporządzenia wykonawcze do ustawy.

20 Stanowisko wyrażone pośrednio przez NSA, który zauważył, że ustalenia studium dotyczące przedmiotu przyszłej działalności gospodarczej, w tym działalności rolniczej i jej ograniczeń winny być na tyle precyzyjne, aby

działalność rolnicza i gospodarka leśna. Zakresy przedmiotowe tych pojęć zatem się przenikają, choć znaczenie pojęcia obszar wiejski jest znacznie szersze i obejmuje także obszar pozytywnego oddziaływania działalności rolniczej i leśnej, przy udziale wsparcia unijnego.[21]

Drugim instrumentem prawnego oddziaływania gmin na kierunki planowania przestrzennego, przy uwzględnieniu środków wsparcia w ramach PROW jest natomiast obowiązek sporządzenia planu dla całego obszaru wyznaczonego w studium w przypadku, gdy następuje zmiana przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze (art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Już w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Odbywa się to poprzez opis obszarów w części tekstowej oraz określenie jego granic w części graficznej. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest, co prawda, powszechnie obowiązującym źródłem prawa, to jednak skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu powinny być realizowane zgodnie z tymi zasadami.[22] Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Fakultatywny charakter planów oznacza również, że brak jest możliwości wystąpienia z roszczeniem o przeprowadzenie procedury planistycznej i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.[23] Także przepis art. 10 ust. 3 u.p.z.p., stanowiący o obowiązku przystąpienia do sporządzenia planu, nie obejmuje przypadków z art. 10 ust. 2 pkt 9, gdy w studium gmina określiła obszary, dla których zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Pomimo regulacji art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w stosunku do takich gruntów nie ma podstaw do stwierdzenia, że są one objęte obowiązkiem sporządzenia planu. Zatem, w przypadku wniosku o ustalenie warunków zabudowy dla gruntów rolnych lub leśnych, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, powinna zostać wydana decyzja odmowna z uwagi na przesłankę określoną w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Brak jest natomiast podstaw do zawieszenia postępowania.[24] Oznacza to, że w braku miejscowego planu zago-

umożliwiły opracowanie spójnego ze studium miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, por. uzasadnienie wyroku NSA z 25.06.2002 r., II SA/Kr 608/02, ONSA 2002, nr 4, poz. 103.

21 Szerzej na ten temat T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 198-199.

22 T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Kraków 2004, s. 54.

23 Tak m.in. WSA w Gdańsku z 8.06.2010 r., II SAB/Gd 17/10, Wspólnota 2010, nr 27, s. 42, postanowienie WSA w Łodzi z 11.07.2012 r., II SAB/Łd 75/12 Legalis.

24 Pogląd wyrażony przez I. Bogucką, Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 147-148.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.04

spodarowania przestrzennego nie jest w ogóle możliwe przeznaczenie gruntów klas I-III i gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.[25] Wydanie decyzji o warunkach zabudowy terenu dopuszczalne jest jedynie wówczas, jeżeli teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze (art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.) albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu planów, które utraciły moc na podstawie ustawy z dnia 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 61 ust. 2 u.p.z.p). Podkreślić natomiast należy, że w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ma przeszkód do wydania decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć zgodnych z rolniczym charakterem gruntu i nieprowadzących do jego zmiany. Należy bowiem posłużyć się raczej wykładnią celowościowo-systemową i funkcjonalną art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie literalnym brzmieniem oraz uwzględnić należy rodzaj inwestycji. Zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w odniesieniu do terenów rolnych, nie może być interpretowany generalnie. Spowodowałoby to ograniczenie inwestorów i właścicieli, sprzeczne z celem ustawy, którym jest ochrona gruntów rolnych i leśnych przed niekontrolowaną zmianą przeznaczenia.[26]

Koncepcja wielofunkcyjnych obszarów wiejskich wiąże także się ściśle z założeniem, że mieszkańcy obszarów wiejskich realizują nie tylko funkcję produkcyjną, ale są dostarczycielami pewnych dóbr publicznych. Chociaż termin „dobro publiczne" nie jest oficjalnie używany, ani w rozporządzeniu nr 1305/2013 i rozporządzeniach wykonawczych Komisji, należy zauważyć, że wiele spośród działań PROW w sposób bezpośredni lub pośredni realizuje funkcję dostarczania dóbr publicznych. Analiza działań PROW pozwala na identyfikację podstawowych dóbr publicznych o charakterze środowiskowym i społecznym, do których zaliczane są: krajobrazy wiejskie o wysokich wartościach przyrodniczych, bioróżnorodność, jakość i dostępność wody, funkcjonalność gleb, stabilność klimatu, jakość powietrza, odporność na powodzie i pożary, żywotność obszarów wiejskich.[27]

Realizacja funkcji środowiskowej i społecznej oraz związane z nią obowiązki dostarczania tak zdefiniowanych dóbr publicznych powinny uwzględniać rozwój indywidualny podmiotów prowadzących działalność na obszarach wiejskich, w szczególności producentów rolnych, ale również przedsiębiorców i innych podmiotów. Koncepcja ta powinna mieć swój wyraz także w planowaniu przestrzennym. W procesie planowania przestrzennego możliwe jest bowiem połączenie realizacji interesu publicznego z interesami indywidualnymi beneficjentów środków z EFRROW. Wiele operacji podejmowanych przy udziale środków EFRROW wymaga uwzględ-

25 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 23.08.2006 r., II SA/Bd 494/06, Legalis.
26 Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2013, s. 509.
27 Wg raportu: Dobra publiczne i publiczny system interwencji. Raport analityczny, s. 6, dostępny na stronie www.fapa.com.pl.

nienia pewnych czynników zewnętrznych. Nie jest bowiem możliwe planowanie inwestycji w ramach działań, polegających na budowie lub modernizacji obiektów budowlanych bez zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną i innych uwarunkowań. Dotyczy to operacji inwestycyjnych realizowanych zarówno przez beneficjentów wsparcia, którzy realizują je we własnym interesie, choć pośrednio realizują także pewne cele publiczne, jak i beneficjentów będących podmiotami publicznymi, lub działającymi w sferze publicznej, którzy realizują swoje zadania ustawowe lub statutowe. Przykładem pierwszego kierunku są m.in. inwestycje polegające na budowie, przebudowie lub remoncie budynków lub budowli przeznaczonych do prowadzenia produkcji rolnej, w ramach działania „Inwestycje w środki trwałe", poddziałanie „Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych", operacja „Modernizacja gospodarstw rolnych", czy polegające na budowie lub modernizacji obiektów budowlanych na potrzeby podjęcia lub wykonywania działalności gospodarczej w przypadku działania „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej", operacja „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej". Podniesiona kwestia jest szczególnie istotna w odniesieniu do operacji, w ramach których realizowane są inwestycje budowlane, służące wyłącznie zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, jak to jest m.in. w przypadku działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich", gdzie przedmiotem wsparcia jest realizacja inwestycji w gospodarkę wodnościekową, budowę lub modernizację dróg lokalnych, ochronę zabytków i budownictwa tradycyjnego, inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne, kształtowanie przestrzeni publicznej i inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów. Zarówno realizacja operacji zaspokajających indywidualne interesy beneficjentów, jak i realizacji operacji zaspokajających interesy zbiorowe (wspólne) mieszkańców obszarów wiejskich, powinna być bowiem powiązana z rozwojem całego obszaru wiejskiego w szerszym kontekście. Problematyka ta powinna być zatem ujmowana kompleksowo w systemie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rodzi to konieczność takiego usytuowania w planie miejscowym inwestycji finansowanych przy udziale środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, aby ich wielkość i rozmieszczenie odpowiadały nie tylko wymogom produkcji rolnej, ale umożliwiały wielofunkcyjny rozwój całego obszaru wiejskiego.

4. Podsumowanie

We Wspólnej Polityce Rolnej, po reformie wprowadzonej w grudniu 2013 r. dostrzec należy wyraźny trend, polegający na stworzeniu podstaw prawnych dla prawnego modelu rozwoju obszarów wiejskich, opartego o koncepcję obszaru wiejskiego. Koncepcja ta uwzględnia jego wielofunkcyjność, rozumianą jako połączenie funkcji produkcyjnej, środowiskowej i społecznej. Rolnik, w tym beneficjent

DOI: 10.15290/sia.2016.14.04

środków unijnych, realizuje te funkcje i jednocześnie dostarcza pewnych dóbr publicznych. Proces ten powinien być jednak zaplanowany, aby wsparcie udzielane w ramach PROW na lata 2014-2020 oraz z krajowych i regionalnych programów operacyjnych było ze sobą skoordynowane. W perspektywie finansowej 2014-2020 większość wsparcia dla obszarów wiejskich udzielana jest z PROW, a tylko niektóre działania ujęte w programach finansowanych z funduszy strukturalnych wspomagają niewielkie tematyczne obszary wsparcia. W związku z zapowiedzią ograniczenia środków przeznaczonych na Wspólną Politykę Rolną w kolejnej perspektywie programowej, konieczne stanie się przesunięcie punktu ciężkości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na programy finansowane z funduszy strukturalnych.

Podnieść natomiast należy konieczność koordynacji wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ujęciu terytorialnym, z uwzględnieniem norm planowania przestrzennego. Postulat przekształcenia obszarów wiejskich w obszary wielofunkcyjne pozostanie jednak bez pokrycia, jeżeli nie nastąpią zmiany w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obecne instrumenty kształtowania przestrzeni wydają się niewystarczające, biorąc pod uwagę konieczność dokonania niezbędnych zmian w zakresie organizacji przestrzeni rolniczej, w związku z planową realizacją operacji finansowanych w ramach PROW. Podstawą kształtowania inwestycji budowlanych na obszarach wiejskich nie powinny być decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tylko plan może zapewnić realizację wszystkich wskazanych funkcji obszarów wiejskich. Nadto, tylko w procesie planowania przestrzennego możliwe jest połączenie realizacji interesu publicznego z interesami indywidualnymi mieszkańców wsi, w tym beneficjentów środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

INVESTMENT PLANNING WITH THE PARTICIPATION OF THE EAFRD IN RURAL AREAS

Keywords: rural area, spatial planning, strategic and development planning, European Agricultural Fund for Rural Development.

The subject of the study is to determine the principles of investment planning in rural areas with the participation of the European Agricultural Fund for Rural Development. The paper discusses the principles of programming financial perspective 2014-2020, taking into account the need to coordinate support from the European Agricultural Fund for Rural Development and the Structural and Cohesion Funds. Attention has been paid to the need to coordinate support from the European Agricultural Fund for Rural Development in territorial terms, taking into account the standards of planning.

Rural development should address the concern of its multi – functionality, where apart from the production function development of other functions to ensure the environmental protection, to maintain natural landscape and traditional cultural values are also assumed. Such approach requires taking into account the role of planning in view both strategic and development as well as spatial aspect.

Bibliografia:

Bąkowski T., Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Kraków 2004.

Bieluk J., Łobos-Kotowska D., Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Warszawa 2015.

Bogucka I., Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

Buckwell A., Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, „European Economy" 1997, nr 5.

Czechowski P., Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne, Warszawa 1980.

Jełowiecki M., Podstawy organizacji administracji publicznej, Warszawa 1998.

Knosala E., Zarys nauki administracji, Kraków 2006.

Kurowska T., Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012.

Kurowska T., Planowanie przestrzenne a wykonywanie prawa własności nieruchomości, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2015.

Kurowska T., Współczesne aspekty własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.04

Łobos-Kotowska D., Umowa przyznawania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2013.

Niewiadomski Z. (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2013.

Pańko W., Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej – studium prawne, Katowice 1978.

Prutis S., Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

Stańko M., Planowanie przestrzenne budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich – wybrane zagadnienia prawne, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012.

Jerzy Bieluk[1]

Nowe zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Zagadnienia wstępne

Ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[2] znacznie zmodyfikowano system obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce.[3] Od 30 kwietnia 2016 r. rygorami u.k.u.r. objęto również sytuacje, w których do nabycia nieruchomości rolnych dochodzi w wyniku dziedziczenia. Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie nowych rozwiązań w tym zakresie, jest również próbą odpowiedzi na pytanie, na ile rzeczywiście ograniczenia w dziedziczeniu wprowadzone przez nową regulację mają znaczenie praktyczne.

2. Konstytucja RP

U.k.u.r. została uchwalona w celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji RP[4] stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej i w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli oraz dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803 z późn. zm. Dalej: u.k.u.r.

3 Szerzej m.in. zob. Z. Truszkiewicz, Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2, s. 139-168; H. Ciepła, Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Rejent" 2016, nr 9, s. 33-82; J. Bieluk, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016; K. Maj, Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, rok I, nr 2, s. 49-105; J. Grykiel, Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Monitor Prawniczy" 2016, nr 12, s. 627-643; s. 38-46; J. Pisuliński, O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi, „Rejent" 2016, nr 5, s. 23-48; A. Bieranowski, Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi *de lege ferenda*, „Rejent" 2016, nr 5, s. 80-92; K. Czerwińska-Koral, Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi, „Rejent" 2016, nr 6, s. 52-72.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.05

wiejskich. Tak stanowi preambuła do ustawy obowiązująca od 30 kwietnia 2016 r.[5] Preambuła odwołuje się do Konstytucji RP. Ustawodawca powołuje się na art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym gospodarstwa rodzinne stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten określa, że zasada powyższa nie narusza postanowień art. 21 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, zaś wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem oraz art. 22 Konstytucji RP, który stanowi, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jednocześnie art. 64 Konstytucji RP gwarantuje, iż każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia i prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność zaś może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Zgodnie z przeważającym stanowiskiem doktryny art. 23 Konstytucji RP dopuszcza możliwość wprowadzenia do prawa polskiego szczególnych zasad dziedziczenia spadków, w skład których wchodzi gospodarstwo rolne.[6] Zakres ograniczeń jednak winien być podporządkowany celowi regulacji, to jest umacnianiu rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych. Jak wskazuje się w doktrynie, „Z art. 23 wyprowadzić można (…) preferencję dziedziczenia takich gospodarstw rolnych w pierwszej kolejności przez członków rodziny, którzy nimi gospodarują".[7]

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r.[8]: „Ewentualne modyfikacje ogólnych zasad prawa spadkowego dotyczące gospodarstw rolnych nie mogą być dowolne, lecz powinny służyć praktycznej realizacji zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji, zgodnie z którą gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa. Gospodarstwo rodzinne nie jest przy tym celem samym w sobie, lecz powinno stanowić efektywną formę gospodarowania". Dalej Trybunał Konstytucyjny podniósł, że „Ze zdania drugiego art. 23 Konstytucji wynika zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia w regulacji własności gospodarstw rolnych, jak również wprowadzenia do niej takich rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców", niezależnie od tego, „W przypadku dziedziczenia przedsiębiorstw (których szczególnym rodzajem są gospodarstwa rolne) interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytu-

5 Dyskusyjne jest wprowadzenie obecnie w drodze nowelizacji preambuły określającej cele wprowadzenia ustawy, która została uchwalona już 11 kwietnia 2003 r.

6 Szerzej zob. M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, Legalis 2016, komentarz do art. 23 i tam podana literatura, zob. w szczególności A. Lichorowicz, Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31.I.2001 r., „Rejent" 2001, nr 9, s. 93-94.

7 M. Safjan, L. Bosek (red.), Komentarz do Konstytucji…, *op. cit.*

8 Sygn. akt P 4/99, LEX nr 46004.

cji, może przemawiać za tym, aby w pewnych sytuacjach pozostawały one w niepodzielnym władaniu jednej tylko osoby".

Na mocy powyżej cytowanego wyroku od 14 lutego 2001 r. nie obowiązywały w Polsce ograniczenia w dziedziczeniu gospodarstw rolnych. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie tego rodzaju ograniczeń od 30 kwietnia 2016 r. poprzez nowelizację u.k.u.r. Powstaje pytanie, na ile są to zmiany istotne oraz na ile usprawiedliwione jest ograniczenie konstytucyjnej zasady swobody dziedziczenia w formie przewidzianej w u.k.u.r. Z pewnością kwestia konstytucyjności rozwiązań zawartych w ustawie będzie przedmiotem rozważań doktryny oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.[9] Jednak celem niniejszego artykułu jest przede wszystkim analiza przepisów u.k.u.r. pod kątem ich praktycznego znaczenia.

3. Pojęcie nabycie nieruchomości rolnej

Nowelizacja u.k.u.r. znacznie rozszerzyła pojęcie nabycie nieruchomości rolnej. Zgodnie z art. 2 p. 7 u.k.u.r. przez nabycie nieruchomości rolnej należy rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej „lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego". Art. 4 ust. 1 u.k.u.r. przyznający ANR prawo nabycia nieruchomości rolnych precyzuje jednocześnie pojęcie nabycie wyraźnie wyróżniając, iż jeżeli następuje ono w wyniku zasiedzenia nieruchomości rolnej, **dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne** (art. 4 ust. 1 p. 4 lit a u.k.u.r.), Agencja Nieruchomości Rolnych[10] działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Nie ma więc wątpliwości, iż dziedziczenie nieruchomości rolnych podlega przepisom u.k.u.r., w tym ograniczeniom wprowadzonym od 30 kwietnia 2016 r.

4. Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych

Zgodnie z art. 2a ust. 1 u.k.u.r. nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wyjątki od tej zasady określone są w ust. 3 art. 2a u.k.u.r. i dotyczą nabycia przez **osobę bliską zbywcy**, jednostkę samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub działającą na jego rzecz Agencję, osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumie-

9 Złożono cztery skargi – Rzecznika Praw Obywatelskich, dwóch grup posłów oraz grupy senatorów, skargi rozpatrywane łącznie przez Trybunał Konstytucyjny pod sygn. akt K 36/16, zob. http://trybunal.gov.pl/s/k-3616/.

10 Dalej: ANR.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.05

nia i wyznania oraz parki narodowe, w przypadku zakupu nieruchomości rolnych na cele związane z ochroną przyrody. Ustawa przewiduje również wyjątki ze względu na sposób nabycia, tj. w sytuacjach, w których nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego[11] oraz w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego. Nabycie nieruchomości rolnej możliwe jest też w innych przypadkach i przez inne podmioty niż wymienione powyżej, jednak wymagana jest do tego zgoda Prezesa ANR.

5. Osoba bliska – pojęcie i stosunek do kręgu dziedziczenia

Osoby bliskie wyłączone są z ograniczeń przy dziedziczeniu nieruchomości rolnych. Zgodnie z art. 2 p. 6 u.k.u.r. przez osobę bliską należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione. Zauważyć należy, iż zakres ten nie pokrywa się z kręgiem osób dziedziczących ustawowo. Różnice są niewielkie, ale pojęcie osoba bliska nie obejmuje **wnuków i dalszych zstępnych rodzeństwa, zstępnych dziadków oraz pasierbów**. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego wyłączenia. Pojęcie osoba bliska winno być w takiej sytuacji co najmniej tożsame z kręgiem osób dziedziczących ustawowo. Pominięto też osoby, które nie pozostają w związkach rodzinnych, ale są osobami bliskimi, na przykład ze względów uczuciowych. Wyeliminowano z tego kręgu osoby pozostające np. w związkach partnerskich. Jak zauważa H. Ciepła,[12] „…tym katalogiem nie objęto osób pozostających faktycznie we wspólnym pożyciu. Unormowanie to oznacza wykluczenie tych osób z korzystania z ulgowych warunków nabywania nieruchomości rolnych. Moim zdaniem może ono nasuwać wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą ochrony rodziny, zwłaszcza odnośnie do związków konkubenckich posiadających dzieci. W orzecznictwie jest bowiem ugruntowany pogląd, że konkubenci są osobami bliskimi. Brak jest też racji jurydycznych przemawiających za wyłączeniem pasierbów z katalogu osób bliskich".

6. Wyłączenie ze względu na sposób nabycia

Zgodnie z art. 2a ust. 3 p. 2 u.k.u.r. ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych nie dotyczą nabycia nieruchomości rolnej w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego. Wobec takiego zapisu ustawy pojawia się pytanie, na ile u.k.u.r. zawęża rzeczywiście nabywanie nieruchomości rolnych *mortis causa.* Bliższa analiza wykazuje, iż ograniczenia występują, jednak ich zakres jest dyskusyjny. Brzmienie art. 2a ust. 3 p. 2 u.k.u.r. wyraźnie wskazuje, iż brak ograniczeń dotyczy sytuacji, gdy mamy do czynienia z dziedziczeniem oraz z zapisem windykacyjnym.

11 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.
12 H. Ciepła, Aspekty prawne…, *op. cit*., s. 47.

Dyspozycją omawianego przypisu nie jest objęta sytuacja, gdy mamy do czynienia z zapisem zwykłym obejmującym zobowiązanie do przeniesienia własności nieruchomości rolnej. Tak więc zapis zwykły uczyniony na rzecz osoby, która nie jest osobą bliską (np. wnuk brata spadkodawcy), będzie podlegał ograniczeniom określonym przez u.k.u.r. Osoba niebędąca osobą bliską w rozumieniu u.k.u.r. mogła będzie skutecznie domagać się wykonania zapisu zwykłego wówczas, gdy spełni wymogi stawiane przed rolnikiem indywidualnym oraz powierzchnia gospodarstwa łącznie z gruntami, które może ta osoba nabyć w wyniku zapisu, nie przekroczy normy określonej w art. 2a ust. 2 u.k.u.r., tj. 300 hektarów.

Jednak przy zapisie zwykłym mamy do czynienia z pewnym paradoksem. Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w wyniku wykonania zapisu zwykłego jest czynnością między spadkobiercą a zapisobiercą. W związku z tym kategoria osoby bliskiej odnosi się nie do krewnych spadkodawcy, ale spadkobiercy. Zapisobierca musi być osobą bliską spadkobiercy wykonującego zapis, aby nie podlegać rygorom u.k.u.r., natomiast nie ma znaczenia to, czy jest osobą bliską wobec spadkodawcy.

7. Wyłączenia z obowiązków związanych z nabyciem nieruchomości rolnej

Kolejnym ograniczeniem wynikającym z nowej regulacji jest obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej, prowadzenia tego gospodarstwa osobiście. W tym okresie nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom (art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r.). Obowiązku tego nie stosuje się do podmiotów, o których mowa w art. 2a ust. 3 p. 1 u.k.u.r. (osoba bliska zbywcy) oraz do nabywców nieruchomości rolnej w przypadkach, o których mowa w art. 2a ust. 3 p. 2 u.k.u.r., tj. w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego i p. 3 (na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego). W takiej sytuacji mamy do czynienia z zakresem ograniczeń podobnym jak przy nabywaniu nieruchomości rolnej. Osoba bliska w rozumieniu ustawy oraz osoba nabywająca nieruchomość rolną w drodze dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego nie jest później ograniczona w możliwości dysponowania nabytą nieruchomością, ani nie jest zobowiązana do prowadzenia gospodarstwa rolnego.

8. Wyłączenia z prawa wykupu

To, że dana kategoria osób może nabyć nieruchomość rolną nie wyklucza prawa wykupu przysługującego ANR. Zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 1 p. 4 lit. a u.k.u.r., jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku m.in. czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, **w szczególności** zasiedzenia nieruchomości

DOI: 10.15290/sia.2016.14.05

mości rolnej, **dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego**, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, Agencja Nieruchomości Rolnych działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Z prawem nabycia związany jest także obowiązek zawiadomienia ANR o fakcie nabycia nieruchomości rolnej (art. 4 ust. 5 u.k.u.r.). Zawiadomienia o nabyciu własności nieruchomości rolnej w przypadku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, dokonuje nabywca.

Omawiane uprawnienie ANR nie przysługuje zgodnie z art. 4 ust. 4 u.k.u.r., m.in. gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje przez osobę bliską zbywcy, w wyniku dziedziczenia ustawowego albo dziedziczenia przez rolnika indywidualnego lub przez rolnika indywidualnego w wyniku zapisu windykacyjnego.

Tak więc **prawo wykupu przysługuje ANR w sytuacji, gdy osobą dziedziczącą nie jest osoba bliska w rozumieniu u.k.u.r. i jednocześnie dochodzi do dziedziczenia testamentowego, ale nie przez rolnika indywidualnego lub gdy mamy do czynienia z zapisem windykacyjnym, ale również nie na rzecz rolnika indywidualnego**. ANR prawo wykupu nie przysługuje również w sytuacji, gdy na skutek dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego doszłoby do powiększenia gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż określona w art. 5 ust. 1 p. 2 u.k.u.r. (tj. 300 ha). Natomiast raczej nie wchodziłaby w grę zgoda Prezesa ANR, gdyż musiałaby być udzielona warunkowo przed śmiercią spadkodawcy na wniosek nabywcy, który zamierza utworzyć gospodarstwo rodzinne (art. 2a ust. 4 p. 2 u.k.u.r.). Nie ma także podmiotu, który mógłby o taką zgodę wystąpić na podstawie art. 2a ust. 4 p. 1 u.k.u.r., gdyż nie ma w takiej sytuacji zbywcy, zaś zgodnie z powołanym przepisem z wnioskiem o pozwolenie do ANR może wystąpić zbywca nieruchomości rolnej.

W powyżej wskazanych sytuacjach ANR może wykonać prawo wykupu w trybie określonym w art. 4 u.k.u.r. Regulacja ta może być zastosowana tylko w niewielu przypadkach, które w praktyce jednak mogą występować – np. gdy spadkobiercą testamentowym jest osoba pozostająca w związku partnerskim z właścicielem nieruchomości rolnej. Wówczas partner musi być rolnikiem indywidualnym, aby móc dziedziczyć nieruchomość rolną po spadkodawcy oraz aby wyłączone zostało prawo wykupu przysługujące ANR. Podkreślić należy, iż nabycie w drodze dziedziczenia w sytuacji, gdy ANR przysługuje prawo wykupu wymaga zawiadomienia ANR niezwłocznie po nabyciu. A tutaj pojawia się szereg problemów praktycznych (patrz niżej).

9. Nabycie udziałów i akcji spółek w drodze dziedziczenia

Nowym rozwiązaniem wprowadzonym przez u.k.u.r. jest objęcie akcji i udziałów w spółkach, które są właścicielami nieruchomości rolnych, rygorom ograniczającym obrót – prawem pierwokupu i wykupu przysługującym ANR (art. 3a oraz art. 4 ust. 6 u.k.u.r.). Prawo wykupu przysługuje ANR również w sytuacji, gdy dochodzi do nabycia akcji i udziałów w spółkach będących właścicielami nieruchomości rolnych w drodze dziedziczenia. Dopiero od 16 sierpnia 2016 r.[13] ustawodawca rozszerzył krąg osób mających uprawnienie do nabywania akcji i udziałów w spółkach będących właścicielami nieruchomości rolnych i wprowadził identyczną regulację, jak przy prawie wykupu nieruchomości rolnych. Tak więc w okresie od 30 kwietnia do 16 sierpnia 2016 r. prawo wykupu przysługujące ANR w związku z dziedziczeniem akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego nie było ograniczone poprzez żadne wyjątki, tj. nawet wówczas, gdy spadkobiercą był rolnik indywidualny, czy też osoba bliska spadkodawcy.

Od 16 sierpnia wprowadzono do ust. 6 art. 4 odwołanie do art. 4 ust. 4 lit b-d u.k.u.r. i w ten sposób również w przypadku dziedziczenia akcji i udziałów prawo wykupu ANR nie przysługuje, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje **przez osobę bliską zbywcy**, w wyniku **dziedziczenia ustawowego** albo **dziedziczenia przez rolnika indywidualnego** oraz przez **rolnika indywidualnego w wyniku zapisu windykacyjnego**. Regulacja jest więc identyczna jak w przypadku prawa wykupu realizowanego przy zbyciu nieruchomości rolnych.

10. Spółki osobowe

U.k.u.r. wprowadza nowe rozwiązania również w przypadku spółek osobowych będących właścicielami nieruchomości rolnych. Zgodnie z art. 3b u.k.u.r. w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych,[14] która jest właścicielem nieruchomości rolnej, ANR działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej.[15] Do wykonywania tego uprawnienia stosuje się odpowiednio przepisy art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r. oraz przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu. Natomiast uprawnienie to jest wyłączone zgodnie z ust. 6 art. 3b u.k.u.r., jeżeli zamiast dotychczasowego wspólnika wspólnikiem staje się osoba jemu bliska lub nowym wspólnikiem staje się osoba bliska któregokolwiek ze wspólników.

13 Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2016, poz. 1159) obowiązująca od 16 sierpnia 2016 r.

14 Dz.U. z 2013 r. poz. 1030, z późn. zm.

15 Zgodnie z ust. 2 art. 3b u.k.u.r. równowartość pieniężną ANR określa przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.05

Niestety w przypadku spółek osobowych ustawodawca nie naprawił ewidentnego błędu w postaci pominięcia wyłączenia z omawianej regulacji dziedziczenia ustawowego praw i obowiązków w spółkach osobowych. Stosowne zmiany wprowadzone zostały w przypadku spółek kapitałowych i obowiązują od 16 sierpnia 2016 r., natomiast brak takich zmian w przypadku spółek osobowych, co nie ma żadnego uzasadnienia. Ustawodawca zapomniał o dziedziczeniu akcji i udziałów w spółkach kapitałowych i naprawił swój błąd nowelizując u.k.u.r., jednak konieczna jest również analogiczna zmiana w przypadku spółek osobowych. Mamy w obecnym stanie prawnym inny reżim dziedziczenia udziałów w spółce w ograniczoną odpowiedzialnością, inny w przypadku praw i obowiązków np. w spółce jawnej, gdzie prawo wykupu nieruchomości rolnej należącej do takiej spółki przysługuje ANR bez żadnych wyjątków.

11. Zawiadomienie ANR – podmiot zobowiązany, termin oraz skutek

Zgodnie z art. 4 u.k.u.r. przewidującym prawo wykupu ANR po stronie nabywcy powstaje obowiązek zawiadomienia ANR o nabyciu nieruchomości rolnej w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego. Podobnie art. 3b ust. 3 u.k.u.r. przewiduje, iż spółka osobowa będąca właścicielem nieruchomości rolnej, jest obowiązana powiadomić ANR o zmianie bądź przystąpieniu nowego wspólnika do tej spółki w terminie miesiąca od dnia dokonania czynności prawnej, w wyniku której nastąpiła zmiana bądź przystąpienie wspólnika. W pozostałych przypadkach – np. dziedziczenie testamentowe przyjaciela spadkodawcy (wspólnika spółki jawnej), spółka ma obowiązek zawiadomienia o tym niezwłocznie. Jednak nie wiadomo jak realizować ten przepis. Spółka – czyli działający w jej imieniu wspólnik, ma zawiadomić niezwłocznie o zmianie wspólnika – np. na skutek dziedziczenia. Jednak dziedziczenie ma skutek z momentem śmierci spadkodawcy, zgodnie z art. 926 k.c. spadek nabywa się z chwilą śmierci spadkodawcy. Zgodnie z art. 981^1 § 1 Kodeksu cywilnego, przedmiot zapisu windykacyjnego przechodzi z chwilą śmierci spadkodawcy na zapisobiorcę windykacyjnego. Wspólnik spadkodawcy musiałby przede wszystkim mieć wiedzę o tym, kto dziedziczy po spadkodawcy. Zaś np. w przypadku testamentu, który zostanie odnaleziony po kilku miesiącach od śmierci spadkodawcy, termin *niezwłocznie* nie zostanie dotrzymany, jeżeli będziemy brali pod uwagę moment dziedziczenia. Czy początkowy bieg terminu określonego jako *niezwłoczny* należy więc uznać moment dowiedzenia się o przejściu praw i obowiązków w spółce na nową osobę, czy też chwilę prawnego potwierdzenia tego faktu, np. poprzez prawomocne stwierdzenie wykupu praw do spadku lub poświadczenie dziedziczenia? A jeżeli jest to spółka dwuosobowa i w wyniku np. wypadku samochodowego obaj wspólnicy zginą, zaś nie będą po nich dziedziczyły osoby bliskie w rozumieniu u.k.u.r., wówczas nie ma podmiotu, który mógłby powiadomić o nabyciu praw i obowiązków w spółce. Czy w takiej sytuacji nie dojdzie do dziedzi-

czenia nieruchomości rolnej, to jest czy w skład spadku nie wejdzie nieruchomość rolna? W obecnym stanie prawnym trudno jednoznacznie odpowiedzieć na takie pytania. Wobec brzmienia art. 9 u.k.u.r. nie jest możliwe przesądzenie, czy brak zawiadomienia łączy się z nieważnością wejścia spadkobierców do spółki osobowej, czy też nie ma takich skutków.

W przypadku spółki kapitałowej o dziedziczeniu akcji lub udziałów zawiadamia nabywca – tak należy interpretować ust. 6 art. 4 u.k.u.r. w związku z ust. 5 tegoż artykułu. Jednak również w takim wypadku spadkobierca może nie być świadomy, że odziedziczył jakieś akcje lub udziały w spółce, może nie mieć wiedzy, czy ta spółka posiada nieruchomości rolne. W przypadku spółki akcyjnej nawet nie ma instrumentów, które mogłyby mu umożliwić żądanie od zarządu spółki udzielenia takich informacji.

Uwagi odnośnie niezwłocznego obowiązku zawiadomienia o dziedziczeniu odnoszą się oczywiście do wszystkich sytuacji, gdy dziedziczenie ma miejsce. Racjonalnie byłoby odnieść termin zawiadomienia co najmniej do momentu powzięcia informacji o dziedziczeniu nieruchomości rolnych przez spadkobiercę, na którym ciąży taki obowiązek.

12. Sankcja nieważności

Rygor niezastosowania się do regulacji u.k.u.r. określa art. 9 tej ustawy. W myśl powołanego przepisu nabycie nieruchomości rolnej, udziału bądź części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, nabycie akcji i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne. W szczególności nieważne jest m.in. dokonanie czynności prawnej bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu lub bez powiadomienia ANR – w przypadku określonym w art. 3b i art. 4 ust. 1 u.k.u.r. Zatem niezastosowanie się do regulacji u.k.u.r. ma doniosłe konsekwencje. Prowadzi to nieważności wykupu nieruchomości rolnej bądź akcji i udziałów w spółce prawa handlowego. Niejasność przepisów powoduje jednak trudności w ich przestrzeganiu.

13. Wnioski

Zastanawiając się nad celami nowelizacji u.k.u.r. w zakresie dziedziczenia odwołać się można raz jeszcze do ogólnych wytycznych wskazanych przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 1 u.k.u.r. ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia

DOI: 10.15290/sia.2016.14.05

działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Trudno we wprowadzonych rozwiązaniach znaleźć rozwiązania rzeczywiście realizującego tak postawione cele. W większości przypadków mamy do czynienia z dziedziczeniem ustawowym, zaś to praktycznie pozostało poza sferą działania u.k.u.r. Jeżeli chodzi o dziedziczenie testamentowe – to ograniczenie w tym zakresie swobody dysponowania majątkiem na wypadek śmierci budzi duże wątpliwości. Dziedziczenie testamentowe nieobejmujące osób bliskich (w rozumieniu u.k.u.r.) zdarzało się będzie rzadko i będzie z pewnością spowodowane szczególnymi sytuacjami życiowymi – np. przeznaczeniem majątku w testamencie partnerowi życiowemu, z którym nie wiąże rolnika więź formalna. Ograniczanie w takiej sytuacji swobody testowania budzi poważne wątpliwości, z pewnością zaś nie może być realnym instrumentem kształtowania struktury rolnej w Polsce. Incydentalne ograniczanie woli testatora, bez uzasadnienia – gdyż takiego uzasadnienia nie może być w takim wypadku – uznać należy za nieuzasadnione i sprzeczne z zasadą swobody testowania, gwarantowaną przez art. 64 Konstytucji.

Ograniczenia dziedziczenia są możliwe, jako jasny, klarowny instrument polityki państwa wobec rolnictwa. Natomiast konstrukcja u.k.u.r. w tym zakresie nie spełnia i nie może spełniać żadnej roli określonej w preambule ustawy, ma niewielkie znaczenie praktyczne, jednak może bardzo komplikować losy ludzkie w szczególnych wypadkach – przede wszystkim w przypadku dziedziczenia testamentowego przez dalszych krewnych (np. wnuków rodzeństwa) oraz w przypadku dziedziczenia przez przyjaciół, opiekunów, partnerów.

Istotnym postulatem *de lege ferenda* jest wycofanie się ustawodawcy z ograniczenia dziedziczenia gospodarstw rolnych w tym kształcie, w jakim jest ujęte to w u.k.u.r. Docelowo do rozważenia są ograniczenia w dziedziczeniu gospodarstw rolnych, jednak winny być one ukierunkowane, zgodnie z Konstytucją, na ochronę gospodarstw rodzinnych, wprowadzające preferencje w dziedziczeniu osobom stale pracującym od wielu lat w gospodarstwach rolnych. Tego rodzaju rozwiązania, po gruntownym przygotowaniu i dogłębnej dyskusji, mogłyby być podstawą do przyszłych zmian w kształcie dziedziczenia gospodarstw rolnych.

Rozwiązania szczegółowe również budzą szereg wątpliwości. Tryb zawiadamiania w przypadku prawa nabycia realizowanego w sytuacji, gdy mamy do czynienia z dziedziczeniem jest określony w sposób wysoce nieprecyzyjny. Nie wiadomo, w jaki sposób realizować obowiązek niezwłocznego zawiadomienia ANR o nabyciu nieruchomości, w sytuacji np. gdy dopiero w wyniku postępowania sądowego okaże się, czy testament stanowiący podstawę dziedziczenia jest ważny. Nabycie następuje z chwilą śmierci spadkodawcy, zaś ustawa nie pozwala na uzależnienie terminu zawiadomienia od np. stwierdzenia nabycia spadku lub poświadczenia dziedzicze-

nia. Podobnie niezrozumiałe jest zróżnicowanie sytuacji prawnej osób dziedziczących udziały i akcje w spółkach kapitałowych i sytuacji osób dziedziczących całość praw i obowiązków w spółkach osobowych.

Ustawa wymaga pilnej interwencji ustawodawcy i zmiany (doprecyzowania) szeregu kwestii szczegółowych, aby mogła być stosowana w sposób bezpieczny. Natomiast z pewnością system nabywania nieruchomości rolnych w Polsce i ewentualne ograniczenia w tym zakresie – to kwestia wymagająca przemyślenia i rozważnych zmian ustawodawczych wprowadzanych z rozmysłem i bez pośpiechu.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.05

NEW REGULATIONS PERTAINING TO INHERITANCE OF AGRICULTURAL FARMS UNDER THE ACT ON THE FORMATION OF AGRICULTURAL SYSTEM, AS AMENDED

Keywords: formation of agricultural system, agricultural real estate inheritance, agricultural farm

The Act on the Termination of Sale of Real Estate Owned by the Agricultural Property Stock of the State Treasury and on the Change of Certain Acts of 14 April 2016 thoroughly amended the Act on the Formation of Agricultural System of 11 April 2003, due to the introduction of entirely new principles of agricultural land acquisition. It considerably broadened the scope of the Act's application, incorporating into it, inter alia, acquisition of real estate resulting from inheritance or specific bequest. Limitations do not pertain to the bequeather's close relatives or in the case of intestacy. The fulfillment of the aims of the Act can hardly be noticed in the new resolutions concerning inheritance, while the turnover in the case of the testamentary inheritance is unnecessarily complicated. Imprecise regulations of the Act do not state how and when the obligation to inform the Agency of Agricultural Real Estate about the acquisition of the real estate by inheritance should be fulfilled. Moreover, regulations concerning inheritance of stocks and shares in capital companies and rights and responsibilities in partnerships require the legislator's intervention.

Bibliografia:

Bieluk J., Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016.

Bieranowski A., Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi *de lege ferenda*, „Rejent" 2016, nr 5.

Ciepła H., Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Rejent" 2016, nr 9.

Czerwińska-Koral K., Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi, „Rejent" 2016, nr 6.

Grykiel J., Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Monitor Prawniczy" 2016, nr 12.

Lichorowicz A., Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31.I.2001 r., „Rejent" 2001, nr 9.

Maj K., Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, rok I, nr 2.

Pisuliński J., O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi, „Rejent" 2016, nr 5.

Safjan M., Bosek L. (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, komentarz do art. 23.

Truszkiewicz Z., Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2.

Rafał Michałowski[1]

Nowy kształt przetargu pisemnego przy sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Regulacja prawna przetargu w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[2] została poddana daleko idącej przebudowie w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.[3] Zmiany w regulacji u.g.n.r. wprowadzone przepisami u.w.s.n.r. w zakresie przetargu modyfikują również co do istoty tryb konkursu ofert (przetargu ofert pisemnych).

W dużym stopniu zmieniona, obowiązująca od 30 kwietnia 2016 r. regulacja u.g.n.r. oparta jest na nowelizacji u.g.n.r., która miała być wprowadzona w życie przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.,[4] co jednak nie nastąpiło w związku z uchwaleniem u.w.s.n.r. i uchyleniem, na mocy jej art. 15 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.

Przetarg pełni zasadniczą rolę w obrębie regulacji sprzedaży i dzierżawy nieruchomości z Zasobu. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. Agencja gospodaruje Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa[5] w pierwszej kolejności wydzierżawiając albo sprzedając nieruchomości rolne na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych, na zasadach określonych w dziale 6 (dotyczącym sprzedaży) albo w dziale 8 (dotyczącym dzierżawy). Przepis art. 24 ust. 1 zawiera katalog czynności, których może dokonywać Agencja w odniesieniu do nieruchomości z Zasobu. O ile z regulacji tej (wespół z innymi przepisami u.g.n.r., w szczególności zawartych w kolejnych ustępach art. 24 dotyczących różnych form nieodpłatnego przekazania nieruchomości Zasobu) można wyciągnąć wniosek, że katalog czynności obrotu nieruchomościami z ZWRSP ma charakter zamknięty i innych czynności poza dopuszczonymi przepisami Agencja dokonywać nie może (przykładowo – niedo-

1 Uniwersytet w Białymstoku.
2 Ustawa z dnia 19 października 1991 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 1491, przywoływana jako u.g.n.r.
3 Dz.U. z 2016 r., poz. 585, przywoływana jako u.w.s.n.r.
4 Dz.U. z 2015 r., poz. 1433.
5 Określanego dalej jako Zasób bądź ZWRSP.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.06

puszczalne byłoby *de lege lata* oddanie nieruchomości z ZWRSP w użytkowanie wieczyste) pod rygorem nieważności tak dokonanej czynności, to z pewnością z samej treści art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. wprawdzie można wywieść normę nakazującą w pierwszej kolejności podjąć próbę rozdysponowania nieruchomości na cele tam wskazane, ale trudno byłoby przyjąć, że z jej naruszeniem skojarzona jest sankcja nieważności czynności prawnej. Sankcję tę można powiązać jedynie z naruszeniem szczegółowych reguł dysponowania nieruchomościami z Zasobu. Takie zaś można odnaleźć przykładowo w obrębie uregulowania trybu i warunków sprzedaży nieruchomości z ZWRSP. Zgodnie z art. 29 ust. 2 u.g.n.r. nieruchomości z ZWRSP nie sprzedane w innym przewidzianym w ustawie trybie podlegają sprzedaży w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacja), z tym że nieruchomości rolne podlegają w pierwszej kolejności sprzedaży w trybie przetargu, w którym mogą uczestniczyć wyłącznie podmioty, o których mowa w ust. 3b (przepis ten zawiera katalog podmiotów, które Agencja może wskazać jako uczestników procedury ograniczonej). Przepis art. 29 ust. 2 nakłada więc obowiązek przeprowadzenia przetargu ograniczonego jako procedury następującej bezpośrednio po opublikowaniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, o którym mowa w art. 28 u.g.n.r. Sposób sformułowania art. 29 ust. 2 u.g.n.r. nie uzasadnia przy tym stwierdzenia, że procedura zbycia nieruchomości ogłoszona bezpośrednio po wykazie nieruchomości musi być przetargiem ustnym. Przepis ten wprost wskazuje, że chodzi o przetarg „bezprzymiotnikowy", a więc *lege non distinguente*, może to być według uznania Agencji albo publiczny przetarg ustny albo konkurs ofert.

Jeśli w odniesieniu do danej nieruchomości rolnej komuś przysługiwałoby pierwszeństwo w nabyciu, to przed ogłoszeniem przetargu Agencja powinna stworzyć możliwość nabycia nieruchomości w pierwszej kolejności, nawet jeśli nie spełnia on kryteriów pozwalających na uznanie go za rolnika indywidualnego.[6] Wniosek ten znajduje uzasadnienie w treści art. 29 ust. 2, który nakazuje zastosowanie procedury przetargowej ograniczonej względem nieruchomości, które – rozłącznie – nie zostały sprzedane w trybie pierwszeństwa ani nie podlegają sprzedaży w trybie pierwszeństwa. Jasno stąd wynika, że chodzi nie tylko o sytuacje, w których nie ma nikogo uprzywilejowanego pierwszeństwem, zaś pierwsza próba sprzedaży bezpośrednio po ogłoszeniu wykazu ma być przetargową procedurą ograniczoną. Również wtedy, gdy istnieje podmiot uprzywilejowany pierwszeństwem, Agencja ma obowiązek zaproponować mu nabycie nieruchomości, a w sytuacji gdy osoba ta nie skorzysta z pierwszeństwa, należy następnie obligatoryjnie zorganizować przetarg ograniczony skierowany do podmiotów wskazanych w art. 29 ust. 3b u.g.n.r.

6 Nie można zapominać, że osoba taka nie podlega ograniczeniom wynikającym z ustawy z dnia 11 kwietnia 2013 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm., przywoływana dalej jako u.k.u.r.), co w szczególności dotyczy obowiązku uzyskania zezwolenia Prezesa ANR, o którym mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r.).

Z naruszeniem wymogu zorganizowania przetargu ograniczonego w przypadku podjęcia próby zbycia nieruchomości rolnej przez ANR, mając na względzie brzmienie art. 29c u.g.n.r., należy wiązać sankcję nieważności „czynności dotyczącej zbycia", jak stanowi ów przepis. Temu przepisowi należy poświęcić kilka uwag zaznaczając, że jego kompleksowa analiza wina być przedmiotem odrębnego opracowania.

Art. 29c u.g.n.r. stanowi powtórzenie regulacji o tym samym numerze artykułu, wprowadzonej ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która to regulacja nie weszła w życie w związku z jego uchyleniem przez art. 15 u.w.s.n.r. Jest to chyba pierwsze w polskim systemie prawnym uregulowanie szczególne, wprost wiążące sankcję nieważności czynności prawnej między innymi z wadliwością procedury przetargowej poprzedzającej zawartą w jej rezultacie umową. Skutek ten wiązano dotychczas z art. 58 § 1 k.c.[7] Nie do końca jasne jest, czy prawodawca celowo posługuje się zwrotem „czynność dotycząca zbycia nieruchomości" dla określenia zakresu czynności, których dotyczy przewidziana w art. 29c sankcja. Wydaje się, że można, dokonując wykładni tego wyrażenia, nawiązać do sformułowania art. 37 § 1 pkt 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego,[8] zgodnie z którym zgoda małżonka jest potrzebna w razie dokonania przez drugiego m.in. „czynności prawnej prowadzącej do zbycia nieruchomości". W doktrynie podkreśla się, że skoro mowa w tym przepisie nie o czynności zbycia, ale prowadzącej do zbycia, to chodzi o czynności nie tylko powodujące bezpośrednio transfer własności, ale też takie czynności, dopiero w następstwie których mają być dokonane czynności powodujące ów skutek, jak np. złożenie oferty, umowa przedwstępna.[9] Wydaje się, że zbieżny wniosek aktualny jest na tle art. 29c u.g.n.r. mimo użycia tam innego sformułowania niż zawartego w art. 37 § 1 ust. 1 k.r.i.o. Skoro mowa w art. 29c u.g.n.r. o nieważności czynności dotyczącej zbycia nieruchomości, bez wyjaśnienia co w tym kontekście ma oznaczać słowo „dotyczy", to należy się odwołać do jego znaczenia w języku ogólnym. Zgodnie z definicją słownikową terminu „dotyczyć" znaczy on tyle, co „odnosić się do kogo, do czego", „mieć z czym związek".[10] Skoro więc chodzić ma nie tylko o ściśle ujmowane czynności zbycia, ale o czynności zaledwie mające związek ze zbyciem, czy też do zbycia się odnoszące to można uznać za uzasadniony na gruncie reguł znaczeniowych języka ogólnego wniosek o szerokim zakresie czynności objętych zakresem art. 29c u.g.n.r. Odnosząc te ustalenia do przetargowego trybu zawarcia umowy sprzedaży z ZWRSP wskazać należy, że przy takim szerokim ujęciu zwrotu „czynności dotyczące zbycia" za nieważne moż-

7 Por. R. Trzaskowski, Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem, Warszawa 2014, s. 196 i nast.

8 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2015 r. poz. 2082, przywoływany jako k.r.i.o.

9 J. Gudowski, [w:] Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, K. Piasecki (red.), Warszawa 2011, Lex – wersja elektroniczna, komentarz do art. 37, teza 19.

10 Zob. hasło „dotyczyć" [w:] Słownik języka polskiego, W. Doroszewski (red.), dostępny pod adresem: http://sjp.pwn.pl/doroszewski/dotyczyc;5422558.html (data dostępu: 25.11.2016 r.).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.06

na uznać już dokonane w warunkach sprzeczności z ustawą czynności złożenia oferty i jej wyboru przez organizatora w aspekcie powstania (jako ich następstwa) egzekwowalnego roszczenia o zawarcie umowy będącej celem przetargu (zob. art. 70^2 §3 k.c. oraz art. 70^3 § 3 k.c.).[11]

Na marginesie wypada zauważyć, że w związku z nowo wprowadzoną regulacją art. 29c u.g.n.r. należy zrewidować prezentowane dotychczas w orzecznictwie i w doktrynie stanowisko dotyczące konsekwencji naruszenia przez Agencję pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Zgodnie z dominującym zdecydowanie w piśmiennictwie i orzecznictwie poglądem, w takiej sytuacji rozważać można jedynie odpowiedzialność odszkodowawczą Agencji.[12] Szeroki zakres zastosowania art. 29c u.g.n.r. uzasadnia obecnie stanowisko, że objęte nim są również następstwa naruszenia pierwszeństwa.

Prawodawca nadał zupełnie nowy kształt regulacji przetargu pisemnego. Dotychczas przetarg pisemny zgodnie z obowiązującym wcześniej art. 29 ust. 3 u.g.n.r. mógł być zorganizowany w przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi. Z przepisów u.g.n.r. przed nowelizacją nie wynikało, jakie kryteria oceny korzystności ofert może uwzględnić organizator przetargu. Porównawczo można wskazać, że na tle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami również dopuszcza się zorganizowanie przetargowej procedury pisemnej, a ustawodawca ogranicza się do wskazania, że procedura pisemna ma na celu wybór najkorzystniejszej oferty podczas gdy ustna – najwyższej ceny.[13] Mimo tego, że nie wynikało to wprost z przepisów, w tym zwłaszcza z art. 29 ust. 3 u.g.n.r. w dotychczasowym brzmieniu, należało przyjąć, że kryteria uzasadniające wszczęcie procedury pisemnej (determinujące kryteria oceny ofert złożonych w toku takiej procedury) powinny być obiektywnie weryfikowalne, niezależne od czysto subiektywnej oceny organizatora i musiały – *verba legis* – dotyczyć względów gospodarczych. Można tu przykładowo wskazać, że kryterium tym mógł być proponowany sposób zagospodarowania nieruchomości, czy liczba deklarowanych do zatrudnienia pracowników albo też warunki wykupu przynależności związanych ze sprzedawanym gruntem. Nie sposób też nie przyjąć, aby pozacenowe kryteria oceny ofert nie były następnie uwzględnione w postanowieniach umowy sprzedaży, dla zawarcia której zorganizowano przetarg. Tak więc

11 W doktrynie prezentowane jest m. innymi stanowisko (dyskusyjne), że wskutek złożenia i wyboru oferty w procedurze pisemnej bądź też wskutek złożenia oferty i udzielenia przybicia w toku procedury ustnej dochodzi do powstania zobowiązania mającego charakter zobowiązania z umowy przedwstępnej; por. poglądy przywołane przez P. Machnikowskiego, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, E. Gniewek i P. Machnikowski (red.), Warszawa 2013, s. 194

12 Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 149, uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., III CZP 95/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 121.

13 Por. A. Tułodziecki, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2015, s. 181; K. Stefaniuk, Wybór formy przetargu i jego ogłoszenie oraz wniesienie wadium w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami, „Rejent" 1999, nr 10, s. 93.

pozacenowe kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej były podstawą dla określenia treści stosunku prawnego sprzedaży.

Kryteria pozacenowe w przetargu pisemnym współwystępowały zawsze jednak obok kryterium wysokości ceny, występującego w każdym przetargu niezależnie od jego postaci (ustny, pisemny, ograniczony, nieograniczony). Ta dość oczywista konstatacja znajduje potwierdzenie choćby w treści przepisów regulujących tryb przetargu przy sprzedaży nieruchomości ZWRSP.[14] Wniosek taki uzasadniają postanowienia rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r., takie jak: treść § 13 pkt 3 stanowiącego, że przetarg ofert uważa się za nierozstrzygnięty, gdy żaden z uczestników nie zaoferował co najmniej ceny wywoławczej; § 19 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym oferta w przetargu pisemnym powinna określać oferowaną cenę i warunki jej zapłaty, § 21 ust. 1 pkt 3, zgodnie z którym komisja przetargowa odrzuca ofertę jeśli uczestnik nie zaoferował co najmniej ceny wywoławczej. Postanowienia te wyraźnie wskazują na to, że wysokość ceny, za którą następuje nabycie nieruchomości w toku procedury pisemnej była na gruncie dawnego stanu prawnego kształtowana w toku rywalizacji uczestników procedury.

W razie zaś zgłoszenia w toku tego rodzaju procedury równorzędnych ofert, zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 29 ust. 3 u.g.n.r. pierwszeństwo miała osoba podlegająca przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz pracownik i spółka pracowników zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, nabywający nieruchomość rolną w celu powiększenia albo utworzenia gospodarstwa rolnego. Jeżeli więcej niż jednemu z oferentów przysługiwało pierwszeństwo, nabywcę ustalało się dokonując wyboru tego spośród oferentów, który dawał najlepszą gwarancję należytego prowadzenia gospodarstwa. Jak widać, kryterium nie związane bezpośrednio z postanowieniami przyszłej umowy sprzedaży ustawodawca przewidział jako subsydiarne, a znajdowały one zastosowanie w razie gdyby kryteria wskazane w ogłoszeniu o przetargu jako decydujące o korzystności oferty spełnione były w tym samym stopniu przez co najmniej 2 uczestników. Z uwagi jednak na bardzo ograniczony zakres zastosowania wskazanych kryteriów stosowanych w razie równorzędności ofert przetargowych, najistotniejsze znaczenie w takich przypadkach (tj. równorzędności ofert) z uwagi na najszerszy zakres zastosowania miał § 22 ust. 4 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r., zgodnie z którym jeżeli ze względu na równorzędność ofert wybór jest utrudniony, komisja przetargowa przeprowadza dodatkowy przetarg ustny, który jest ograniczony do uczestników przetargu, którzy złożyli te oferty.

14 Rozporządzenie 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), dalej przywoływane jako rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2012 r.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.06

Zupełnie pozbawiony natomiast znaczenia w perspektywie kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej w razie złożenia równorzędnych ofert – zarówno w stanie prawnym uprzednio obowiązującym, jak i obecnie – jest wciąż formalnie obowiązujący art. 29 ust. 3c u.g.n.r. Zgodnie z jego treścią, jeżeli z nieruchomością będącą przedmiotem przetargu związane są miejsca pracy na terenie gminy uznanej na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu) za zagrożoną szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, w razie zgłoszenia równorzędnych ofert, nabywcę ustala się dokonując wyboru tego spośród oferentów, który gwarantuje zorganizowanie największej liczby miejsc pracy i utrzymanie ich przez okres co najmniej pięciu lat. Już od 1 stycznia 2006 r. w polskim systemie prawnym nie ma przepisów określających, które gminy kwalifikują się jako zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym,[15] co oznacza, że nie ma możliwości jego zastosowania. Budzi zdziwienie, że prawodawca przy okazji dotychczas dokonywanych zmian regulacji u.g.n.r., które miały miejsce po 1 stycznia 2006 r., nie uporządkował przepisów zawartych w art. 29 u.g.n.r. i nie doprowadził do uchylenia jego ustępu 3c.

W obecnym stanie prawnym przetarg pisemny wg u.g.n.r. ma diametralnie odmienną konstrukcję niż dotychczas. Więcej – jego konstrukcja jest odmienna od przewidzianych w innych aktach prawnych procedur określanych przez prawodawcę terminem „przetarg pisemny". Zgodnie z art. 29 ust. 3 u.g.n.r. w brzmieniu obowiązującym od 30 kwietnia 2016 r., Agencja może przeprowadzić przetarg ofert pisemnych (konkurs ofert) na sprzedaż nieruchomości rolnych, w którym:

1) mogą uczestniczyć wyłącznie podmioty, o których mowa w ust. 3b;

2) nieruchomość rolna jest nabywana za cenę w wysokości wartości tej nieruchomości, określonej przy zastosowaniu sposobów jej ustalania przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami, powiększoną o koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży;

3) kryteriami wyboru najkorzystniejszej oferty mogą być w szczególności:

   a) odległość gospodarstwa rolnego oferenta od zbywanej nieruchomości Zasobu,

   b) powierzchnia nieruchomości rolnych nabytych lub wydzierżawionych z Zasobu,

   c) intensywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta.

15 Z dniem 31 grudnia 2005 r., zgodnie z art. 149 ust. 2 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001 ze zm.) utraciły moc wydane na podstawie art. 37h ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 58, poz. 514) przepisy wykonawcze określające powiaty (gminy) zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym.

O ile przed nowelizacją Agencja mogła zorganizować przetarg ustny (licytację) oraz pisemny (przetarg ofert) i obydwie postaci procedury mogły mieć postać procedury ograniczonej bądź też nieograniczonej, to obecnie konkurs ofert może mieć jedynie postać procedury ograniczonej, co wynika wyraźnie z brzmienia art. 29 ust. 3 pkt 1 u.g.n.r.. Z żadnego innego przepisu nie sposób wysnuć wniosku, aby konkurs ofert mógł być skierowany do dowolnie szerokiego kręgu podmiotów. Stąd obecnie zgodnie z przepisami u.g.n.r. przetarg ustny może mieć charakter ograniczony bądź nieograniczony, zaś pisemny jest procedurą ograniczoną.

Powyżej już zaznaczono, że w poprzednim stanie prawnym jedynym kryterium dopuszczalności zorganizowania konkursu ofert było jego „uzasadnienie względami gospodarczymi", jak wprost stanowił art. 29 ust. 3 u.g.n.r. w poprzednim brzmieniu. Obecnie prawodawca, co należy podkreślić, nie stosuje żadnego generalnego (choćby niedookreślonego) kryterium dopuszczalności wszczęcia procedury pisemnej. Ogranicza się tylko do wskazania w pkt 3 ust. 3 art. 29 przykładowych kryteriów oceny złożonych przez uczestników propozycji zawarcia umowy. W rzeczywistości wydaje się, że jedynym wymogiem dopuszczalności konkurs ofert jest tylko to, aby przybrał on zgodnie z art. 29 ust. 3 *in principio* u.g.n.r. postać procedury ograniczonej do podmiotów wskazanych w ust. 3b art. 29 u.g.n.r. i samo przeprowadzenie konkursu ofert oraz kryteria oceny złożonych ofert znajdowały uzasadnienie w świetle zasad prawidłowej gospodarki w kontekście art. 6 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r., zgodnie z którym Agencja wykonuje zadania w zakresie tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nawet gdyby jednak uznać, że w okolicznościach konkretnego przypadku zorganizowanie takiej procedury było niecelowe, to w razie formalnej zgodności procedury z kryteriami zawartymi w art. 29 ust. 3 u.g.n.r. nie byłoby jakichkolwiek podstaw do uznania, że zawarta w wyniku tak przeprowadzonej procedury umowa sprzedaży byłaby nieważna na podstawie art. 29c u.g.n.r.[16] Skutek taki można by rozważać wówczas, gdyby zastosowane w konkretnym przypadku kryteria oceny ofert były inne niż wymienione w treści art. 29 ust. 3 pkt 3 u.g.n.r. i jednocześnie w sposób oczywisty dyskryminowałyby niektórych spośród uczestników czy też uprzywilejowały innych albo byłyby one całkowicie i w zupełnie oczywisty sposób oderwane od okoliczności istotnych z perspektywy cech uczestników postępowania, o których mowa w art. 29 ust. 3b u.g.n.r. albo obiektywnie uzasadnionych okoliczności zamierzonej umowy sprzedaży.

16 Trzeba zwrócić uwagę na to, że na gruncie u.g.n. dokonanie czynności prawnej sprzecznej z wyartykułowaną w jej art. 12 zasadą prawidłowej gospodarki nie może być podstawą dla uznania jej za nieważną; por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2009 r., sygn. akt II CSK 589/08 „Zasady prawidłowej gospodarki, o których jest mowa w art. 12, nie tworzą imperatywnych norm powszechnie obowiązujących, a ich naruszenie (gdy chodzi o przeznaczenie danej nieruchomości do sprzedaży czy wybór formy przetargu) nie powoduje nieważności przetargu ani też umowy zawartej w następstwie jego przeprowadzenia". Wnioski te są aktualne również na tle art. 29 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.06

Najbardziej uderzająca, jeśli chodzi o „innowacyjność" w podejściu prawodawcy do konstrukcji przetargowego trybu zbywania nieruchomości publicznych jest eliminacja – w obowiązującym *de lege lata* uregulowaniu konkursu ofert – wysokości ceny nieruchomości jako przedmiotu rywalizacji uczestników postępowania. Zgodnie z art. 29 ust. 3 *in principio*, w ramach konkursu ofert cena nabycia nieruchomości rolnej jest określona z góry przez Agencję na etapie wszczęcia procedury przetargowej według ustawowych kryteriów. W przeciwieństwie do uregulowania przetargu w u.g.n. czy też mającego walor uniwersalny w zakresie zawierania umów uregulowania aukcji i przetargu[17] w Kodeksie cywilnym, w przypadku konstrukcji z art. 29 ust. 3 u.g.n.r. rywalizacja uczestników procedury określonej jako przetarg nie dotyczy w żadnym razie wysokości przedmiotu świadczenia kupującego. Ustawodawca z góry wskazuje, jak ta wysokość ma być określona i czyni to całkowicie niezależnie od zachowania uczestników procedury. Innymi słowy, uczestnik konkursu ofert nie określa w złożonej przez siebie ofercie wysokości świadczenia (ceny), które gotów byłby spełnić w zamian za przeniesienie na jego rzecz własności nieruchomości. Co za tym idzie – w procedurze tej nie występuje taki element jak cena wywoławcza, ponieważ – pojęciowo – zakłada to zależność ostatecznej wysokości ceny nieruchomości od zachowania uczestników postępowania.

Tak jak przetarg i aukcja w kodeksie cywilnym czy też – jeśli chodzi o szczególne uregulowania – w u.g.n. – konkurs ofert zgodnie z u.g.n.r. jest postępowaniem wielostronnym, ponieważ jego założeniem jest uczestnictwo wielu podmiotów ubiegających się o zawarcie umowy,[18] których sytuacja prawna jest zależna od sytuacji innych uczestników. Jest to również postępowanie eliminacyjne, gdyż pomimo uczestnictwa (potencjalnie) wielu podmiotów, umowa może zostać zawarta tylko z jednym z nich. Procedura konkursu ofert nie spełnia podstawowej dla przetargu funkcji optymalizacji wysokości świadczenia należnego organizatorowi procedury od jej uczestnika. Wysokość świadczenia zwycięskiego uczestnika konkursu ofert w zawartej przez niego umowie sprzedaży, którym to świadczeniem jest zapłata ceny nabycia nie jest objęta rywalizacją uczestników postępowania. Jeśli by poddać analizie co określa „oferta" uczestnika przetargu pisemnego wg art. 29 ust. 3 u.g.n.r., czy też, innymi słowy, co może „zaproponować" organizatorowi uczestnik konkursu ofert, to okaże się, że – patrząc przez pryzmat postanowień umowy sprzedaży, dla zawarcia której organizuje się postępowanie – treść propozycji oferenta

17 W kodeksie cywilnym od dnia 25 września 2003 r. w związku z nowelizacją k.c. ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 408) dotychczasowy przetarg pisemny określony został jako przetarg, zaś przetarg ustny – jako aukcja. W obrębie regulacji u.g.n. oraz u.g.n.r. zachowana jest jednak nomenklatura, w ramach której przetarg jest określeniem zbiorczym obejmującym zakresem procedurę ustną i pisemną.

18 Konstatacji tej nie zmienia postanowienie § 18 zdania 1 rozporządzenia z 30 kwietnia 2012 r., zgodnie z którym przetarg ofert przeprowadza się także w przypadku, gdy wpłynęła tylko jedna oferta spełniająca warunki określone w ogłoszeniu o przetargu. Mówiąc o charakterze wielostronnym postępowania chodzi o jego cechę typową, modelową, której nie zmieniają ewentualnie przypadki, które raczej należy postrzegać jako wyjątkowe (nietypowe) jakkolwiek objęte regulacją właściwą raczej dla innych, typowych przypadków.

jest zupełnie indyferentna. Kwestie, które są podstawą dla wyłonienia zwycięskiego uczestnika postępowania nie mają jakiegokolwiek związku z treścią umowy sprzedaży zawieraną w następstwie procedury przetargowej, w tym przede wszystkim z rodzajem i rozmiarem obowiązków nabywcy. Nie sposób bowiem przełożyć kryteria oceny korzystności oferty uczestnika na treść stosunku prawnego generowanego przez zawartą umowę. Ani umiejscowienie (odległość) gospodarstwa uczestnika względem nabywanej nieruchomości, ani powierzchnia nabytych uprzednio z ZWRSP nieruchomości czy też rozmiar produkcji zwierzęcej prowadzonej przez uczestnika nie ma tu znaczenia. Z tego względu, mając na uwadze przyjęty w języku prawnym i prawniczym sposób rozumienia terminu „oferta", a więc propozycji określającej, w jakimś zakresie treść praw i obowiązków stron umowy, oferta składana w przetargu pisemnym przy sprzedaży nieruchomości Zasobu nie kwalifikuje się jako taka. Stąd znajdujemy się już tylko o krok przed sformułowaniem wniosku, że przetarg pisemny, o którym mowa w art. 29 ust. 3 u.g.n.r. – mając na uwadze cechy modelowe procedury przetargowej w Kodeksie cywilnym – nie jest taką procedurą. Nie byłoby to jednak poprawne ujęcie owego problemu, a jedynie uwikłaniem się w jałowy poznawczo dylemat, którego źródłem jest zatarcie dystynkcji między realnym a nominalnym, sprawozdawczym i projektującym charakterem definicji przetargu.

Otóż jeśli na podstawie analizy poszczególnych rozwiązań prawnych przetargowego trybu zawarcia umowy (w k.c., w u.g.n.) określimy ich konstytutywne cechy (dotyczące np. funkcji przetargu, treści oferty przetargowej, kryteriów rywalizacji uczestników i przełożenia tychże na treść umowy zawartej w drodze przetargu), to sformułujemy definicję sprawozdawczą przetargu, a więc stwierdzimy, że w poszczególnych aktach prawnych procedury nazwane „przetargiem" mają takie to a takie cechy wspólne i co za tym idzie – organizowane w rzeczywistości procedury odpowiadające tym cechom są procedurami przetargowymi. W tym sensie procedura pisemna uregulowana w u.g.n.r. przetargiem nie jest. Jednak trzeba mieć na uwadze, że poszczególne akty prawne w przepisach w nich zawartych konstruują poszczególne rozwiązania prawne mające na gruncie tychże aktów prawnych swoje nazwy. Tak więc, przykładowo, skoro w kontekście rozwiązań zawartych w u.g.n.r. ustawodawca nazwę „przetarg ofert pisemnych" łączy z rozwiązaniem prawnym scharakteryzowanym (skonstruowanym) w art. 29 ust. 3, to rozwiązanie to jest po prostu przetargiem ofert pisemnych w rozumieniu przepisów tej ustawy. To, że nie odpowiada charakterystyce rozwiązań zawartych w innych aktach prawnych, gdzie prawodawca także posługuje się nazwą „przetarg", nie zmienia tu niczego. W języku prawnym to prawodawca określa, że w konkretnym akcie prawnym dane rozwiązanie o określonej nazwie będzie się charakteryzowało określonymi cechami. Tak więc na gruncie u.g.n.r. rozwiązanie zawarte w art. 29 ust. 3 u.g.n.r. jest przetargiem i jedynym,

DOI: 10.15290/sia.2016.14.06

wystarczającym kryterium dla tego wniosku jest to, że prawodawca użył w owym akcie tej właśnie nazwy.

Nie zmienia to jednak konstatacji, że jeśli by „przyłożyć" to rozwiązanie do wzorca normatywnego nazwanego przetargiem w Kodeksie cywilnym, stwierdzimy, że kryteriów wymaganych na gruncie kodeksu cywilnego dla uznania danej procedury za przetarg – konkurs ofert z u.g.n.r. nie spełni. Jest to o tyle istotne, że z racji na niezgodność charakteru regulacji u.g.n.r. z regulacją przetargu w Kodeksie cywilnym nie można ujmować relacji zachodzącej między nimi jako *lex specialis* (u.g.n.r.) – *lex generalis* (Kodeks cywilny). Z uwagi jednak na występujące podobieństwa między tymi procedurami opierającymi się na ich wielostronnym i eliminacyjnym charakterze, rozważyć należy możliwość zastosowania w drodze analogii rozwiązań kodeksowych w obrębie regulacji art. 29 ust. 3 u.g.n.r. Przede wszystkim należy uznać, że więź między uczestnikami procedury a organizatorem opiera się na konstrukcji *pactum de procedendo*, co jest przyjęte dość powszechnie w doktrynie i orzecznictwie w odniesieniu do przetargowego trybu zawarcia umowy wg Kodeksu cywilnego.[19] Oznacza to, że prawa i obowiązki organizatora i uczestników procedury określane są treścią stosunku prawnego nawiązywanego między nimi w ten sposób, że w odpowiedzi na ogłoszenie składana jest propozycja zawarcia umowy.

Nie wydaje się, aby względy konstrukcyjne i funkcjonalne stały na przeszkodzie w zastosowaniu choćby art. 70^3 § 3 k.c. w zw. z art. 70^2 § 3 k.c. Nie można *a priori* wykluczyć również zastosowania art. 70^5 k.c. dotyczącego unieważnienia umowy zawartej w drodze przetargu, jakkolwiek trzeba mieć na uwadze, że najważniejsze przypadki, w których znajduje on zastosowanie w praktyce przetargowej nie dotyczą – a mianowicie w przypadku zmów dotyczących ceny zawartej w ofercie uczestnika, ponieważ cena nie jest wszak przedmiotem rywalizacji uczestników takiej procedury. Jednak można wyobrazić sobie sytuację, w której dana osoba w porozumieniu z inną zainteresowaną nabyciem konkretnej nieruchomości, której dotyczyć ma konkurs ofert rezygnuje z uczestnictwa w postępowaniu celem zwiększenia szans któregoś z uczestników. Takie przypadki można by zakwalifikować jako podpadające pod zakres art. 70^5 k.c.

Niewykluczone, że w odniesieniu do konkursu ofert zastosowanie znalazłby art. 70^4 § 2 k.c. w zakresie, w jakim przepisy u.g.n.r. nie regulują losów wadium w razie uchylenia się organizatora od zawarcia umowy. Kwestia ta musi być jednak uznana za sporną. Można bowiem z jednej strony twierdzić, że regulacja u.g.n.r. w odniesieniu do okoliczności przepadku wadium jest regulacją zupełną i nie wy-

19 Co do konstrukcji *pactum de procedendo* zob. przykładowo R. Szostak, Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych (część I), „Rejent" 2006, nr 12, s. 32 i nast.

maga sięgania do art. 70^4 § 2 k.c.,[20] z drugiej zaś możliwy do obrony jest pogląd, że w kwestiach nie unormowanych w przepisach szczególnych, w tym w art. 29 ust. 3g znajduje zastosowanie regulacja art. 70^4 k.c.[21] Taki wniosek uzasadnia treść wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2016.[22] Doniosłość tego judykatu wprawdzie związana jest z tym, że SN uznał, iż odszkodowanie należne na podstawie art. 70^4 § 2 k.c. zwycięskiemu uczestnikowi przetargu w razie uchylenia się przez organizatora od zawarcia umowy należy określać w granicach dodatniego, a nie ujemnego interesu umowy, ale dla niniejszych rozważań istotne jest to, że ustalenia te czynione były przy założeniu, że w odniesieniu do procedury regulowanej przepisami u.g.n.r. art. 70^4 § 2 k.c. znajduje zastosowanie w kwestii nie uregulowanej przez przepisy szczególne.

Podsumowując należy zauważyć, że nowa regulacja przetargu pisemnego w u.g.n.r. nie wydaje się być dostatecznie przemyślana przez prawodawcę. Zasadnicze wątpliwości zwłaszcza budzi określenie jako przetarg procedury, która wykazuje zasadnicze odmienności funkcjonalne i konstrukcyjne względem procedur określanych tą nazwą w innych aktach prawnych, w szczególności w Kodeksie cywilnym. Podkreślenia wymaga również i to, że uregulowania rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r. w zakresie, w jakim dotyczą przetargu pisemnego nie są adekwatne w kontekście kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej przewidzianych dla tej procedury. Ponadto, mając na uwadze to, że w stanie prawnym sprzed nowelizacji dokonanej przepisami u.w.s.n.r., Agencja korzystała z tej procedury sporadycznie, powstaje pytanie, czy po zmianach normatywnych znaczenie tej procedury w praktyce działalności Agencji faktycznie wzrośnie i czy będzie ona miała jakikolwiek rzeczywisty wpływ na sposób dysponowania nieruchomościami rolnymi z ZWRSP i jego efekty. Jednak zważywszy już choćby na to, że w związku z ustanowionym przez przepisy u.w.s.n.r. zakazem zbywania nieruchomości rolnych z Zaso-

20 Por. wydany na tle przepisów u.g.n. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2009 r. II CSK 437/08, w uzasadnieniu którego uznano, że w związku z uregulowaniem warunków przepadku wadium w art. 41 u.g.n. nie znajduje zastosowania art. 70^4 § 2 k.c. Takie samo wnioskowanie jest możliwe do obrony na tle brzmienia art. 29 ust. 3g u.g.n.r. regulującego przesłanki przepadku wadium w ramach procedur przetargowych organizowanych przez ANR.

21 Sąd Najwyższy, na tle regulacji art. 46 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.) gdzie określa się jedynie przesłanki przepadku wadium na rzecz zamawiającego (organizatora przetargu) uznał, że „w art. 46 p.z.p. brak jest uregulowania sytuacji analogicznych do dotyczących wykonawcy (ust. 5 pkt 1 i 3), ale odnoszących się do zamawiającego, gdy odmówił on podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego z wykonawcą, którego oferta została wybrana i gdy zawarcie umowy stało się niemożliwe z przyczyn leżących po stronie zamawiającego. Okoliczność ta zwraca uwagę i dlatego, że w art. 70^4 k.c., który jest przepisem regulującym w sposób modelowy instytucję wadium, w § 2 zd. trzecie przewidziano – wyważając interesy organizatora aukcji lub przetargu i ich uczestnika – uprawnienie uczestnika, którego oferta została wybrana, do żądania od organizatora uchylającego się od zawarcia umowy zapłaty podwójnego wadium albo naprawienia szkody. Nie ma podstaw do uznania, że charakter i specyfika zamówień publicznych powodują, iż w postępowaniu ich dotyczącym nie znajduje zastosowania taka sama zasada. Unormowanie art. 46 p.z.p. należy zatem uznać za niepełne, co powoduje potrzebę przyjęcia, że do wadium w postępowaniu dotyczącym zamówień publicznych ma zastosowanie art. 70^4 § 2 zd. trzecie k.c. Podstawę tego zabiegu stanowi art. 14 p.z.p." (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt V CSK 321/09).

22 Sygn. akt IV CSK 226/15.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.06

bu o powierzchni przekraczającej 2 ha i tym samym degradacją roli formy dysponowania mieniem Zasobu, którym jest sprzedaż, nie jest to możliwe.

THE NEW WRITTEN TENDER PROCEDURE FOR SALE OF LAND BELONGING TO THE AGRICULTURAL PROPERTY STOCK OF THE STATE TREASURY

Keywords: written tender, restricted tender, agricultural property, Agricultural Property Agency

The manner, in which a written tender has been regulated in the Act of 19 October 1991 on Management of the Treasury Agricultural Property, shows many specific features. Similar to other tender procedures provided for in other legal acts, in particular in the Civil Code, it is a multilateral and qualifying procedure. However, unlike other tender procedures, price of the land is not the subject of competition of the participants. Moreover, no provision of the future agreement of sale is defined in the course of the tender. This makes it a unique solution, to which the tender provisions contained in the Civil Code may be applied only by analogy. It seems that this applies to regulations of the Civil Code related to the claim to conclude a contract of sale, the annulment of the contract concluded by invitation to tender and the effects of lodging the security to the extent not regulated by the Act on Management of the Treasury Agricultural Property.

Bibliografia:

Gniewek E., Machnikowski P. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2013.

Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2015.

Piasecki K. (red.), Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, Warszawa 2011, Lex – wersja elektroniczna.

Stefaniuk K., Wybór formy przetargu i jego ogłoszenie oraz wniesienie wadium w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami, „Rejent" 1999 r., nr 1.

Szostak R., Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych (część I), „Rejent" 2006, nr 12.

Trzaskowski R., Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem, Warszawa 2014.

Słownik języka polskiego, W. Doroszewski (red.), dostępny pod adresem: http://sjp.pwn.pl/doroszewski.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.06

Paweł Wojciechowski[1]

Infrastruktura telekomunikacyjna w rozwoju obszarów wiejskich

Obszary wiejskie stanowią większość obszaru Polski, zamieszkiwaną przez znaczną część społeczeństwa. Rozwój obszarów wiejskich zależny jest od bardzo wielu zróżnicowanych czynników. Znaczenie mają nie tylko instrumenty związane z finansowaniem rolnictwa, kształtowaniem struktury agrarnej czy prawnej pozycji rolnika, ale istotne jest także zapewnienie istnienia na tych obszarach różnego rodzaju infrastruktury. Poza infrastrukturą drogową, energetyczną, wodociągową czy kanalizacyjną, coraz większe znaczenie odgrywa infrastruktura telekomunikacyjna. Jest ona niezbędna dla uzyskania dostępu do Internetu oraz do korzystania z coraz większej liczby usług i udogodnień dostępnych dzięki usługom telekomunikacyjnym.

W dobie społeczeństwa informacyjnego dostęp do Internetu jest konieczny nie tylko w celu pozyskiwania informacji, ale także dla promowania swoich produktów, szukania kontrahentów, nawiązywania kontaktów, składania wniosków w urzędach i zamówień u kontrahentów, oferowania swoich produktów i usług, edukowania, dokonywania płatności, etc. Jak wynika z badań Głównego Urzędu Statystycznego w 2014 r. co piąte przedsiębiorstwo składało zamówienia przez sieci komputerowe, a co dziesiąte otrzymywało zamówienia przez Internet. Z e-administracji w 2014 r. korzystało 92,4% przedsiębiorstw, przy czym tę formę kontaktu z administracją publiczną stosowali prawie wszyscy duzi i średni przedsiębiorcy[2]. W 2015 r. dostęp do Internetu posiadało 92,7% przedsiębiorstw, zaś wskaźnik przedsiębiorstw posiadających własną stronę internetową w 2015 r. wyniósł 65,4%. Prawie dwie trzecie firm wykorzystywało stronę internetową w celu prezentacji katalogów wyrobów i usług. W 2015 r. dostęp do Internetu posiadało 75,8% gospodarstw domowych, przy czym dostęp do Internetu posiadało więcej gospodarstw w miastach niż

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2015 r., Główny Urząd Statystyczny, opracowanie sygnalne 20.10.2015, s. 1, https://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=20973, (data dostępu: 22 listopada 2016 r.). Pełne badanie ujęte są w opracowaniu: Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych w latach 2011-2015, Warszawa 2015, http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/1/9/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_2011-2015.pdf, (data dostępu: 22 listopada 2016 r.).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

na obszarach wiejskich[3]. Odsetek mieszkańców obszarów wiejskich, którzy regularnie korzystają z Internetu systematycznie rośnie, jednak wartość ta nadal jest na poziomie, który wskazuje na znaczną trudność w stosowaniu telepracy jako jednego ze sposobów na wzrost aktywności zawodowej mieszkańców obszarów wiejskich[4].

Warunkiem korzystania z Internetu jest istnienie infrastruktury telekomunikacyjnej zapewniającej odpowiednio szybki przesył danych. Ze względu na zdecydowanie większe rozproszenie zabudowań na obszarach wiejskich niż w miastach, uzyskanie pokrycia siecią telekomunikacyjną na obszarach wiejskich takiego jak w miastach jest zdecydowanie trudniejsze.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problematyki prawnej związanej z infrastrukturą telekomunikacyjną na obszarach wiejskich. Wymaga to wyjaśnienia podstawowych pojęć, w tym samego pojęcia obszary wiejskie i infrastruktura telekomunikacyjna, a następnie przeanalizowania regulacji prawnych wpływających na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich.

1. Obszary wiejskie

W pierwszej kolejności zasadne jest wyjaśnienie znaczenia pojęcia obszary wiejskie. Obszary wiejskie stanowią przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin nauki (m.in. geografii, socjologii, nauk rolniczych, ekonomii, etnografii, antropologii) i dla potrzeb tych dyscyplin są one w różny sposób opisywane i definiowane. W poszczególnych naukach wskazuje się na takie kryteria wyodrębnienia obszarów wiejskich, jak: rodzaj zatrudnienia, stan środowiska, wielkość jednostki osadniczej, gęstość zaludnienia, homogeniczność mieszkańców, zróżnicowanie społeczne, mobilność czy system interakcji społeczno-kulturowych. Do cech obszarów wiejskich zalicza się często: specyficzny otwarty krajobraz, stosunkowo niską gęstość zaludnienia (w statystyce, obszary wiejskie to tereny o gęstości zaludnienia poniżej 150 osób/km^2), przewagę ludności związanej z gospodarką rolną i leśną, tradycyjny styl życia (bliski naturze) i zwyczaje, ekstensywne użytkowanie ziemi (przede wszystkim rolnicze i leśne), rzadką zabudowę i rozproszone osadnictwo. Zwykle pojęcie „wiejski" wiązane jest z obszarami słabo zaludnionymi, na których dominującą formą działalności gospodarczej człowieka jest rolnictwo lub leśnictwo. Obszar wiejski to przestrzeń utworzona przez wsie i ich otoczenie.

W nauce prawa definiowanie pojęcia obszar (teren) wiejski stwarza istotne trudności[5]. Pojęcie „obszary wiejskie" używane jest w aktach prawnych i różne-

3 Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2015 r…, *op. cit.,* s. 4.

4 Sprawozdanie z realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020 za rok 2014, MRiRW 2016, s. 19.

5 Zob. T. Kurowska, Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku nurkowym Profesora Waleriana Pańki, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 22.

go rodzaju dokumentach wydawanych przez organa unijne oraz krajowe, głównie związanych z realizacją polityki rozwoju obszarów wiejskich, stanowiącej drugi filar Wspólnej Polityki Rolnej. W szczególności pojęcie to jest używane w tytule i treści rozporządzeń unijnych w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (obecnie rozporządzenie nr 1305/2013)[6] oraz wykonujących je ustaw o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich[7] i wydanych na ich podstawie rozporządzeniach, a także w dokumentach zatytułowanych jako Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (dotyczących okresów programowania 2004-2006, 2007-2013, 2014-2020)[8]. Poza tym, nawiązanie do obszarów wiejskich zawarte zostało w preambule do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej „u.k.u.r.")[9], gdzie wskazuje się m.in., że jej uchwalenie ma służyć wsparciu zrównoważonego rolnictwa sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Charakterystyczne jest, że w żadnym z ww. aktów prawnych definicja obszarów wiejskich nie została zamieszczona, pomimo że regulują one problematykę odnoszącą się do tych obszarów. Z treści rozporządzania nr 1305/2013 można natomiast wnioskować, iż obszary wiejskie są to obszary, na których położone są użytki rolne, tj. obszary zajęte przez grunty orne, trwałe użytki zielone, pastwiska trwałe lub uprawy trwałe, a zatem użytki, na których prowadzona jest działalność rolnicza[10]. Takie ujęcie oznacza, że obszary wiejskie nie są wyznaczane granicami administracyjnymi miast, ale charakterem gruntów. Nieco inne rozwiązanie zastosowane

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (…) oraz we wcześniejszych rozporządzeniach jest Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 277 z dnia 21 października 2005, s. 1 ze zm.).

7 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2015 poz. 349 ze zm.) i wcześniejsza ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U. z 2013 r. poz. 173 ze zm.).

8 Program rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) jest przygotowywanym przez każde z państw członkowskich dokumentem stanowiącym instrument realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, który następnie podlega zatwierdzeniu w drodze decyzji przez Komisję Europejską. Dokument PROW zawiera analizę SWOT sytuacji na obszarach wiejskich, w tym określenie potrzeb, które trzeba zaspokoić na obszarze geograficznym objętym programem oraz opis strategii dla rozwoju obszarów wiejskich. Na podstawie analizy SWOT w dokumencie PROW uzasadnia się wybór potrzeb, celów, priorytetów oraz celów szczegółowych, które powinny być dostosowane do potrzeb rozwoju obszarów wiejskich na terytorium danego państwa oraz określa się działania, za pomocą których będzie realizowana polityka ROW.

9 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803, ze zm.).

10 Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu 1307/2013 działalność rolnicza oznacza: (i) produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich; (ii) utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję, lub (iii) prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

zostało w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdzie nie pojawia się pojęcie „obszary wiejskie", ale w art. 10a mowa jest o tym, że przepisów rozdziału 2 nie stosuje się do „gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast". Obszary w granicach administracyjnych miast można określić mianem „miejskie", a zatem *a contrario* pozostałe obszary stanowią obszary wiejskie. W tym przypadku, jako kryterium wyodrębnienia przyjęte zostało rozstrzygnięcie prawodawcy, który określił granice administracyjne miast. Rozwiązanie to ma jednak zastosowanie wyłącznie dla potrzeb ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie ma podstaw, aby ujęcie to mogło być uznawane za wiążące na gruncie innych aktów prawnych. Obszary wiejskie nie stanowią też wyodrębnionej kategorii planistyczno-przestrzennej. Mechanizmy planowania przestrzennego operują kategoriami „rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej", „zasobu gruntów rolnych", „obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych"[11]. Warto zaznaczyć, że w istniejących planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolnicze przeznaczane jest 46,5% terenów w gminach wiejskich, 41,5% w gminach wiejsko-miejskich i 14,7% w gminach miejskich[12].

Wskazanie kryterium odróżnienia obszarów wiejskich od obszarów miejskich, a w konsekwencji wyznaczenie jednolitych dla wszystkich regulacji prawnych granic pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi nie wydaje się możliwe. Kryterium granic administracyjnych miast jest wprawdzie jednoznaczne, jednak nie oddaje ono w pełni różnic pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi wynikających z różnic funkcji terenu. Podkreślić bowiem trzeba, że grunty rolne stanowią około 45,70% gruntów w administracyjnych granicach miast[13]. Z kolei odniesienie się wyłącznie do przeznaczenia gruntów na określonym terenie nie wydaje się również w pełni uzasadnione. Zaznaczyć należy, że nie można utożsamiać pojęcia obszary wiejskie z pojęciem rolnicza przestrzeń produkcyjna[14]. Obszary wiejskie pełnią bowiem obecnie różne funkcje, nie tylko związane z produkcją rolniczą[15], a zatem nie można przyjąć, że z obszarami wiejskimi mamy do czynienia tam, gdzie występują wyłącznie funkcje terenu typowe dla działalności rolniczej. Jednak odniesienie się do kryterium funkcji terenu może stanowić istotną wskazówkę, tj. za obszary wiejskie uznać można tereny z dominującą (przeważającą) funkcją typową dla działalności rolniczej.

11 Zob. S. Prutis, Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość), „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 41.

12 Zob. P. Śleszyński, T. Komornicki, A. Deręgowska, B. Zielińska, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku, Warszawa 2015, s. 26.

13 Zob. W. Radecki, Objaśniania do art. 5b, [w:] Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Komentarz, Warszawa 2012, s. 76.

14 T. Kurowska, Własność gruntowa a planowanie…, *op. cit.*, s. 22.

15 Koncepcja Przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, s. 26 oraz 91 (Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. z 2012 r., poz. 252).

Warto zauważyć, że w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, dokumencie określającym wsparcie dla obszarów wiejskich wskazane zostało, że obszary wiejskie w Polsce stanowią 93,1%, które zamieszkuje 39,2% ludności ogółem, a dalej w dokumencie tym zauważa się, że średnia gęstość zaludnienia w Polsce wynosi 123,2 osoby/km^2, przy czym w miastach wskaźnik ten wynosi 1084,7 osoby/km^2, a na obszarach wiejskich 51,9 osoby/km^2 [16]. W praktyce to mocą decyzji politycznych niektóre tereny mogą być zaliczone do obszarów wiejskich bądź z tych obszarów wyłączone[17]. Z punktu widzenia realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej odniesienie się do gęstości zaludnienia wydaje się kluczowe, gdyż im większa gęstość zaludnienia, tym realizacja inwestycji służących do świadczenia usług telekomunikacyjnych jest bardziej opłacalna, większa bowiem liczba osób korzysta z usług realizowanych przy wykorzystaniu takiej infrastruktury. Jednocześnie gęstość zaludnienia wpływa na zastosowanie odmiennych rozwiązań technicznych w szczególności w zakresie budowy tzw. stacji bazowych. Odmienność ta wynika przede wszystkim z tego, że zabudowa miejska wymusza zastosowanie większej liczby konstrukcji, ale o zdecydowanie mniejszym zasięgu w terenie (budynki stanowią naturalną barierę dla fal elektromagnetycznych). Poza tym, na konieczność zastosowania odmiennych rozwiązań wpływa też zwiększona liczba osób korzystających z usług telekomunikacyjnych. Z kolei na obszarach o mniejszej gęstości zaludnienia, gdzie jest w związku z tym zdecydowanie mniejsza liczba zabudowań, a budynki mają mniejszą kubaturę, możliwe jest stosowanie mniejszej liczby konstrukcji, ale o większej wysokości i większym zasięgu.

Dla potrzeb omówienia problematyki prawnej infrastruktury telekomunikacyjnej w rozwoju obszarów wiejskich zasadne jest zatem posługiwanie się kryterium dominującej funkcji terenu oraz pomocniczo gęstości zaludnienia. Jest to ujęcie zbliżone do przyjmowanego w regulacji dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich, w tym w PROW, gdzie za obszary wiejskie uważa się obszary, na których położone są użytki rolne, na których prowadzona jest działalność rolnicza.

2. Pojęcie infrastruktura telekomunikacyjna

Pojęcie „infrastruktura telekomunikacyjna" zdefiniowane zostało w prawie telekomunikacyjnym (dalej „p.t.")[18]. Mamy w tym przypadku do czynienia z definicją legalną, bowiem o uznaniu definicji za legalną przesądza sam fakt, że jest ona formułowana przez prawodawcę i znajduje się w akcie prawnym, nie ma znaczenia cel i uzasadnienie jej formułowania, ani jej brzmienie lub budowa[19]. Definicje legal-

16 Zob. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, wersja 2.2. (przyjęty przez Komisję Europejską), s. 48. http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020, dostęp dnia 23 listopada 2016 r.

17 Zob. T. Kurowska, Własność gruntowa a planowanie…, *op. cit.*, s. 23.

18 Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1489).

19 Por. A. Malinowski, Polski język prawny. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2006, s. 156.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

ne tworzy się dla wyrazów i wyrażeń, które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście aktu prawnego lub też dla takich, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w danym akcie prawnym. Poprzez fakt umieszczenia definicji w akcie prawnym, definicja legalna uzyskuje charakter normatywny, polegający na tym, iż każda osoba dokonująca wykładni prawa zobowiązana jest przypisywać definiowanemu zwrotowi (*definiendum* definicji legalnej) takie znaczenie, jakie zostało określone w definicji (nawet wtedy, gdy jest całkowicie odmienne od znaczenia w języku polszczyzny współczesnej)[20]. Za pomocą definicji prawodawca może nadawać wyrażeniom tekstu prawnego znaczenie różne od znaczeń równokształtnych z nimi wyrażeń języka potocznego, dlatego definicje legalne odgrywają istotną rolę w procesie wykładni prawa[21].

Zgodnie z definicją zawartą w prawie telekomunikacyjnym, pod pojęciem infrastruktura telekomunikacyjna rozumieć należy urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji (art. 2 pkt 8 p.t.). W definicji tej wymienione zostały określone elementy (przedmioty) wchodzące w zakres infrastruktury telekomunikacyjnej oraz łącząca je funkcja, tj. wszystkie one mają służyć zapewnieniu telekomunikacji. Spośród składników przedmiotowych zdefiniowane zostało w p.t. pojęcie urządzenia telekomunikacyjne (są to urządzenia elektryczne lub elektroniczne przeznaczone do zapewniania telekomunikacji). W przypadku pozostałych składników należy odnieść się do ich znaczenia przyjmowanego w języku polszczyzny współczesnej, ewentualnie zasadne może być skorzystanie z definicji zawartych w innych ustawach związanych z realizacją inwestycji w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej. Niewątpliwie podstawowe znaczenie w tym względzie ma prawo budowlane (dalej p.b.)[22], w którym zdefiniowane zostało m.in. pojęcie budowla, oznaczające obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury (art. 3 pkt 3 p.b.). W definicji wymienia się przykładowe budowle, w tym. m.in. obiekty liniowe (obejmujące m.in. linie kablowe i kanalizacje kablowe, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego[23]), sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne. Porównując definicję infrastruktury telekomunikacyjnej i budowli można wskazać, iż pomimo użycia w obydwu ustawach nieco innych pojęć zachodzi pomiędzy nimi relacja krzyżowania, niektóre przedmioty wchodzą zarówno w zakres pojęcia infrastruktura telekomunikacyjna i budowla. Dotyczy to przede wszystkim linii i kanalizacji kablowych oraz masztów, które wymienione zostały

20 Zob. P. Wojciechowski, Definicje legalne w prawie nowych technologii. Wybrane zagadnienia, [w:] Prawo i Język, A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec (red.), Warszawa 2009, s. 111 i n.
21 Por. A. Malec, Zarys teorii definicji prawniczej, Warszawa 2000, s. 26.
22 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.).
23 Zob. definicja obiektu liniowego zawarta w art. 3 pkt 3a p.b.

w obydwu definicjach, a także słupów i wież, które wprawdzie nie zostały wymienione w definicji budowli, ale zaliczyć je należy do budowli (chyba że w konkretnej sprawie stanowią budynek, co w przypadku wież może mieć miejsce). Te elementy infrastruktury telekomunikacyjnej stanowią podstawę dla umiejscowienia na nich urządzeń telekomunikacyjnych lub służą do połączenia pomiędzy różnymi urządzeniami telekomunikacyjnymi. Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej wymaga zatem przede wszystkim uwzględnienia przepisów p.b., o czym mowa w dalszej części artykułu. Wracając do definicji infrastruktury telekomunikacyjnej, podkreślić trzeba, że czynnikiem pozwalającym zaliczyć poszczególne elementy (np. maszty, wieże, kable) do infrastruktury telekomunikacyjnej jest ich funkcja, tj. mają one służyć zapewnieniu telekomunikacji. Kluczowe znaczenie w tej definicji ma zatem pojęcie telekomunikacja (pojawia się ono także w definicji urządzenia telekomunikacyjnego). Zgodnie z definicją zawartą w p.t. telekomunikacja oznacza „nadawanie, odbiór lub transmisję informacji, niezależnie od ich rodzaju, za pomocą przewodów, fal radiowych bądź optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną". Wszelkie zatem urządzenia i obiekty budowlane wykorzystywane do nadawania odbioru lub transmisji informacji z wykorzystaniem fal elektromagnetycznych stanowią infrastrukturę telekomunikacyjną.

Dzięki infrastrukturze telekomunikacyjnej możliwe jest korzystanie przez mieszkańców obszarów wiejskich z technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, a w szczególności z Internetu, co stanowi jeden z czynników rozwoju obszarów wiejskich.

3. Związek infrastruktury telekomunikacyjnej z obszarami wiejskimi

Zwiększenie dostępności cenowej i wykorzystania technologii i narzędzi opartych na technologiach informacyjno-telekomunikacyjnych (tzw. ICT), a zwłaszcza Internetu szerokopasmowego wskazane zostało w strategii zrównoważonego rozwoju rolnictwa[24] jako jedna z szans obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa, a jednym z priorytetów przewidzianych w tym dokumencie realizującym cel szczegółowy 2 p.t. „Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej" jest priorytet 2.3 p.t. „Budowa i rozwój infrastruktury i technologii umożliwiających mieszkańcom obszarów wiejskich korzystanie i dostęp do technologii ICT o wysokim standardzie". Realizacja tego priorytetu będzie możliwa głównie dzięki budowie i modernizacji sieci szerokopasmowych na obszarach wiejskich oraz dzięki budowie i rozwojowi narzędzi o zasięgu lokalnym i regionalnym lub ponadregionalnym, wykorzystujących technologie informacyjno-telekomunikacyjne (ICT)[25]. Instrumenty tego priorytetu z założenia powinny wpłynąć na: popra-

24 Uchwała Nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. (M.P. z 2012 r. poz. 839).
25 *Ibidem*, s. 33.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

wę struktury zatrudnienia na obszarach wiejskich, wzrost jakości kapitału ludzkiego, rozwój gospodarczy, wzrost konkurencyjności przedsiębiorców i producentów rolnych, a także na wzrost solidarności i integracji społecznej. Priorytet ten ma pobudzać rozwój obszarów wiejskich i służyć zachowaniu ich żywotności. Projektowane w ramach tego priorytetu interwencje publiczne powinny dotyczyć całego kraju, przy czym w sposób szczególny mają być wspierane te obszary, gdzie rozwój i dostępność ICT z przyczyn ekonomicznych nie jest podejmowany lub występuje niska skłonność do inwestycji w tym zakresie podmiotów prywatnych[26]. Technologie informacyjno-telekomunikacyjne (ICT) są podstawowym czynnikiem konkurencyjności i wzrostu współczesnej gospodarki. Około 25% wzrostu PKB w UE w 2005 r. zawdzięczano technologiom ICT (wśród nich istotną rolę odgrywa Internet szerokopasmowy). Z badań wynika, że Internet ułatwia dostęp do edukacji i baz danych, poprawia warunki prowadzenia działalności gospodarczej, służy powstrzymywaniu emigracji młodzieży ze wsi, poprawia jakość życia, ułatwia kontakty itp.[27]

W Umowie Partnerstwa[28], dokumencie określającym kierunki interwencji z funduszy unijnych w latach 2014-2020 w ramach trzech polityk unijnych w Polsce, tj. Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa[29] wskazano, że w polskiej gospodarce obecne nasycenie usługami szerokopasmowego dostępu do Internetu jest znacznie poniżej średniej UE. Nadal są obszary, które stanowią „białe plamy", aktywność operatorów telekomunikacyjnych nadal koncentruje się w dużych aglomeracjach, głównie w miastach wojewódzkich. Koncentracja wokół największych aglomeracji powoduje zjawisko „odsysania" inwestycji w sieci i węzłów przez największe aglomeracje i ich bezpośrednie otoczenie. W związku z powyższym, obszary wykluczone cyfrowo to najczęściej gminy wiejskie, o niskiej gęstości zaludnienia i niskich przychodach ludności, w których jest niewiele silnych podmiotów gospodarczych. Oferowana prędkość Internetu jest niska, w szczególności na obszarach wiejskich[30]. Zagadnienie rozwoju sieci telekomunikacyjnych ujęte zostało w ramach objętego Umową Partnerstwa „celu tematycznego 2", p.t.: „Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych". W ramach tego celu mają być podejmowane działania ukierunkowane na zmniejszenie terytorialnych różnic w dostępie do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach, co ma się przyczynić do zapewnienia spójności nie tylko terytorialnej, ale także społecznej (wyrównywanie dostępu do usług). Interwencja z funduszy unijnych ma być skoncentrowana na rozwoju szybkiej i bardzo szybkiej sieci szerokopasmowej na obszarach, gdzie

26 *Ibidem*, s. 33.
27 *Ibidem*, s. 121.
28 Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 Umowa Partnerstwa, Warszawa, grudzień 2015 rok, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/umowa-partnerstwa/, (data dostępu: 24 listopada 2016 r.).
29 *Ibidem*, s. 19.
30 *Ibidem*, s. 20.

nie można zapewnić dostępu do szerokopasmowego Internetu na warunkach rynkowych. Rolą środków europejskich ma być w tym przypadku uzupełnianie inwestycji prywatnych i ich pobudzanie[31].

Na poziomie unijnym cele w perspektywie roku 2020 w zakresie rozwoju infrastruktury szerokopasmowej określiła Europejska Agenda Cyfrowa. Cele te znalazły odzwierciedlenie w Narodowym Planie Szerokopasmowym, który 8 stycznia 2014 r. został przyjęty przez Radę Ministrów[32]. Plan ten zakłada, że inwestycje operatorów telekomunikacyjnych będą stanowiły kluczowy element w realizacji przez Polskę celów Europejskiej Agendy Cyfrowej. Operatorzy telekomunikacyjni będą też głównymi beneficjentami środków europejskich przeznaczonych na rozwój sieci szerokopasmowych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa[33]. W planie tym wskazuje się też m.in., że szczególnym obszarem, który obecnie wydaje się niewystarczająco zagospodarowany, a którego rozwój powinna ułatwiać realizacja Narodowego Planu Szerokopasmowego jest rozwój rynku usług łączności M2M (*machine-to-machine*, czyli automatycznej łączności między urządzeniami), które mogą znaleźć zastosowanie m.in. do kontroli jakości gleby, kontroli warunków w szklarniach, monitoringu warunków atmosferycznych, kontroli wytwarzania nawozów naturalnych (kompostu), monitoringu warunków rozrodu i chowu zwierząt oraz lokalizacji zwierząt na pastwiskach[34].

Kwestia dostępu do Internetu znalazła też odzwierciedlenie w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich, gdzie stwierdza się, że pomimo znacznego wzrostu pokrycia obszarów wiejskich siecią szerokopasmowego Internetu w latach 2008-2010 (wzrost o prawie 16 pp.), dostęp do Internetu na wsi należy uznać za niewystarczający[35]. W dokumencie tym za jedną z możliwości dla rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności oddalonych od miast, uznany został rozwój Internetu szerokopasmowego i jego szersze wykorzystanie w prowadzeniu działalności gospodarczej czy pracy na odległość[36]. Wsparcie dla rozwoju Internetu także na obszarach wiejskich objęte zostało jednak nie PROW-em, ale Programem Operacyjnym Polska Cyfrowa (POPC)[37].

31 *Ibidem*, s. 98.
32 Zob. Narodowy Plan Szerokopasmowy, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, styczeń 2014, https://mac.gov.pl/files/narodowy_plan_szerokopasmowy_-_08.01.2014_przyjety_przez_rm.pdf, (data dostępu: 23 listopada 2016 r.).
33 Zob. E. Wojnarska-Krajewska, Opinia dotycząca uwzględnienia wniosków Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w wynikach kontroli postępowania administracyjnego związanego z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 323), Biuro Analiz Sejmowych 29 marca 2016, s. 3.
34 Narodowy Plan Szerokopasmowy…, *op. cit.*, s. 58.
35 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020..., *op. cit.,* s. 62.
36 *Ibidem*, s. 108.
37 Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, wersja zatwierdzona przez KE z dnia 5 grudnia 2014 r., https://www.funduszeeuropejskie.2007-2013.gov.pl/2014_2020/ Documents/Program_Operacyjny_Polska_ Cyfrowa_na_lata_2014_2020_051214.pdf, (data dostępu: 24 listopada 2016 r.).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

W POPC bezpośrednie odniesienie do obszarów wiejskich znalazło się w I osi priorytetowej POPC dotyczącej powszechnego dostępu do szybkiego Internetu oraz w III osi priorytetowej POPC, wspierającej e-integrację i rozpowszechnienie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych. W I osi priorytetowej POPC dotyczącej powszechnego dostępu do szybkiego Internetu przewiduje się, że identyfikacja obszarów wsparcia następuje m.in. w oparciu o dane zbierane w ramach prowadzonej przez Prezesa UKE inwentaryzacji usług i infrastruktury telekomunikacyjnej oraz opracowanej na jej podstawie analizy dostępu do usług szerokopasmowych połączonej z wieloaspektową oceną ekonomiczną opłacalności inwestycji. Jak wskazuje się w POPC, obszarami o szczególnym znaczeniu dla zakresu tematycznego tego programu operacyjnego są obszary, na których przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie oferują możliwości podłączenia się do sieci Internetu szerokopasmowego, a biorąc pod uwagę wyniki ww. inwentaryzacji oraz dane zawarte w diagnozie dotyczącej tej osi, można założyć, że interwencja w ramach tej osi prowadzona będzie przede wszystkim na obszarach wiejskich[38]. Podobnie w III osi priorytetowej POPC, wspierającej e-integrację i rozpowszechnienie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, realizowane działania szkoleniowe i doradcze muszą być określone w oparciu o szczegółową diagnozę lokalnych potrzeb w zakresie rozwijania e-kompetencji. Na podstawie danych przedstawionych w diagnozie dla tej osi przewiduje się, że interwencja prowadzona będzie przede wszystkim na obszarach wiejskich i na terenie małych miast[39]. Szacuje się, że na działania dla obszarów wiejskich może zostać przeznaczonych ok. 800 mln EUR[40].

Jak wynika z przytoczonych dokumentów, w Polsce obszary wiejskie w większym stopniu niż pozostałe obszary kraju dotknięte są problemem braku odpowiedniego pokrycia infrastrukturą telekomunikacyjną, co skutkuje niemożliwością pełnego wykorzystania przez mieszkańców wsi udogodnień wynikających z dostępu do sieci Internet. Rozbudowa infrastruktury telekomunikacyjnej jest obecnie istotnym czynnikiem, który może przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich. Zasadne jest zatem dokonanie analizy instrumentów prawnych, które mają znaczenie dla realizacji inwestycji telekomunikacyjnych na obszarach wiejskich.

4. Regulacje prawne wpływające na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich

Wiele czynników wpływa na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich. Poza czynnikami o charakterze ekonomicznym oraz wynikającymi z polityki państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do rozwoju dostępu do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, istotny wpływ

38 *Ibidem*, s. 50.
39 *Ibidem*, s. 50.
40 *Ibidem*, s. 50.

na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich wywierają regulacje prawne. Warto w tym kontekście skupić uwagę na normach nakierowanych z jednej strony na ochronę produkcyjności rolniczej gruntów znajdujących się na obszarach wiejskich, a z drugiej strony służących ułatwieniu realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej. Uwzględnić zatem należy zarówno potrzebę ochrony walorów produkcyjnych gruntów rolnych, co ma znaczenie chociażby dla bezpieczeństwa żywnościowego, ale także dla ochrony środowiska, a jednocześnie konieczne jest zapewnienie dostępu do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, co ma znaczenie dla ochrony wolności pozyskiwania i rozpowszechnianie informacji. Podkreślić należy, że żadna z tych wartości nie może być uznana za dominującą. Rozwój obszarów wiejskich wymaga uwzględniania różnych funkcji tych obszarów, nie tylko produktywności rolniczej, chociaż jest to funkcja dominująca na tych obszarach. Trzeba także zwrócić uwagę na wzajemne przenikanie się tych wartości. Usługi społeczeństwa informacyjnego w coraz większym stopniu wykorzystywane są bowiem w działalności rolniczej (np. stanowią istotne wsparcie przy wprowadzaniu produktów rolnych na rynek). Można tu nawet zauważyć swego rodzaju dodatnie sprzężenie zwrotne, tj. rozwój produkcji rolnej sprzyja zapotrzebowaniu na dostęp do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, a rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej przyczynia się do polepszenia warunków prowadzenia działalności rolniczej. Jednocześnie jednak zaznaczyć trzeba, że rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej wymaga zmiany funkcji części nieruchomości wykorzystywanych rolniczo. Zasadne jest zatem dokonanie analizy aktów prawnych służących ochronie tych wartości przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności.

4.1. Ustawa o gospodarce nieruchomościami

W pierwszej kolejności konieczne jest zwrócenie uwagi na szczególny charakter infrastruktury telekomunikacyjnej. W art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej „u.g.n.")[41] jako jeden z celów publicznych wskazuje się „wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji (art. 6 pkt. 1 u.g.n.). Z kolei łączność publiczna w rozumieniu u.g.n. oznacza „infrastrukturę telekomunikacyjną służącą zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych (tj. usług telekomunikacyjnych dostępnych dla ogółu użytkowników) w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego" (art. 4 pkt 18 oraz pkt 31 u.g.n.). Jak zatem wynika z przywołanych definicji, budowa i utrzymanie infrastruktury telekomunikacyjnej, ale wyłącznie infrastruktury, która służy zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu p.t., ma status celu publicznego. Z kolei w usta-

41 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1774).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

wie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej „u.p.z.p.")[42] działania o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym lub krajowym, bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. są uznawane za „inwestycje celu publicznego" (art. 1 ust. 4 pkt 5 u.p.z.p.). Budowa infrastruktury telekomunikacyjnej, o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym lub krajowym jest zatem traktowana jako inwestycja celu publicznego.

Pojęcie inwestycji celu publicznego jest w swej istocie oparte na kryterium przedmiotowym i funkcjonalnym, a nie podmiotowym. Oznacza to, że inwestycję tego typu stanowi każde działanie o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym, które realizuje cele publiczne, bez względu na to, czy inwestorem jest podmiot prywatny czy publiczny[43]. Ze względu na to, że infrastruktura telekomunikacyjna jest konieczna do świadczenia usług telekomunikacyjnych, podmiotami realizującymi infrastrukturę telekomunikacyjną zwykle są przedsiębiorcy telekomunikacyjni będący podmiotami prywatnymi, chociaż zaznaczyć trzeba, że w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[44] przewiduje się szczególne ułatwienia w realizacji infrastruktury telekomunikacyjnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

Pomimo uznania budowy i utrzymania infrastruktury telekomunikacyjnej za cel publiczny, jak wyżej wspomniano cel ten jest realizowany głównie przez podmioty prywatne. Podkreślić jednak należy, że ze względu na publiczny charakter celu, przy realizacji infrastruktury telekomunikacyjnej dopuszczalne jest korzystanie z przewidzianych w art. 124 i 124b u.g.n. instrumentów prawnych służących ułatwieniu realizacji celów publicznych. Stosownie do art. 124 u.g.n., w przypadku braku zgody właściciela nieruchomości na budowę m.in. urządzeń łączności publicznej, na wniosek podmiotu realizującego inwestycję starosta, w uzgodnieniu z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej wydaje decyzję zezwalającą na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości urządzeń łączności publicznej. Ograniczenie takie co do zasady następuje zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W przypadku urządzeń łączności publicznej możliwe jest jednak wydanie decyzji zezwalającej na zakładanie i przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń także w przypadku braku planu miejscowego lub gdy decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie jest wymagana. Dotyczy to głównie tych przypadków, gdy nie jest wymagane pozwolenie na budowę (stosownie do art.

42 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 778).

43 Zob. P. Wojciechowski, Objaśnienia do art. 124 u.g.n., [w:] P. Czechowski (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami Komentarz, Warszawa 2015, s. 545 oraz wyrok NSA z dnia 15 maja 2008 r. II OSK 548/2007 LexPolonica nr 2320951.

44 Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1537).

50 ust. 2 u.p.z.p. nie wymagają wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego roboty budowlane (1) polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, albo (2) niewymagające pozwolenia na budowę). Poza tym, w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, przewiduje się, że nie wymaga wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego budowa infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu oraz wykonywanie innych robót budowlanych dotyczących takiej infrastruktury.

Omawiany instrument znajduje zastosowanie zarówno na obszarach wiejskich, jak i zurbanizowanych. Decyzje zezwalające na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości urządzeń łączności publicznej zaliczyć jednak można do instrumentów sprzyjających budowie infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich. Warto podkreślić, że instrument ten może być wykorzystywany zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne, co ocenić należy pozytywnie. Zaznaczyć też należy, że ta forma ograniczenia prawa własności zaliczana jest do instytucji wywłaszczenia w szerokim znaczeniu i zarówno w u.g.n., jak też wprost w Konstytucji RP przewiduje się środki prawne, które zapewniają dostateczny stopień ochrony podmiotów, których ograniczenia te dotykają (m.in. odszkodowanie oraz roszczenie o wykup nieruchomości)[45].

4.2. Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych

Aktem prawnym zawierającym przepisy szczególne dotyczące realizowania inwestycji w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej jest ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (dalej „u.w.r.u.s.t."), która m.in. określa formy i zasady wspierania inwestycji telekomunikacyjnych, w tym związanych z sieciami szerokopasmowymi (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.w.r.u.s.t.). W ustawie tej przewiduje się, że jednostki samorządu terytorialnego w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej mogą budować i eksploatować infrastrukturę telekomunikacyjną, dostarczać infrastrukturę telekomunikacyjną oraz świadczyć usługi telekomunikacyjne (art. 3 ust. 1 u.w.r.u.s.t.), przy czym działalność jst w zakresie telekomunikacji podlega wielu szczegółowym wymogom (art. 3-29 u.w.r.u.s.t.).

W ustawie tej używane są określenia zdefiniowane w p.t. (art. 2 ust. 2 u.w.r.u.s.t.), a ponadto wprowadzono kilka dodatkowych pojęć. W kontekście rozwoju obszarów wiejskich warto zwrócić uwagę przede wszystkim na pojęcie „regionalna sieć szerokopasmowa", która jest szczególnym rodzajem sieci szerokopasmowej, rozumia-

45 Szerzej zob. P. Wojciechowski, Objaśnienia do art. 124 u.g.n., *op. cit.*, s. 553 i n.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

nej jako sieć telekomunikacyjna służąca do zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu. Dostęp określa się jako szerokopasmowy, jeżeli wydajność łącza nie jest czynnikiem ograniczającym możliwość uruchomienia aplikacji dostępnych w sieci (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.w.r.u.s.t.). To właśnie pełny dostęp do Internetu jest czynnikiem mogącym przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich. Specyfika regionalnej sieci szerokopasmowej polega na tym, że sieć szerokopasmowa lub infrastruktura telekomunikacyjna są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego lub przy ich udziale np. w ramach porozumień, stowarzyszeń, spółek kapitałowych lub spółdzielni z udziałem jednostki samorządu terytorialnego (art. 2 ust. 1. pkt 2 u.w.r.u.s.t.).

Ustawą tą wprowadzone zostały szczególne zasady lokalizowania regionalnych sieci szerokopasmowych. Regionalną sieć szerokopasmową lokalizuje się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, a w sprawach dotyczących lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów o rewitalizacji (art. 49 u.w.r.u.s.t.). Tryb i warunki wydania tej decyzji szczegółowo uregulowane zostały w u.w.r.u.s.t.. Uwagę zwraca priorytetowe traktowanie tej decyzji, m.in. decyzja o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej wiąże właściwe organy przy opracowywaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów zagospodarowania przestrzennego oraz wiąże właściwe organy w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji pozwolenie na budowę oraz decyzji zezwalających na zajęcie nieruchomości, o których mowa w art. 124 u.g.n. (art. 59 u.w.r.u.s.t.). Poza tym, wyłączona została możliwość stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę regionalnej sieci szerokopasmowej (art. 58 ust. 6 u.w.r.u.s.t.). Przyjęte rozwiązania przewidują istotne ułatwienia w realizacji inwestycji w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej, ale wyłącznie dla jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę, że samorząd realizuje infrastrukturę telekomunikacyjną głównie na obszarach, na których inwestycje takie nie zostały zrealizowane przez podmioty prywatne, ze względu na ekonomiczną nieopłacalność, przyjęte rozwiązanie ocenić można pozytywnie. Pomimo bowiem, że zarówno podmioty prywatne, jak i samorząd realizują cel publiczny, w postaci budowy infrastruktury telekomunikacyjnej, cel działania w tym zakresie podmiotów prywatnych i jednostek samorządu terytorialnego jest zdecydowanie odmienny. Podmioty prywatne działają w celach zarobkowych i decyzje o sposobie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w główniej mierze podejmowane są wyłącznie w oparciu o analizę ekonomiczną swojej działalności, chociaż podkreślić należy, że przepisy p.t. przewidują instrumenty skutkujące

koniecznością uwzględnienia przez przedsiębiorców nie tylko rachunku ekonomicznego, ale także potrzeby pokrycia zasięgiem całego obszaru kraju[46]. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego to potrzeby społeczności lokalnej, a nie ekonomiczna opłacalność są podstawową przesłanką decydującą o budowie infrastruktury telekomunikacyjnej. Taka różnica celu działalności przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego uzasadnia zróżnicowanie rozwiązań przyjętych w odniesieniu do regionalnych sieci szerokopasmowych. Poza tym, rozwiązanie polegające na przyjęciu szczególnej regulacji wszystkich inwestycji telekomunikacyjnych, a nie jak ma to miejsce obecnie wyłącznie inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zdecydowanie mniejszym stopniu wpływa na „dekompozycję" systemu planowania przestrzennego, co należy ocenić pozytywnie[47].

4.3. Plany zagospodarowania przestrzennego

Na realizację inwestycji telekomunikacyjnych mogą też mieć wpływ i w praktyce nierzadko mają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej „mpzp"), jako przepisy prawa miejscowego. Z planów tych wynikają różnego rodzaju ograniczenia co do możliwości budowy infrastruktury telekomunikacyjnej, polegające m.in. na wprowadzaniu całkowitych zakazów lokalizacji określonych elementów infrastruktury telekomunikacyjnej (np. stacji bazowej telefonii komórkowej, składającej się w szczególności z wieży kratowej o określonej wysokości – np. 30, 60, 75 m n.p.t. – oraz anten i urządzeń sterujących) lub na wprowadzaniu ograniczeń wysokości zabudowy na określonym terenie, co w praktyce prowadzi do uniemożliwienia realizacji infrastruktury telekomunikacyjnej[48].

W celu zapewnienia, aby postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie uniemożliwiały bez uzasadnionych powodów rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, ustawodawca zdecydował się wprowadzić do porządku prawnego normę rangi ustawowej odnoszącą się wprost do treści mpzp[49]. Zgodnie z art. 46 ust. 1 u.w.r.u.s.t. miejscowy plan zagospodarowania przestrzen-

46 Przede wszystkim wymagania do pokrycia zasięgiem (do czego konieczna jest infrastruktura telekomunikacyjna) mogą zostać podjęte w ramach przetargu na rezerwację częstotliwości (art. 115 ust. 1 pkt 9 p.t.). Poza tym jeżeli w przypadku niewywiązywania się z tych zobowiązań z przyczyn leżących po stronie podmiotu dysponującego rezerwacją częstotliwości, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej uzna, że pokrycie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zasięgiem sieci telekomunikacyjnych nie jest wystarczające, może, w drodze decyzji, zobowiązać podmiot dysponujący rezerwacją częstotliwości do wykorzystywania częstotliwości w sposób zgodny z tymi zobowiązaniami, określając m.in. obszary, które mają zostać objęte zasięgiem sieci telekomunikacyjnych lub odsetek mieszkańców, który ma zostać objęty tym zasięgiem biorąc pod uwagę potrzeby użytkowników końcowych, potrzeby rynku i rozwój techniki telekomunikacyjnej (art. 122a. p.t.).

47 Zob. S. Prutis, Instrumenty planowania przestrzennego..., *op. cit.*, s. 40.

48 Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Druk Sejmowy VI kadencji nr 2546 (dostępny na: http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2546). Zob. także m.in. wyroki NSA z dnia 6 maja 2016 r., II OSK 2106/14; z dnia 3 września 2015 r. sygn. akt II OSK 44/14; z dnia 29 grudnia 2015, II OSK 1020/14; z dnia 9 marca 2016, II OSK 1691/14; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 sierpnia 2016, II SA/Sz 492/16; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 czerwca 2016 r. sygn. akt II SA/Bd 5/16; dostępne na https://orzeczenia.nsa.gov.pl.

49 Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

nego nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów u.g.n., jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Dalej w przepisie tym wskazane zostało, że jeżeli lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w planie miejscowym, dopuszcza się jej lokalizowanie, jeżeli nie jest to sprzeczne z określonym w planie przeznaczeniem terenu ani nie narusza ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń (art. 46 ust 2 zd. 1u.w.r.u.s.t.). Z punktu widzenia rozwiązań przyjmowanych na obszarach wiejskich istotne jest to, że w przepisie tym wprost wskazano, że przeznaczenie terenu m.in. na cele rolnicze i leśne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej (art. 46 ust. 2 zd. 2 u.w.r.u.s.t.). Zważywszy na cele ustawy u.w.r.u.s.t. nie powinno budzić wątpliwości, iż podstawowym celem przywołanego przepisu jest ułatwienie w realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Wartością chronioną jest w tym przypadku możliwość korzystania z sieci telekomunikacyjnych, a w pewnym zakresie jest to też instrument realizacji konstytucyjnie chronionej wolności pozyskiwania i rozpowszechnianie informacji (art. 54 Konstytucji RP), bowiem brak dostępu do Internetu utrudnia realizację tej wolności.

Trzeba też zaznaczyć, że potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, w szczególności sieci szerokopasmowych zostały wymienione w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pośród wielu innych przesłanek (wartości, potrzeb i okoliczności), które przede wszystkim („zwłaszcza"), lecz nie wyłącznie, muszą być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[50]. Są to przesłanki równorzędne i nie można żadnej z nich nadawać priorytetowego charakteru, bez znaczenia pozostaje też kolejność ich wymienienia[51]. U podstaw planowania przestrzennego leży natomiast ład przestrzenny i zrównoważony rozwój (art. 1 u.p.z.p.). Mimo zdefiniowania tych pojęć w art. 2 u.p.z.p. stanowią one pojęcia niedookreślone, a zarazem w dużej mierze klauzule generalne, odwołujące się w znacznym stopniu do standardów lub ocen spoza systemu prawa, które w rezultacie mogą uzyskać konkretną treść jedynie w konfrontacji z danym stanem faktycznym[52]. Kształtowanie polityki przestrzennej i przeznaczaniem terenów na określone cele ma charakter instrumentalny, służebny względem wspomnianych wartości, a nie autonomiczny, stanowiący cel sam w sobie i dla siebie. Ostatecznymi celami kształtowania polityki przestrzennej i określania przezna-

50 Poza tą przesłanką w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

51 Zob. H. Izdebski, Wyjaśnienia do art. 1, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 40.

52 *Ibidem*, s. 38.

czenia terenów na dane cele oraz zasad zagospodarowania i zabudowy tych terenów jest poprawa warunków życia człowieka[53].

Niewątpliwie dostępność infrastruktury telekomunikacyjnej jest istotnym czynnikiem wpływającym na poprawę życia na obszarach wiejskich i wpływa na ich rozwój, a zatem uzasadnione jest przyjmowanie rozwiązań ułatwiających realizowanie tego rodzaju inwestycji.

Rozwiązania przyjęte w u.w.r.u.s.t. nie pozwalają co prawda uznać, że inwestycje telekomunikacyjne mają być traktowane w sposób priorytetowy, jednak z całą pewnością uwzględnić należy ich specyfikę. Przede wszystkim, z ustawy tej wynika, że niedopuszczalne jest, aby mpzp całkowicie zakazywał lub uniemożliwiał lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej. Nie ma natomiast przeszkód, aby w mpzp zostały określone obszary, w których lokalizacja inwestycji tego rodzaju jest niedopuszczalna lub na których wprowadzone są określone ograniczenia (np. co do wysokości masztów), o ile będzie to uzasadnione ochroną innych wartości (np. zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi, ochrony środowiska). Kluczowy jest jednak fakt, że lokalizacja inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej i ich rodzaj zdeterminowane są obiektywnymi potrzebami o charakterze technicznym. Znaczenie ma ukształtowanie terenu, intensywność i rodzaj zabudowań, a także gęstość zaludnienia. Uwzględnić należy także fakt, iż łącza telekomunikacyjne muszą zapewniać przepustowość wystarczającą dla korzystania z oferowanych z wykorzystaniem sieci telekomunikacyjnych usług i udogodnień. W sytuacji zatem, gdy wprowadzone w mpzp ograniczenia uniemożliwiają zlokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w sposób zapewniający należyte pokrycie określonego obszaru kraju siecią telekomunikacyjną, uznać je należy za sprzeczne z art. 46 u.w.r.u.s.t. oraz naruszające art. 1 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.). Przy uchwalaniu mpzp konieczne jest wyważanie różnych wartości chronionych w planowaniu przestrzennym. Kluczowe jest w tym przypadku uwzględnienie zasady proporcjonalności, tak aby ochrona jednych wartości nie prowadziła do nadmiernego lub całkowitego uniemożliwienia realizacji innych.

Problematyka zamieszczania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego postanowień powodujących ograniczenia dla realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej jest przedmiotem szeregu orzeczeń sądów administracyjnych. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazano, że wyraźnym celem ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych jest zapewnienie rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych i w świetle tego celu z art. 46 ust. 1 u.w.r.u.s.t. wywodzona jest w orzecznictwie zasada ogólna dopuszczalności inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach objętych

53 Zob. M. Szewczyk, Podstawowe założenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012, s. 50.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[54]. Ten cel musi być w ocenie sądów administracyjnych uwzględniany przy wykładni przepisów u.w.r.u.s.t., co oznacza, że ustalenia obowiązującego planu miejscowego muszą być wykładane tak, aby usuwać zakazy i przeszkody w lokalizowaniu inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie tylko wtedy, gdy mogą być one wyprowadzone z niejasnych i niekonsekwentnych ustaleń planu miejscowego, ale także wówczas, gdy stwierdzona zostanie oczywista niezgodność postanowień planu z warunkami wynikającymi z art. 46 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. W takiej sytuacji mechanizmem wymuszającym zachowanie zasad hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, w tym zasady nadrzędności ustawy, jeżeli organy gminy odstąpiły od obowiązku aktualizacji mpzp, który nakłada na nie art. 33 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozostaje pominięcie tych ustaleń planów miejscowych w zakresie ustalonych zakazów lub przyjętych rozwiązań, których realizacja uniemożliwia lokalizowanie inwestycji telekomunikacyjnych[55]. Taki kierunek orzecznictwa zdecydowanie sprzyja budowie infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich i zasługuje na pozytywną ocenę, tym bardziej że na obszarach wiejskich zabudowa mieszkaniowa jest zdecydowanie mniej intensywna niż w miastach i maszty telekomunikacyjne nie są zwykle umiejscawiane w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowań mieszkalnych. Poza tym są to konstrukcje o stosunkowo dużej wysokości (30-60 m), a więc negatywne oddziaływanie elektromagnetyczne na zdrowie ludzi nie stanowi w tym przypadku tak istotnego czynnika ograniczającego możliwość realizacji inwestycji, jak w przypadku lokalizowania urządzeń emitujących fale elektromagnetycznej na terenach zurbanizowanych.

4.4. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Dla realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich nie bez znaczenia pozostają przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych[56] (dalej „u.o.g.r.l."), gdyż większość terenów znajdujących się na obszarach wiejskich stanowią grunty rolne lub leśne w rozumieniu tej ustawy. Celem tej ustawy jest ochrona ziemi przede wszystkim jako środka produkcji[57]. W odróżnieniu od kapitału i pracy ziemia jest dobrem ograniczonym i niemobilnym. Popyt na ziemię może być zaspokajany jedynie poprzez transfer gruntów między poszcze-

54 Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lipca 2016 II SA/Gd 234/16; wyroki NSA z dnia 29 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1020/14; z dnia 3 września 2015 r., sygn. akt II OSK 44/14 – dostępne na https://orzeczenia.nsa.gov.pl.

55 Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lipca 2016 II SA/Gd 234/16; wyroki NSA z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2200/14; z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2470/14 – dostępne na https://orzeczenia.nsa.gov.pl.

56 Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 909).

57 Zob. P. Czechowski, K. Marciniuk, Ochrona gruntów rolnych, [w:] P. Czechowski (red.) Prawo rolne, Warszawa 2015, s. 297.

gólnymi działami gospodarki i zmianę ich przeznaczenia, co odbywa się z reguły w jednym kierunku, tj. z rolnictwa do działów nierolniczych[58].

Ochrona gruntów rolnych i leśnych przewidziana w przepisach tej ustawy przebiega dwutorowo. Z jednej strony, ochrona realizowana jest jako tzw. ochrona ilościowa (polegająca na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne), a z drugiej – jako tzw. ochrona jakościowa (polegająca na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolnej powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi)[59]. W przypadku budowy infrastruktury telekomunikacyjnej podstawowe znaczenie ma ochrona ilościowa, ponieważ przepisy dotyczące ochrony ilościowej ukierunkowane są na kontrolę działań mogących skutkować uszczupleniem powierzchni gruntów rolnych w związku z wykorzystaniem ich na cele nierolnicze lub nieleśne[60].

Wprowadzony w u.o.g.r.l. model reglamentacji dopuszczenia możliwości wykorzystania gruntów rolnych lub leśnych na inne cele jest dwuetapowy. Etap pierwszy obejmuje zmianę przeznaczenia gruntu na inny cel, a etap drugi – wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub leśnej[61]. W odniesieniu do zmiany przeznaczenia w ustawie tej wprowadzono zasadę, zgodnie z którą na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej, a przy budowie, rozbudowie lub modernizacji obiektów budowlanych należy stosować takie rozwiązania, które ograniczają skutki ujemnego oddziaływania na grunty (art. 6 u.o.g.r.l.). Poza tym, wprowadzony został mechanizm szczególnej ochrony gruntów o największej przydatności produkcyjnej, tj. gruntów rolnych klasy I-III. Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne tego rodzaju gruntów rolnych może być dokonane wyłącznie w mpzp i wymaga co do zasady uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 7 u.o.g.r.l.)[62]. W przypadku pozostałych gruntów rolnych (grunty IV-VI klasy bonitacyjnej) zmiana przeznaczenia na cele nierolne może zostać dokonana zarówno w mpzp (bez konieczności uzyskania zgody ministra), jak też w drodze aktu administracyjnego – decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź decyzji o warunkach zabudowy. Pomimo tego, iż w u.w.r.u.s.t. wprost dopuszczono możliwość lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na obszarach przeznaczonych na cele rolnicze, o ile w mpzp lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona, zasadnym jest uznanie, że ze względu na szczególną ochronę gruntów kla-

58 Zob. J. Górska, W. Michna, Ubytek użytków rolnych na cele nierolnicze w Polsce, „Wieś i Rolnictwo", nr 4 (149) 2010, s. 57.
59 Zob. P. Czechowski, K. Marciniuk, Ochrona gruntów rolnych…, *op. cit.*, s. 299.
60 *Ibidem*, s. 300.
61 *Ibidem*, s. 300.
62 W ustawie przewiduje się jednocześnie wyjątek od konieczności uzyskania zgody, który ma zastosowanie w przypadku gruntów o powierzchni do 0,5 ha znajdujących się w obszarze zwartej zabudowy, które znajdują się w niewielkiej odległości od granicy najbliższej działki budowlanej oraz od drogi publicznej.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

sy I-III, na tego rodzaju gruntach lokalizacja infrastruktury telekomunikacyjnej jest niedopuszczalna bez zmiany mpzp dokonanej za uprzednią zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Jeśli więc ustawodawca wprowadza szczególny rygor zmiany przeznaczenia w mpzp nieruchomości rolnej klasy I-III, to w konsekwencji uznać należy, że przepisy u.o.g.r.l. stanowią regulację szczególną uniemożliwiającą lokalizację infrastruktury telekomunikacyjnej na gruntach rolnych klasy I-III w sytuacji, gdy lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w mpzp. Stwierdzenie takie jest tym bardziej uzasadnione, że w u.w.r.u.s.t. wyłączono zastosowanie przepisów u.o.g.r.l. jedynie w odniesieni do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej w granicach linii rozgraniczających teren inwestycji (art. 56 u.w.r.u.s.t.), co wskazuje na to, że nie było wolą ustawodawcy szczególne traktowanie infrastruktury telekomunikacyjnej budowanej przez podmioty prywatne. Poza tym, dokonując wyważenia wartości chronionych w obydwu ustawach nie można nie uwzględnić tego, że w ogólnej powierzchni gruntów rolnych w Polsce przeważający udział stanowią grunty słabszych i najsłabszych klas, natomiast grunty klas I i II zajmują zaledwie 3%, a grunty klasy III niecałe 23% ogólnej powierzchni użytków rolnych[63], co przemawia za szczególnie mocną ochroną tego rodzaju gruntów. Powyższe prowadzi do wniosku, że przeznaczenie w mpzp gruntów rolnych klas I-III na inwestycje celu publicznego z zakresu łączności publicznej dopuszczalne jest zatem wyłącznie w sytuacji, gdy nie ma żadnej możliwości umiejscowienia tego rodzaju inwestycji na innych rodzajach gruntu. Natomiast w przypadku, gdy w mpzp lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie została umieszczona, dopuszczalna jest lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na obszarach przeznaczonych na cele rolnicze, jedynie na gruntach klas niższych (IV-VI). W powyższym kontekście nie wydaje się uzasadnione całkowite wyłączenie stosowania przepisów u.o.g.r.l. do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej w granicach linii rozgraniczających teren inwestycji, jakie ma obecnie miejsce, skutkujące tym, że regionalne sieci szerokopasmowe mogą być lokalizowane także na gruntach klasy I-III.

Drugim etapem ochrony ilościowej przewidzianej w u.o.g.r.l. jest konieczność uzyskania zgody na wyłączenie niektórych rodzajów gruntów rolnych z produkcji rolniczej (zgoda taka nie jest wymagana przy użytkach rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego, a w przypadku tych samych klas użytkach rolnych, ale pochodzenia organicznego zgoda ma jedynie deklaratoryjny charakter, art. 11 u.o.g.r.l.). Samo pojęcie wyłączenia gruntów z produkcji zostało zdefiniowane w u.o.g.r.l. jako rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów (art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l.). Z całą pewnością nie chodzi w tym

63 Zob. J. Górska, W. Michna, Ubytek użytków rolnych na cele nierolnicze…, *op. cit.*, s. 69.

przypadku o użytkowanie rozumiane jako ograniczone prawo rzeczowe, ale raczej o sposób faktycznego korzystania z gruntu. Nie jest jednak oczywiste, czy do wyłączenia z produkcji rolnej dochodzi wyłącznie w przypadku, gdy całkowicie zaprzestaje się prowadzenie na niej działalności rolniczej (np. budowa budynku związanego z prowadzeniem działalności nierolniczej, zabetonowanie placu), czy także w przypadku, gdy dana nieruchomość jest jednocześnie wykorzystywana dla celów rolniczych i dla innych celów (np. przeprowadzenie przez nieruchomość linii kablowej lub kanalizacyjnej). W definicji mowa jest o „rozpoczęciu" użytkowania innego niż rolnicze, a nie o „zaprzestaniu" rolniczego użytkowania, co wskazywałoby na to, że także w tym drugim przypadku dochodzi do wyłączenia gruntu z produkcji rolnej (bo rozpoczyna się inne niż rolnicze wykorzystanie). Zważywszy jednak na cel ustawy zasadne jest uznanie, iż do wyłączenia gruntu z produkcji rolnej dochodzi wtedy, gdy w związku z rozpoczęciem użytkowania dla celów innych niż rolnicze, zaprzestaje się prowadzenia działalności rolniczej. W taki sposób wyłączenie ujmowane jest w orzecznictwie sądowym, gdzie wskazano m.in., iż ustawienie słupa i ułożenie w ziemi kabla nie spowoduje wyłączenia gruntów z produkcji rolnej[64].

Realizacja niektórych rodzajów inwestycji telekomunikacyjnych nie ma wpływu na możliwość dalszego rolniczego wykorzystywania nieruchomości rolnych (np. linie, kanalizacje kablowe). W tych przypadkach dopuszczalne jest przyjęcie, iż nie dochodzi do wyłączenia gruntu z produkcji rolnej. Istnieje jednak infrastruktura telekomunikacyjna takiego rodzaju, dla której konieczne jest zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej (np. w sytuacji, gdy na gruncie rolnym budowane są tzw. stacje bazowe obejmujące wieże wraz z niezbędnymi urządzeniami dochodzi do zajęcia niewielkich liczących do kilkaset metrów kwadratowych obszarów, na których produkcja rolna nie może być prowadzona). W tym drugim przypadku niewątpliwie mamy do czynienia z wyłączeniem gruntu z produkcji rolnej i konieczne jest stosowanie przepisów u.o.g.r.l. Jeśli tego rodzaju inwestycja planowana jest na gruntach, których wyłączenie wymaga uzyskania uprzedniej decyzji zezwalającej na wyłączenie, inwestor musi wystąpić z wnioskiem o wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej. Zgoda taka musi być uzyskana przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne (art. 12 u.o.g.r.l.). Zgoda nie musi być uzyskiwana w przypadku regionalnej sieci szerokopasmowej, gdyż do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej w granicach linii rozgraniczających teren inwestycji nie stosuje się przepisów u.o.g.r.l. Rozwiązanie obowiązujące obecnie z jednej strony jest szczególnie niekorzystne z punktu widzenia ochrony gruntów o najwyższych klasach bonitacyjnych, których jest najmniej, a nie są one chronione w przypadku inwestycji w regionalne sieci szerokopasmowe, a z drugiej strony wydłuża proces inwestycyjny i koszty

64 Wyrok NSA z dnia 21 września 2010 r. sygn. akt II OSK 1432/09.

związane z realizacją infrastruktury telekomunikacyjnej przez podmioty prywatne. Z punktu widzenia zapewnienia istnienia odpowiedniej infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich, przy jednoczesnym uwzględnieniu ochrony ilościowej gruntów rolnych bardziej zasadnym byłoby wyłączenie konieczności uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów klasy IV-VI objętych decyzjami związanymi z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, niezależnie od podmiotu realizującego inwestycję (w miejsce obecnego rozwiązania polegającego na wyłączaniu stosowania u.o.g.r.l. w odniesieniu do wszelkich rodzajów gruntów rolnych (a zatem także klas I-III) objętych jednak wyłącznie decyzjami o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej).

4.5. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego

Wpływ na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich mogą mieć także przepisy u.k.u.r. Ze względu na specyfikę infrastruktury telekomunikacyjnej, obejmującej m.in. linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, realizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie wymaga nabywania własności nieruchomości przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. W przypadku inwestycji liniowych wykorzystywana jest w praktyce instytucja służebności przesyłu, a w przypadku stacji bazowych (obejmujących słupy i wieże wraz z osprzętem i urządzeniami telekomunikacyjnymi) najczęściej stosowane są umowy najmu niewielkich części nieruchomości (do kilkuset metrów kwadratowych). W praktyce zatem wprowadzona w u.k.u.r. zasada, zgodnie z którą nieruchomości rolne w rozumieniu tej ustawy nabyć mogą przede wszystkim rolnicy indywidualni (a zatem osoby fizyczne, charakteryzujące się m.in. tym, że od co najmniej 5 lat osobiście prowadzą gospodarstwo rolne i zamieszkują w gminie, w której położona jest co najmniej jedna nieruchomość, posiadają odpowiednie kwalifikacje) nie ma znaczenia dla rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej. Podobnie w sytuacji, gdyby jednak przedsiębiorcy telekomunikacyjni chcieli oprzeć swoją działalność na modelu polegającym na nabywaniu własności nieruchomości, na których lokalizowana jest infrastruktura telekomunikacyjna, wprowadzona regulacja w tym zakresie nie stanowiłaby ograniczenia. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie są wprawdzie rolnikami indywidualnymi, a zważywszy na to, że nabywaliby nieruchomości rolne dla celów nie związanych z prowadzeniem działalności rolniczej nie mogliby też nabyć nieruchomości rolnych na podstawie zgody Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 2a ust. 4). Jednakże jak zostało wyżej wskazane, specyfika infrastruktury telekomunikacyjnej powoduje, że wystarczające są nieruchomości o powierzchni poniżej 0,3 ha, co oznacza, że u.k.u.r. nie miała-

by zastosowania, gdyż nabywanie większych nieruchomości nie byłoby uzasadnione ekonomicznie[65].

Znaczenie dla realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej może mieć natomiast ograniczenie przewidziane w art. 2b ust. 1 oraz 2 u.k.u.r., zgodnie z którym nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście, jak również w okresie tym nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Jak wynika z art. 2b ust. 4 u.k.u.r., ograniczenie to nie ma jedynie zastosowania do przewidzianych w art. 2a ust. 3 pkt 1 oraz pkt 2 i 3 podmiotów i przypadków, gdy nieruchomość rolną nabyć mogą osoby inne niż rolnik indywidualny (np. nabycie przez osobę bliską, jst, SP). Tym samym, w przypadku nieruchomości rolnych nabywanych przez rolników indywidualnych lub osoby które uzyskały uprzednią zgodę Prezesa ANR, wyłączona jest możliwość ich nierolniczego wykorzystania lub oddania ich w posiadanie osób trzecich przez okres 10 lat od dnia nabycia. Niewątpliwie zlokalizowanie na takiej nieruchomości infrastruktury telekomunikacyjnej będzie stanowiło naruszenie art. 2b u.k.u.r., a w konsekwencji zastosowanie mieć będzie sankcja nieważności przewidziana w art. 9 ust 1 pkt 2) u.k.u.r. Pomimo tego, że brzmienie tego przepisu budzi poważne wątpliwości, wydaje się uzasadnione przyjęcie, iż sankcją nieważności obarczona byłaby w tym przypadku umowa najmu, na podstawie której doszło do „oddania w posiadanie"[66]. Przyjęta regulacja oznacza zatem, że infrastruktura telekomunikacyjna nie będzie mogła być lokalizowana na dużej części nieruchomości rolnych, które były przedmiotem obrotu w okresie 10 lat przed planowaną realizacją inwestycji. Jednakże ograniczenie to jest złagodzone przepisem przejściowym zawartym w art. 11 pkt 2) ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa[67], z którego wynika, że przepisów u.k.u.r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 30 kwietnia 2016 r. nie stosuje się do nieruchomości rolnych, które w tym dniu w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone były na cele inne niż rolne.

65 Zaznaczyć przy tym warto, że co do zasady niedopuszczalny jest podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha (art. 93 ust 2a u.g.n.), chyba że zachodzą okoliczności przewidziane w art. 93 ust. 2a lub 95 u.g.n. (np. wydzielenia działki budowlanej, jeżeli budynek został wzniesiony na tej działce przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze, wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej). Pośród tych wyjątków nie przewiduje się jednak wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. W związku z tym, dla wydzielenia takiej działki, co jest niezbędne dla dokonania zbycia części nieruchomości, konieczne byłoby uprzednie wyłączenie części nieruchomości z produkcji rolnej.

66 Zob. J. Bieluk, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, Komentarz, Warszawa 2016, s. 270.

67 Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

5. Podsumowanie

Pojęcie obszary wiejskie nie jest jednoznaczne, nie może być ono jednak utożsamiane z pojęciem rolnicza przestrzeń produkcyjna. Omawiając problematykę infrastruktury telekomunikacyjnej zasadne jest jednak uznanie, iż obszary wiejskie są to tereny z dominującą (przeważającą) funkcją typową dla działalności rolniczej (tj. obszary, na których dominują użytki rolne, na których prowadzona jest działalność rolnicza). Kryterium pomocniczym dla wyodrębnienia obszarów wiejskich jest gęstość zaludnienia, która na obszarach wiejskich jest zdecydowanie niższa od średniej gęstości zaludnienia w Polsce, a z tym związana jest także mniej intensywna zabudowa terenu.

Jednym z czynników wpływających na rozwój obszarów wiejskich jest budowa i rozwój infrastruktury i technologii umożliwiających mieszkańcom obszarów wiejskich korzystanie i dostęp do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych o wysokim standardzie (np. szerokopasmowego Internetu). Internet ułatwia dostęp do edukacji i baz danych, poprawia warunki prowadzenia działalności gospodarczej, służy powstrzymywaniu emigracji młodzieży ze wsi, poprawia jakość życia, ułatwia kontakty itp. Obszary wiejskie w większym stopniu niż pozostałe obszary kraju dotknięte są problemem braku odpowiedniego pokrycia infrastrukturą telekomunikacyjną, co skutkuje niemożliwością pełnego wykorzystania przez mieszkańców wsi z udogodnień wynikających z dostępu do sieci Internet. W związku z tym, kwestia polepszenia dostępu do Internetu na obszarach wiejskich znalazła odzwierciedlenie w wielu dokumentach o strategicznym znaczeniu wyznaczających kierunki rozwoju kraju, a rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich jest wspierany z funduszy unijnych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa.

Wiele czynników wpływa na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich, pośród nich istotne znaczenie mają regulacje prawne. Przede wszystkim warto skupić uwagę na aktach prawnych mających na celu ochronę walorów produkcyjnych gruntów rolnych, co ma znaczenie m.in. dla bezpieczeństwa żywnościowego i ochrony środowiska, a z drugiej strony wpływa na zapewnienie dostępu do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, co ma szczególne znaczenie dla ochrony wolności pozyskiwania i rozpowszechnianie informacji. Przede wszystkim podkreślić należy, że budowa infrastruktury telekomunikacyjnej jest uznana za cel publiczny w rozumieniu art. 6 u.g.n., a działania stanowiące realizację celów publicznych są uznawane za inwestycje celu publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 4 u.p.z.p. Pomimo uznania budowy i utrzymania infrastruktury telekomunikacyjnej za cel publiczny, cel ten jest zwykle realizowany przez podmioty prywatne świadczące usługi telekomunikacyjne. Podkreślić jednak należy, że ze względu na publiczny charakter celu, przy realizacji infrastruktury telekomunikacyjnej dopuszczalne jest korzystanie z przewidzianych w art. 124 i 124b u.g.n. instrumentów

prawnych służących ułatwieniu realizacji celów publicznych (tj. zezwolenie w drodze decyzji na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości urządzeń łączności publicznej).

Ustawą u.w.r.u.s.t. wprowadzone zostały przede wszystkim szczególne zasady istotnie ułatwiające realizację inwestycji w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej przez jednostki samorządu terytorialnego i podmioty powiązane z tymi jednostkami (m.in. decyzja o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej wiąże właściwe organy przy opracowywaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów zagospodarowania przestrzennego, a stwierdzenie nieważności takiej decyzji jest dopuszczalne tylko o ile wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony przed upływem 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna). Wprowadzenie szczególnych ułatwień dla jst w realizacji infrastruktury telekomunikacyjnej uzasadnione jest tym, że jednostki samorządu realizują infrastrukturę telekomunikacyjną głównie na obszarach, na których inwestycje takie nie zostały zrealizowane przez podmioty prywatne, ze względu na ekonomiczną nieopłacalność.

Wpływ na realizację inwestycji telekomunikacyjnych mogą też mieć i w praktyce nierzadko mają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w których przewiduje się różnego rodzaju ograniczenia. W celu zapewnienia, aby postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie uniemożliwiały bez uzasadnionych powodów rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, w u.w.r.u.s.t. wprowadzono przepis zabezpieczający przed wprowadzaniem w mpzp rozwiązań uniemożliwiających realizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Rozwiązania przyjęte w u.w.r.u.s.t. nie pozwalają co prawda uznać, że inwestycje telekomunikacyjne mają być traktowane w sposób priorytetowy, jednak z całą pewnością uwzględnić należy ich specyfikę, tj. lokalizacja inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej i ich rodzaj zdeterminowane są obiektywnymi potrzebami o charakterze technicznym zależnymi od ukształtowania terenu, intensywnością i rodzajem zabudowań, a także gęstością zaludnienia.

Przy realizacji inwestycji w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej należy mieć na względzie potrzebę ochrony gruntów rolnych i leśnych. Inwestycje te nie powinny być lokalizowane na gruntach o najwyższych klasach bonitacyjnych, dlatego też negatywnie ocenić należy całkowite wyłączenie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w odniesieniu do lokalizacji regionalnych sieci szerokopasmowych. Zasadne byłoby natomiast wyłączenie konieczności uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów klasy IV-VI objętych decyzjami związanymi z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, niezależnie od charakteru podmiotu realizującego inwestycję.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

Nie bez znaczenia dla rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich pozostają przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w szczególności po jej nowelizacji dokonanej w 2016 r. Czynnikiem ograniczającym możliwość rozbudowy istniejącej już infrastruktury są przede wszystkim przepisy nakazujące prowadzenie na nieruchomości rolnej będącej przedmiotem obrotu działalności rolniczej przez okres 10 lat od dnia nabycia i ograniczające możliwość oddawania w posiadanie osobom trzecim takich nieruchomości w tym okresie. Przyjęte rozwiązanie oznacza bowiem, że na tego rodzaju nieruchomościach przedsiębiorcy nie będą mogli lokalizować infrastruktury telekomunikacyjnej. Zasadnym byłoby wyłączenie stosowania tych przepisów w odniesieni do nieruchomości przeznaczonych na realizację celów publicznych.

Analiza przepisów mających na celu z jednej strony ochronę walorów produkcyjnych gruntów rolnych, a z drugiej strony przepisów mających ułatwiać realizację celów inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej prowadzi do wniosku, iż przyjęte rozwiązania nie mają charakteru kompleksowego. Wiele trudności sprawie ocena wzajemnej relacji przepisów zawartych w poszczególnych aktach prawnych. Dla wykładni tych przepisów konieczne jest odwołanie się do wartości, które mają chronić. Nie można też zapominać, że przyjmowane w tym zakresie rozwiązania mają przede wszystkim służyć mieszkańcom obszarów wiejskich, którzy zainteresowani są zarówno zachowaniem rolniczego charakteru tych obszarów, jak i dostępem do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych. W istocie rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej sprzyja rozwojowi obszarów wiejskich.

TELECOMMUNICATIONS INFRASTRUCTURE IN RURAL DEVELOPMENT

Keywords: telecommunications infrastructure, rural development, public goal

Rural areas make up the majority of the territory of Poland, inhabited by a significant part of the population. The development of rural areas depends on many, very diverse, factors, including access to telecommunications infrastructure determining the ability to use information and telecommunications technologies.

The objective of this article is the present the legal issues concerning telecommunications infrastructure in rural areas. The completion of this research objective requires the clarification of basic notions. The article proposes a definition of rural areas, as well as discusses the definition of telecommunications infrastructure and its characterization, with particular focus on the fact that the development of telecommunications infrastructure is a public goal, carried out mostly by private entities owing to the fact that such infrastructure is the prerequisite for rendering telecommunications services.

The article also points out that legal regulations concerning telecommunications investments in rural areas should, on the one hand, account for the need to protect the production value of agricultural land, which is significant from the perspective of ensuring food safety and protection of the natural environment, and on the other hand, they should ensure access to information and telecommunications technologies, which is important for the protection of acquisition and dissemination of information.

The article's analysis of provisions which, on the one hand, aim to protect the productive value of agricultural land, and on the hand, of provisions designed to facilitate the completion of investment goals related to telecommunications infrastructure, brings the conclusion that the adopted solutions are not of a complex nature. The assessment of the mutual relations between provisions contained in different legal acts causes numerous difficulties. For the interpretation of these provisions, it is necessary to refer to the values that they are to protect. It must not be forgotten that the solutions adopted within this scope are meant to, firstly, serve the residents of rural areas, who are interested in both preservation of the agricultural character of these areas, and in access to information and telecommunications technologies.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.07

Bibliografia:

Bieluk J., Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, Komentarz, Warszawa 2016.

Czechowski P., Marciniuk K., Ochrona gruntów rolnych, [w:] P. Czechowski (red.) Prawo rolne, Warszawa 2015.

Górska J., Michna W., Ubytek użytków rolnych na cele nierolnicze, „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 4.

Izdebski H., wyjaśnienia do art. 1, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013.

Kurowska T., Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku nurkowym Profesora Waleriana Pańki, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

Malec A., Zarys teorii definicji prawniczej, Warszawa 2000.

Malinowski A., Polski język prawny. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2006.

Prutis S., Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość), „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

Radecki W., Objaśniania do art. 5b, [w:] Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Komentarz, Warszawa 2012.

Szewczyk M., Podstawowe założenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012.

Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku, Warszawa 2015.

Wojciechowski P., Definicje legalne w prawie nowych technologii. Wybrane zagadnienia, [w:] Prawo i Język, A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec (red.), Warszawa 2009.

Wojciechowski P., Objaśnienia do art. 124 u.g.n., [w:] P. Czechowski (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami Komentarz, Warszawa 2015.

Wojnarska-Krajewska E., Opinia dotycząca uwzględnienia wniosków Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w wynikach kontroli postępowania administracyjnego związanego z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 323), Biuro Analiz Sejmowych 29 marca 2016.

Aneta Suchoń[1]

Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi

Prowadzenie działalności rolniczej wymaga zorganizowanego zespołu środków produkcji. Wśród nich szczególne miejsce zajmują grunty rolne. Należy podkreślić, że w skład gospodarstwa rolnego wchodzą nie tylko grunty będące własnością. Mogą to być nieruchomości, np. dzierżawione czy będące w użytkowaniu wieczystym. Prawne zasady przenoszenia własności nieruchomości rolnych zostały zmodyfikowane na podstawie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.[2] Ten akt prawny zmienił postanowienia ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,[3] a także ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.[4] Zatem z dniem 30 kwietnia 2016 r. odnotować należy nowe zasady obrotu zarówno gruntami prywatnymi, samorządu terytorialnego, jak i z Zasobu WRSP. Co więcej, niektóre regulacje ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego mają wpływ także na obrót dzierżawny i sytuację posiadaczy zależnych, np. w zakresie możliwości skorzystania z prawa pierwokupu dzierżawionych nieruchomościami rolnych czy zawarcia umowy dzierżawy.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego ma tylko zastosowanie w przypadku, gdy nieruchomości rolne są przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne. Zatem uchwalenie czy zmiana planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego powodujące, że nieruchomość rolna jest przeznaczona na cele inne niż rolne, może mieć znaczący wpływ na zasady obrotu nieruchomościami rolnymi. Podobnie będzie ze wstrzymaniem sprzedaży nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu WRSP. Mianowice art. 2 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Wła-

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.
2 Dz.U. z 2016 r., poz. 585 ze zm., dalej: ustawa z 14 kwietnia 2016 r.
3 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1491.
4 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm., zwana dalej u.k.u.r.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.08

sności Rolnej stanowi, że przepisu art. 1 (dotyczącego wstrzymania sprzedaży ziemi) nie stosuje się do sprzedaży m.in. nieruchomości i ich części przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Celem artykułu jest zatem podjęcie próby dokonania oceny wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi. Z uwagi na szeroką problematykę związaną z tym zagadnieniem rozważania będą się koncentrowały na pojęciu nieruchomości rolne, wykorzystywanie dla celów działalności rolniczej, przeniesienie własności czy prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnych przeznaczonych w planie miejscowym na cele inne niż rolne; wpływie miejscowego planu na dzierżawę nieruchomości rolnych tzw. prywatnych oraz od samorządu terytorialnego oraz sprzedaż i dzierżawę nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP. Zaprezentowane zostaną także zasady zmiany przeznaczenia nieruchomości rolnych w planie miejscowym. Nawiążę przy tym do problematyki wyłączenia z produkcji rolnej gruntów rolnych oraz renty planistycznej.

1. Pojęcie nieruchomości rolne

Co do zasady, nabywcą nieruchomości rolnej, która położona jest na obszarach przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, jest rolnik indywidualny, chyba że ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (u.k.u.r.) stanowi inaczej. Należy wyraźnie podkreślić, że u.k.u.r. nie ma zastosowania w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.[5]

Powstaje pytanie, co stanie się w przypadku, gdy nieruchomość objęta jedną księgą wieczystą przeznaczona jest w planie zagospodarowania przestrzennego w części na cele rolne oraz inne niż rolne. Na marginesie warto dodać, że w literaturze podkreśla się, że przedmiotem normowania planu miejscowego jest obszar objęty planem, przeznaczenie różnych jego części na różne cele.[6]

Według stanowiska Krajowej Rady Notarialnej uzgodnionego z Agencją Nieruchomości Rolnych w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,[7] że nieruchomościami rolnymi są nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego (w całości) na cele inne niż rolne. Oznacza to, że w przypadku gdy tylko część przeznaczona jest na cele inne niż rolne, zastosowanie

5 Zob. szerzej Z. Truszkiewicz, Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego, „Studia Iuridica Agraria" 2007, t. VI, s. 144 i nast.

6 Zob. szerzej W. Pańko, Własność gruntowa w planowanej gospodarce przestrzennej, Studium prawne, Katowice 1978, s. 139 i n. i literatura tam wskazana.

7 Stanowisko KRN [online]. ANR (data dostępu: 10.11.2016). Dostępny w Internecie: <http://www.anr.gov.pl/web/guest/stanowisko-krajowej-rady-notarialnej-i-agencji-nieruchomosci-rolnych-ukur>.

ma u.k.u.r. W świetle powyższego stanowiska: „Ustawa dotyczy zarówno nieruchomości zabudowanych, jak i niezabudowanych. Zakresem ustawy nie są objęte nieruchomości, które ze względu na ich charakter nie są lub nie mogą być wykorzystywane na cele rolne, np. nieruchomości lokalowe, a także nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi, innymi budynkami, budowlami i urządzeniami niewykorzystywanymi do produkcji rolniczej – wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie, drogi wewnętrzne, nieruchomości znajdujące się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków[8]".

Sytuacja jest bardziej skomplikowana, gdy nie ma planu zagospodarowania przestrzennego. Wtedy należy odwołać się do definicji nieruchomości rolnej z k.c. Według art. 46^1 k.c. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Jak zostało podkreślone w stanowisku Krajowej Rady Notarialnej uzgodnionym z Agencją Nieruchomości Rolnych, przy kwalifikowaniu nieruchomości jako rolnej pomocne mogą być dane z ewidencji gruntów i budynków.[9]

Jak słusznie podkreślił J. Bieluk, nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r. jest zatem nieruchomość: po pierwsze, będąca nieruchomością rolną w rozumieniu art. 46^1 k.c. i jednocześnie przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele związane bezpośrednio z produkcją rolną; po drugie, będąca nieruchomością rolną w rozumieniu art. 46^1 k.c. i równocześnie położona na terenie, dla którego nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.[10]

2. Wykorzystywane dla celów działalności rolniczej, przeniesienie własności czy prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej przeznaczonej w planie miejscowym na cele inne niż rolne

Co do zasady, zmiana planu zagospodarowania nie nakłada obowiązku zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej na nieruchomościach rolnych, które mogą być wykorzystywane na cele inne niż rolne. Artykuł 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzenny[11] stanowi, że tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w pla-

8 *Ibidem*.
9 Tak: *ibidem*.
10 J. Bieluk, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – Komentarz, Warszawa 2016 r., Komentarz do art. 2 u.k.u.r., Nb 4 i literatura tam wskazana: E. Klat-Górska, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2014, s. 36; K. Maj, Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2, s. 57 i n.; Z. Truszkiewicz, Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2, s. 139 i n.
11 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.08

nie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Zatem, co do zasady, uchwalenie czy zmiana planu nie mają wpływu na rolne korzystanie z gruntu.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 października 2015 r. orzekł, że „Przepis art. 35 u.p.z.p. odnosi się do terenów, których dotychczasowy sposób zagospodarowania różni się od przeznaczenia i sposobu zagospodarowania określonego w obowiązującym planie miejscowym. Jeżeli w planie miejscowym nie zawarto postanowień określających wykorzystanie danych terenów do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, wówczas tereny te mogą być z mocy art. 35 powołanej wyżej ustawy wykorzystane w dotychczasowy sposób".[12] Podobnie w wyroku z dnia 22 listopada 2013 r., SN uznał, że „Korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób" w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. oznacza każdy zgodny z prawem dotychczasowy sposób używania nieruchomości w określonym celu. Analiza użytego w art. 35 u.p.z.p. określenia – wykorzystywanie terenów w sposób dotychczasowy – wskazuje, że przepis ten reguluje kwestie związane z dalszym wykorzystaniem już zagospodarowanych terenów, których przeznaczenie zmienił plan miejscowy. Wniosek taki usprawiedliwia użycie w art. 35 u.p.z.p. dokonanej formy czasownika".[13]

W przypadku zmiany planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do nieruchomości rolnych, które mogą być wykorzystywane na cele inne niż rolne, nie mają zastosowania zasady dotyczące: ograniczeń podmiotowych w odniesieniu do nabywców nieruchomości rolnych prywatnych oraz od samorządu terytorialnego. Nabywcami takich nieruchomości mogą być oczywiście rolnicy indywidualni, ale może być także każda inna osoba fizyczna, prawna czy jednostka nieposiadająca osobowości prawnej. Poza tym ANR nie ma prawa pierwokupu i wykupu w odniesieniu do takiej nieruchomości rolnej. Prawem wykupu nie jest objęte dziedziczenie testamentowe; wspólnicy mogą wnosić takie nieruchomości rolne jako aport do spółek kapitałowych; ANR nie ma prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży udziałów w spółce kapitałowej będącej właścicielem nieruchomości rolnych, przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne.

Powstaje także pytanie, czy osoba, która nabyła nieruchomość rolną i w świetle przepisów jest zobowiązana przez okres dziesięciu lat prowadzić osobiście działalność rolniczą na tych gruntach, gdy np. po 2-3 nastąpiła zamiana w planie zagospodarowania przestrzennego. Moim zdaniem po zmianie planu miejscowego, gdy nieruchomości te przeznaczone są na cele inne niż rolne, nie ma już obowiązku prowadzenia działalności rolniczej na tych gruntach. Właściciel może swobodnie sprzedać taką nieruchomość, co oznacza, że nie musi uzyskać zgody sądu na zbycie ta-

12 II OSK451/14, LEX nr 2108528.
13 II CSK 98/13, LEX nr 1418725.

kich gruntów; może też złożyć wniosek o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej.

Przepisy u.k.u.r. mają również zastosowanie do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej przeznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne. Według art. 2c przepisy ustawy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się bowiem odpowiednio do nabycia: użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału lub części udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej. Warto przypomnieć, że pod pojęciem nabycia nieruchomości rolnych należy rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. Rozporządzenie prawem użytkowania wieczystego obejmuje np. uprawnienie do przeniesienia prawa w drodze umowy sprzedaży, zamiany, darowizny lub innej umowy zobowiązującej do przeniesienia tego prawa. Ograniczenia w zakresie przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej wynikające z u.k.u.r. nie mają zastosowania, gdy nieruchomość ta została przeznaczona w planie miejscowym na cele inne niż rolne.

3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a dzierżawa nieruchomości rolnych tzw. prywatnych oraz od samorządu terytorialnego

Rozważyć należy problem wpływu zmian w zakresie przeznaczenia nieruchomości rolnych w planie miejscowym na sytuację prawną dzierżawcy takich gruntów. W przypadku, gdy nieruchomość rolna w planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczona jest na cele rolne, dzierżawcy przysługuje prawo pierwokupu, o ile spełnione są pozostałe przesłanki z u.k.u.r. Warto przypomnieć, że według art. 3 w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli: 1) umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty, oraz 2) nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy.

Sytuacja dzierżawy nieruchomości rolnych zmienia się diametralnie, gdy w czasie trwania dzierżawy nastąpiła modyfikacja planu zagospodarowania przestrzennego i będąca w dzierżawie nieruchomość rolna została przeznaczona w planie na cele inne niż rolne. W takiej sytuacji, gdy właściciel będzie chciał sprzedać taki grunt, dzierżawcy nie będzie przysługiwało prawo pierwokupu, mimo że dzierżawa będzie trwała dalej. Według art. 678 § 1 w związku z art. 694 k.c. w razie zbycia rzeczy dzierżawionej w czasie trwania dzierżawy nabywca wstępuje w stosunek dzierżawy na miejsce zbywcy. Oznacza to, że *ex lege* nabywca staje się podmiotem trwają-

DOI: 10.15290/sia.2016.14.08

cego stosunku prawnego i przejmuje wszelkie obowiązki oraz uprawnienia zbywcy (wydzierżawiającego). Na wstąpienie nabywcy w stosunek dzierżawy zgoda dzierżawcy nie jest wymagana, ponieważ mimo zmiany podmiotu dzierżawa pozostaje tym samym zobowiązaniem.[14] Wstąpienie nabywcy w stosunek dzierżawy jest ustawowym skutkiem zbycia rzeczy dzierżawionej.[15] W świetle art. 678 § 1 w związku z art. 694 k.c. nabywca ma możliwość wypowiedzenia umowy dzierżawy gruntów rolnych z zachowaniem ustawowych terminów. Z prawa tego skorzystać nie może wtedy, gdy umowa dzierżawy zawarta była na czas oznaczony, w formie pisemnej i z datą pewną, a rzecz została dzierżawcy wydana (art. 678 § 2 k.c. w zw. z art. 694 k.c.).

Problem może pojawić się szczególnie w przypadku, gdy dzierżawca dokonał znacznych ulepszeń, licząc na możliwość nabycia tych gruntów. Po zmianie planu miejscowego, gdy właściciel będzie miał zamiar sprzedać nieruchomość rolną, nie tylko dzierżawcy nie będzie przysługiwało prawo pierwokupu, ale można domniemywać, że cena tej nieruchomości będzie dużo wyższa niż przed zmianą planu.[16] Grunt ten bowiem może być wykorzystywany na cele inne niż rolne. Z reguły są to cele budowlane czy przemysłowe. Oczywiście strony umowy mogą wprowadzić do umowy postanowienia dotyczące umownego prawa pierwokupu, które jednak stanowi znikome zabezpieczenie interesów dzierżawcy.

Warto także wskazać inne skutki prawne przeznaczenia nieruchomości rolnej na cele inne niż rolne w kontekście dzierżawy. Mianowicie według art. 2b nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzić to gospodarstwo osobiście. W tym okresie nabyta nieruchomość nie może być oddana w posiadanie innym podmiotom. Sąd, na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej, wyrazi zgodę na dokonanie czynności, przed upływem okresu 10 lat od dnia przeniesienia własności tej nieruchomości, jeżeli konieczność jej dokonania wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy. Zasada ta nie ma zastosowania m.in. do osób bliskich. Regulacja ta ogranicza, w porównaniu do Kodeksu cywilnego, uprawnienie właściciela w zakresie swobodnego oddawania gruntów w dzierżawę. Sytuacja ta jednak ulegnie zmianie, gdy nieruchomość rolna zostanie przeznaczona w planie miejscowym na cele inne niż rolne. W takiej sytuacji właściciel ma

14 Zob. W. Pańko, Dzierżawa gruntów rolnych, Warszawa 1975, s. 110; C. Stempka-Jaźwińska, Umowa dzierżawy nieruchomości, Toruń 1981, s. 74.

15 Zob. na gruncie umowy najmu J. Panowicz-Lipska, Najem, [w:] System prawa prywatnego.Prawo zobowiązań – część szczegółowa, tom 8, J. Panowicz-Lipska (red.), Warszawa 2004, s. 46.

16 Zob. na temat wpływu planu miejscowego na wartość nieruchomości np. St. Kalus, M. Habdas, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości rynkowej nieruchomości, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 76 i n.

swobodę w zakresie oddania nieruchomości rolnej w dzierżawę (o ile oczywiście w planie nie ustalono innego sposobu ich tymczasowego zagospodarowania).

4. Plan miejscowy a sprzedaż i dzierżawa nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP

W świetle art. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Artykuł 2 ustawy stanowi, że art. 1 nie stosuje się do sprzedaży: nieruchomości i ich części przeznaczonych w: a) miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub c) ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne.

Poza tym w świetle ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. przepisu art. 1 nie stosuje się do sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha. Swoboda sprzedaży nieruchomości rolnych przez ANR przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne jest możliwa w odniesieniu do powierzchni 2 ha. Do tych o większym obszarze niezbędna jest zgoda MRiRW. Artykuł 2 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy stanowi bowiem, że minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Natomiast gdy nieruchomość rolna jest przeznaczona w planie miejscowym na cele inne nić rolne, nie jest potem niezbędna zgoda MRiRW. Decyzje w tym zakresie podejmuje ANR.

Warto także rozważyć, czy zmiana przeznaczenia nieruchomości rolnej w planie miejscowym ma wpływ na prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu przez dzierżawcę. Jak zostało bowiem wskazane, prawo pierwokupu nieruchomości rolnych „prywatnych" oraz od samorządu terytorialnego przysługuje dzierżawcy tylko, gdy dzierżawione nieruchomości są przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne. Na początku należy zauważyć, że ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie wprowadza takiego zastrzeżenia jak ustawa u.k.u.r., która ma zastosowanie tylko do nieruchomości rolnych przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne. Artykuł 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stanowi, że pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie przysługuje dzierżawcy zbywanej

DOI: 10.15290/sia.2016.14.08

nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat; zarządzającemu specjalną strefą ekonomiczną w odniesieniu do nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych. Zatem prawo pierwszeństwa nabycia przysługuje uprawnionym niezależnie od tego, czy nieruchomości rolnej są przeznaczone w planie miejscowym na cele rolne, czy inne.

5. Zasady zmiany przeznaczenia nieruchomości rolnych w planie miejscowym. Wyłączenie z produkcji rolnej gruntów rolnych

Zmiana przeznaczenia nieruchomości rolnych w planie miejscowym powoduje, że możliwe jest wystąpienie z wnioskiem o wyłączenie ich z produkcji rolnej. Jednak jak już zaznaczono, sama już modyfikacja w planie powoduje niezmiernie istotne skutki w zakresie dysponowania takimi nieruchomościami rolnymi. Powstaje zatem pytanie o normatywne zasady zmiany przeznaczenia gruntów rolnych w planie miejscowym. Według art. 6 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[17] na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej.[18]

Jak wskazują D. Łobos-Kotowska i J. Bieluk,[19] „W literaturze podnosi się, iż art. 6 powinien odnosić się raczej do procedury planowania przestrzennego, gdyż w jej trakcie organ właściwy do sporządzenia projektu planu dysponuje wyborem terenów, które zamierza przeznaczyć na cele nierolnicze. W postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji lokalizacyjnej to inwestor wskazuje teren, na którym zamierza realizować przedsięwzięcie[20]". Jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, decyzja dotycząca zmiany przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne jest jednak decyzją uznaniową.[21] Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie w wyroku z dnia 9 maja 2014 r.[22] doszedł do wniosku, że „konstrukcja art. 6 ustawy oznacza, że właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji, gdyż nie ma generalnego zakazu zmiany przeznaczenia gruntów wyższych klas na grunty produkcyjne. Organ winien wówczas w sposób wyczerpujący rozważyć, czy interes społeczny będący podstawą żą-

17 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.

18 Zob. szerzej M. Nowak, Ochrona gruntów rolnych i leśnych – podstawowe zasady, „Nieruchomości" 2014, nr 6.

19 D. Łobos-Kotowska, J. Bieluk, Komentarz do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Warszawa 2015, Nb 1.

20 R. Kijowski, Ochrona gruntów rolnych – prawda czy fikcja, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, Białystok 2012, s. 123.

21 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Olsztynie z 31 marca 2011 r., II SA/Ol 109/11, „Decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi powinien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu leśnego i rolnego do odmiennego przeznaczenia. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, że właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy", LEX nr 785707.

22 IV SA/Wa 479/14, SIP Legalis nr 950442.

dania zmiany przeznaczenia gruntów należy przedłożyć ponad ustawowy obowiązek ochrony gruntów rolnych. Obowiązek ten został sprecyzowany w treści art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy stanowiącym, że ochrona gruntów rolnych polega na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne".[23]

Trudno natomiast podzielić pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie z 29 lutego 2008 r.,[24] że „Argumentem przemawiającym za odmową wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne nie może być okoliczność, iż grunty położone są w rejonie o korzystnych dla produkcji rolniczej warunkach przyrodniczo-glebowych, gdyż warunki takie panują niemalże w całej Polsce".[25]

Obecnie obowiązujące przepisy sprzyjają przekształcaniu gruntów rolnych w tereny budowlane i inne. Od 2009 roku[26] tylko w odniesieniu do gruntów rolnych klasy I-III położonych na terenach wiejskich potrzebna jest zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę w planie.[27] Nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki: 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy; 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; 3) położone są w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych; 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Warto dodać, że do dnia 31 grudnia 2008 r. przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas IV, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 1 ha, a także gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego i torfowisk, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 1 ha, wymagało uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Obecnie decyzje o zmianie w planie pozostałych gruntów rolnych, od IV do VI, pochodzenia zarówno mineralnego, jak i organicznego, podejmuje rada gminy.

23 IV SA/Wa 479/14, SIP Legalis nr 950442.
24 IV SA/Wa 2/08, SIP Legalis nr 282904.
25 IV SA/Wa 2/08, SIP Legalis nr 282904.
26 Szerzej zob. St. Prutis, Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość), „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 38 i n.
27 Zob. ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1657).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.08

Warto także zaznaczyć, że grunty rolne położne na terenach miejskich nie podlegają jednak rozdziałowi II ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Oznacza to, że w odniesieniu do gruntów rolnych również klas I-III nie jest potrzebna zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zatem decyzje w tym zakresie podejmuje swobodnie tylko rada gminy.

Należy jednak zaznaczyć, że zmiana w miejscowym planie stanowi dopiero pierwszy etap tzw. odrolnienia nieruchomości rolnych. Jak słusznie podkreślił NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 września 2015 r.,[28] „Przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych lub leśnych na inne cele nie oznacza jeszcze, że możliwe jest ich użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym w planie, z pominięciem przepisów ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przeznaczenie w planie gruntów rolnych lub leśnych na inne cele jest pierwszym etapem wyłączenia tych gruntów z określonej produkcji". NSA podkreślił, że „do rozpoczęcia innego użytkowania tych gruntów jest ponadto wymagane uzyskanie przez właściciela decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej i nakładającej na niego z tego tytułu stosowne opłaty".[29]

Według art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, oraz gruntów leśnych przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne – może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. W decyzji dotyczącej wyłączenia z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 (oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne) określa się obowiązki związane z wyłączeniem. Chodzi o należność i opłatę roczną.

Omawiana ustawa stanowi, że w razie zbycia gruntów wyłączonych z produkcji obowiązek uiszczania opłat rocznych przechodzi na nabywcę. Zbywający jest obowiązany uprzedzić o tym nabywcę. Natomiast ust 1b. art. 11 stanowi, że wniosek o wyłączenie z produkcji użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego jest wiążący, a decyzja ma charakter deklaratoryjny.[30]

28 II OSK 64/14, SIP LEX nr 1918770.
29 II OSK 64/14, SIP LEX nr 1918770.
30 Zob. szerzej J. Wszołek, E. Deszczka, Zmiana przeznaczenia i wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej – wybrane zagadnienia praktyczne, „Nieruchomości" 2016, nr 6.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 lipca 2015 r. orzekł, że „dopiero wejście w życie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej umożliwia legalne rozpoczęcie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej. Decyzje wydane w tym przedmiocie stanowią zatem wyraz reglamentacji uprzedniej, a nie następczej, oddziałując *ex nunc*".[31] W uzasadnieniu NSA podkreślił, że „Ustawodawca zarówno w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak również ustawy Prawo geologiczne i górnicze odwołał się głównie do konstrukcji zezwoleń konstytutywnych, które jako rozstrzygnięcia prawnokształtujące ze swej natury dotyczą stanów przyszłych, a nie zastanych w momencie wydawania rozstrzygnięcia".

6. Renta planistyczna a zbycie nieruchomości rolnych

Omawiając zagadnienie wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi, wspomnieć należy o problematyce renty (opłaty) planistycznej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt (burmistrz albo prezydent miasta) pobiera jednorazową opłatę zwaną opłatą planistyczną na warunkach określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jeżeli zbycie nastąpi w ciągu 5 lat od zmiany czy uchwalenia planu miejscowego). Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Podstawowy problem, jaki pojawił się z interpretacją tego przepisu, dotyczył słowa „zbycie". Czy renta planistyczna naliczana jest tylko w przypadku odpłatnego zbycia, czy także umów nieodpłatnych? Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 14 stycznia 2009 r.[32] orzekł, że przeniesienie własności nieruchomości w drodze umowy darowizny stanowi zbycie nieruchomości w rozumieniu art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera definicji legalnej „zbycia nieruchomości", a obowiązek pobrania jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości jest jednym ze skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, o czym mowa w art. 37 ust. 11 tej ustawy, to w postępowaniu w przedmiocie tej opłaty pojęcie „zbycie nieruchomości" należy rozumieć zgodnie z definicją zawartą w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.[33]

31 II OSK 3158/13, SIP LEX nr 1407486.
32 II SA/Gd 799/08, SIP LEX nr 481500.
33 II SA/Gd 799/08, SIP LEX nr 481500.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.08

W opinii sądu, jeżeli „następuje sprzedaż nieruchomości rolnych wykorzystywanych do prowadzenia działalności rolniczej, ale położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, następuje także naliczenie opłaty planistycznej". Z uwagi na uznawanie za zbycie także przekazywania nieodpłatnie nieruchomości rolnych dokonana została nowelizacja ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dodany na jej podstawie ust. 4a stanowi, że opłaty nie pobiera się w przypadku nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników albo przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Powyższy przepis nawiązuje do umowy z następcą, która obecnie raczej w ogóle nie jest zawierana. Warto przypomnieć, że art. 84 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi, że przez umowę z następcą rolnik będący właścicielem (współwłaścicielem) gospodarstwa rolnego zobowiązuje się przenieść na osobę młodszą od niego co najmniej o 15 lat (następcę) własność (udział we współwłasności) i posiadanie tego gospodarstwa z chwilą nabycia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej, jeżeli następca do tego czasu będzie pracować w tym gospodarstwie. Natomiast z reguły problem powstaje w przypadku przekazania gospodarstwa za uzyskanie wcześniejszej emerytury z KRUS czy części uzupełniającej. Właśnie te sytuacje powinny zostać przede wszystkim wymienione we wspomnianym art. 36 ust. 4a ustawy.

Jednocześnie należy podkreślić, że obecnie w orzecznictwie przeważa pogląd, że zbycie w rozumieniu art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzenny nie może być utożsamiane ze wszystkimi formami przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego, tj. zarówno odpłatnymi, jak i nieodpłatnymi. Nie ma on bowiem zastosowania w przypadku nieodpłatnego zbycia np. na rzecz osób bliskich. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uchwale 7 sędziów z dnia 10 grudnia 2009 r. orzekł, że „Pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie obejmuje sytuacji, gdy nieruchomość została darowana osobie bliskiej".[34] Podobnie wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 2 września 2015 r.[35] orzekł, że „Pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. nie obejmuje sytuacji, gdy nieruchomość zo-

34 II OPS 3/09, ONSAiWSA z 2010 r. Nr 2, poz. 22, „Prokuratura i Prawo – wkładka" 2011, nr 6/43.
35 II SA/Gl 110/15, SIP LEX nr 1926616.

stała darowana osobie bliskiej, jednocześnie wskazał, że do uiszczenia opłaty planistycznej jest zobowiązany zarówno ten kto jest właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości w dacie uchwalenia planu, jak i ten kto taką nieruchomość dziedziczy". Dlatego w opinii Sądu przedmiotowa opłata obciąża też tego, który otrzymał nieruchomość w drodze darowizny, a następnie zbył ją odpłatnie w terminie pięciu lat od uchwalenia lub zmiany planu. Zdaniem sądu „W takim przypadku to obdarowany zbywca, a nie darczyńca, jest beneficjentem przysporzenia, a jeżeli tak, to względy elementarnej sprawiedliwości społecznej nakazują, aby danina, o której mowa, obciążyła obdarowanego zbywcę, a nie darczyńcę, tym bardziej że nie cierpi na tym interes publiczny, jako że gmina w każdym z tych przypadków otrzyma należną jej opłatę planistyczną".[36]

Warto także wspomnieć o art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy np. wykupienia nieruchomości lub jej części.

7. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków.

Po pierwsze, uchwalenie czy zmiana planu zagospodarowania przestrzennego i położenie nieruchomości rolnej na obszarach przeznaczonych w planach na cele inne niż rolne nie nakładają, co do zasady, obowiązku zakończenia prowadzenia działalności rolniczej i nie wprowadzają terminu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej (chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania).

Po drugie, już jednak zmiana w planie zagospodarowania przestrzennego (położenie nieruchomości rolnej na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne) skutkuje tym, że nie mają zastosowania do nieruchomości rolnej m.in. zasady dotyczące ograniczeń podmiotowych w odniesieniu do nabywców nieruchomości rolnych, ANR nie ma prawa pierwokupu i wykupu; prawem wykupu nie jest objęte dziedziczenie testamentowe; wspólnicy mogą wnosić takie grunty rolne jako aport do spółki; nie ma ograniczeń w zakresie sprzedaży czy oddania nieruchomości rolnych w dzierżawę. Zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego mają także wpływ na obrót nieruchomościami z Zasobu WRSP. Zakaz sprzedaży nie odnosi się do nieruchomości i ich części prze-

36 II SA/Gl 110/15, SIP LEX nr 1926616.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.08

znaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Po trzecie, przepisy sprzyjają przekształcaniu gruntów rolnych na cele nierolnicze. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych tylko klasy I-III wymaga zgody MRiRW. W zakresie pozostałych gruntów decyzja należy do rady gminy. Co prawda, na cele nierolnicze i nieleśne gmina powinna przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Niemniej jednak decyzja dotycząca wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne ma charakter uznaniowy.

Po czwarte, uzasadnione wydają się wnioski *de lege ferenda.* Przykładowo, skoro ustawodawca ma zamiar chronić nieruchomości rolne, to rozważyć należy zmiany w zakresie planowania przestrzennego. Brak planu zagospodarowania przestrzennego w gminie czy jej części powoduje często problemy z określeniem, czy dana nieruchomość jest nieruchomością rolną i czy zastosowanie ma u.k.u.r. Uzasadniony wydaje się postulat wprowadzenia większej ochrony gruntów rolnych klasy IV. Być może rada gminy przed zmianą planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie zmiany przeznaczenia na cele inne niż rolne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy IV (jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza np. 1 ha) powinna otrzymywać zgodę podmiotu zewnętrznego – problem zachodzi jednak z jego wskazaniem. Do czasu wejścia w życie nowelizacji z dnia 19.12.2008 r. do ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych był to marszałek województwa. Zasadne jest rozważanie powrotu do tego rozwiązania albo np. wprowadzenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii oddziału terenowego ANR (w przyszłości – Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich) albo izby rolniczej.

Rozważenia wymaga także wzmocnienie sytuacji prawnej dzierżawcy nieruchomości rolnych w przypadku przeznaczenia dzierżawionego gruntu na cele inne niż rolne w planie miejscowym. W takiej sytuacji dzierżawcy nie przysługuje już prawo pierwokupu gruntów, co może być szczególnie niesprawiedliwe w odniesieniu do długoterminowych posiadaczy zależnych, którzy poczynili znaczne ulepszenia, licząc na możliwość nabycia ich na własność.

THE EFFECT OF THE LOCAL SPATIAL MANAGEMENT PLAN ON LEGAL FORMS OF AGRICULTURAL REAL ESTATES

Keywords: Local spatial management plan, agricultural real estates, transfer of ownership right of agricultural real estates, lease of agricultural real estates

The aim of the study is to evaluate the effect of local spatial management plans on legal forms of administrating agricultural real estates. In view of the extensive scope of the problem it was decided to focus on the concept of agricultural real estates; transfer of ownership right or perpetual usufruct right of agricultural real estates for purposes other than agricultural; the effect of a local spatial management plan on lease of agricultural real estates. Moreover, the paper also presents principles of changes in planned land use of agricultural real estates in the local spatial management plan and it was referred to the problem of exclusion of agricultural land from agricultural use as well as re-zoning fees.

In conclusion the author states that e.g. adoption or a change in the spatial management plan and the location of an agricultural real estate in areas with planned land use other than agricultural does not impose in principle an obligation to cease agricultural activity and does not introduce the date for the exclusion of agricultural land from agricultural activity (unless the plan stipulates another manner of their temporal land management). However, already a change in the plan (the location of an agricultural real estate in areas with planned land use other than agricultural) results in a situation when the National Agricultural Constitution Act of 11 April 2003 is no longer binding. The author also presented her *de lege ferenda* conclusions concerning e.g. changes in spatial planning, implementation of greater protection of class IV agricultural land (if their cohesive area planned to have their land use changed exceeds e.g. 1 ha), reinforcement of the legal position of agricultural real estate lease in the case of planned land use for leased land other than agricultural in the local spatial management plan. In such a situation the lessee no longer is entitled to the preemptive right, which may be particularly unfair in relation to long-term dependent possessors, who introduced considerable improvements hoping for the potential acquisition of ownership.

Bibliografia:

Bieluk J., Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – Komentarz, Warszawa 2016.

Kalus St., Habdas M., Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości rynkowej nieruchomości, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.08

Kijowski R., Ochrona gruntów rolnych – prawda czy fikcja, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, Białystok 2012.

Klat-Górska E., Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2014.

Łobos-Kotowska D., Bieluk J., Komentarz do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Warszawa 2015.

Maj K., Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2.

Nowak M., Ochrona gruntów rolnych i leśnych – podstawowe zasady, „Nieruchomości" 2014, nr 6.

Panowicz-Lipska J., Najem, [w:] System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa, tom 8, J. Panowicz-Lipska (red.), Warszawa 2004.

Pańko W., Własność gruntowa w planowanej gospodarce przestrzennej, Studium prawne, Katowice 1978.

Pańko W., Dzierżawa gruntów rolnych, Warszawa 1975.

Prutis St., Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość), „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

Stempka-Jaźwińska C., Umowa dzierżawy nieruchomości, Toruń 1981.

Truszkiewicz Z., Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2.

Truszkiewicz Z., Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego, „Studia Iuridica Agraria" 2007, t. VI.

Wszołek J., Deszczka E., Zmiana przeznaczenia i wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej – wybrane zagadnienia praktyczne, „Nieruchomości" 2016, nr 6.

Katarzyna Leśkiewicz[1]

Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich

1. Obowiązujące przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego zawarte są w kilku różnych aktach prawnych, w tym wprowadzających podział na inwestycje publiczne i inne.[2] Inwestycje publiczne objęte są odosobnionym i wręcz autonomicznym[3] od ogólnego systemu planowania przestrzennego porządkiem, co jest wyrazem zróżnicowanego podejścia do planowania i gospodarowania przestrzenią w zależności od rodzaju inwestycji.[4] Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego ma zastąpić rozproszoną regulację w zakresie planowania przestrzennego i realizacji inwestycji budowlanych, w tym inwestycji celu publicznego.[5] Jego celem jest „przywrócenie i zapewnienie efektywnego prowadzenia polityki przestrzennej oraz wzmocnienie partycypacji społecznej w tworzeniu polityk przestrzennych na wszystkich poziomach planowania", „poprawa przewidywal-

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.; dalej: „ustawa o planowaniu i p.z.p.", ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm.; dalej: „p.b.", ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2015 r. poz. 1774, z późn. zm.; dalej: „u.g.n."; ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. z 2015 r. poz. 2031 oraz z 2016 r. poz. 1250; tzw. specustawa drogowa; ustawa z dnia 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Dz.U. z 2015 r. poz. 2143 oraz z 2016 r. poz. 1250; tzw. specustawa lotniskowa; ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz.U. z 2014 r. poz. 1501, z 2015 r. poz. 1045 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 1250; tzw. specustawa terminalowa; ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, Dz.U. z 2015 r. poz. 966 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 1250; tzw. specustawa powodziowa); ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1297, z późn. zm.; tzw. specustawa kolejowa, za rozwiązania specjalne uznaje się rozdział 2b tej ustawy; ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. z 2016 r. poz. 1537; tzw. megaustawa; ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. poz. 789, z późn. zm.; tzw. specustawa jądrowa.

3 Por. art. 11 i ust. 2 specustawy drogowej, według którego „W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. poz. 1777)".

4 Art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

5 Projekt ustawy kodeks urbanistyczno-budowlany z dnia 30 września 2016 r. – przekazany do konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji (numer projektu UD135) (data dostępu: 28.10.2016 r. w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zwany dalej także kodeksem urbanistyczno-budowlanym lub kodeksem), http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463/katalog/12382118#12382118.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.09

ności i usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego", „efektywne lokalizowanie i realizacja inwestycji publicznych".[6]

Uregulowania projektowanego kodeksu urbanistyczno-budowlanego nie sprowadzają się wyłącznie do planowania zagospodarowania przestrzeni, lecz mają znacznie szerszy zasięg.[7] Z uwagi na ramy artykułu przedmiotem rozważań będą wyłącznie wybrane aspekty planowania i gospodarki przestrzennej dotyczące terenów wiejskich ujęte w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego, a odnoszące się do zapewnienia spójności aktów planowania ze strategiami rozwoju, jak też dotyczące ochrony gruntów rolnych w kontekście potrzeb rozwoju tych obszarów[8]. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjąć można, iż tereny wiejskie to tereny położone poza granicami administracyjnymi miast, czyli gminy wiejskie lub części wiejskie gmin miejsko-wiejskich, choć nie jest to uniwersalna definicja.[9]

Zagadnienie planowania przestrzennego na obszarach wiejskich jest przedmiotem licznych opracowań, w tym często dotyczących relacji prawa własności i prawa planowania przestrzennego.[10] Formułowane w literaturze przedmiotu zarzuty dotyczące niedopasowania obowiązujących rozwiązań prawnych do potrzeb rozwoju obszarów wiejskich ujmowane są szeroko i wieloaspektowo.[11] Po pierwsze, chodzi w szczególności o podkreślaną fakultatywność uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez gminy,[12] co implikuje z różnych względów, zwłaszcza prawnych określanie przeznaczania terenów w drodze decyzji administra-

6 Pkt. 3 uzasadnienia kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

7 Art. 1 § 1 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

8 Strategia Rozwoju Kraju 2020, Warszawa wrzesień 2012, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. https://www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf, dalej zwana Strategią Rozwoju Kraju; Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (poz. 252) w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Monitor Polski 27.04.2012, poz. 252, zwana dalej „Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030"; uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego2010-2020, Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, M.P. z 2011 r., poz. 423; Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020 – Załącznik do uchwały nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r., M.P. z 2012 r., poz. 839.

9 Zob. bliżej, J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, Nr 2, s. 167 i nn. i powołane tam źródła, s. 171.

10 Zob. np. J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne…, *op. cit.*, s. 167 i nn. i powołana tam literatura; T. Kurowska, Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015, s. 290; T. Kurowska, Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 13 i nn..; P. Czechowski, A. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 227 i nn.; S. Prutis, Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 28 i nn.; I. Bogucka, Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 142 i nn.; M. Stańko, Planowanie przestrzenne budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich – wybrane zagadnienia prawne, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 277 i nn.; I. Marcinkowska, A. Szczepańska, A. Augustynowicz, Czynniki środowiskowe decydujące o funkcji terenu na przykładzie strefy ochronnej ujęcia wody, „Architektura Czasopismo techniczne" 6A/2011, zeszyt 17, rok 108, s. 91 i nn., https://suw.biblos.pk.edu.pl/resources/i1/i5/i5/i7/i7/r15577/MarcinkowskaI_CzynnikiSrodowiskowe.pdf.

11 Zob. bliżej, J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne…, *op. cit.*, s. 167 i nn. i powołana tam literatura.

12 Zob. np. K. Marciniuk, Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, „Studia Iuridica Agraria" 2011, s. 373.

cyjnych,[13] a co w efekcie przekłada się na niekorzystne zjawiska i postaci procesów urbanizacji. W praktyce ostatnich lat widać, że gminy wręcz preferują kształtować przestrzeń decyzjami o warunkach zabudowy choćby ze względów finansowych, albowiem odsuwają w czasie potencjalne wydatki związane ze skutkami uchwalenia planu, jak też przerzucają ryzyko występowania konfliktów przestrzennych również kosztownych na etap realizacji inwestycji na inwestora, który ponosi wszelkie negatywne konsekwencje wynikające ze wspomnianych wadliwych rozwiązań prawnych (np. etap wykonawstwa odsuwa się w czasie z uwagi na trwające postępowania, co rodzi ryzyko niemożliwości wykorzystania pozyskanego finansowania). Skutkiem ubocznym prowadzonej polityki przestrzennej jest niewłaściwie kształtowana przestrzeń w postaci rozproszonej zabudowy terenów, koncentracji funkcji nierolniczych itd.

Po drugie, funkcjonującemu w Polsce systemowi planowania przestrzennego zarzuca się niespójność planowania przestrzennego ze strategiami rozwoju[14] (wręcz prowadzoną polityką rozwoju[15]), w tym przypadkowość wynikającą z realizacji inwestycji finansowanych ze środków unijnych. W szczególności realizacja inwestycji infrastrukturalnych finansowanych ze środków unijnych pokazała niezgodność w sferze realizacji inwestycji z polityką przestrzenną gminy, albowiem planowanie przestrzenne i narzędzia planowania nie zostały dostosowane do możliwości wykorzystania tych środków, z uwagi na brak miejscowych planów zagospodarowania, z którymi inwestycje te winny być zgodne.[16] Stąd brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego spowodował, iż kształtowanie przestrzeni następowało w drodze decyzji administracyjnych. Tymczasem obowiązek władz zapewnienia spójności polityki rozwoju z aktami planowania wynika choćby z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.[17] Ponadto nowym paradygmatem polityki regionalnej Unii Europejskiej jest spójność terytorialna.[18]

Po trzecie, kształtowanie ładu przestrzennego na podstawie obowiązujących przepisów nie jest także oparte na wystarczających narzędziach sprzyjających ochronie gruntów rolnych i właściwemu kształtowaniu rolniczej przestrzeni produk-

13 M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012; K. Małysa-Solińska, Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych, Warszawa 2012; M. Szewczyk, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012; A. Fogel, [w:] W. Federczyk, A. Fogel., A. Kosieradzka-Federczyk, Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, Warszawa 2015.

14 D. Mantey, Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi, „Samorząd Terytorialny" 2013/6/5-14, LEX, pkt 5.

15 Art. 2 i 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 383 z późn. zm., zwanej dalej „ustawą o zasadach polityki rozwoju".

16 Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009-2012, LRZ-4101-01-00/2013Nr ewid. 161/2013/P/13/173/LRZ, 26.03.2014, s. 5.

17 Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, *op. cit*.

18 D. Mantey, Potrzeba zintegrowanego zarządzania..., *op. cit*.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.09

cyjnej. Planowanie przestrzenne jest powiązane z gospodarką gruntami.[19] Wskazuje się, że w sferze korzystania z gruntu „planowanie przestrzenne powinno realizować lub współrealizować z innymi środkami organizacyjno-prawnymi gospodarki przestrzennej trzy zadania: chronić zasoby gruntowe przed ich przeznaczeniem na cele nierolnicze i przed jakościową ich degradacją, organizować tereny budowlane i zabudowę, wiążąc je z potrzebami produkcji rolnej oraz kształtować sam sposób zagospodarowania istniejącego rolniczego zasobu gruntowego, a zwłaszcza jego strukturę obszarową i użytkową.[20] Pogląd ten choć sformułowany został przed laty, pozostaje wciąż aktualny w zakresie zadań planowania przestrzennego,[21] przy zmienionych uwarunkowaniach prawnych.

Niezależnie od powyższych stanowisk literatury przedmiotu, potrzeby rozwojowe obszarów wiejskich określają liczne dokumenty strategii rozwoju, w których podkreśla się konieczność strategicznego planowania poprzez wprowadzenie i zapewnienie ładu przestrzennego w skali kraju i w wymiarze lokalnym.[22] W szczególności zakłada się zwiększenie stopnia pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego powierzchni kraju, a przede wszystkim obowiązkowo terenów rozwojowych. Dostrzega się przede wszystkim potrzebę wprowadzenia obowiązku sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych obejmujących różne obszary, m.in. tereny wrażliwe rozwojowo, związane z ochroną i użytkowaniem gospodarczym zasobów naturalnych dziedzictwa kulturowego i inne.[23] Chodzi bowiem o wprowadzenie takich rozwiązań, które pozwolą kontrolować procesy suburbanizacji oraz stosowanie planowania funkcjonalnego, uwzględniającego również ochronę krajobrazu kulturowego i przyrodniczego oraz aspektów ochrony środowiska.[24] Natomiast perspektywa zmian strukturalnych, takich jak zwiększenie powierzchni i wielkości ekonomicznej gospodarstw oraz wzrost zatrudnienia ludności odchodzącej z rolnictwa w pozarolniczych sektorach gospodarki uwzględniać ma wspieranie tworzenia i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.[25] Jednym z instrumentów właściwego gospodarowania zasobami jest racjonalne wykorzystanie zasobów i uwzględnienie zasad zrównoważonego rozwoju w procesach planowania przestrzennego.[26] Stąd konieczne są działania służące zachowaniu gruntów rolnych w gotowości do produkcji, przy równoczesnym uwzględnieniu wymogów środowiska.[27] Istotne znaczenie dla wspomagania rozwoju obszarów wiejskich zależnych od rolnictwa mają działania ukierunkowane na kształtowanie polityki rozwoju umożli-

19 Zob. bliżej, T. Kurowska Planowanie przestrzenne na obszarach…, *op. cit*., s. 290.
20 Pogląd W. Pańki przywołany w artykule S. Prutisa, Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość, „Studia Iuridica Agraria" 2012, s. 28.
21 *Ibidem*.
22 Strategia Rozwoju Kraju 2020, s. 199 i nn.
23 *Ibidem*, s. 47 i 48.
24 *Ibidem*, s. 86.
25 *Ibidem*, s. 84.
26 *Ibidem*, s. 121.
27 *Ibidem*, s. 123.

wiającej wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich.[28] Warunkiem niezbędnym do zwiększenia efektywności polityki w odniesieniu do obszarów wiejskich jest zapewnienie zintegrowanego, wielosektorowego podejścia do planowania.[29]

Uwarunkowania rozwoju na obszarach wiejskich wynikają także z Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,[30] w celach nr 2 oraz nr 4.[31] Nie ulega wątpliwości, że podejście planistyczne winno być dopasowane do zróżnicowanej typologii obszarów wiejskich i uwzględniać ich poszczególne potrzeby rozwojowe. Nie ma jednak pewności, czy typologiczne zróżnicowanie wsi jest ich permanentną charakterystyką, czy jednak ulega zmianom. Najnowsze wnioski z badania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego potwierdzają różnorodność typologiczną obszarów wiejskich i brzmią następująco: „wysokiemu poziomowi rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich sprzyja bardzo silnie korzystanie z renty położenia względem dużych miast i ich rynków, w tym rynku pracy; rozwój o charakterze wielofunkcyjnym obszarów wiejskich, nawet położonych z dala od ośrodków miejskich, pozwala osiągać co najmniej przeciętny jego poziom; dominacja rolnictwa tradycyjnego jest czynnikiem niesprzyjającym rozwojowi obszarów wiejskich; wielodochodowość gospodarstw rolnych może, ale nie musi, łączyć się z ograniczeniem funkcji rolniczej. W zależności od tego, czy miejsce rolnictwa zajmują inne funkcje gospodarcze ułatwiające jego przemiany strukturalne (przypadek Wielkopolski), czy rugujące rolnictwo (gminy aglomeracyjne), czy też konserwujące jego strukturę (obszary depopulacyjne, wzrost znaczenia niezarobkowych źródeł utrzymania) – może to się łączyć z sukcesem lub jego brakiem pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego".[32]

Liczne strategie rozwoju obrazują także pewną trudność we właściwym sprecyzowaniu problemów obszarów wiejskich i sposobów na ich rozwiązanie. Zróżnicowany obszarowo proces zmian zachodzących na wsi obrazuje trend dezagraryzacji lokalnych struktur gospodarczych związany ze spadkiem zapotrzebowania na pracę w rolnictwie i wzrostem znaczenia funkcji pozarolniczych, które to cechy wskazuje się jako składowe procesu rozwoju obszarów wiejskich, choć nie są one jedyne.[33]

Mając powyższe na uwadze, celem rozważań jest ocena wybranych rozwiązań kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich na tle postulatów doktryny i wymogów dokumentów strategicznych.

28 *Ibidem*, s. 165.
29 *Ibidem*, s. 168.
30 Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (poz. 252) w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Monitor Polski 27.04.2012, poz. 252, zwana dalej „Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030".
31 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, s. 82.
32 Monitoring rozwoju obszarów wiejskich, Etap II. Synteza, EFRWP, Warszawa 2016 (koordynator projektu Monika Stanny), s. 14.
33 *Ibidem*, s. 32.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.09

Z uwagi na ramy artykułu niniejsze rozważania nie mają charakteru wyczerpującego i pozwalają jedynie zasygnalizować niektóre zagadnienia.

2. Kodeks urbanistyczno-budowlany (projekt) wprowadza wiele nowych pojęć i rozwiązań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, jak również zasad. Porównując choćby pojęcie ładu przestrzennego zawarte w art. 2 pkt. 1 kodeksu z obowiązującą definicją legalną ładu przestrzennego zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, już na pierwszy rzut oka widać, iż kodeks urbanistyczno-budowlany rozszerza to pojęcie. W projektowanym pojęciu ład przestrzenny występuje odwołanie do zapewnienia funkcjonowania gospodarki i społeczności w sposób racjonalny, efektywny i zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz minimalizowania liczby, skali i zakresu potencjalnych konfliktów przestrzennych. Widać więc pewne funkcjonalne podporządkowanie gospodarki przestrzennej racjonalności efektywności – w granicach zasady zrównoważonego rozwoju.[34] Praktyka stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie przeznaczania pod inwestycje terenów w ilości nieproporcjonalnej jest uważana za niegospodarną w zakresie konsumpcji zasobów środowiska,[35] co może być dodatkowo ocenione jako sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Według kodeksu w procesie gospodarowania przestrzenią uwzględnia się w szczególności potrzeby w zakresie np. kształtowania i ochrony ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu oraz gruntów rolnych i leśnych.[36] Rozwiązanie to nadaje ochronie środowiska i gruntów rolnych oraz leśnych cechę stałego elementu gospodarki przestrzennej, lecz nie stanowi *novum* w podejściu ustawodawcy. Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podobnie wskazuje na funkcję ochronną gruntów rolnych.[37] Nadto, w akcie planowania przestrzennego uwzględnia się uwarunkowania rozwoju obszaru nim objętego, w tym uwarunkowania środowiskowe, społeczne, ekonomiczne, gospodarcze i kulturowe wynikające w szczególności ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wymogów ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu, gruntów rolnych i leśnych.[38] Można jedynie stwierdzić, iż nowo projektowane rozwiązania mocniej akcentują potrzebę uwzględniania ochrony gruntów rolnych.

Z kolei w zasadach ogólnych kodeksu wskazano m.in., iż organa władzy publicznej, gospodarując przestrzenią, wykorzystują istniejące zasoby obszarów zur-

34 Por. art. 3 pkt. 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.
35 J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji…, *op. cit.*, s. 176.
36 Art. 10 ust. 1 pkt. 1 i 2 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
37 Art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
38 Art. 52 pkt 3 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

banizowanych, wyznaczają obszary nowej urbanizacji wyłącznie w przypadku, gdy wynika to z potrzeb rozwojowych.[39] Szczegółowy sposób określania przestrzennych potrzeb rozwojowych pozostawiono do uregulowania ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, który powinien mieć na uwadze „konieczność realistycznej oceny potrzeb rozwojowych oraz niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%".[40] Gdy chodzi o potrzeby rozwojowe obszarów wiejskich ich konkretyzacja, jak należy sądzić, nastąpi w akcie wykonawczym do kodeksu. Potrzeby rozwojowe określać mają jednak także m.in. nowe dokumenty programowe rozwoju – Krajowa Strategia Rozwoju Przestrzennego Kraju, prognozy przestrzennych potrzeb rozwojowych województwa, jako części strategii rozwoju województwa, oraz gminy.[41] Powiązanie planowania przestrzennego z uwarunkowaniami rozwoju poszczególnych obszarów jest co do zasady właściwym zabiegiem, zgodnym z postulatami formułowanymi w literaturze.[42]

Kolejnym wymogiem kodeksu jest to, by w akcie planowania przestrzennego uwzględniać uwarunkowania rozwoju obszaru nim objętego, w tym uwarunkowania wynikające w szczególności z ładu przestrzennego oraz wymogów jego ochrony, a także z potrzeb i możliwości rozwojowych, wynikających w szczególności z prognozy przestrzennych potrzeb rozwojowych gminy i województwa, a także innych analiz, m.in. stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wymogów ochrony środowiska, gruntów rolnych i leśnych (art. 52 pkt 1-3). Wyraźnie zatem powiązano możliwość dalszej zabudowy terenów z potrzebami i „uwarunkowaniami" rozwoju.

Kodeks utrzymuje podział aktów uchwalanych w gminie – na akt ogólny (studium rozwoju) oraz akty szczegółowe (plan miejscowy)[43] i wprowadza „miejscowe przepisy urbanistyczne". Na poziomie ponadlokalnym aktami planowania przestrzennego są: studium ramowe, uchwalane dla obszaru funkcjonalnego, plan wojewódzki oraz Krajowy Plan Rozmieszczenia. Nadto, kodeks wprowadza obowiązek programowania rozwoju przez gminy (program rozwoju przestrzennego gminy),[44] zawierający m.in. wyznaczenie obszaru zurbanizowanego oraz limit obszarów nowej urbanizacji.[45] Dodatkowo, ma nastąpić zastąpienie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju Krajową Strategią Rozwoju Przestrzennego"

39 Art. 11 pkt -1-3 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
40 Art. 40.
41 Art. 38 i 39.
42 J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji…, *op. cit.*, s. 181.
43 Por. bliżej, Z. Leoński, M. Szewczyk, Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego, Poznań 1997, s. 41. Autorzy wskazują, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to akty planowania ogólnego.
44 Art. i 46 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
45 Art. 41 i 42.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.09

wyznaczającą kierunki rozwoju kraju i koordynującą strategie sektorowe oraz dokumenty strategiczne niższych szczebli.[46]

Gdy chodzi o rozwiązania mające na celu zapewnienie spójności strategii planistycznych ze strategiami rozwoju, art. 13 kodeksu zobowiązuje organa gminy do zapewnienia spójności dokumentów strategicznych, tworzących ramy dla realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, społecznej, usług infrastrukturalnych i systemu transportowego, oraz ich realizacji, z aktami planowania przestrzennego, a inne rozwiązania kodeksowe nakazuję tę zgodność badać (np. art. 190 projektu kodeksu). Projektowane rozwiązanie toruje więc drogę dla budowania spójności strategicznych rozwiązań planistycznych i rozwojowych, który to kierunek niewątpliwie odpowiada potrzebom rozwojowym zwłaszcza obszarów wiejskich. Aktualnie obowiązującą zasadę konieczności zapewniania zgodności planu miejscowego z dokumentem planistycznym wyższego rzędu (studium rozwoju) wyrażono zatem także w projekcie kodeksu. Narzędziem, które może wpłynąć na zapewnienie spójności jest zwłaszcza obowiązek dokonywania oceny aktualności i stopnia realizacji aktów planowania przestrzennego uchwalanych przez organy samorządu województwa oraz związku metropolitalnego.[47]

W zamyśle twórców kodeksu jest wzmocnienie roli studium rozwoju poprzez wprowadzenie w projekcie rozwiązań dotyczących na poziomie krajowym – krajowej strategii rozwoju przestrzennego oraz krajowego planu rozmieszczenia, a na poziomie województwa – planu zagospodarowania przestrzennego województwa i odpowiednio wojewódzkiego planu rozmieszczenia oraz studium ramowego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich i studium ramowego związku metropolitalnego, zaś na szczeblu gminnym – studium rozwoju przestrzennego gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z miejscowymi przepisami urbanistycznymi.

Studium rozwoju przestrzennego gminy ma stanowić prognozę przestrzennych potrzeb rozwojowych gminy zgodnie z prognozą wojewódzką lub obszaru funkcjonalnego. Obecnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pełni trzy podstawowe funkcje, to znaczy: określanie założeń polityki rozwoju przestrzennego gminy, koordynacyjną dla ustaleń zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz promocyjną.[48] Natomiast w uzasadnieniu do projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego wskazano, że w przepisach kodeksu chodzi m.in. o powiązanie planowania przestrzennego ze strategiami rozwoju tworzącego ramy dla przyszłych procesów inwestycyjnych, a jednocześnie pełniącego funkcje ochronne wobec wartości wysoko cenionych.[49]

46 Pkt. 2 uzasadnienia kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
47 Art. 48 i 49 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
48 Zob. K. Małysa-Sulińska, Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych, pkt. 2.2.1., Warszawa 2012.
49 Uzasadnienie do projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego, s. 208.

Studium rozwoju przestrzennego gminy zawierć ma ustalenia w zakresie obszarów urbanizacji oraz stref funkcjonalnych, w tym zasad ich zagospodarowania.[50] W studium, według kodeksu, dokonuje się podziału obszaru gminy na strefy funkcjonalne, a obszar gminy dzieli się na strefy funkcjonalne poza obszarami urbanizacji, np. rolniczą.[51] Na obszarach bez planu miejscowego realizacja inwestycji następować winna zgodnie z określoną w studium strefą funkcjonalną, w granicach wskaźników zagospodarowania terenów inwestycji (takich jak wskaźnik powierzchni zabudowy, wskaźnik powierzchni obiektów budowlanych, wskaźnik intensywności zabudowy, wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, minimalna i maksymalna wysokość obiektów budowlanych, miejsca postojowe, kolorystyka obiektów budowlanych) i minimalnej powierzchni terenów inwestycji oraz zgodnie z miejscowymi przepisami urbanistycznymi.[52] Kodeks wprowadza dodatkowo podział obszaru gminy w studium na trzy obszary: obszar zurbanizowany (wskazany na podstawie programu rozwoju przestrzennego), obszar nowej urbanizacji (tworzenie nowych terenów inwestycyjnych przez gminy), na których będzie możliwa realizacja zabudowy mieszkaniowej, usługowej i produkcyjnej, oraz pozostałe obszary (z ograniczoną możliwością zabudowy).

W studium oznacza się obszary użytków rolnych klas I-III objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, uzyskaną w toku postępowania w przedmiocie uchwalenia albo zmiany studium, o której mowa w art. 137 § 1 pkt 3 (art. 66) oraz ustalenia w zakresie kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej (art. 68 pkt. 10). Zawarcie zgody na zmianę przeznaczenia wskazanych użytków rolnych w studium jest nowym rozwiązaniem w stosunku do obowiązujących uregulowań, co nie zmienia jednak konieczności dokonania takiej zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego i za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z wyjątkami wynikającymi z przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych.[53] Obecnie w studium gmina określa obszary, dla których zamierza sporządzić plan, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,[54] co i tak nie obliguje gminy do sporządzenia planu.

Na obszarach zurbanizowanych możliwa będzie realizacja zabudowy na terenach objętych planem miejscowym, a w przypadku braku planu, po dokonaniu pozytywnej oceny dopuszczalności inwestycji. W przypadkach, gdy dany obszar nie

50 Art. 62 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
51 Art. 71§ 1 pkt. 1 lit. b kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
52 Art. 272 § 1 kodeksu urbanistyczno-budowlanego oraz art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 a , art. 10 a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r., tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm.
53 Art. 81 pkt. 1 kodeksu urbanistyczno-budowlanego; art. 7 ust. 1, ust. 2a, art. 10a ustawy z dnia 03 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 909, zwana dalej ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych.
54 Zob. bliżej, J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Warszawa 2015, Legalis.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.09

jest objęty planem miejscowym, projektowane przepisy przewidują dwuetapowe postępowanie. Inwestor będzie uprawniony do ubiegania się o zgodę inwestycyjną.[55] Organ będzie musiał ocenić zgodność wnioskowanej inwestycji z prawem i studium w zakresie wskaźników zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. W przypadku oceny pozytywnej wnioskodawca uzyska postanowienie o dopuszczalności inwestycji i następnie zgodę inwestycyjną, a w przypadku negatywnej – decyzję odmowną.[56]

W odniesieniu do terenów ujętych w studium jako zurbanizowane uchwalane będą mogły być uproszczone plany miejscowe (w procedurze uproszczonej). Na obszarach nowej urbanizacji inwestowanie będzie mogło odbywać się jedynie na podstawie planu miejscowego. Poza obszarami urbanizacji możliwa będzie wyłącznie lokalizacja zabudowy letniskowej (na podstawie planu miejscowego) oraz inwestycji związanych z produkcją rolną lub inną uciążliwą produkcją (na podstawie planu miejscowego). Na wszystkich obszarach możliwa będzie realizacja inwestycji celu publicznego i sportowo-rekreacyjnych.

Nowością jest poszerzenie katalogu obszarów, na których realizacja inwestycji może nastąpić tylko i wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Chodzi o obszary wyliczone w projekcie, zwłaszcza obszary nowej urbanizacji, obszary wymagające dostosowania struktury gruntowej; koncentracji funkcji nierolniczych w gminach wiejskich i na obszarach wiejskich gmin miejsko-wiejskich; udokumentowanych złóż strategicznych i „inne, wskazane w studium rozwoju ze względu na przewidywane istotne trudności w ich prawidłowym zagospodarowaniu bez planu miejscowego".

Studium będzie musiało uwzględniać uwarunkowania planistyczne wynikające ze studium ramowego, planu województwa, krajowego planu rozmieszczenia, decyzji dokonującej lokalizacji inwestycji celu publicznego.[57] Zatem wyraźnie widać podporządkowanie treści studium wymienionym dokumentom, co oznacza odpowiednie zawężenie władztwa planistycznego gminy we wskazanym zakresie. W szczególności art. 195 § 1 projektu kodeksu stanowi o wiążącym dla organów gminy oraz związku metropolitalnego charakterze ustaleń zawartych w planie województwa, np. w zakresie obszarów zakazu zmiany przeznaczenia użytków rolnych klas I-III na cele nierolnicze. Obecna ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi nieco odmiennie.[58]

W świetle obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów

55 Art. 374 § 1 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
56 Art. 387 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
57 Art. 64 projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
58 Por. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

miejscowych.[59] Oznacza to konieczność zachowania zgodności planu miejscowego ze studium.[60] W nowych rozwiązaniach kodeksu wprowadzono podobne rozwiązanie (art. 77). Jednakże w art. 62-76 kodeksu występują także nowe elementy. Zmienia się choćby nazwa tego dokumentu w projekcie na „studium rozwoju przestrzennego gminy". W uzasadnieniu projektu kodeksu podkreśla się „zwiększenie rangi studium",[61] które odnosi się do poziomu jego „szczegółowości w zakresie ustaleń i obligatoryjnych wskaźników zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, stanowiących podstawę przy sporządzaniu planów miejscowych, a część z nich posłuży jako warunki brzegowe w przypadku udzielania zgody inwestycyjnej na obszarach bez planu miejscowego".

W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca wyraźnie postanowił, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, natomiast miejscowy plan już tak.[62] W nowo projektowanych przepisach nie znajdujemy takiego analogicznego rozwiązania – projekt kodeksu nie określa charakteru prawnego miejscowego planu ani studium rozwoju przestrzennego gminy. Nasuwa się zwłaszcza pytanie, czy zmieni się charakter prawny studium rozwoju przestrzennego gminy w projekcie kodeksu. Z niektórych postanowień kodeksu wynika, iż wskazane powyżej rozwiązania (choćby liczne uwarunkowania planistyczne, wskaźniki zabudowy, podział gminy na strefy funkcjonalne) powinny być wiążące w procesie planowania, w tym także przede wszystkim w przypadku braku planu w zakresie wydawania zgód inwestycyjnych (wcześniej decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacyjnych) także w relacjach zewnętrznych inwestor-gmina.

Akty prawa miejscowego, jak wiadomo, są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.[63] Warunkiem wejścia m.in. aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.[64] Stosownie do art. 155 § 1 kodeksu, lokalny akt planowania przestrzennego podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa, przy czym lokalny akt planowania to: studium rozwoju przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo miejscowe przepisy urbanistyczne.[65] Publikacja tych aktów warunkuje ich wejście w życie. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione organ gminy.[66] Według art. 157 kodeksu, lokalny akt planowania przestrzennego wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia

59 Art. 9 ust. 4 i 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
60 Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2016 r., II OSK 260/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 stycznia 2016 r., II SA/ Łd 939/15;wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1014/13.
61 Zob. Uzasadnienie kodeksu urbanistyczno-budowlanego, s. 244.
62 Art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
63 Art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji RP.
64 Art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.
65 Art. 2 pkt. 9 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
66 Art. 13 pkt. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z 20.07.2000 r., tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 296.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.09

ogłoszenia. Powyższa regulacja wskazywać może, iż ustawodawca zamierza nadać studium rozwoju przestrzennego gminy cechy aktu prawa miejscowego,[67] choć nie wynika to jasno z treści kodeksu, a co niosłoby cały szereg istotnych konsekwencji prawnych w różnych płaszczyznach.

Wskazuje się, że akty prawa miejscowego są źródłami prawa, dlatego muszą mieć charakter normatywny, zawierać wypowiedzi dyrektywalne wyznaczające adresatom sposób zachowania się – nakazy, zakazy lub uprawnienia, stąd zaliczenie danego aktu do kategorii prawa miejscowego jest możliwe dopiero po łącznym spełnieniu tych wszystkich cech.[68] Określenie w akcie jedynie zadań, celów do wykonania może nie mieć normatywnego charakteru.[69] Jeśli natomiast wskazany zostanie ogólnie sposób zrealizowania zadań i podmiot zobowiązany do jego wykonania, akt taki może mieć charakter specyficznego aktu normatywnego – tzw. aktu planowania. Aktami prawa miejscowego nie będą akty o wewnętrznym zasięgu działania, wiążące tylko wewnątrz samej administracji, nie mające cech abstrakcyjności i generalności oraz powszechności.[70]

Wśród cech studium rozwoju przestrzennego gminy według kodeksu, jakie są charakterystyczne dla aktów prawa miejscowego wskazać można obowiązkowy element – plan wykonania studium,[71] który określa sposób realizacji polityki przestrzennej gminy zawartej w studium w zakresie kolejności uchwalania planów miejscowych dla poszczególnych obszarów oraz ram finansowych dla ich realizacji w zakresie zadań własnych gminy. Jednakże już w świetle art. 77 kodeksu, wydaje się, iż studium ma cechy aktu wewnętrznego wiążącego gminę. Delegacja ustawowa w treści kodeksu sprowadza się jedynie do stwierdzenia, iż lokalny akt planowania przestrzennego uchwala rada gminy.[72]

Poszukując w kodeksie rozwiązań dotyczących ochrony gruntów rolnych należy sięgnąć do art. 15 kodeksu, według którego gospodarowanie przestrzenią na obszarach innych niż obszary urbanizacji służyć ma ochronie tych obszarów, np. gruntów rolnych i leśnych, umożliwiając ich wykorzystywanie zgodnie z ich charakterem, w szczególności do prowadzenia gospodarki rolnej i leśnej. Przywołana regulacja wyznacza więc cele i motywy działania organów administracji gospodarującej przestrzenią. Obszary nowej urbanizacji wyznacza się na obszarach spełniających w najwyższym stopniu kryteria określone dla obszarów zurbanizowanych oraz posiadają-

67 Art. 146 § 1 oraz kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

68 D. Dąbek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243, Warszawa 2016, Legalis i powołana tam literatura.

69 Por. T. Szewc, Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2007, Rok LXIX, zesz. 2, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5373/1/06_Tomasz_Szewc_Nazewnictwo%20form%20akt%C3%B3w%20prawa%20miejscowego_81-91.pdf

70 *Ibidem*.

71 Art. 72 § 2 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

72 Por. L. Garlicki, Komentarz do ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.4.1997, Dz.U. Nr 78, poz. 483, R. Hauser (red.), Delegacja ustawowa do stanowienia aktów prawa miejscowego winna być wyraźna.

cych najmniej ograniczeń, do których należą m.in. niekorzystne dla rozwoju obszaru urbanizacji naturalne cechy terenu, w szczególności użytki rolne klas I-III.[73]

Regułą ma być, iż jako obszary nowej urbanizacji wyznacza się tereny położone dotychczas poza obszarem zurbanizowanym, przeznaczone w planach miejscowych na cele nierolnicze lub nieleśne, z wyjątkiem sytuacji, gdy zmiana uwarunkowań w zakresie ograniczeń wskazanych powyżej uniemożliwia wykorzystanie tych obszarów zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Oprócz powyższych wymogów, obszary mające stanowić obszary nowej urbanizacji muszą spełniać dodatkowe kryteria, takie jak oznaczenie gruntów w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – muszą to być inne grunty o najniższej przydatności dla produkcji rolniczej lub leśnej, jak też musi występować ich powiązanie funkcjonalno-przestrzenne z obszarami zurbanizowanymi oraz uzasadniona ekonomicznie możliwość zapewnienia obsługi w zakresie infrastruktury technicznej, społecznej i systemu transportowego.[74] Na obszarach koncentracji funkcji nierolniczych w gminach wiejskich i na obszarach wiejskich gmin miejsko-wiejskich oraz wymagających dostosowania struktury gruntowej lokalizacja inwestycji innych niż inwestycje celu publicznego może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego.[75]

4. Analiza wybranych nowych rozwiązań projektu kodeksu urbanistycznego pozwala sformułować kilka wniosków.

Projektowane przepisy kodeksu zakładają zmianę procesów planowania, gospodarki przestrzenią oraz inwestycyjnego. Nadal jednak uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania pozostaje nieobowiązkowym zadaniem gminy w świetle kodeksu, co znaczy, że zakładane w strategiach zwiększenie pokrycia kraju planami nie będzie realizowane poprzez wprowadzenie obowiązku ich uchwalenia.

Należy jednak odnotować ograniczenie przez kodeks możliwości regulowania przeznaczenia terenów w drodze decyzji administracyjnych. Zwłaszcza przez okres 2 lat od dnia podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do uchwalenia albo zmiany planu miejscowego, na obszarze objętym tą uchwałą projekt zakłada zakaz wydawania zgód inwestycyjnych dla inwestycji zaliczanych do kategorii 3-6 (np. budowa domu, elektrowni) oraz zawieszenia postępowania w przedmiocie udzielenia zgody inwestycyjnej dla inwestycji zaliczanych do tych kategorii ulegają zawieszeniu, a dodatkowo wprowadza prawo pierwokupu nieruchomości przez gminę „chyba że rada gminy w uchwale o przystąpieniu postanowi inaczej".[76] Znaczy to, że przystąpienie do uchwalenia planu zahamuje proces inwestycyjny we wskazanym zakresie.

73 Art. 70 § 1 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
74 Art. 70 § 1 i 2 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
75 Art. 78 § 1 pkt 1 i 3 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.
76 Art. 135 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.09

Ponadto ograniczenie kształtowania przestrzeni decyzjami dotyczyć miałoby wedle założeń kodeksu „obszarów nowej urbanizacji", „obszarów wymagających dostosowania struktury gruntowej" oraz „koncentracji funkcji nierolniczych w gminach wiejskich i na obszarach gmin miejsko-wiejskich", albowiem m.in. te mogą być lokalizowane wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Wspomniane rozwiązania można ocenić jako sprzyjające ograniczaniu niekontrolowanej i nieodpowiedniej zabudowy terenów wiejskich tam, gdzie zjawisko to jest niepożądane ze względów strukturalnych, a co wymaga uwzględnienia wspomnianej na wstępie zróżnicowanej typologii obszarów wiejskich. Należy mieć na uwadze, iż w sytuacji nieznacznego pokrycia kraju planami przedmiotowe rozwiązanie otwiera drogę do zaprzestania w ogóle zabudowy niektórych terenów. Skutki takiego zabiegu mogą być niekorzystne tam, gdzie nowa zabudowa wiąże się z potrzebą wzrostu zatrudnienia w innych sektorach niż rolnictwo związanego z dezagraryzacją wsi.

Natomiast w zakresie obszarów urbanizacji oraz stref funkcjonalnych, w tym zasad ich zagospodarowania organa wydające zgodę inwestycyjną będą związane określeniem w studium wyznaczonymi obszarami urbanizacji, strefami funkcjonalnymi – tu m.in. strefą rolniczą i zasadami jej zagospodarowania. Wymóg zgodności inwestycji na obszarach bez miejscowego planu z określoną w studium strefą funkcjonalną, w granicach szczegółowych wskaźników może bardziej powiązać zgody inwestycyjne (decyzje administracyjne) z kompleksową polityką przestrzenną. Natomiast wiążący zakaz zmiany przeznaczenia użytków rolnych klas I-III planu województwa dla gminy oznaczać może zakaz wszczynania procedury uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów określonej w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych,[77] co służy ilościowej ochronie gruntów rolnych. Świadczy także o kierunku centralizacji procesu planowania we wskazanym przedmiotowo zakresie.

W proces planowania włączono także inwestycje celu publicznego i powiązano je z procesem planowania szczebla lokalnego, co może przysłużyć się wyeliminowaniu dotychczasowej przypadkowości i niespójności procesów. Można wręcz powiedzieć, że inwestycje te mają charakter priorytetowy i zdominowały proces planowania w projektowanym kodeksie, albowiem wszelkie akty indywidulane bądź plan miejscowy będą musiały być dostosowywane do aktów planowania inwestycji celu publicznego. Gmina obowiązana będzie bowiem dostosować studium lub plan miejscowy do decyzji dokonującej lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli lokalizacja nastąpiła w tej decyzji niezgodnie z ustaleniami studium lub planu miejscowego.[78] W istocie to rozwiązanie oddaje nadrzędną pozycję decyzji lokalizacyjnych nad lokalnymi aktami planowania.

77 Art. 7 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r., tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm.

78 Art. 165-166 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

THE DRAFT CODE OF URBAN CONSTRUCTION IN THE LIGHT OF THE DEVELOPMENT NEEDS OF THE RURAL AREAS

Keywords: The code of urban planning and construction, rural areas, spatial planning, agriculture, development needs

The draft of the Code of Urban Planning and Construction is going to replace the regulation of the spatial planning and construction, including the public investments. Its objective is to restore and make more efficient spatial policy and strengthening public participation in policy-making at all levels of spatial planning". The aim of the paper is to evaluate the draft Code of Urban Planning and Construction in terms of possible effects on the development needs of the rural areas formulated by the doctrine and in the light of the requirements of strategic documents. The Code provides that the adoption of the local planning act remains an optional task of the community. It should be noted, however, the Code limits the possibility of regulating the destination of areas by administrative decisions.

Bibliografia:

Bieluk J., Łobos-Kotowska D., Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Warszawa 2015.

Bogucka I., Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria" 2012.

Czechowski P., Niewiadomski A., Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2012.

Dąbek D., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243, Warszawa 2016.

Fogel A., [w:] Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A., Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, Warszawa 2015.

Garlicki L., Komentarz do ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 Dz.U. Nr 78, poz. 483, R. Hauser (red.).

Goździewicz-Biechońska J., Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, Nr 2.

Kurowska T., Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015.

Kurowska T., Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki, „Studia Iuridica Agraria" 2012.

Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012.

Leoński Z., Szewczyk M., Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego, Poznań 1997.

Małysa-Solińska K., Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych, Warszawa 2012.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.09

Mantey D., Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi, „Samorząd Terytorialny" 2013/6/5-14, pkt. 5.

Marciniuk K., Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, „Studia Iuridica Agraria" 2011.

Marcinkowska I., Szczepańska A., Augustynowicz A., Czynniki środowiskowe decydujące o funkcji terenu na przykładzie strefy ochronnej ujęcia wody, „Architektura Czasopismo techniczne" 6A/2011, zeszyt 17, rok 108, https://suw.biblos.pk.edu.pl/resources/i1/i5/i5/i7/i7/r15577/MarcinkowskaI_CzynnikiSrodowiskowe.pdf

Prutis S., Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria" 2012.

Stańko M., Planowanie przestrzenne budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich – wybrane zagadnienia prawne, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 277 i nn.

Szewczyk M., [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012.

Szewc T., Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" Rok LXIX, zesz. 2 2007, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5373/1/06_Tomasz_Szewc_Nazewnictwo%20form%20akt%C3%B3w%20prawa%20miejscowego_81-91.pdf

Martyna Komarowska[1]

Nowa funkcja Biuletynu Informacji Publicznej wynikająca z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Uwagi wstępne

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego[2] przewiduje dwa instrumenty kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi – prawo pierwokupu oraz prawo wykupu (prawo nabycia).[3] Prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy oraz Agencji Nieruchomości Rolnych[4] (art. 3 u.k.u.r.) oraz aktualizuje się w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej.[5] Prawo wykupu (art. 4 u.k.u.r.) wykonywane przez ANR działającą na rzecz Skarbu Państwa zostało zmodyfikowane nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw,[6] obejmuje odtąd przypadki, gdy do nabycia własności gruntu rolnego dochodzi w drodze innych niż umowa sprzedaży – umów, czynności prawnych i zdarzeń prawnych.[7] W wyniku nowelizacji prawem pierwokupu oraz wykupu ANR objęto także udziały i akcje w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej (art. 3a u.k.u.r.), a prawo wykupu przyznano ANR również w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej, która jest właścicielem nieruchomości rolnej.

---

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803 z późn. zm., dalej: u.k.u.r.

3 Zwane dalej: prawem wykupu. Zob. 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. 27.

4 Dalej: ANR.

5 Szerzej o definicji nieruchomości rolnej w u.k.u.r. zob. Z. Truszkiewicz, Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2, s. 139-168; J. Bieluk, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016, s. 26-51; J. Grykiel, Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Monitor Prawniczy" 2016, nr 12, s. 627-628; W. Fortuński, M. Kupis, Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji, „Nowy Przegląd Notarialny" 2016, nr 2, s. 36-43.

6 Dz.U. poz. 585. Nowelizacja weszła w życie w dniu 30 kwietnia 2016 r.

7 Szerzej o definicji nabycia nieruchomości rolnej zob. J. Bieluk, Ustawa…, *op. cit*, s. 56-60; J. Grykiel, Ograniczenia…, *op. cit.*, s. 629-631, o prawie wykupu po nowelizacji – J. Bieluk, Ustawa…, *op. cit.*, s. 205-215.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.10

ANR wykonuje przysługujące jej prawo pierwokupu oraz wykupu nieruchomości rolnych, składając oświadczenie. W nowelizacji określono, że następnie oświadczenie to jest wysłane zobowiązanemu przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe,[8] a następnie publikowane na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej[9] ANR (art. 3 ust. 10 u.k.u.r. w zw. z art. 3a ust. 4, art. 3b ust. 5, art. 4 ust. 5 i 6 u.k.u.r.). Skutek publikacji oświadczenia jest taki, że uważa się, że zobowiązany z prawa pierwokupu zapoznał się z jego treścią już z chwilą jego publikacji, a nie doręczenia przesyłki pocztowej zawierającej tekst oświadczenia.

Nowelizacja u.k.u.r. zmodyfikowała zatem funkcje BIP, który stworzono wyłącznie w celu udostępniania informacji publicznej, czyniąc go nośnikiem oświadczeń o cywilnoprawnym skutku, powodujących nabycie przez ANR własności nieruchomości rolnej, czy też akcji lub udziałów spółki.

2. Informacja publiczna. BIP

Informacja publiczna jest to zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[10] każda informacja o sprawach publicznych. Prawo do uzyskania informacji publicznych ustanowione zostało już w art. 61 Konstytucji RP,[11] który przewiduje, że „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne". W doktrynie zaznacza się występowanie rozbieżności pomiędzy definicją przedmiotową informacji publicznej wprowadzoną w u.d.i.p., akcentującą jej powiązanie ze sprawami związanymi z wykonywaniem zadań publicznych oraz podmiotową, przewidzianą w Konstytucji RP, w której nacisk położono na fakt, że podmiot wytwarzający informację jest zaliczony do władzy publicznej.[12] W orzecznictwie przyjęto definicję łączącą obie koncepcje, zgodnie z którą „informacją publiczną będzie każda informacja dotycząca sfery faktów i danych publicznych, a więc każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do organów władzy publicznej, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów realizujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa".[13]

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1113 z późn. zm.
9 Zwany dalej: BIP.
10 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, zwana dalej: u.d.i.p.
11 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
12 P. Szustakiewicz, Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, „Przegląd Prawa Publicznego" 2016, nr 10, s. 53-58. Zob. także J. Czerw, Dostęp do informacji publicznej w Polsce, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 11, s. 7-23.
13 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 1966/13, LEX nr 1505072. Zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., I OSK 513/13,

BIP w myśl art. 8 u.d.i.p. jest to specjalny, urzędowy publikator teleinformatyczny utworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej. BIP ma stanowić zatem główny zbiór wiedzy o informacji publicznej,[14] udostępnianej bez wniosku uprawnionego,[15] gdyż jak wskazuje się w orzecznictwie „Udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej ma charakter generalny i nie wymaga wniosku żadnego podmiotu. Następuje ono *ex lege*, (…) i obejmuje całodobowy i nieprzerwany dostęp do informacji publicznych".[16] BIP stanowi zatem narzędzie do udostępnienia informacji publicznej, umożliwia obywatelom swobodny do niej dostęp oraz dzięki temu sprawowanie kontroli nad działaniami władzy publicznej.[17]

3. Oświadczenia ANR o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu jako informacja publiczna

Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie, „Żaden przepis prawa nie zabrania umieszczania w BIP informacji innych niż informacje publiczne ani też nie stanowi, że sam fakt umieszczenia takiej informacji w BIP czyni ją informacją publiczną".[18] W związku z tym, publikacja w BIP innych treści niż informacje publiczne, w tym oświadczeń woli ANR o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu jest dopuszczalne, nie powoduje to jednak, że informacje te zyskują walor informacji publicznej. Może zatem powstać pytanie, czy wspomniane oświadczenia ANR są informacją publiczną w rozumieniu u.d.i.p.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. określa podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, tj. władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne. W myśl przepisu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,[19] ANR jest państwową osobą prawną. W orzecznictwie przyjęto, że „Agencja Nieruchomości Rolnych jest państwową osobą prawną. Jest więc organem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej jako podmiot reprezentujący państwową osobę prawną".[20] Oświadczenie o wy-

orzecznia.nsa.gov.pl; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2012 r., I OSK 2291/11, orzeczenia.nsa.gov.pl.

14 I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, LEX/el. 2016, komentarz do art. 8.

15 M. Dalka-Noga, Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej, „Studia Iuridica Toruniensia" 2013, nr 2, s. 26.

16 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 lutego 2012 r., IV SAB/Gl 72/11, LEX nr 1139702.

17 W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wydanie VII, Warszawa 2013, s. 73.

18 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 maja 2012 r., I OSK 450/12, orzeczenia.nsa.gov.pl.

19 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1491.

20 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2015 r., II SAB/Ol 159/14, LEX nr 1634843, podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 listopada 2015 r., IV SAB/Po 141/15, orzecznia.nsa.gov.pl.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.10

konaniu prawa pierwokupu lub wykupu jest zatem złożone przez ANR – państwową osobę prawną, organ ją reprezentujący jest bez wątpienia podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej.

Przedmiotowy zakres informacji publicznej to zgodnie z art. 6 ust. 5 u.d.i.p. m.in. informacja o majątku publicznym, w tym o majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Zdaniem S. Pietrasa oraz P. Szustakiewicza, „Każdy podmiot, który gospodaruje choćby tylko niewielką częścią publicznego mienia, ma obowiązek udostępniać informacje na jego temat".[21] Oświadczenie ANR o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu skutkuje po pierwsze, nabyciem przez Skarb Państwa za pośrednictwem ANR nieruchomości rolnej, czy też akcji lub udziału spółki, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, a po drugie, wydatkowaniem środków publicznych z zasobu ANR na zapłatę ceny lub równowartości pieniężnej tych przedmiotów. W orzecznictwie przyjęto, że „informację publiczną stanowią w szczególności materiały dokumentujące fakt lub sposób zadysponowania majątkiem publicznym, w tym treść i postać umów cywilnoprawnych dotyczących takiego majątku".[22] Zatem można uznać, że oświadczenie ANR o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu dotyczy zadysponowania majątkiem publicznym, powinno stanowić zatem informację publiczną. Jednocześnie oświadczenie te stanową wyraz wykorzystania kompetencji przyznanych ANR,[23] jest przejawem realizacji zadania publicznego, co również może uzasadniać jego kwalifikację jako informacji publicznej.[24]

W związku z powyższymi okolicznościami, można przyjąć, że oświadczenie ANR o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu stanowi informację publiczną, tym samym za uzasadnione jest jego opublikowanie w BIP. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że prawo do informacji publicznej nie jest nieograniczone, gdyż w myśl przepisu art. 5 u.d.i.p. podlega ono ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Jak wyjaśnia M. Miłosz, „W przypadkach, w których udostępnienie informacji publicznej prowadziłoby do naruszenia prywatności osób trzecich, udostępnienie jej na stronach podmiotowych BIP w całości, wraz z danymi osobowymi, jest niedopuszczalne (…), podmiot udostępniający powinien przetworzyć informację tak, aby nie znalazły się w niej dane naruszające prywatność a informacja mogłaby być udostępniona bez tych danych".[25] Chroniąc informacje niejawne

21 S. Pietras, P. Szustakiewicz, Podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, „Ius Novum" 2011, nr 4, s. 110.

22 Przywołany w przy. 20 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 listopada 2015 r.

23 S. Prutis, Kształtowanie…, *op. cit.*, s. 180.

24 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r., IV SAB/Po 84/14, LEX nr 1589112.

25 M. Miłosz, Udostępnianie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej a ochrona prywatności osób fizycznych, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2012, nr 3, 155.

ANR publikując oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu powinna zanonimizować treści chronione prawem, w tym dane osobowe osób fizycznych, tj. w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[26] wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, np. imię i nazwisko, miejsce zamieszkania, dotychczasowego właściciela nieruchomości rolnej, czy też akcji lub udziałów. Na marginesie należy zaznaczyć, że publikacja w treści oświadczenia ANR numeru księgi wieczystej w ramach elektronicznego dostępu do zupełnej treści księgi wieczystej pozwala na ustalenie poprzednich właścicieli nieruchomości rolnej nabytej przez Skarb Państwa w wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu, nawet jeżeli w treści oświadczenia ich dane osobowe zostały zanonimizowane.

4. Cywilnoprawne skutki publikacji w BIP oświadczenia o wykonaniu przez ANR prawa pierwokupu lub wykupu

Zgodnie z art. 597 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[27] prawo pierwokupu wykonuje się przez oświadczenie złożone zobowiązanemu. Oświadczenie to ma jednostronny charakter, wymaga jednak dla skuteczności doręczenia osobie trzeciej.[28] W myśl art. 61 k.c., oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią. Regulacja powołanego przepisu opiera się zatem na tzw. teorii doręczenia, określającej obiektywny moment skuteczności oświadczenia woli na chwilę, w której adresat mógł zapoznać się z jego treścią, a nie momentu, w którym faktycznie tego dokonał.[29]

Przepis art. 3 ust. 10 u.k.u.r. stanowi, że ANR wysyła przesyłką poleconą zobowiązanemu z prawa pierwokupu oświadczenie o wykonaniu tego prawa złożone w formie aktu notarialnego, a następnie publikuje to oświadczenie w BIP ANR. Powołana regulacja ma również odpowiednie zastosowanie w przypadku prawa wykupu nieruchomości rolnej oraz prawa wykupu i pierwokupu akcji i udziałów spółki. W zarządzeniu Prezesa ANR nr 20/16 z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[30] określono, że tego samego dnia, w którym oświadczenie zostało wysłane pocztą, w BIP publikowany jest skan treści oświadczenia (pkt IX.1 Załącznika do ww. zarządzenia).

26 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 922.
27 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm., dalej: k.c.
28 Z. Radwański, [w:] Z. Radwański (red.), System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna, t. 2, wyd. I, Warszawa 2002, s. 296.
29 M. Safjan, [w:] Kodeks cywilny, Komentarz do artykułów 1-44910, t. I, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2011, wydanie VI, s. 358; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2009 r., II CSK 266/09, LEX nr 786520.
30 https://www.anr.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=a6579377-462e-458a-aaf0-05e1e026ce1d&groupId=24201, (data dostępu: 23 listopada 2016 r.).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.10

Skutek publikacji oświadczenia ANR został określony w art. 3 ust. 11 u.k.u.r., gdzie przewidziano, że uważa się, że z chwilą publikacji zobowiązany z prawa pierwokupu zapoznał się z jego treścią. Należy zgodzić się z J. Grykielem, że oznacza to, że „ustawodawca przyjął fikcję prawną, że z chwilą publikacji oświadczenia Agencji o wykonaniu prawa pierwokupu zobowiązany z prawa pierwokupu zapoznał się z treścią takiego oświadczenia".[31] Ustawodawca w u.k.u.r. wiąże skutek publikacji oświadczenia ANR w BIP z zapoznaniem się przez adresata z jego treścią, a nie z samym zapewnieniem mu takiej możliwości, co w myśl art. 61 k.c. przesądza o fakcie złożenia oświadczenia woli. Należy uznać, że omawiany przepis powoduje, że oświadczenie ANR staje się skuteczne już z chwilą publikacji w BIP, tj. przed doręczeniem oświadczenia ANR wysłanego pocztą,[32] a nawet niezależnie od tego, czy oświadczenie to dojdzie do adresata.[33] Podobnie przyjmuje Krajowa Rada Notarialna: „Przy wykonaniu prawa pierwokupu lub o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej przez ANR uznaje się, iż oświadczenie woli o wykonaniu przysługującego ANR uprawnienia zostało skutecznie złożone z chwilą publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Agencji".[34]

Z chwilą umożliwienia adresatowi zapoznania się z treścią oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, a więc jego publikacji w BIP, dochodzi do skutku między zobowiązanym z prawa pierwokupu a uprawnionym umową sprzedaży tej samej treści, co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią (art. 600 § 1 k.c.).[35] Podobnie w przypadku prawa wykupu nieruchomości rolnej, w piśmiennictwie uznaje się, że skutkiem złożenia jednostronnego oświadczenia woli przez ANR o wykonaniu tego prawa, własność nieruchomości rolnej, za zapłatą równowartości pieniężnej, przechodzi na Skarb Państwa, w imieniu którego działa ANR.[36] W doktrynie prezentowany jest także inny pogląd, że w wyniku wykonania prawa wykupu dochodzi do skutku umowa między ANR a zbywcą nieruchomości rolnej o tożsamej treści, co umowa zawarta z nabywcą.[37] Natomiast skuteczne złożenie oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu udziałów spółki powoduje nabycie z tym momentem, przez Skarb Państwa, w imieniu którego działa ANR, udziałów w spółce. Inny skutek następuje natomiast w przypadku wykonania prawa pierwo-

31 J. Grykiel, Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Monitor Prawniczy" 2016, Nr 12, s. 633.

32 J. Bieluk, Ustawa…, *op. cit.*, s. 130.

33 W. Fortuński, M. Kupis, Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji, „Nowy Przegląd Notarialny" 2016, nr 2, s. 53.

34 Teza IV.2 Stanowiska Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, https://www.anr.gov.pl/web/guest/stanowisko-krajowej-rady-notarialnej-i-agencji-nieruchomosci-rolnych-ukur, (data dostępu: 23 listopada 2016 r.).

35 Zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2009 r., *op. cit*.

36 J. Górecki, Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, „Państwo i Prawo" 2003, nr 10, s. 16, zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r., *op. cit*.

37 M. Stańko, Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V, s. 122; podobnie R. Sztyk, Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego, „Rejent" 2003, nr 5, s. 30; zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r., K 8/08, LEX nr 564551.

kupu lub wykupu akcji, do których nabycia konieczne jest przeniesienie posiadania dokumentu akcji. W tym przypadku zatem, doręczenie oświadczenia ANR skutkuje powstaniem zobowiązania po stronie dotychczasowego akcjonariusza do wydania dokumentu akcji i przeniesienia w ten sposób praw udziałowych w spółce akcyjnej lub komandytowo-akcyjnej.[38]

Publikacja w BIP oświadczenia ANR o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu ma zatem znaczną doniosłość, przesądza o momencie nabycia własności nieruchomości rolnej, udziałów w spółce oraz powstania zobowiązania do wydania dokumentu akcji oraz tym samym nabycia z niej praw przez Skarb Państwa, w imieniu którego działa ANR. Dlatego też można wskazać, że aktualnie podstawą wpisu do księgi wieczystej prawa własności ANR powinno być obok oświadczenia ANR o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu, także potwierdzenie jego publikacji na stronie podmiotowej BIP ANR. Podobnie w przypadku udziałów w spółce z o.o., podstawą wpisu w rejestrze przedsiębiorców przez sąd rejestrowy zmiany wspólnika spółki będzie także potwierdzenie publikacji oświadczenia w BIP.

Słusznie podkreśla J. Grykiel, że „Ustawa nie precyzuje zależności pomiędzy oświadczeniami Agencji o wykonaniu prawa pierwokupu złożonym w formie aktu notarialnego a publikacją tego oświadczenia na stronie podmiotowej Agencji, w szczególności w zakresie wpływu obu oświadczeń na skuteczność wykonania prawa pierwokupu".[39] Publikacja oświadczenia w BIP w myśl art. 3 ust. 11 u.k.u.r. jest obowiązkiem ANR, jednak mogą zdarzyć się przypadki, w których do realizacji tego nakazu nie dojdzie, na przykład w wyniku awarii systemu teleinformatycznego BIP. Jednostronne oświadczenie ANR o wykonaniu prawa pierwokupu czy wykupu zostanie złożone, jednak nie ziści się skutek przewidziany w powołanym przepisie, nawet jeżeli adresat otrzyma oświadczenie ANR wysłane przesyłką poleconą przez ANR. Można wówczas poddać pod wątpliwość, czy prawo pierwokupu oraz wykupu zostało skutecznie wykonane, a uprawnienie ANR może zostać ujawnione w treści księgi wieczystej lub rejestrze przedsiębiorców. Treść oświadczenia umieszczonego w BIP oraz doręczonego następnie adresatowi pocztą może się różnić,[40] niewykluczone są także przypadki, w których dojdzie do zafałszowania dokumentów opublikowanych w BIP ANR. Zasady bezpieczeństwa obrotu wymagają, aby to treść oświadczenia ANR złożonego w wymaganej prawem formie przesądzała o nabyciu prawa własności nieruchomości rolnej, czy też akcji lub udziałów spółki, a nie jego skan, opublikowany na stronie internetowej, nawet jeżeli jest ona prowadzona przez organ władzy publicznej.

38 J. Bieluk, Ustawa…, *op. cit.*, s. 153-156.
39 J. Grykiel, Ograniczenia…, *op. cit.*, s. 633.
40 Zob. J. Bieluk, Ustawa…, *op. cit.*, s. 131.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.10

Podkreślenia wymaga fakt, że w BIP ANR nie może być umieszczona wierna kopia złożonego oświadczenia. Na dzień 27 listopada 2016 r. na stronie BIP ANR opublikowano tylko jedno oświadczenie – o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnej w formie skanu odzwierciedlającego treść aktu notarialnego, w którym dane osobowe osób fizycznych, tj. osoby reprezentującej dotychczasowego właściciela oraz osoby trzeciej, która zawarła z nim umowę sprzedaży, zostały zanonimizowane.[41] Relacja ochrony danych osobowych oraz wymogu publikowania treści oświadczenia ANR na stronie internetowej BIP powoduje zatem, że adresat tego oświadczenia może jedynie rozpoznać, że jest ono skierowane do niego, weryfikując numer księgi wieczystej, adres nieruchomości, ewentualnie oznaczenie działki gruntu. Adresat zapoznaje się zatem z niekompletnym oświadczeniem, takie rozwiązanie budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z wymogami poszanowania pewności obrotu.

Kolejnym problemem wynikającym z omawianej regulacji jest to, że w niektórych przypadkach adresat oświadczenia może nie być świadomy, że powinien monitorować treści, które umieszczane są na stronie BIP ANR, np. wówczas, gdy to inny podmiot niż dotychczasowy właściciel nieruchomości rolnej, czy też udziałów lub akcji spółki jest zobowiązany do powiadomienia ANR o czynności lub zdarzeniu prawnym prowadzącym do nabycia tych praw. Ma to miejsce w przypadku, gdy podstawą zmiany właściciela lub wspólnika spółki jest orzeczenie sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenie sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym. W myśl art. 4 ust. 5 pkt 1 lit. c u.k.u.r., wówczas to ww. podmioty są zobowiązane do zawiadomienia ANR. Świadomość adresata oświadczenia ANR o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu nie ma jednak znaczenia dla zaistnienia skutku związanego z publikacją ich treści w BIP.

Należy także zwrócić uwagę na problem wykluczenia cyfrowego. Polega ono na tym, że część społeczeństwa nie ma umiejętności, czy też nie ma technicznych możliwości pozwalających na korzystanie z osiągnięć najnowszych technologii, w tym komputerów, Internetu.[42] Podczas prac nad regulacjami wprowadzającymi BIP, jako system teleinformatyczny służący udostępnianiu informacji publicznej, podnoszono, że w dalszym ciągu w Polsce dostęp do Internetu nie jest powszechny, tym samym nie każdy zainteresowany sięgnięciem do treści opublikowanych w BIP będzie miał taką możliwość.[43] Aktualnie również, pomimo postępu w tej dziedzinie, wykluczenie cyfrowe nadal stanowi problem, szczególnie w środowiskach wiejskich, wśród osób starszych. Jak podaje Główny Urząd Statystyczny dostęp do In-

41 http://bip.anr.gov.pl/bip/wiadomosci?menuId=107333&typ=85021, (data dostępu: 27 listopada 2016 r.).

42 M. Popiołek, Wykluczenie cyfrowe w Polsce, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy" 2013, nr 32, s. 311-312.

43 T.R. Aleksandrowicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wydanie IV, LEX/el. 2008, komentarz do art. 9.

ternetu w 2016 r. posiadało 80,4% gospodarstw domowych, a 80,1% gospodarstw domowych przynajmniej jeden komputer.[44] Czyli nadal prawie 20% społeczeństwa nie ma stałego dostępu do Internetu, a skutek publikacji oświadczenia w BIP jest powszechny, niezależnie od tego, czy adresat ma faktyczną możliwość zapoznania się z jego treścią, tj. czy posiadł odpowiednie umiejętności i dostęp do urządzeń technicznych.

5. Uwagi podsumowujące

W wyniku nowelizacji u.k.u.r., BIP utworzony wyłącznie w celu udostępniania informacji publicznej zyskał nową funkcję. Oświadczenie ANR o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu stanowi realizację zadań ANR wynikających z u.k.u.r., tym samym publikację ich treści w BIP można uznać za realizację obowiązku udostępniania przez władzę publiczną informacji na temat jej działalności. Odtąd publikacja w BIP treści oświadczenia woli ANR o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu rodzi jednak także skutki o charakterze cywilnoprawnym, powodując uznanie doręczenia tych oświadczeń adresatowi za skuteczne. Publikacja oświadczenia w BIP ma zatem podwójną rolę, stanowi realizację obowiązku udostępniania informacji publicznej oraz jednocześnie wywołuje skutki cywilnoprawne.

Wywołanie cywilnoprawnych skutków przez publikację oświadczenia w BIP rodzi wiele problemów w praktyce, m.in. związanych ze zmianą podstawy wpisu w księdze wieczystej czy rejestrze przedsiębiorców praw ANR, czy zjawiskiem wykluczenia cyfrowego, skutków rozbieżności oświadczenia opublikowanego na stronie internetowej ANR oraz faktycznie złożonego i przesłanego adresatowi, ochrony danych osobowych, a także wynikającego z niej zapoznania się przez adresata z niekompletnym oświadczeniem umieszczonym w BIP ANR. Tak szerokie oddziaływanie omawianej regulacji nie jest współmierne z celem, jaki ustawodawca zamierza osiągnąć za jej pomocą, tj. przyspieszenie momentu skutecznego wykonania prawa pierwokupu lub wykupu.

44 Główny Urząd Statystyczny, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2016 r.* Opracowanie sygnalne z dnia 20.10.2016r.,stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/6/1/si__sygnalna_2016.pdf; (data dostępu: 29 listopada 2016 r.).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.10

Martyna Komarowska

A NEW FUNCTION OF THE PUBLIC INFORMATION BULLETIN DERIVING FROM THE ACT ON SHAPING OF AGRICULTURAL SYSTEM

Keywords: pre-emption right, acquisition right, Agricultural Property Agency, access to public information, Public Information Bulletin

Public Information Bulletin is a data communication network, a tool created in order to provide an unlimited access to public information. As a result of the amendment of the Act on Shaping of Agricultural System of 11 April 2003 the Public Information Bulletin acquired a new function. Due to the amended regulations, statements issued by the Agricultural Property Agency as an execution of the pre-emption or acquisition right of an agricultural real estate or shares of companies owning an agricultural real estate, shall be published in the Public Information Bulletin by the Agricultural Property Agency. Those statements can be deemed as a public information, hence their disclosure is justified, nonetheless the result of this publication is also of civil law nature. It is deemed that in the moment of the publication of aforementioned statement, the recipient has acquainted himself with its content, which results in execution of the pre-emption or acquisition right. Such mechanism results in many practical problems. By a virtue of above regulations, Public Information Bulletin, a tool of public law used to provide public information, has a new function, it is used as a medium of legal consequences in civil law.

Bibliografia:

Aleksandrowicz T.R., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Wydanie IV, LEX/el. 2008.

Bieluk J., Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016.

Czerw J., Dostęp do informacji publicznej w Polsce, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 11.

Dalka-Noga M., Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej, „Studia Iuridica Toruniensia" 2013, nr 2.

Fortuński W., Kupis M., Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji, „Nowy Przegląd Notarialny" 2016, nr 2.

Grykiel J., Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Monitor Prawniczy" 2016, nr 12.

Górecki J., Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, „Państwo i Prawo" 2003, nr 10.

Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Wydanie III, LEX/el. 2016.

Miłosz M., Udostępnianie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej a ochrona prywatności osób fizycznych, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2012, nr 3.

Pietras S., Szustakiewicz P., Podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, „Ius Novum" 2011, nr 4.

Popiołek M., Wykluczenie cyfrowe w Polsce, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy" 2013, nr 32.

Prutis S., Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V.

Radwański Z., [w:] Z. Radwański (red.), System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna, t. 2, wyd. I, Warszawa 2002.

Safjan M., [w:] Kodeks cywilny, Komentarz do artykułów 1-449[10], t. I, K. Pietrzykowski (red.),Wydanie VI, Warszawa 2011.

Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*,* Wydanie VII, Warszawa 2013.

Stańko M., Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V.

Sztyk R., Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego, „Rejent" 2003, nr 5.

Szustakiewicz P., Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, „Przegląd Prawa Publicznego" 2016, nr 10.

Truszkiewicz Z., Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.10

Magdalena Krzysztofik[1]

Problematyka prawna ewidencji gruntów i budynków w kontekście prawidłowej klasyfikacji gruntów rolnych

1. Uwagi wstępne

Wśród planistów i przedstawicieli doktryny prawa rolnego ciągle aktualna jest dyskusja na temat właściwego zagospodarowania przestrzennego na obszarach wiejskich. W czerwcu 2016 roku w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi odbyło się seminarium na temat „Planowania przestrzennego na obszarach wiejskich – potrzeby zmian", które poświęcone było kwestii niewydolności aparatu planistycznego i wyzwaniom, jakie stoją przed organami władzy publicznej w zakresie skutecznego kształtowania przestrzeni wiejskiej. Zanim jednak zostaną wprowadzone zmiany legislacyjne należałoby zastanowić się, jakie obecnie instrumenty prawne kształtują ład przestrzenny na obszarach wiejskich i jak wygląda ich efektywność w zakresie racjonalnego wykorzystania tych obszarów. W tym miejscu należy nadmienić, iż w Polsce mamy trzy poziomy planowania przestrzennego: krajowy (Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju), regionalny (plan zagospodarowania przestrzennego województwa) i lokalny, nazywany gminnym.[2] To właśnie na szczeblu gminnym podejmowane są najważniejsze decyzje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, bo to organy jednostek samorządu terytorialnego mają do wykorzystania narzędzia o największej sile oddziaływania na przestrzeń terytorialną.[3] Niewątpliwie podstawowymi aktami planistycznymi na szczeblu gminnym są studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Pewną alternatywą dla tych dokumentów jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która najogólniej rzecz ujmując wydawana jest w przypadku, gdy chcemy wybudować dom, a na tym terenie nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania prze-

1 Uniwersytet Śląski.

2 L. Mierzejewska, Rozwój zrównoważony w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w Polsce, [w:] Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce, J. Martyniuk-Pęczek, M. Nowak (red.), Warszawa 2015, s. 98-99.

3 M. Feltynowski, Badania zależności między planowaniem przestrzennym a typem funkcjonalnym gmin wiejskich w obszarze bipolarnym Warszawy i Łodzi, [w:] Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce, J. Martyniuk-Pęczek, M. Nowak (red.), Warszawa 2015, s. 209.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.11

strzennego. Jednak to nie te instrumenty stanowią podstawę rozstrzygnięć w kwestii planowania przestrzennego. Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku prawo geodezyjne i kartograficzne[4] podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Oznacza to, że organy władzy publicznej, zwłaszcza samorządowej, powinny brać pod uwagę dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, która potocznie nazywana jest katastrem nieruchomości.[5]

Ewidencja gruntów i budynków jest zbiorem informacji o charakterze przedmiotowym (grunty, budynki, lokale), jak i podmiotowym (właściciele i inne podmioty zarządzające i gospodarujące nieruchomością).[6] Jest to zatem rejestr publiczny, który obejmuje: po pierwsze rejestr informacji w postaci wpisów umieszczonych w ewidencji na podstawie stosownych dokumentów będących w posiadaniu organu rejestrowego, a po drugie rejestr dokumentów podpiętych do informacji będących podstawą wpisów w operacie ewidencyjnym.[7] W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków mają charakter techniczno-deklaratoryjny. A jaki charakter prawny ma sama ewidencja gruntów i budynków? Niewątpliwie nie jest ona źródłem prawa powszechnie obowiązującego, co ciekawe nie stanowi również źródła prawa wewnętrznego, a mimo to ustawodawca nadaje jej wysoką rangę w hierarchii prawnej, uzależniając przy tym podejmowanie rozstrzygnięć od informacji zawartych w ewidencji.

Najbardziej doniosłe znaczenie odgrywa ewidencja w kształtowaniu przestrzeni wiejskiej w kontekście podatków lokalnych i podatku od towarów i usług. Współczesne oczekiwania w stosunku do ewidencji gruntów i budynków można by było zawrzeć w trzech podstawowych tezach: poprawienie aktualności wpisów, kompletność i dokładność danych oraz większa spójność między przepisami dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego.

2. Rola ewidencji gruntów i budynków w kształtowaniu wymiaru podatków lokalnych, zwłaszcza podatku rolnego

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano rolę ewidencji gruntów i budynków dla wymiaru podatków lokalnych. Od tego, czy dany grunt zostanie sklasyfikowany jako użytki rolne, czy jako grunty zabudowane zależy wysokość podatku. W artykule tym uwaga zostanie skupiona przede wszystkim

4 Dz.U. z 2016 r. poz. 1629 z późn. zm.
5 Prawo geodezyjne i kartograficzne, J. Lang, J. Maćkowiak, E. Stefańska (red.), Warszawa 2013, s. 213.
6 Wyrok NSA z 20 listopada 2009, sygn. akt I OSK 189/09, Legalis nr 316896.
7 D. Felcenloben, Kataster nieruchomości rejestrem publicznym, Katowice 2009, s. 27.

na podatku rolnym i konsekwencjach błędnego ujęcia gruntu w ewidencji gruntów i budynków.

Podatkowe znaczenie informacji zawartych w ewidencji podkreśla art. 21 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne wskazując, iż „podstawę wymiaru podatków […] stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków". Sformułowanie „wymiar podatków" oznacza, iż organ podatkowy ustalając konkretne zobowiązanie podatkowe uwzględnia zarówno elementy podmiotowe, jak i przedmiotowe, które umieszczone są w ewidencji gruntów i budynków.[8]

Nie ulega wątpliwości, że dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków są dla organów podatkowych wiążące. Trafnie ujął to Wojewódzki Sąd w Szczecinie[9] podkreślając, że ewidencja jest bezspornym źródłem informacji o nieruchomościach, jak i o osobach władających tą nieruchomością, na podstawie których organa podatkowe ustalają wymiar podatków. W ten tok rozumowania wpisuje się wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2012 roku „podstawą wymiaru podatków nie jest stan faktyczny, lecz stan ujawniony (zapisany) w ewidencji gruntów i budynków. W tym kontekście można mówić o formalnym związaniu ewidencją, która dla wymiaru podatku ma znaczenie rozstrzygające, niezależnie od tego, jaki w określonym czasie jest charakter danych gruntów".[10] W związku z powyższym jeśli dana działka została sklasyfikowana w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, to organ podatkowy wydaje decyzję w sprawie podatku rolnego. Co w przypadku, gdy organ ewidencyjny popełni błąd w klasyfikacji gruntów i wpisze błędny klasoużytek przy określonej działce ewidencyjnej? Jakie to będzie miało skutki dla „zwykłego" podatnika, a jakie dla podatnika – osoby prowadzącej gospodarstwo rolne? W przypadku podatnika nieprowadzącego gospodarstwa rolnego błędna klasyfikacja gruntów będzie oznaczać wyższy wymiar podatku. Gdyby jednak grunt w rzeczywistości był gruntem ornym klasy V, a ujęty byłby w ewidencji jako grunt pozostały – teren mieszkaniowy, oznaczałoby to, że podatnik płaci wysoki podatek za grunt, który ustawowo zwolniony jest z opodatkowania. Podobnie sytuacja wygląda z podatnikiem, który prowadzi gospodarstwo rolne. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym[11] zawiera definicję gospodarstwa rolnego w art. 2, który stanowi, że za gospodarstwo rolne uważa się obszar użytków rolnych niezajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy. W przypadku, gdy organ ewidencyjny popełni błąd i sklasyfikuje jedną z działek wchodzącą w skład gospodarstwa rolnego jako nieużytek rolny i to spowoduje pomniejszenie powierzchni nieruchomości poniżej 1 ha, to cała nieruchomość traci status gospo-

8 Wyrok NSA z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt II FSK 3109/12, Legalis nr 1217903.
9 Wyrok WSA w Szczecinie z 11 września 2013 r., sygn. akt I SA/Sz 492/13, Legalis nr 789983.
10 Wyrok NSA z 21 grudnia 2012 r., sygn. akt II FSK/986/11, Legalis nr 737171.
11 Dz.U. 2016 poz. 817 z późn. zm.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.11

darstwa rolnego w kontekście lokalnych ustaw podatkowych. Konsekwencją tego jest oczywiście wyższy podatek gruntowy, ale przede wszystkim to, że budynki gospodarcze (służące do działalności rolniczej) położone na terenie nieruchomości, dotychczas zgodnie z ustawą z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych[12] zwolnione z opodatkowania, zostaną opodatkowane podatkiem od nieruchomości. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu „nawet budynki typowego rolnika położone na gruntach niesklasyfikowanych jako użytki rolne nie mogą być zwolnione od podatku od nieruchomości. Muszą to być budynki położone na gruntach rolnych stanowiących gospodarstwo rolne".[13]

Podkreślić jednak należy, iż inna regulacja prawna dotyczy gospodarstwa rolnego w kontekście przyznawania płatności. Podstawę prawną prowadzenia ewidencji gospodarstw rolnych stanowi ustawa z dnia 18 grudnia 2003 roku o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.[14] Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków nie mogą stanowić fundamentalnej podstawy ewidencji gospodarstw rolnych w ramach płatności. Różnicę stanowi fakt, iż działka określona jako działka ewidencyjna służy celom ewidencyjnym i informacyjnym, natomiast sklasyfikowanie działki jako działki rolnej skutkuje przyznaniem płatności. Jednocześnie należy nadmienić, iż może się tak zdarzyć, że działka rolna będzie pokrywać się powierzchnią z działką ewidencyjną. W takim przypadku dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków będą miały charakter dodatkowego dowodu na okoliczność odpowiedniej wielkości działki rolnej, która została zgłoszona do płatności.[15] Na potwierdzenie tej tezy Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2010 roku stwierdził, że „niewątpliwie pojęcie działki ewidencyjnej różni się zasadniczo od pojęcia działki rolnej, z tego głównie powodu, że jest ona wyznaczana i rejestrowana wyłącznie dla celów ewidencji gruntów i budynków (działka ewidencyjna to wydzielony za pomocą linii granicznych ciągły i prawnie jednorodny obszar gruntu położony w jednym obrębie ewidencyjnym), a więc dla celów rejestrowych i obejmuje różnego rodzaju użytki gruntowe, w tym rolne. Tak wyznaczony obszar gruntu nie pokrywa się znaczeniowo z decydującą dla celów płatności powierzchnią działki rolnej rozumianej jako zwarty obszar gruntu, na którym jeden rolnik prowadzi jedną grupę upraw (art. 2 pkt 1a rozporządzenia Komisji Nr 796/2004 oraz art. 2 pkt 1 ustawy o płatnościach)".[16]

W przypadku nieprawidłowości przy klasyfikacji gruntów w postaci błędnych wpisów w ewidencji gruntów i budynków, osoba władająca nieruchomością powinna udać się do organu ewidencyjnego, jakim jest starosta, w celu ich weryfikacji.

12 Dz.U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.
13 Wyrok WSA w Poznaniu z 13 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Po 851/12, Legalis nr 780421.
14 Dz.U. z 2015 r. poz. 807 z późn. zm.
15 J. Lang, J. Maćkowiak, E. Stefańska, Prawo geodezyjne i kartograficzne, Warszawa 2013, s. 242.
16 Wyrok NSA z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 990/09, Legalis nr 326248.

Organy podatkowe nie mogą samodzielnie dokonywać zmian w ewidencji gruntów i budynków. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu,[17] to do osoby kwestionującej prawidłowość informacji zawartych w ewidencji należy obowiązek udania się do starosty, aby wszcząć procedurę zmiany błędnych danych. I „jeżeli w postępowaniu administracyjnym przed właściwym starostą podatnik przeprowadzi skuteczny przeciwdowód przeciwko treści dokumentu urzędowego, jakim jest ewidencja gruntów i budynków, wówczas dopiero pojawi się możliwość zmiany sposobu opodatkowania spornych nieruchomości".[18]

3. „Tereny niezabudowane" przedmiotem zwolnienia z podatku od towarów i usług

a) Problematyka zwolnień gruntowych przed 1 kwietnia 2013 r.

Na gruncie ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług[19] istnieje możliwość zwolnienia z opodatkowania określonych gruntów. Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy do 1 kwietnia 2013 r. zwolnieniu podlegała dostawa terenów niezabudowanych innych niż tereny budowlane oraz przeznaczone pod zabudowę. Wątpliwości interpretacyjne pojawiały się już na samym początku definicji, a mianowicie: czym jest teren? czym jest dostawa terenu? czym jest teren budowlany, a czym teren przeznaczony pod zabudowę?

Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym za teren należałoby przyjąć teren, który objęty jest prawem własności oraz teren, który objęty jest użytkowaniem wieczystym. Natomiast jeśli uznać, że pojęcie dostawa terenów jest równoznaczne z pojęciem dostawa towarów, to zwolnieniem objęta byłaby sprzedaż, zamiana i ustanowienie prawa własności i użytkowania wieczystego. Na uwagę zasługuje jednak fakt, iż w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług w § 13 ust. 1 pkt 4 zwalnia się z podatku VAT dzierżawę gruntów przeznaczonych na cele rolnicze, a także zbycie prawa użytkowania wieczystego tych gruntów.[20] Wydaje się, że jest to pewne uchybienie i niepotrzebne zróżnicowanie zasad opodatkowywania ze strony ustawodawcy.[21]

Więcej niejasności przysparzały jednak pojęcia: teren budowlany i teren przeznaczony pod zabudowę. W poprzednim porządku prawnym ustawodawca ani w ustawie o podatku od towarów i usług ani w żadnej innej regulacji prawnej nie

17 Wyrok WSA w Poznaniu z 25 lutego 2016 r., sygn. akt. I SA/Po 2142/15, Legalis nr 1444028.
18 Wyrok NSA z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II FSK 1691/14, Legalis nr 1395459.
19 Dz.U. z 2016 r. poz. 710 z późn. zm.
20 Dz.U. z 2013 r. poz. 247 z późn. zm.
21 S. Brzeszczyńska, Przeznaczenie gruntów a VAT, „Nieruchomości" 2009, nr 10, s. 25.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.11

zdefiniował tych pojęć.[22] Z pomocą nie mogły również przyjść przepisy unijne, ponieważ zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. b w zw. z ust. 3 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 roku w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej jako „teren budowlany należy rozumieć każdy grunt nieuzbrojony lub uzbrojony, uznawany przez państwa członkowskie za teren budowlany".[23] Zgodnie z tą definicją to do kompetencji każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej należało doprecyzowanie pojęcia grunt uznawany za teren budowlany.[24] Jedno jest pewne, mianowicie terenem budowlanym jest grunt, który albo jest już zabudowany, albo w niedalekiej przyszłości będzie, natomiast gruntem przeznaczonym pod zabudowę będzie grunt, który uzyskał już pewne decyzje związane z procesem budowlanym.[25] Wydaje się, że dotyczy to zarówno budynków, jak i budowli.[26] Przedstawiciele doktryny stali ponadto na stanowisku, że to nie subiektywne odczucia podmiotów transakcji mają wpływ na zwolnienie z podatku VAT, a jedynie obiektywne okoliczności (np. brak decyzji budowlanych).[27]

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznacza się określone tereny na tereny budowlane lub przeznaczone pod zabudowę. W przypadku braku planu miejscowego o zakwalifikowaniu danego terenu decyduje decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast problem pojawiał się w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i braku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wiele organów podatkowych w takiej sytuacji odwoływało się do ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jeśli w studium określony teren kwalifikowany był jako grunt orny, to wówczas był on zwolniony od podatku VAT, natomiast jeśli był to grunt zabudowany, to podlegał opodatkowaniu 23% podatkiem VAT. Niestety, nie była to dobra praktyka, ponieważ studium jest to jedynie akt kierownictwa wewnętrznego gminy, a nie akt prawa miejscowego. W związku z tym, studium nie wywiera wpływu na sytuację prawną podmiotów prawa. Ponadto ma ono charakter bardzo ogólny i mimo że plan miejscowy opracowywany jest na podstawie studium, to jednak jest bardziej szczegółowy, a co za tym idzie jego ustalenia w mniejszym lub większym zakresie mogą odbiegać od ustaleń studium.[28] Spory podatkowe próbował rozwiązać Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 17 stycznia 2011 roku, zapadłym w składzie 7 sędziów, podniósł, że „w sytuacji

22 M. Szymankiewicz, Tereny budowlane i przeznaczone pod zabudowę, „Monitor Podatkowy" 2009, nr 8.
23 Dz.Urz. UE L 347 z dnia 11 grudnia 2006, s. 1.
24 J. Matarewicz, A. Piątkowska-Chmiel, Komentarz VAT-ustawa o podatku od towarów i usług, Warszawa 2014, s. 79.
25 S. Brzeszczyńska, Przeznaczenie gruntów a VAT…, *op. cit.*, s. 26.
26 A. Bartosiewcz, Znaczenie planów miejscowych dla opodatkowania podatkiem od towarów i usług transakcji zbycia gruntów, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012, s. 215.
27 A. Bartosiewicz, R. Kubacki, VAT komentarz, Warszawa 2015, s. 80.
28 A. Pępczyk-Tofel, M. Tofel, Określenie przeznaczenia nieruchomości na gruncie art. 43 ust. 1 pkt 9 VATU, „Monitor Podatkowy" 2010, nr 4, s. 52.

braku planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dla klasyfikacji terenu niezabudowanego wiążące są zapisy ewidencji gruntów i budynków, a nie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy".[29] Naczelny Sąd Administracyjny zastosował więc wykładnię systemową zewnętrzną, opierając się przede wszystkim na regulacjach zawartych w ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne.[30] Oczywiście ewidencja gruntów i budynków nie ustanawia nowego stanu prawnego, a jedynie potwierdza istniejący stan faktyczny, to jednak (zgodnie z ustawą prawo geodezyjne i kartograficzne) istnieje obowiązek zgłaszania staroście, w terminie 30 dni, wszelkich zmian, które dokonują się na nieruchomości. W związku z powyższym ewidencja powinna być traktowana jako aktualny rejestr, obrazujący rzeczywisty stan gruntów i znajdujących się na nich nieruchomości.

Jeżeli w ewidencji gruntów i budynków określony teren sklasyfikowany zostałby jako grunt rolny, to w przypadku dostawy tego terenu, nie podlegałby opodatkowaniu podatkiem VAT. Natomiast jeśli wydana zostałaby decyzja o podziale geodezyjnym tego terenu, która nie pozwoliłaby na zachowanie rolnego charakteru tych działek, to z punktu widzenia ustawy o podatku od towarów i usług, inny charakter niż rolny tych działek nie kwalifikuje danej transakcji do zwolnienia na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 9.[31]

Niewątpliwie należy również podkreślić, iż grunty rolne zabudowane, które oznaczone są w ewidencji gruntów i budynków literą „B" wraz z inną literą oznaczającą użytek rolny, np. „B-R", nie podlegają zwolnieniu z podatku od towarów i usług. Do gruntów tych należałoby zaliczyć grunty, które zajęte są pod budynki i urządzenia służące rolnictwu, np. szopy, budynki inwentarskie itp., a nie stanowiące gospodarstwa rolnego.[32]

Reasumując powyższe rozważania należałoby stwierdzić, że koniecznym było doprecyzowanie przepisów art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy o VAT. Jak trafnie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2011 roku „[…] należy podjąć działania legislacyjne zmierzające do zdefiniowania w ustawie o podatku od towarów i usług pojęć dostawy terenów budowlanych lub przeznaczonych pod zabudowę".[33] Powyższy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i wiele nierozstrzygniętych wątpliwości interpretacyjnych po stronie organów podatkowych oraz innych sądów administracyjnych, spowodowało nowelizację art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy o podatku od towarów i usług.

29 Wyrok NSA z 17 stycznia 2011 r., sygn. akt I FPS 8/10, Legalis nr 348910.
30 T. Michalik, VAT komentarz, Warszawa 2015, s. 73-74.
31 Wyrok NSA z 29 stycznia 2016 r., sygn. akt I FSK 1443/14, Legalis nr 1453826.
32 B. Pahl, Grunty towarem w świetle ustawy o VAT – kontrowersje terminologiczne, „Nieruchomości" 2005, nr 7, s. 20.
33 Wyrok NSA z 17 stycznia 2011 r., sygn. akt I FPS 8/10, Legalis nr 348910.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.11

b) Problematyka zwolnień gruntowych po 1 kwietnia 2013 r.

1 kwietnia 2013 roku nastąpiła nowelizacja art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy o podatku od towarów i usług, zgodnie z którą zmodyfikowano treść powyższego przepisu i wprowadzono legalną definicję terenów budowlanych. Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem obecnie zwolnieniu z podatku VAT podlega dostawa terenów niezabudowanych innych niż tereny budowlane. Wprowadzono art. 2 pkt 33 ustawy, zgodnie z którym przez „tereny budowlane rozumie się grunty przeznaczone pod zabudowę zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym". W konsekwencji ustawodawca usunął z definicji „tereny przeznaczone pod zabudowę" i doprecyzował sporne określenie terenów budowlanych.[34] Powyższe oznacza, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i braku decyzji o warunkach zabudowy teren, niezależnie od tego, w jaki sposób został ujęty w studium uwarunkowań, czy w ewidencji gruntów i budynków, nie będzie terenem budowlanym. Jest to rozwiązanie dość kontrowersyjne, dlatego niestety wciąż organa podatkowe, ale także niektóre sądy administracyjny mają pewne problemy interpretacyjne w związku z omawianą regulacją.

Przykładem na poparcie tezy, że priorytet w możliwości skorzystania ze zwolnienia z podatku VAT w kontekście art. 43 ust. 1 pkt 9 mają zarówno przed, jak i po nowelizacji przepisu, przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2007 roku. Sąd Administracyjny odpowiedział na pytanie, czy „sprzedaż działek, wchodzących w skład gospodarstwa rolnego figurujących w ewidencji gruntów jako użytki rolne bądź leśne, które zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego położone są na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy mieszkaniowo-usługowej, podlega zwolnieniu z podatku od towarów i usług?". Wojewódzki Sąd Administracyjny przyznał rację organom podatkowym, które uznały nadrzędność planu miejscowego nad ewidencją gruntów i budynków. Sąd zauważył, że „o przeznaczeniu terenu nie może przesądzić fakt, że działki są działkami niezabudowanymi, zaklasyfikowanymi w ewidencji gruntów i budynków jako grunty rolne. Ustawodawca nie wprowadził jako kryterium zwolnienia sposobu aktualnego wykorzystywania terenu, czy też aktualnej kwalifikacji terenu, lecz kryterium przeznaczenia terenu".[35]

Należy również zauważyć, iż zwolnienie z art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy o VAT nie jest determinowane rodzajem planowanej na określonym gruncie zabudowy. W związku z tym, jeżeli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

34 G. Kaptur, VAT zwolnienie dostawy nieruchomości niezabudowanej, cz. I, „Nieruchomości" 2015, nr 11, s. 29.
35 Wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2007 r., sygn. akt III SA/Wa 4147/06, Legalis nr 103993.

grunty rolne zostaną przeznaczone pod zabudowę zagrodową, to bez względu na to, czy zabudowa ta będzie służyć celom działalności rolniczej, czy też nie, nie będzie zwolniona z opodatkowania.[36]

Jak słusznie zauważa Grzegorz Kaptur „kwalifikacji terenu dla potrzeb zwolnienia z podatku VAT – ustalenia, czy jest on przeznaczony pod zabudowę zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego należy dokonywać, kierując się podstawowym przeznaczeniem terenu w planie miejscowym wyznaczanym przez symbol graficzny, jakim teren ten jest oznaczony w części graficznej planu".[37] Przedstawia to załącznik nr 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.[38] W załączniku tym wskazane są kategorie oznaczeń literowych określających przeznaczenie terenu. Symbole literowe: MN, MW, U, US, UC, RU, RM, KD, KDW, KW, E, G, W, K, T, O i C to tereny przeznaczone pod budowę, natomiast symbole: R, ZN, ZL, ZP, ZD, WM i WS to tereny (co do zasady) nieprzeznaczone pod budowę, a więc przede wszystkim tereny, które służą gospodarce rolnej i leśnej.

Należy zauważyć, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest uchwalany w celu wykorzystywania jego założeń w regulacjach prawa podatkowego. Dlatego też dla organów podatkowych pojawiają się wciąż nowe trudności interpretacyjne.

Pierwsza niedogodność interpretacyjna dotyczy terenu, który oprócz podstawowego przeznaczenia w planie miejscowym, posiada przeznaczenie uzupełniające w postaci możliwości lokalizacji obiektu budowlanego. Wydaje się, że rozstrzygające powinno mieć podstawowe znaczenie terenu, chociaż niektóre sądy administracyjne opowiedziały się za odmienną interpretacją.[39] Jednak na uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2013 roku, którego stanowisko podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 października 2014 roku,[40] wskazujący na powiązanie podstawowego przeznaczenia terenu ze zwolnieniem z podatku VAT. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu „o charakterze terenu, jako terenu przeznaczonego pod zabudowę w rozumieniu art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, można mówić jedynie w sytuacji, gdy możliwość zabudowy ma dla terenu podstawowe, dominujące znaczenie. Natomiast nie jest istotna możliwość zabudowy, jeśli ma ona charakter uzupełniający

36 G. Kaptur, VAT zwolnienie dostawy nieruchomości niezabudowanej, cz. I…, *op. cit.*, s. 33.
37 G. Kaptur, VAT zwolnienie dostawy nieruchomości niezabudowanej, cz. II, „Nieruchomości" 2015, nr 12, s. 25.
38 Dz.U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587 z późn. zm.
39 Por. Wyrok NSA z 22 lutego 2013, sygn. akt I FSK 489/13, Legalis nr 787962, wyrok WSA w Krakowie z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt SA/Kr 303/15 Legalis nr 1262290.
40 Wyrok NSA z 15 października 2014 r., sygn. akt I FSK 1115/13, Legalis nr 1187773.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.11

w stosunku do podstawowego przeznaczenia terenu. Ustawodawca wskazał bowiem w art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy na generalne przeznaczenie terenu pod zabudowę, a nie możliwość zrealizowania jakiegokolwiek obiektu budowlanego".[41]

Druga niejednoznaczność wiąże się z niezabudowanym gruntem nieruchomości, który według ustaleń miejscowego planu obejmuje grunty budowlane i grunty niebudowlane w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy VAT. W takim przypadku każdą działkę gruntu całej nieruchomości należałoby traktować odrębnie (jak każdą działkę ewidencyjną zapisaną w ewidencji gruntów i budynków). Mimo iż przedmiotem transakcji jest cała nieruchomość, która składa się z kilku działek zapisanych w jednej księdze wieczystej, to przedmiotem zwolnienia z podatku VAT będzie każda działka oddzielnie.[42] Tezę tę potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 października 2015 roku „w sytuacji sprzedaży – wyodrębnionych geodezyjnie działek, nawet w przypadku, gdy są one objęte jedną księgą wieczystą, zbycie na gruncie przepisów ustawy z 2004 r. o podatku od towarów i usług należy rozpatrywać oddzielnie w odniesieniu do każdej z tych działek […]. Zwolnienie z opodatkowania jest wyjątkiem od reguły opodatkowania i nie może być rozszerzone na całą nieruchomość objętą jedną księgą wieczystą, która stanowi przedmiot sprzedaży, lecz winno być przyporządkowane do konkretnej działki z uwzględnieniem jej przeznaczenia wynikającego z planu zagospodarowania przestrzennego".[43]

Większe niejasności pojawiają się wtedy, kiedy konkretna działka, zgodnie z ustaleniami miejscowego planu, przeznaczona jest pod zabudowę, ale jednocześnie posiada też tereny o innym przeznaczeniu. W takim przypadku organ podatkowy mógłby albo opodatkować tę działkę 23% podatkiem VAT z uwagi na to, że skoro plan miejscowy przewiduje zabudowę, to należy potraktować to szeroko, albo też ustalić, która powierzchnia działki jest przeważająca (np. część rolna) i stosownie do tych ustaleń podjąć decyzję np. o nieopodatkowywaniu.[44]

4. Uwagi końcowe

Zmiany, które zachodzą na obszarach wiejskich spowodowane są procesami gospodarczymi, społecznymi, politycznymi, kulturalnymi, środowiskowymi, ale również odmiennym sposobem zagospodarowania przestrzeni wiejskiej. Obecnie prowadzona jest polityka rozwoju obszarów wiejskich, która kładzie nacisk na wzrost wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych wsi oraz terenów wiejskich

41 Wyrok WSA we Wrocławiu z 12 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/Wr 1344/12, Legalis nr 617717.
42 G. Kaptur, VAT zwolnienie dostawy nieruchomości niezabudowanej, cz. III, „Nieruchomości" 2016, nr 1, s. 32.
43 Wyrok WSA w Gliwicach z 13 października 2015 r., sygn. akt III SA/Gl 987/15, Legalis nr 1372386.
44 G. Kaptur, VAT zwolnienie dostawy nieruchomości niezabudowanej, cz. III, *op. cit.*, s. 33.

w mieście.[45] Pierwszymi narzędziami mającymi zasadniczy wpływ na struktury przestrzenne są instrumenty planistyczne w postaci odpowiednich aktów, dokumentów i rejestrów. Najważniejszymi są studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Duże znaczenie odgrywa również ewidencja gruntów i budynków. Studium to jedynie akt wewnętrzny gminy, nie mający mocy wiążącej dla organów i dla obywateli, natomiast plan miejscowy – jak słusznie zauważyła Teresa Kurowska „ma bardzo ograniczone zastosowanie w odniesieniu do gruntów rolnych położonych na obszarach wiejskich; jeśli opracowane są plany miejscowe, to dla terenów przeznaczonych pod budowę".[46] Za mało uwagi poświęca się jednak ewidencji gruntów i budynków, dzięki której w prosty sposób można gospodarować ziemią.

Ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym rejestrem określającym grunty, budynki i lokale, dlatego też jest wiążącą podstawą dla organów szeroko rozumianej administracji publicznej we wszystkich tych procedurach, dla których ustawodawca wskazał ewidencję jako podstawę ustaleń faktycznych.[47] Co najważniejsze, w przypadku braku aktów mających pewną nadrzędność nad ewidencją (jak np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) to właśnie ewidencję większość sądów administracyjnych traktuje jako podstawową determinantę przy ustalaniu właściwej gospodarki przestrzennej nie tylko na obszarach wiejskich, ale przede wszystkim na obszarze całego kraju.[48]

Ewidencja gruntów i budynków nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego ani źródła prawa wewnętrznego. Ma ona charakter programowy i pozbawiona jest możliwości kształtowania konkretnej treści prawnej. Ewidencja jest po prostu urzędowym rejestrem, zbiorem, wykazem informacji przedmiotowych i podmiotowych, które nie mają charakteru konstytutywnego, a jedynie charakter deklaratoryjny.[49] Ewidencja pełni więc funkcję informacyjno-techniczną, odzwierciedlając dane, które wynikają z określonych dokumentów. Dlaczego więc ustawodawca i sądownictwo administracyjne traktują informacje umieszczone w ewidencji gruntów i budynków jako bezsporne źródła prawa? Na to pytanie trudno znaleźć odpowied*ź*. Niewątpliwie w dziedzinie prawa, jaką jest prawo rolne, można znaleźć kilka innych przykładów na poparcie tezy (np. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich), iż nie tylko źródła prawa powszechnie obowiązującego mają zasadnicze znaczenie w kształtowaniu treści sytuacji prawnych.

45 K. Heffner, B. Klemens, Obszary wiejskie. Wiejska przestrzeń i ludność, aktywność społeczna i przedsiębiorczość, Warszawa 2016, s. 7-8.

46 T. Kurowska, Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 26.

47 M. Wolanin, Wybrane problemy prawne praktyki geodezyjno-ewidencyjnej po nowelizacji prawa, cz. I zakres przedmiotowy, „Nieruchomości" 2016, nr 9, s. 10.

48 K. Radzikowski, Ewidencja gruntów i budynków-materialnoprawny element konstrukcji podatków lokalnych, czy środek dowodowy?, „Monitor Podatkowy" 2014, nr 5, s. 23.

49 *Ibidem*, s. 26.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.11

Podstawową zasadą prowadzenia ewidencji gruntów i budynków jest zasada aktualności. Aktualizacja ewidencji gruntów i budynków może następować z urzędu lub na wniosek podmiotu władającego nieruchomością.[50] Dane z ewidencji aktualizuje starosta, natomiast właściwe podmioty mają obowiązek zgłaszać mu wszystkie zmiany, które stanowią podstawę wpisów w ewidencji.[51] Tylko aktualność informacji umieszczonych w ewidencji doprowadzi do ich prawidłowego wykorzystania we wszystkich tych procedurach, w których dane z ewidencji mają znaczenie dla wydania odpowiednich rozstrzygnięć. Aktualność danych oznacza adekwatność stanu faktycznego i stanu prawnego nieruchomości z obiektywną rzeczywistością.[52]

Informacje zawierane w ewidencji gruntów i budynków powinny być kompleksowe i dokładne.[53] Niestety nie jest to łatwe, ponieważ ewidencja obejmuje wszystkie nieruchomości gruntowe, budynkowe i lokalowe wraz z podmiotami władającymi tymi nieruchomościami.[54] Przy określonej informacji umieszczonej w ewidencji powinien znaleźć się dokument, na podstawie którego dane zostały wprowadzone/zmienione/zaktualizowane/usunięte. Zasadnicze dla organów jest więc to, aby dokumenty te można było wykorzystać i umieścić w aktach sprawy.

Ewidencja gruntów i budynków jest wykorzystywana nie tylko w przypadku ustalania podatków lokalnych, ale również przy realizacji jakościowej i ilościowej ochrony gruntów rolnych i leśnych, w gospodarce nieruchomościami, statystyce publicznej, czy przy oznaczaniu nieruchomości w księgach wieczystych. Ponadto, dane z ewidencji stanowią, jak już wcześniej była o tym mowa, podstawę planowania przestrzennego. Ciekawe jest jednak to, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mająca priorytetowe znaczeniu w kształtowaniu przestrzeni, w żadnym artykule nie posługuje się pojęciem ewidencji gruntów i budynków.

Mimo wszystkich instrumentów planistycznych, należałoby na przyszłość zadbać o to, aby przestrzeń terytorialna była spójna. Na terenach, na których dominują użytki rolne, nie powinny być za wszelką cenę wprowadzane grunty zabudowane. W myśl ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych,[55] grunty rolne powinny być chronione. Organy geodezyjne, w miejscach, w których klasoużytek gruntów nie musi być zmieniony, nie powinny go zmieniać, tylko dlatego, żeby zwiększyć podatek lokalny. Ponadto racjonalne jest przeznaczanie pod

50 R. Łuczyński, Modernizacja ewidencji gruntów i budynków w aspekcie wymagań współczesnego katastru, [w:] Gospodarka nieruchomościami. Kataster wybrane problemy, K. Sobolewska-Mikulska (red.), Warszawa 2014, s. 45.

51 Z. Śmiałowska-Uberman, Prawo geodezyjne i kartograficzne komentarz, Katowice 1999, s. 159.

52 M. Wolanin, Wybrane problemy prawne praktyki geodezyjno- ewidencyjnej po nowelizacji prawa, cz. I zakres przedmiotowy…, *op. cit.,* s. 6.

53 G. Szpor, M. Durzyńska, A. Gryszczyńska, I. Kamińska, K. Mączewski, W. Radzio, Prawo geodezyjne i kartograficzne komentarz, Warszawa 2013, s. 174.

54 M. Jarosiewicz, K. Kozikowska, M. Wujczyk, Prawo rolne, Warszawa 2011, s. 143.

55 Dz.U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.

rozwój infrastruktury gruntów o niskiej przydatności dla rolnictwa.[56] Z drugiej jednak strony istnieje wiele przypadków, w których samorządy gminne tracą dochody z opodatkowania, ponieważ na gruntach rolnych zaczęły się prace budowlane, nie zostało to zgłoszone, przez co i klasoużytek nie został zmieniony.

Przed 1 kwietnia 2013 r. jeżeli w ewidencji gruntów i budynków określony teren sklasyfikowany był jako grunt rolny, to w przypadku dostawy tego terenu (ustanowienia prawa, sprzedaży, zamiany) nie podlegał opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Jednak w związku z nowelizacją art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy o podatku od towarów i usług ewidencja przestała mieć priorytetowe znaczenie dla możliwości skorzystania ze zwolnienia z podatku VAT. Wprowadzone nowe rozwiązanie, zgodnie z którym zwolnieniu z podatku VAT podlega dostawa terenów niezabudowanych innych niż tereny budowlane, nie jest do końca precyzyjne, stąd pojawiają się wciąż nowe wątpliwości interpretacyjne.

Niewątpliwie ewidencja gruntów i budynków nie jest źródłem prawa wewnętrznego ani źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Jest urzędowym rejestrem potwierdzającym ustalony stan faktyczny. Pełni więc funkcję informacyjno-techniczną, odzwierciedlając dane, które wynikają z określonych dokumentów. A mimo to ustawodawca i sądownictwo administracyjne traktują informacje umieszczone w ewidencji gruntów i budynków jako bezsporne źródła prawa.

56 K. Sobolewska-Mikulska, Granica rolno-leśna jako element zagospodarowania terenu, [w:] Procedury prawno-geodezyjne w gospodarce gruntami na obszarach rolnych, K. Sobolewska-Mikulska (red.), Warszawa 2015, s. 32.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.11

Magdalena Krzysztofik

LEGAL ISSUES OF REGISTRY OF LAND AND BUILDINGS IN THE CONTEXT OF THE CORRECT CLASSIFICATION OF AGRICULTURAL LAND

Keywords: registry of land and buildings, agricultural land, taxes, zoning

Among the planners and representatives of the doctrine of agricultural law is still valid discussion about the proper zoning in rural areas. One of the legal instruments affecting the development of the space is to record land and buildings. Information from the register of land and buildings are used by the public authorities in all of these procedures, for which the legislator pointed to records as the basis for decisions. A special role of registry is in the context of local taxes and the tax on goods and services.

Basis for assessment of local taxes are the data contained in the register of land and buildings. This means that the tax authorities are bound by the provisions of the records. If the allotment is classified in the records as arable land, then the authority shall issue a decision on the agricultural tax. It is important to relevance and accuracy of information placed in the records. This is particularly important for taxpayers who run a farm for which the legislator has provided for lower land tax and the exemption of farm buildings situaded on the property.

Before 1 April 2013, if the land and buildings of a defined area was classified as agricultural land, in the case of delivery of this area (establishment of rights, sale, exchange) is not subject to tax on goods and services. However, in connection with the amendment of article 43 paragraph 1 item 9 Act on tax on goods and services registry ceased to be a priority for the benefit of the exemption from VAT. Introduced a new solution, according to which VAT exemption is subject to the supply of undeveloped land other than land for construction is not entirely accurate, so there are always new interpretation doubts.

Undoubtedly Registry of land and buildings is not a source of domestic law or a source of universally binding law. It is the official registry confirms the established facts. So it performs the function of information and technical, reflecting the data that result from certain documents. Besides, the legislature and judiciary Administrative treat the information in the register of land and buildings as an undisputed source of law.

Bibliografia:

Bartosiewcz A., Znaczenie planów miejscowych dla opodatkowania podatkiem od towarów i usług transakcji zbycia gruntów, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012.

Bartosiewicz A., Kubacki R., VAT komentarz, Warszawa 2015.

Brzeszczyńska S., Przeznaczenie gruntów a VAT, „Nieruchomości" 2009, nr 10.

Felcenloben D., Kataster nieruchomości rejestrem publicznym, Katowice 2009.

Feltynowski M., Badania zależności między planowaniem przestrzennym a typem funkcjonalnym gmin wiejskich w obszarze bipolarnym Warszawy i Łodzi, [w:] Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce, J. Martyniuk-Pęczek, M. Nowak (red.), Warszawa 2015.

Heffner K., Klemens B., Obszary wiejskie. Wiejska przestrzeń i ludność, aktywność społeczna i przedsiębiorczość, Warszawa 2016.

Jarosiewicz M., Kozikowska K., Wujczyk M., Prawo rolne, Warszawa 2011.

Kaptur G., VAT zwolnienie dostawy nieruchomości niezabudowanej, cz. I, „Nieruchomości" 2015, nr 11.

Kaptur G., VAT zwolnienie dostawy nieruchomości niezabudowanej, cz. II, „Nieruchomości" 2015, nr 12.

Kaptur G., VAT zwolnienie dostawy nieruchomości niezabudowanej, cz. III, „Nieruchomości" 2016, nr 1.

Kurowska T., Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki, „Studia Iuridica Agraria" 2012, Tom X.

Lang J., Maćkowiak J., Stefańska E. (red), Prawo geodezyjne i kartograficzne, Warszawa 2013.

Łuczyński R., Modernizacja ewidencji gruntów i budynków w aspekcie wymagań współczesnego katastru, [w:] Gospodarka nieruchomościami. Kataster wybrane problemy, K. Sobolewska-Mikulska (red.), Warszawa 2014.

Matarewicz J., Piątkowska-Chmiel A., Komentarz VAT-ustawa o podatku od towarów i usług, Warszawa 2014.

Michalik T., VAT komentarz, Warszawa 2015.

Mierzejewska L., Rozwój zrównoważony w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w Polsce, [w:] Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce, J. Martyniuk-Pęczek, M. Nowak (red.), Warszawa 2015.

Pahl B., Grunty towarem w świetle ustawy o VAT – kontrowersje terminologiczne, „Nieruchomości 2005", nr 7.

Pępczyk-Tofel A., Tofel M., Określenie przeznaczenia nieruchomości na gruncie art. 43 ust. 1 pkt 9 VATU, „Monitor Podatkowy" 2010, nr 4.

Radzikowski K., Ewidencja gruntów i budynków- materialnoprawny element konstrukcji podatków lokalnych, czy środek dowodowy?, „Monitor Podatkowy" 2014, nr 5.

Sobolewska-Mikulska K.: Granica rolno-leśna jako element zagospodarowania terenu, [w:] Procedury prawno-geodezyjne w gospodarce gruntami na obszarach rolnych, K. Sobolewska-Mikulska (red.), Warszawa 2015.

Szpor G., Durzyńska M., Gryszczyńska A., Kamińska I., Mączewski K., Radzio W., Prawo geodezyjne i kartograficzne komentarz, Warszawa 2013.

Szymankiewicz M., Tereny budowlane i przeznaczone pod zabudowę, „Monitor Podatkowy" 2009.

Śmiałowska-Uberman Z., Prawo geodezyjne i kartograficzne komentarz, Katowice 1999.

Wolanin M., Wybrane problemy prawne praktyki geodezyjno – ewidencyjnej po nowelizacji prawa, cz. I zakres przedmiotowy, „Nieruchomości" 2016, nr 9.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.11

Katarzyna Czerwińska-Koral[1]

Pojęcia niedookreślone w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Zagadnienia wstępne

Dnia 30 kwietnia 2016 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa[2] (zwaną dalej: w.s.n. ZWRSP). Zgodnie z art. 7 w.s.n. ZWRSP wprowadzono szereg zmian do ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego,[3] co spowodowało modyfikację w szczególnych zasadach obrotu rolnego. Istotne wydaje się dodanie do u.k.u.r preambuły, z której wynika, że ustawa uchwalana jest w „celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich (…).” Jako że preambułę należy traktować jako integralną część prawa, mającą znaczenie prawne w procesie interpretacji treści aktu normatywnego, musi być ona uwzględniania przy procesie interpretacji przepisów ustawy i przy jej stosowaniu. Preambuła wyjaśnia *ratio legis* ustawy, wskazuje na wartości, które powinny być uwzględniane przy wykładni poszczególnych przepisów o charakterze normatywnym. Ustawodawca odwołuje się w niej do Konstytucji RP, która stwierdza, że gospodarstwa rodzinne stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczpospolitej Polskiej oraz że zmiany przepisów mają na celu wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej, troskę o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli oraz wspieranie

1 Uniwersytet Śląski.
2 Dz.U. z 2016 r., poz. 585.
3 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.12

zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.[4]

Po wprowadzeniu zmian w u.k.u.r przepisami w.s.n. ZWRSP w literaturze pojawiły się wyraźne głosy krytyki, wskazujące na naruszenie prawa własności[5] przez niektóre ograniczenia prawa własności.

Jak wydaje się, granica pomiędzy stwierdzeniem, że przepisy u.k.u.r. urzeczywistniają prawo własności (rolniczej) i zarazem stanowią jej (gospodarstwa rodzinnego) ochronę a stwierdzeniem, że stanowią one ograniczenie prawa własności, wydaje się bardzo płynna. Aby twierdzić, że przepisy u.k.u.r. kształtują prawo własności rolnej, należy zapewnić realną ochronę gospodarstwa rodzinnego. Tymczasem podstawowy zarzut, jaki można podnieść przeciwko przepisom wprowadzającym ograniczenia własności w u.k.u.r. jest taki, że są one niesprecyzowane, zawierają wiele wyrażeń nieostrych i niedookreślonych.

2. Zwroty niedookreślone – analiza szczegółowa

Jest rzeczą oczywistą, że w każdym akcie prawnym możemy wyróżnić przepisy o charakterze podstawowym, które odgrywają zasadniczą rolę, ale także przepisy nieostre mające na celu zapewnienie elastyczności aktu prawnego.[6] Ustawodawca tworzy świadomie pewne konstrukcje prawne, jak zwroty niedookreślone, zwroty szacunkowe oraz klauzule generalne.[7]

Przyjrzyjmy się niektórym konstrukcjom prawnym zawartym w przepisach u.k.u.r.

Po pierwsze, w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy Kodeks spółek handlowych, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa „może" złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej (art. 3b). Jest to przykład tzw. uznania administracyjnego.[8] Istotą uznania administracyjnego jest uprawnienie or-

4 M. Korzycka, Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą (druk senacki nr 124), www. senat.gov.pl/prace/opinie-i-eksperzyzy, s. 3.

5 Zob. np. J. Pisuliński, O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi, „Rejent" 2016, nr 5, s. 23 i n., K. Maj, Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2, s. 49 i n., Z. Truszkiewicz, Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2, s. 139.

6 K. Bochania, Znaczenie klauzul generalnych w stosowaniu prawa krajowego i międzynarodowego, [w:] Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym, L. Zacharko (red.), Katowice 2016, s. 19.

7 M. Śliwka, Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, „Studia Iuridica Lublinesia" 2010, nr 1, s. 261; niedookreśloność jako właściwość zwrotu odnosi się do znaczenia zwrotu, zaś nieostrość dotyczy jego zakresu. Niedookreśloność jest właściwością języka, nieostrość ma charakter logiczny.

8 Chodzi o szerokie rozumienie uznania administracyjnego, ponieważ w omawianym przykładzie nie mamy do czynienia z decyzją administracyjną (art. 107 k.p.a.). Chodzi zatem o decyzję w szerokim rozumieniu, tj. czynność czyli akt woli, który dotyczy posiadanej wiedzy z przepisów ustawy (akt wiedzy).

ganu administracji (w tym wypadku Prezesa ANR) do kształtowania w konkretnej sprawie skutków prawnych w granicach swobody, które pozostawiają organowi przepisy prawa.[9] Upoważnienie do uznania może zostać przez ustawodawcę wyrażone w różny sposób, ale najczęściej stosowaną metodą jest użycie słowa „może". Oznacza to, że organ „może, ale nie jest zobowiązany" wydać rozstrzygnięcie o określonej treści lub w określony sposób się zachować. Przy zaistnieniu opisanego w hipotezie normy stanu faktycznego organ administracji dokonuje zatem wyboru jednego z dopuszczalnych skutków prawnych.

Drugi przykład uznania administracyjnego jest zawarty w art. 3 ust. 4, art. 3a i art. 3b. W sytuacji prawa pierwokupu ANR przy sprzedaży nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 4), prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej (art. 3a), ustawodawca nie sformułował żadnych przesłanek, po których spełnieniu ANR korzysta lub nie skorzysta z prawa pierwokupu i prawa nabycia. Ustawodawca posługuje się zwrotem „przysługuje prawo pierwokupu", co oznacza, że Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa „może" (a nie jest zobligowana) skorzystać z tego uprawnienia przewidzianego przepisami ustawy. Zauważalny jest brak w tym zakresie jakichkolwiek kryteriów, brak określenia precyzyjnych przesłanek (warunków), po których zaistnieniu Agencja będzie korzystać ze swoich uprawnień.

Podobnie nie sformułowano przesłanek w art. 3b u.k.u.r., tj. w przypadku złożenia przez ANR oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Taki zabieg ustawodawcy należy ocenić negatywnie, bowiem od zaistnienia określonych przesłanek powinno zależeć wykonanie lub niewykonanie uprawnień przez Agencję. Agencja nie może sobie pozwolić na uznaniowość. Brak szczegółowych i konkretnych przesłanek może w praktyce powodować zbyt daleką dowolność przy podejmowaniu decyzji.

Wskazane sytuacje można uznać za przykłady szerokiego ujęcia uznania administracyjnego. Podstawy swobodnego uznania mogą być trojakiego rodzaju: pierwsza to bezpośrednie, wyraźne udzielenie władzy administracyjnej upoważnienia do swobodnego decydowania. Kolejną podstawę stanowi pośrednie upoważnienie przez ustawę do decydowania według swobodnego uznania (ma to miejsce w przypadkach, gdy ustawa mówi, że organ administracyjny „może", a także gdy ustawa wymienia pewną czynność organu administracji bez jej materialnego ograniczenia, np. „przenosi", „zezwala", „korzysta").

Ostatnią podstawą swobodnego uznania w administracji, akceptowaną przez zwolenników szerokiego ujęcia uznania, jest użycie w ustawie zwrotów niedookreślonych. Takie ujęcie uznania administracyjnego to zbiorcza kategoria obejmująca

9 I. Bogucka, Państwo prawne a problem uznania administracyjnego, „Państwo i Prawo" 1992, nr 10, s. 37.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.12

wszelkie sposoby przyznania przez przepisy organowi stosującemu prawo elastyczności, tj. pozostawienie mu w pewnym zakresie luzu decyzyjnego.[10]

Swobodne uznanie władz administracyjnych jest jedną z najbardziej typowych cech administracji publicznej i jednocześnie wyjątkiem od zasady związania z prawem, pojmowanej jako konieczność zastosowania przewidzianego w danej normie prawnej następstwa prawnego w sytuacji, gdy w konkretnym stanie faktycznym spełniona zostanie dyspozycja tej normy.[11]

Przykład takiego rodzaju uznania znajdziemy również w u.k.u.r. Zgodnie z treścią art. 2a ust. 4 u.k.u.r. nabycie nieruchomości rolnej przez podmioty opisane w tym przepisie może nastąpić „za zgodą Prezesa Agencji wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej" wydawanej na wniosek zbywcy (art. 2a ust. 4 pkt 1) lub osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne (art. 2a ust. 4 pkt 2). I dalej, zgodnie z art. 2a ust. 3 u.k.u.r. wniosek o zezwolenie na nabycie nieruchomości rolnej przez inny podmiot niż rolnik indywidualny może złożyć zbywca, przy czym musi wykazać zaistnienie określonych okoliczności. Po pierwsze, musi wykazać, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty, o jakich mowa w art. 2a ust. 4 musi zatem przedłożyć Prezesowi ANR dowody na brak możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez wszystkie podmioty opisane w art. 2a ust. 3 pkt 1. Przepis ten jest bardzo szeroko sformułowany. Wynika z niego bowiem, że zwrócono się do wszystkich osób bliskich zbywcy, wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (chodzi o gminy, powiaty, województwa i ich związki[12]), Skarbu Państwa lub działającej na jego rzecz Agencji oraz wszystkich osób prawnych działających na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczpospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Niektórzy wskazują, iż tak sformułowany przepis powoduje, że jest to niewykonalny warunek.[13]

10 Jak wskazuje A. Ostrowska, (Teoretyczne aspekty uznania administracyjnego, [w:] Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa, Lublin 2006, s. 23-25), na tle różnych stanowisk doktryny wyodrębnić należy dwa zasadnicze ujęcia konstrukcji uznania: ujęcie wąskie, którego zwolennicy dostrzegają realizacje dopiero na etapie określania następstw prawnych konkretnego, ustalonego już stanu faktycznego oraz ujęcie szersze, zgodnie z którym uznanie administracyjne wiąże się również z interpretacją pojęć nieostrych na poziomie ustalania stanu faktycznego. Zwolennicy szeroko rozumianego uznania administracyjnego przyjmują, że z użyciem władzy dyskrecjonalnej przez organ mamy do czynienia na etapie interpretacji normy prawnej, a następie na etapie subsumcji, w wypadku gdy ustawodawca w danej nomie użył pojęć nieostrych. W tym bowiem wypadku organ ustala znaczenie użytych przez ustawodawcę w normie prawnej wyrażeń, zarówno w oparciu o ich literalne brzmienie, ustalone w drodze wykładni (językowej, językowo-logicznej, systemowej, celowościowej) i zasady logiki, jak też poprzez odwoływanie się do celu prawodawcy, funkcji normy, ogólnych zasad prawa zasad słuszności. Za przejaw działania uznaniowego można tutaj również przyjąć dokonywanie różnego rodzaju ocen przez organ wydający decyzję, często porównawczych, pozwalających ustalić stopień, skalę lub natężenie wystawienia określonych faktów.

11 A. Ostrowska, Teoretyczne aspekty uznania administracyjnego, *op. cit.*, s. 21.

12 K. Maj, Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, *op. cit.,* s. 82.

13 *Ibidem*, s. 82-83.

Po drugie, zbywca musi wykazać, że nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej. Również w przypadku złożenia wniosku przez osobę fizyczną zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne pojawia się przesłanka „dawania rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej." Jest to przesłanka, od której spełnienia/niespełnienia zależy wydanie pozytywnej bądź negatywnej decyzji, czyli wyrażenia bądź niewyrażenia zgody przez Prezesa ANR na nabycie (zbycie) nieruchomości rolnej. Innymi słowy, od tej decyzji zależy możliwość wykonania jednego z uprawnień właścicielskich, tj. rozporządzenia rzeczą (art. 140 k.c.). „Dawanie rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej" stanowi kryterium wiążące osobę nabywcy, a jednocześnie jest to pojęcie, które nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę na gruncie omawianej ustawy. Będzie zatem podlegało ocenie organu stosującego prawo.[14] Należałoby posiłkować się znanym Kodeksowi cywilnemu pojęciem należytej staranności.

W oparciu o tak niejednoznaczne przepisy Prezes ANR musi dokonać stosowania prawa. Stosowanie prawa to działalność władcza organów państwa polegająca na wydawaniu decyzji indywidualno-konkretnych (akty stosowania prawa) na podstawie norm prawnych (aktów tworzenia prawa).[15] Zatem akt stosowania prawa to proces konkretyzacji norm prawnych w indywidualnej i konkretnej sprawie. Konkretyzacja norm materialnego prawa administracyjnego polega na rozstrzyganiu indywidualnych spraw administracyjnych w drodze decyzji administracyjnych. Decyzje te, tak jak w omawianym przypadku, wydaje organ administracji publicznej, czyli podmiot usytuowany w ramach władzy wykonawczej, a nie sądowniczej. Należy też pamiętać, że Prezes ANR działa nie tylko zgodnie z prawem (zasada legalności), ale i także celowo (zasada celowości), ponieważ jako podmiot administracji publicznej realizuje określony interes publiczny (społeczny). Administracyjne stosowanie prawa nie jest więc mechaniczną czynnością konkretyzacji norm ogólnych na jednostkowe, ale jest też sposobem realizowania pewnych celów publicznych.[16]

Zauważyć należy, że przepisy prawne, które dotyczą własności rolniczej (gospodarstwa rolnego) często zawierają tego typu normy. Przykładowo w art. 213 k.c. czytamy „jeżeli zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego przez podział między współwłaścicieli byłoby sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, sąd przyzna to gospodarstwo temu współwłaścicielowi, na którego wyrażą zgodę wszyscy współwłaściciele." Zgodnie z art. 214 § 1 k.c. w razie braku zgody wszystkich współwłaścicieli, sąd przyzna gospodarstwo rolne temu z nich, który je prowa-

14 M. Korzycka, Analiza prawna przepisów ustawy, *op. cit.,* s. 6.

15 L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 1996, s. 121; proces stosowania prawa składa się z kilku etapów: 1) wyjaśnienie i ustalenie stanu faktycznego, 2) wykładnia i ustalenie stanu ustawowego (hipotezy normy prawnej), 3) subsumcja, czyli udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy stan faktyczny odpowiada stanowi przewidzianemu przez ustawę, 4) ustalenie skutku prawnego udowodnionego faktu.

16 D. Gregorczyk, Stosowanie prawa administracyjnego przez sąd administracyjny, [w:] Sądowe stosowanie prawa, B. Dolnicki (red.), Katowice 2014, s. 53.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.12

dzi lub stale w nim pracuje, chyba że interes społeczno-gospodarczy przemawia za wyborem innego współwłaściciela. Z kolei w § 2 zapisano: „Jeżeli warunki przewidziane w paragrafie poprzedzającym spełnia kilku współwłaścicieli albo jeżeli nie spełnia ich żaden ze współwłaścicieli, sąd przyzna gospodarstwo rolne temu z nich, który daje najlepszą gwarancję jego należytego prowadzenia."

Przesłanka „dawania rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej" odpowiada w swojej treści przesłance „dawania najlepszej gwarancji należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego", zatem być może w oparciu o orzecznictwo i poglądy doktryny dotyczące art. 214 § 2 k.p.c. będzie można ustalić jej zakres. Zauważalny jest brak przesłanek, w oparciu o które Prezes ANR będzie decydował, że dana osoba będzie należycie prowadziła działalność rolniczą. Jak zauważył SN w postanowieniu z dnia 17 października 2000 r. (I CKN 832/98),[17] kryterium najlepszej gwarancji należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego" odwołuje się do kwalifikacji podmiotowych współwłaścicieli i to sąd (zatem organ stosujący prawo) powinien dokonać w tym zakresie oceny posiadania odpowiednich kwalifikacji współwłaścicieli. Jak się wydaje, organ wydający decyzje w przedmiocie zgody na nabycie nieruchomości rolnej winien posługiwać się wypracowaną przez lata obowiązywania art. 214 k.c. wykładnią tej przesłanki. Z drugiej jednak strony pamiętać należy, że „język norm prawnych posługuje się językiem etnicznym, którego reguły znaczeniowe – szeroko rozumiane – kształtowane są w swobodnej i zmieniającej się praktyce używania języka", na co zwrócił uwagę SN w uchwale z dnia 21 listopada 2001 r. (I KZP 26/2001).[18] Zatem wykładnia SN będzie miała zastosowanie do przepisów Kodeksu cywilnego zmieniających treść art. 213 i art. 214.

Podobnie WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 9 listopada 2010 r. (IV SA/GI 276/10)[19] zwrócił uwagę na takie cechy języka prawnego, jak zależność od zmieniających się kontekstów pozajęzykowych, takich jak stosunki społeczne, ekonomiczne czy polityczne.

Ponadto zgodnie z art. 2a ust. 4 pkt c u.k.u.r. zbywca musi również wykazać, że w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Zwrot „nadmierna koncentracja gruntów rolnych" to kolejne pojęcie niezdefiniowane przez ustawodawcę. Samo pojęcie „koncentracja gruntów rolnych" jest nieostre, a dodatkowo zawęża zwrot szacunkowy „nadmierna". W przypadku predykatu „nadmierna" mamy do czynienia z nieostrością oczywistą i transparentną, gdzie zakres nieostrości desygnatów, o których można by te predykaty orzec, może być wyznaczony poprzez wskazanie pewnego punktu granicznego[20] (liczba ha powyżej których moż-

17 OSNC 2003, nr 7-8, poz. 105.
18 Opublikowane na stronie internetowej SN.
19 Orzeczenia.nsa.gov.pl.
20 A. Marmor, Varietes of Vadueness In the Law, „USC Legal Studies Research Paper Series" 2013, nr 12-8.

na uznać, że ich liczba jest nadmierna). W połączeniu zaś obu nieostrych pojęć pojawia nam się wielokierunkowa nieostrość.[21]

Jak widać okoliczności, które należy wykazać dla uzyskania zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez podmioty nie będące rolnikami indywidualnymi, są nieostre. Pojęcia te samodzielnie będzie interpretował Prezes ANR, przy braku jakichkolwiek przesłanek do ich interpretacji.

Ustawodawca tworzy świadomie konstrukcje prawne typu „dawanie rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej", „nadmierna koncentracja gruntów rolnych", które poszerzają luz decyzyjny organów stosujących prawo, elastyczność prawa jest głównym celem wprowadzania do tekstu prawnego zwrotów niedookreślonych.[22] Zwroty te jednak przesuwają obowiązek konkretyzacji normy na etap stosowania prawa i w związku z tym dają organom administracji pewną swobodę decyzyjną.[23] Z drugiej strony konstrukcje te rodzą pewne niebezpieczeństwa.[24] Podkreśla to Trybunał Konstytucyjny wskazując, że nieodpowiednie użycie wynikającego z nich luzu decyzyjnego niesie ze sobą możliwość pojawienia się wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto fakt, że konkretyzacja normy następuje nie w procesie tworzenia, a stosowania prawa, napotyka pewne trudności związane z ryzykiem arbitralności rozstrzygnięć organu stosującego prawo.[25]

Nieostrość zwrotów tekstu prawnego jest niepożądana zwłaszcza w przypadku stanowienia nakazów i zakazów adresowanych do obywateli. W takiej sytuacji może stanowić podstawę do zakwestionowania danej regulacji w związku z niedopełnieniem wymogu dostatecznej określoności norm dotyczących praw i wolności obywatelskich.[26] W orzeczeniu z dnia 12 września 2005 r.[27] Trybunał Konstytucyjny wskazuje na dwojakiego rodzaju niebezpieczeństwo, jakie wiąże się ze stosowaniem zwrotów niedookreślonych: „praktyka stosowania tych przepisów stosunkowo łatwo może ulec wypaczeniu, na skutek powoływania się na takie zwrot, bez próby wypełnienia ich treścią wynikającą z okoliczności danej sprawy i bez rzetelnego uzasadnienia komunikowanego adresatom rozstrzygnięcia."

Tam, gdzie ustawodawca pozostawia pewien zakres swobody rozstrzygania podmiotom stosującym prawo, a zatem m.in. tam gdzie organy administracji pu-

21 T. Gilbert-Studnicki, Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej, Kraków 1978, s. 58 i n; S. Piekarczyk, Wielokierunkowa nieostrość w sądowym stosowaniu prawa Intencja prawodawcy a dyskrecjonalność sędziowska – antynomia czy kongruencja?, [w:] Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym, L. Zacharko (red.), Katowice 2016, s. 169 i n.

22 Postanowienie TK z 27 kwietnia 2014 r., P 16/03.

23 Orzeczenie TK z 9 października 2007, SK 70/06.

24 M. Śliwka, Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, „Studia Iuridica Lublinesia" 2010, nr 1, s. 271.

25 *Ibidem*, s. 266-267.

26 *Ibidem*, s. 268.

27 Orzeczenie z 12 września 2005 r., SK 13/05.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.12

blicznej ujawnione są do działania w ramach przyznanej im władzy dyskrecjonalnej, pojawia się duże ryzyko wystąpienia różnego rodzaju nieprawidłowości.

W literaturze rozróżnia się: a) przekroczenie uznania, które zachodzi wówczas, gdy organ administracji wybiera następstwo prawne leżące poza ramami normy uznaniowej, b) niedobór uznania, który ma miejsce w sytuacji, gdy podmiot stosujący normę uznaniową nie czyni dostatecznego użytku z przyznanej mu władzy dyskrecjonalnej poprzez nieświadomość lub niedbałość, c) błędne zastosowanie uznania, z którym mamy do czynienia wówczas, gdy organ administracji nie kieruje się wyłącznie celem, który przyświecał ustawodawcy przy tworzeniu normy uznaniowej; źródło błędu tkwi w tym przypadku albo w niewłaściwej interpretacji intencji ustawodawcy albo w kierowaniu się przez organ względami personalnymi lub politycznymi, które nie są wprost przez prawo pożądane, d) błędne zastosowanie uznania polegające na naruszeniu podstawowych praw obywatelskich lub ogólnych zasad postępowania administracyjnego.[28]

Zatem stosowanie prawa w przypadku pojawienia się zwrotów niedookreślonych wymaga jasno określonych reguł. Reguły te w polskim systemie prawnym składają się na zasadę określoności prawa.[29] Zasada ta należy do najważniejszych zasad w państwie prawa i jeden z esencjonalnych wymogów odnoszących się do rządów prawa w ujęciu formalnym.[30] Celem tej zasady jest ustalenie bezwzględnie obowiązujących reguł postępowania w sferze ograniczania praw i wolności, a zatem jest wyjątkowo istotna przy ograniczaniu (ochronie) własności. Ustala ona zakres ingerencji państwa w sferę praw podmiotowych, w szczególności w prawo własności.

Zasada określoności jest standardem przyzwoitej legislacji, jest więc powinnością ustawodawcy. Oznacza to dla ustawodawcy obowiązek dążenia do prawa pewnego poprzez precyzyjne określenie swojej woli i precyzyjne wyrażenie jej w formie przepisu prawnego. Niejasne przepisy zmniejszają przewidywalność prawa, ponieważ stwarzają okazje do prawotwórczych interpretacji.[31] W języku polskim słowo „określony" oznacza „sprecyzowany, wiadomy, pewny, jasny, wyraźny". Uzasadnione jest zatem twierdzenie, że zasada określoności jest źródłem pewności prawa.[32]

Trybunał Konstytucyjny wypracował kilka definicji określoności. Ze względu na sposób rozumienia dzielą się one na dwie grupy. Do pierwszej należą te, które wyjaśniają zasadę określoności mając za podstawę głównie płaszczyznę aksjo-

28 A. Ostrowska, Teoretyczne aspekty uznania administracyjnego, *op. cit.*, s. 26.
29 T. Pietrzykowski, Ujarzmienie Lewiatana – szkice o idei rządów prawa, Katowice 2014, s. 123 i n.
30 *Ibidem*, s. 119 i n.
31 I. Dziewulska-Gaj, O nieokreśloności konstytucyjnej zasady określoności, [w:] Sądowe stosowanie prawa, B. Dolnicki (red.), Katowice 2014, s. 75.
32 *Ibidem*, s. 76.

logiczną.[33] W tej grupie kładzie się nacisk na rolę zasady określoności i jej szczególną doniosłość w sferze praw i wolności. Trybunał Konstytucyjny skupił się tu na celu do osiągnięcia poprzez stosowanie zasady określoności – ograniczenie nadmiernej swobody organów stosujących prawo oraz przeciwdziałanie stworzeniu zbyt szerokich ram dla ich działalności, w których łatwo o arbitralne decyzje, a które nie mają umocowania w prawie, lecz we władzy i przeczą zasadzie państwa prawnego.[34] „Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawić organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki."[35] Niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Stwarza nazbyt szerokie ramy dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, a które uregulował w sposób niejasny, nieprecyzyjny. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki.[36]

Druga grupa definicji jest oparta na kryteriach językowych i według Trybunału Konstytucyjnego istotne są: poprawność, jasność, precyzja, kompletność, jednoznaczność i komunikatywność.[37] Wspominając o tej grupie definicji można przytoczyć wyrok z dnia 21 lutego 2006 r. (K 1/05), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zasada poprawnej legislacji nakazuje formułowanie przepisów w sposób precyzyjny, jasny i poprawny pod względem językowym, a także uznał za konieczne „stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz zachowaniem należytych aksjologicznych standardów."

Wymóg jasności dla Trybunału oznacza „obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw".[38] Trybunał Konstytucyjny odnosi się również do kryterium zrozumiałości przepisu na gruncie języka powszechnego.[39] Oparciem dla tego kryterium, jak i dla całej zasady określoności, jest m.in. prze-

33 *Ibidem*, s. 76.
34 *Ibidem*, s. 77.
35 Wyrok TK z 30 marca 2004 r., K. 32/03.
36 Wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00.
37 I. Dziewulska-Gaj, O nieokreśloności konstytucyjnej zasady określoności, s. 77 i powołane tam orzeczenia TK.
38 M.in. wyrok TK z 21 marca 2001 r., K. 24/00, z 29 października 2003 r., K 53/02, z 28 lutego 2006 r., P 13/2005, z 17 maja 2006 r., K 33/05, z 27 listopada 2006 r., K 47/04, z 5 grudnia 2007, K 36/06.
39 Wyrok TK z 19 maja 2011 r., K 20/09.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.12

pis § 6 Zasad Techniki Prawodawczej[40] stanowiący, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Precyzja przepisu winna się przejawiać w konkretności obowiązków i praw, aby ich treść była oczywista i pozwalała na ich egzekwowanie. Precyzja jest związana z jasnością.[41] Trybunał Konstytucyjny określa precyzję „odpowiednią szczegółowością unormowania."[42]

Kryterium kompletności według Trybunału Konstytucyjnego „to określenie wszystkich podstawowych elementów ograniczenia danego prawa i wolności, tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia."[43] Przy tym należy mieć na uwadze treść § 146 ust. 2 ZTP, z którego wynika, że jeżeli norma ma znajdować zastosowanie tylko w określonych okolicznościach, okoliczności te jednoznacznie i wyczerpująco wskazuje się w przepisie prawnym przez rodzajowe ich określenie.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że efektem stosowania zasady określoności muszą być przepisy precyzyjne, jasne, adekwatne do zamiaru prawodawcy, prowadzące do komunikatywności.[44]

Biorąc pod uwagę powyższą charakterystykę zasady określoności uważam (zd. K.Cz-K), że przepisy u.k.u.r., które były powyżej przedmiotem analizy, a które w założeniu ustawodawcy mają stać na straży ochrony gospodarstwa rodzinnego, nie spełniają wymogów tej zasady.

W literaturze sformułowano przesłanki prawidłowego korzystania ze zwrotów niedookreślonych, które z całą pewnością można odnieść również do przepisów chroniących własność rolniczą.

Pierwsza grupa przesłanek kierowana jest do ustawodawcy. I tak uważa się, że zwroty niedookreślone należy umieszczać w tekście tylko wówczas, gdy są one najkorzystniejszym środkiem do zapewnienia elastyczność prawa. Aby zagwarantować precyzyjność zwrotu niedookreślonego, należy jak najdokładniej doprecyzować nazwę kontekstową. W miarę możliwości należy zastępować zwrot nieostry określeniem, które precyzuje granice pasa nieostrości. Wówczas z jednej strony zapewniona jest precyzyjność zapisu, z drugiej jednak nadal pozostaje pewien przedział uwzględniania okoliczności. Kolejną istotną wskazówką jest to, aby unikać takich zwrotów niedookreślonych, które wymagają uwzględnienia kilku kryteriów jedno-

40 Rozporządzenie Prezesa rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2002 r. nr 100, poz. 908).

41 Wyrok TK z 21 marca 2001 r., K. 24/00, 29 października 2003 r., K 53/02, z 21 lutego 2006 r., K 1/05, z 28 lutego 2006 r., P 13/2005, 17 maja 2006 r., K 33/05, z 27 listopada 2006 r., K 47/04, z 5 grudnia 2007, K 36/06, z 7 kwietnia 2011 r., K 4/2009.

42 Wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00, z 22 maja 2002, K 6/02, z 13 października 2008 r., K 16/07, z 18 marca 2010 r., K 8/08, z 7 kwietnia 2011 r., K 4/09.

43 Wyrok TK z 5 maja 2004 r., P 2/03.

44 Wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, z 24 lutego 2003 r., K 28/02, z 18 marca 2010 r., K 8/08.

cześnie. Przy konieczności skorzystania z tego typu określeń złożonych, należy zachować szczególną staranność, w miarę możliwości wskazując na kryteria, które należy uwzględnić.[45]

Druga grupa przesłanek kierowana jest do organów stosujących prawo. Po pierwsze, ważne jest, aby organa stosujące prawo prawidłowo stosowały przepisy. Zwroty niedookreślone nabierają szczególnego znaczenia właśnie na etapie stosowania prawa. Stąd też to na podmiotach stosujących prawo ciąży odpowiedzialność za prawidłowe posługiwanie się pojęciami nieostrymi. Status podmiotu stosującego klauzule generalne i zwroty niedookreślone ma kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności przepisu, który podmiot upoważnia do ingerencji w prawa obywatelskie.[46] Jest to szczególnie istotne w przypadku statusu Prezesa ANR jako organu wydającego decyzję i samej ANR. Agencja jest państwową osobą prawną. Prezes jest organem Agencji; kieruje Agencją i reprezentuje ją na zewnątrz. Prezesa Agencji powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. W konsekwencji powoływanie i odwoływanie stojącego na czele Agencji Prezesa jest związane ze zmianami gabinetów rządowych. Prezesowi mogą być wydawane polecenia służbowe przez ograna naczelne, które właściwie minimalizują samodzielność tej Agencji jako odrębnej państwowej osoby prawnej. Ponadto, budżet Agencji ustalany jest przez Radę Ministrów i Ministra Finansów przy udziale Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dlatego z punktu widzenia obecnych funkcji, zadań i pozycji ustrojowej Agencji określić ją można jako centralny organ administracji rządowej.[47]

Po drugie, podkreśla się konieczność zachowania odpowiednich gwarancji proceduralnych dotyczących wypełniania zwrotów niedookreślonych treścią, tj. aby podjęte przez organa decyzje były w ramach prawidłowo prowadzonego postępowania i by były prawidłowo uzasadniane. Oznacza to, że konieczne jest właściwe uzasadnienie treści podjętych na podstawie przepisów charakteryzujących się nieostrością, dokładne wyjaśnienie rozumienia danego zwrotu w konkretnej sprawie.

3. Podsumowanie

Omówione wyżej nowe uregulowania wprowadzono do u.k.u.r. „w celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypo-

45 M. Śliwka, Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, s. 269 i powołana tam literatura.

46 Orzeczenie TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK Zu nr 1/A/2006, poz. 2.

47 M. Możdżeń-Marcinkowski, [w:] Prawo rolne, Paweł Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 125-126, zob. również K. Czerwińska-Koral, Nowe funkcje Agencji Nieruchomości Rolnych w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Roczniki Administracji i Prawa" 2015, z. 1, s. 187 i n.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.12

spolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich (…)." Niemniej jednak uważam, że zawarte w przepisach zwroty niedookreślone oraz zbyt szeroki zakres swobodnego uznania organów administracji decydujących o własności rolnej (ANR, Prezesa ANR) wręcz osłabiają założoną ochronę gospodarstw rodzinnych.[48] Brak pewności co do decyzji organu (w szerokim i wąskim rozumieniu), co do tego czy zostały wykazane wszystkie wymagane okoliczności, co do przesłanek, po których wystąpieniu organ wykona prawo pierwokupu czy złoży oświadczenie o nabyciu, wyda decyzję zawierająca zgodę na nabycie, może podważać poczucie bezpieczeństwa i perspektywy stanowiące podstawową wartość prawa własności.[49]

Podkreślić należy, że możliwość używania przez prawodawcę wyrażeń nieostrych w przepisach stanowi wyjątek od zasady określoności prawa.[50] Wystąpienie niejasności we wskazanych przepisach prawa pozostawia nadmierną swobodę organom stosującym prawo i tym samym powoduje brak pewności prawa. Zauważalne jest istnienie w przepisach luzu decyzyjnego, co jest związane ze świadomymi konstrukcjami prawodawczymi (sposób sformułowania przepisów, odesłania do kryteriów pozaprawnych). Za to odpowiada m.in. „kryzys" ustawodawstwa, przez co należy rozumieć ciągłe zmiany przepisów prawa i niejednokrotnie ich wątpliwą jakość.[51]

Jak pisał W. Pańko, współcześnie ochrona własności powinna koncentrować się na precyzyjnym określeniu generalnych zasad i granic jej ewentualnych ograniczeń. Dlatego też winno poszukiwać się takich rozwiązań proceduralnych, które w zakresie stosowania ograniczeń prawa własności będą niwelować arbitralność administracji m.in. przez współdziałanie administracji z różnymi formami specjalistycznych i społecznych organów.[52] Tego typu współdziałanie może zaistnieć dla wykazania przesłanki „dawania należytego prowadzenia działalności rolniczej" (art. 2a ust. 4 pkt 2 ppkt b). M. Korzycka zaproponowała w tym zakresie wprowadzenie do ustawy przepisu określającego warunki, jakie mają być brane pod uwagę, przy ocenie rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej, tj. opinia izby rolniczej – samorządu zawodowego rolników, w którym członkostwo jest obowiązkowe i powstaje w mocy prawa z racji wykonywania zawodu rolnika, czy opi-

48 Braków tych nie niweluje sformułowanie ogólnych zasad analizy celowości nabycia w zarządzeniu nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, bowiem jest tylko dokument wewnętrzny Agencji.

49 W. Pańko, O prawie własności…, *op. cit.,* s. 208-209.

50 A. Piaskowy, Klauzule generalne w projekcie nowego kodeksu cywilnego, Transformacje Prawa Prywatnego 2012, nr 3, s. 2.

51 E. Wagiel, Stosowanie czy tworzenie prawa – prawo sędziowskie, [w:] Sądowe stosowanie prawa, B. Dolnicki (red.), Katowice 2014, s. 12-13.

52 W. Pańko, O prawie własności…, *op. cit.,* s. 199-213.

nia sołtysa o prowadzeniu gospodarstwa rolnego. W przypadku nabycia przez osobę prawną należałoby dołączyć statut osoby prawnej, stwierdzający zakres kompetencji i kwalifikacji osób zatrudnionych przez osobę prawną w zakresie prowadzenia działalności rolniczej.[53] Natomiast w przypadku art. 2a ust. 4 pkt 2 ppkt c dla wykazania przesłanki braku „nadmiernej koncentracji gruntów rolnych" zaproponowano wprowadzenie do u.k.u.r. przepisu o następującej treści: „w celu oceny czy zaistniała «nadmierna koncentracja» oraz «względy społeczno-gospodarcze» minister właściwy do spraw rozwoju wsi powołuje zespół doradczy, złożony z niezależnych od władzy publicznej ekspertów."[54]

W zakresie kontroli ograniczeń i ochrony własności należy odnieść się do niezawisłego sądownictwa. Tylko niezawisły sąd może stać na straży wolności i praw jednostki, jak też praw innych podmiotów.[55] Należy zatem żałować, że w u.k.u.r. nie zawarto norm dających możliwość odwołania do sądów administracyjnych, które sprawdzałyby stosowanie prawa w sytuacjach zwrotów niedookreślonych. Bowiem nawet uznaniowy charakter decyzji nie wyklucza kontroli tych decyzji przez sądy administracyjne. Wówczas kontrola polega na sprawdzeniu, czy jej wydanie nastąpiło w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania i w oparciu o dokładnie wyjaśniony stan faktyczny. Sąd administracyjny bada również, czy decyzja taka nie nosi cech dowolności, natomiast sam wybór rozstrzygnięcia, dokonywany na podstawie kryteriów słuszności i celowości, pozostaje już poza kontrolą sądowo-administracyjną (wyrok NSA z 23 września 1996, /SA/Ka 1418/95/).[56]

Na koniec podkreślić należy, że precyzyjnie określona ochrona gospodarstwa rodzinnego daje podstawy do stwierdzenia, że spełnione są wszystkie funkcje własności.[57] Tylko takie przepisy zapewniają realną ochronę własności, dają gwarancję niezależności i poczucie bezpieczeństwa oraz stabilizacji i – wreszcie – poczucie pewności właściciela. Pewność jest jedną z głównych wartości prawa w ogóle. Wśród przesłanek warunkujących pewność wymienia się: 1) jasne i pełne określenie źródeł prawa, 2) jednoznaczność kwalifikacji sytuacji prawnych i brak sprzecz-

53 M. Korzycka, Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości…, *op. cit.*, s. 6; w zarządzeniu nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego czytamy, że zasadność korzystania lub rezygnacji skorzystania z prawa pierwokupu/wykupu dokumentowana jest na podstawie m.in. opinii gmin, izb rolniczych, sołtysa lub dokumentów wewnętrznych sporządzonych przez pracownika oddziału koordynującego realizację u.k.u.r.

54 *Ibidem*, s. 7.

55 A. Matysiakiewicz, M. Męczyńska, Sądowoadministracyjny model stosowania prawa jako źródło problemów orzeczniczych organów administracji publicznej oraz ogólnego poczucia niesprawiedliwości, [w:] Sądowe stosowanie prawa, B. Dolnicki (red.), Katowice 2014, s. 29.

56 A. Ostrowska, Teoretyczne aspekty uznania administracyjnego, *op. cit.* s. 29.

57 Zob. W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, op. cit.* s. 199-213, który wymieniał następujące funkcje własności: funkcja gwaranta wolności, funkcja bezpieczeństwa, majątkowa funkcja prawa własności, funkcja produkcyjna, funkcja socjalna oraz funkcja porządkująca oraz współcześnie zarysowana funkcja ekologiczna własności rolniczej, por. T. Kurowska, Ekologiczna funkcja własności rolniczej, Księga pamiątkowa poświęcona 40-leciu pracy naukowej A. Lichorowicza, „Studia Iuridica Agraria" 2001, t. II, T. Kurowska, Renesans własności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego" 2014, nr 2.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.12

ności w tym zakresie, 3) pewność rzeczywistego respektowania uprawnień i legalności działania władzy, 4) przewidywalność skutków prawnych określonego stanu (zachowania). Dwie pierwsze przesłanki są związane z jakością prawa, a więc stwarzają wymóg istnienia jednoznacznych konstytucyjnych gwarancji dla prawa własności, precyzyjnego określenia materialnoprawnych i proceduralnych ram stanowienia ograniczeń prawa własności, spójności różnych sfer regulacji kształtującej treść prawa własności i jego wykonywanie. Spełnienia tych dwóch przesłanek moim zdaniem w nowych przepisach u.k.u.r. zabrakło.

UNDERDETERMINED TERMS IN THE AGRICULTURAL SYSTEM STRUCTURING ACT

Keywords: Underdetermined terms, family farm protection, administrative discretion, principle

A number of changes to the Agricultural System Structuring Act were introduced by the provisions of the Suspension of Sale of Properties from the Agricultural Property Stock of the State Treasury Act of 11 April 2003. The changes were intended to improve the protection for family farms in Poland and increase their development. Unfortunately, the new regulations are imprecise. They contain many harsh and underdetermined expressions. They also give too much discretion to the administration authorities that take decisions on agricultural property. All that undermines the sense of security and the principle of legal certainty. Consequently, it weakens the protection for family farms that it intended to improve.

Bibliografia:

Bochania K., Znaczenie klauzul generalnych w stosowaniu prawa krajowego i międzynarodowego, [w:] Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym, L. Zacharko (red.), Katowice 2016.

Bogucka I., Państwo prawne a problem uznania administracyjnego, „Państwo i Prawo" 1992, nr 10.

Czerwińska-Koral K., Nowe funkcje Agencji Nieruchomości Rolnych w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Roczniki Administracji i Prawa" 2015, z. 1.

Dziewulska-Gaj I., O nieokreśloności konstytucyjnej zasady określoności, [w:] Sądowe stosowanie prawa, B. Dolnicki (red.), Katowice 2014.

Gilbert-Studnicki T., Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej, Kraków 1978.

Gregorczyk D., Stosowanie prawa administracyjnego przez sąd administracyjny, [w:] Sądowe stosowanie prawa, B. Dolnicki (red.), Katowice 2014.

Korzycka M., Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą (druk senacki nr 124), www. senat.gov.pl/prace/opinie-i-eksperzyzy.

Kurowska T., Ekologiczna funkcja własności rolniczej, Księga pamiątkowa poświęcona 40-leciu pracy naukowej A. Lichorowicza, „Studia Iuridica Agraria" 2001, t. II.

Kurowska T., Renesans własności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego" 2014, nr 2.

Maj K., Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2.

Matysiakiewicz A., M. Męczyńska, Sądowoadministracyny model stosowania prawa jako źródło problemów orzeczniczych organów administracji publicznej ora ogólnego poczucia niesprawiedliwości, [w:] Sądowe stosowanie prawa, B. Dolnicki (red.), Katowice 2014.

Marmor A., Varietes of Vadueness In the Law, „USC Legal Studiem Research Paper Series" 2013, nr 12-8.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.12

Morawski L., Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 1996.

Możdżeń-Marcinkowski M., [w:] Prawo rolne, Paweł Czechowski (red.), Warszawa 2011.

Ostrowska A., Teoretyczne aspekty uznania administracyjnego, [w:] Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa, Lublin 2006.

Pańko W., O prawie własności i jego współczesnych funkcjach.

Piaskowy A., Klauzule generalne w projekcie nowego kodeksu cywilnego, „Transformacje prawa prywatnego" 2012, nr 3.

Piekarczyk S., Wielokierunkowa nieostrość w sądowym stosowaniu prawa Intencja prawodawcy a dyskrecjonalność sędziowska – antynomia czy kongruencja?, [w:] Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym, L. Zacharko (red.), Katowice 2016.

Pietrzykowski T., Ujarzmienie Lewiatana – szkice o idei rządów prawa, Katowice 2014.

Pisuliński J., O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi, „Rejent" 2016, nr 5.

Śliwka M., Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, „Studia Iuridica Lublinesia" 2010, nr 1.

Truszkiewicz Z., Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R., „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2.

Wagiel E., Stosowanie czy tworzenie prawa – prawo sędziowskie, [w:] Sądowe stosowanie prawa, B. Dolnicki (red.), Katowice 2014.

B.
OCHRONA ŚRODOWISKA NA OBSZARACH WIEJSKICH

Paweł Czechowski,[1] Adam Niewiadomski[2]

Ochrona przyrody w planowaniu przestrzennym w rolnictwie

Regulacje dotyczące ochrony przyrody i planowania przestrzennego w istotny sposób oddziałują na kształtowanie współczesnego prawa własności nieruchomości rolnych[3] oraz warunkują rozwój obszarów wiejskich.[4] Często przenikają się wzajemnie jednocześnie określając sposób gospodarowania przez rolnika w prowadzonym przez niego gospodarstwie. W artykule zostaną zaprezentowane wybrane zagadnienia wzajemnych relacji unormowań dotyczących ochrony przyrody i planowania przestrzennego oraz ich oddziaływania na współczesne rolnictwo.[5] Uwagi również wymaga pozycja ustrojowa rolnika w systemie prawa ochrony przyrody w perspektywie ochrony własności nieruchomości rolnych, warsztatu pracy rolnika, czy zapewniania właściwego sposobu prowadzenia przez niego działalności rolniczej. Wiele z poddanych analizie relacji aktów prawnych prowadzi do powstawania konfliktów prawnych[6] oraz konfliktów interesów[7] w przestrzeni prawa rolnego.[8]

---

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Uniwersytet Warszawski. Badania prowadzone przez dr. Adama Niewiadomskiego 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.

3 A. Stelmachowski, Treść i wykonywanie prawa własności, [w:] System Prawa Prywatnego, Prawo rzeczowe, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007, t. 3, s. 187-314; tenże, [w:] P. Czechowski, M. Korzykca-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 21-27; K. Stefańska, Pojęcia „nieruchomość rolna" i „gospodarstwo rolne" w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawnorolnej, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. 7, s. 93-103; J. Wasilkowski, Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim, Warszawa 1972, s. 107 i nast.; J. Ignatowicz, [w:] Komentarz, t. I, 1972, s. 369; E. Gniewek, Komentarz, 2001, s. 70.

4 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Ochrona środowiska w świetle założeń Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.

5 M. Kulesza, W. Pańko, Ochrona środowiska a cele i zadania planowania, [w:] Ochrona środowiska w planowaniu, Wrocław 1984.

6 M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986; H. Groszyk, A. Korybski, Konflikt interesów i prawo, Warszawa 1990; P.J. Suwaj, Konflikt interesów w administracji publicznej, Warszawa 2009; A.S. Duda, Interes prawny w polskim prawie administracyjnym, Kraków 2008.

7 J.Ł. Grzelak, Konflikt interesów, Warszawa 1978; Z. Pawlak, O konfliktach, Warszawa 1987; J. Mucha, Konflikt i społeczeństwo. Z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich, Warszawa 1978;

8 R. Budzinowski, Przyszłość prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego" 2009, nr 1, s. 13 i nast.; S. Ritterman, Prawo rolne a system prawa, „Studia Cywilistyczne", Kraków 1963, t. II, s. 73 i nast.; P. Czechowski, K. Marciniuk, A. Niewiadomski, P. Wojciechowski, Prawo rolne jako przykład mieszanej metody cywilno- i administracyjnoprawnej w kontekście krajowym i europejskim. Jego rola jako przedmiotu obowiązkowego, [w:] Dziedziny prawa,

DOI: 10.15290/sia.2016.14.13

Zawarte w procedurach[9] przygotowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[10] wymogi wprowadzają w większości przypadków ograniczenia prowadzenia działalności rolniczej z uwagi na respektowanie zasad ochrony środowiska naturalnego. Normując reżim ochrony środowiska naturalnego, który ma służyć dobru ogółu społeczeństwa, jednocześnie sankcjonuje się prowadzenie działalności rolniczej poprzez ograniczenie możliwości wykorzystywania nieruchomości rolnych na prowadzenie intensywnego, czy też tradycyjnego rolnictwa. Interes zbiorowy okazuje się być ważniejszy w tym zakresie niż interes indywidualnego rolnika.[11] Takie rozwiązania prowadzą do kilku niepokojących skutków, których przykłady zostaną zaprezentowane poniżej.

Po pierwsze, rolnicy zmuszeni są do wprowadzenia nowych zasad prowadzenia swojej działalności, a w dużej części przypadków do jej zakończenia w wyniku wprowadzenia zasad planowania przestrzennego. Ingerencja w prawo własności nieruchomości rolnych przejawia się w wypracowaniu systemu zakazów podejmowania niektórych działań, które mogą okazać się niekorzystne dla klimatu i środowiska. Zakazy te wypływają pośrednio z aktów planistycznych, jak chociażby z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach Natura 2000,[12] które realizują zalecenia planów zadań ochronnych,[13] jako aktów prawa miejscowego[14] ustanowionych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska.[15] Oddziaływanie kilku aktów prawnych prawa powszechnie obowiązującego o różnym statusie i zakresie stosowania sprzyja powstaniu chaosu prawnego. Obecnie określenie wzajemnych relacji pomiędzy aktami prawnymi związanymi z planowaniem przestrzen-

dyscypliny i metody prawnicze, T. Giaro (red.), Warszawa 2013, s. 105-118; R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008.

9 A. Baran, Procedury środowiskowe w systemie planowania przestrzennego, [w:] Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe, S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.), Lublin 2007.

10 Z. Czarnik, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2006, nr 2.

11 J. Stelmasiak, Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza adninistracyjno-prawna), [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej, E. Ura (red.), Rzeszów 2001.

12 K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, Stan i perspektywy utrzymania obszarów Natura 2000 na terenach rolniczych, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań, 2013, s. 665-684; M.A. Król, Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań, 2013, s. 685-708; B. Jeżyńska, Obszary Natura 2000 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 709-721.

13 A. Lipiński, Planowanie obszarów Natura 2000, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 353; E. Zębek, Plany zadań ochronnych jako prawny instrument ochrony obszarów Natura 2000 w województwie warmińsko-mazurskim, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 359-374. Piszemy o planach zadań ochronnych, gdyż plany ochrony obszarów Natura 2000 pozostają jak dotychczas w sferze teoretycznych rozwiązań prawnych.

14 S. Jarosz-Żukowska, Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego a zasada wyłączności ustawy w zakresie ograniczeń prawa własności – wybrane zagadnienia, „Przegląd Prawa i Administracji" 2005, nr 69.

15 K. Biskup, Program Natura 2000 szansą na rozwój gospodarki przestrzennej? Plusy i minusy gospodarowania nieruchomościami w aspekcie obowiązujących przepisów prawa, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

nym i unormowaniami sytuującymi funkcjonowanie poszczególnych form ochrony przyrody wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. *De lege ferenda* należałoby zalecić ustawowy obowiązek konsultacji pomiędzy organami administracji publicznej nakładanych na rolników obowiązków w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

Prowadząc działalność rolniczą właściciel nieruchomości rolnych powinien mieć możliwość zaplanowania swoich potencjalnych zysków, co umożliwiłoby mu utrzymanie rodziny.[16] Sytuacja, w której nakładane są na niego obowiązki prawne związane z planowaniem przestrzennym i ochroną przyrody, które wyłączają część lub całość jego gruntów z produkcji rolnej, powoduje niepewność prawa i obrotu. Rolnik jest pozbawiony podstawowego narzędzia osiągania dochodu, czyli możliwości użytkowania swoich nieruchomości. Respektując zasady ochrony środowiska działa na rzecz ogółu, ale szkodzi swoim interesom finansowym, a z czasem egzystencjonalnym.

System prawny nie zapewnia przy tym rolnikowi bezpiecznych i realnych do zrealizowania roszczeń kompensujących wprowadzane ograniczenia.[17] System odszkodowawczy określony w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czy ustawie o ochronie przyrody nie chroni rolnika. Długotrwałość procesów odszkodowawczych powoduje niejednokrotnie pozostawienie rolnika bez środków do życia przez kilka lat trwania batalii sądowej. Rolnik pozbawiony możliwości zarobkowania poprzez wprowadzony system ograniczeń nie będzie w stanie skutecznie dochodzić swoich praw.[18] Należy *de lege ferenda* postulować wprowadzenie szybkiej ścieżki kompensacyjnej w zakresie kwot bezspornych, które na czas dochodzenia pełnego odszkodowania zapewniłyby rolnikowi możliwość zachowania minimalnego poziomu egzystencji.

System pomocy rolnikowi nie przewiduje także zracjonalizowanego sposobu przekwalifikowywania rolników, którzy w wyniku wprowadzanych ograniczeń związanych z ochroną przyrody stracili możliwość zarobkowania. Organa państwa w tym zakresie, poza pomocą europejską, pozostają w dużym stopniu bierne. Mogłoby się okazać, że stworzenie mechanizmów umożliwiających rolnikowi prowadzenie działalności rolniczej w zgodzie z wprowadzonymi wymogami ochrony przyrody w pewnym stopniu nie powodowałoby negatywnych ocen rolników w odniesieniu do zachowania bioróżnorodności.

16 A. Baran, Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania środowiskiem, Białystok 2004; A. Fogel, Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym, Warszawa 2011.

17 P. Bojarski, Rekompensata za ograniczenia związane z ochroną przyrody, [w:] Teoretyczne podstawy ochrony przyrody, W. Radecki (red.), Wrocław 2006.

18 D. Chojnacki, Wybrane administracyjne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.13

W końcu trzeba wyraźnie zaznaczyć, że wiele do życzenia pozostawia system dokonywania wyliczenia należnych odszkodowań. Odesłania do stosowania ogólnych wycen nieruchomości, bez dodatkowych zastrzeżeń terminowych, czy organizacyjnych wydaje się niekorzystne dla rolnika z uwagi na dość niskie kwoty zasądzanych odszkodowań. Należy tak dobrać instrumenty prawne w zakresie wyceny nieruchomości rolnych,[19] aby odzwierciedlały one możliwości zarobkowania rolników, którym wprowadzono ograniczenia we władaniu swoimi nieruchomościami.[20]

Po drugie, obecny stan planowania przestrzennego odbywający się w dużej części poprzez system decyzji administracyjnych,[21] takich jak decyzja o warunkach zabudowy, czy decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, prowadzi do powstawania kolizji aktów związanych z planowaniem przestrzennym i ochroną przyrody. Regulacje określone w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[22] oraz ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[23] prowadzą do powstania sprzeczności pomiędzy aktami planistycznymi a planami ochronnymi parków narodowych, czy obszarów Natura 2000. Rolnik w efekcie wielości aktów prawnych na danym terenie nie wie, jakiemu reżimowi się podporządkować, który z nich ma pierwszeństwo w zastosowaniu.

Nałożenie obowiązków na rolnika przybiera na sile, gdy dochodzi do kolizji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wspomnianych planów ochronnych. Sposobów rozstrzygnięcia takich kolizji jest kilka: uwzględnienie hierarchii aktów prawnych, terminu ich wydania, ilości wprowadzanych ograniczeń. Wszystkie one jednak mogą znaleźć ostateczne zastosowanie dopiero w procesie sądowym, a dowody na rozwiązanie takiego konfliktu będzie musiał dostarczyć pokrzywdzony – czyli rolnik.

De lege ferenda należy zalecić podjęcie prac zmierzających do uregulowania relacji i wzajemnych oddziaływań aktów planistycznych wymienionych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz planów ochronnych w odniesieniu do poszczególnych form ochrony przyrody. Zmiany w tym zakresie będą korzystne nie tylko dla rolnika, który będzie znał podstawę prawną swoich działań, ale także dla organów administracji publicznej, które będą mogły określić podstawę egzekucji obowiązków względem rolnika. Uregulowanie nadmiaru aktów związanych

19 G. Anderson, J. Śleszyński, Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego, [w:] Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska, J. Śleszyński (red.), Białystok 1996.

20 Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 1977.

21 M. Zdbyb, Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego, Lublin 1992; J. Ciechanowicz-McLean, Działalność administracji publicznej w świetle zasad prawa ochrony przyrody, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.

22 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.).

23 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.).

z ochroną przyrody będzie sprzyjać samemu środowisku naturalnemu. Obecnie nadmiar regulacji powoduje, że większość z nich jest niewykonywana z uwagi na zachodzące sprzeczności i niemożność rozeznania, który obowiązek jest ważniejszy.

Unormowanie relacji aktów planowania przestrzennego i planów ochronnych usprawni także proces planowania przestrzennego oraz realizacji wskazań zawartych w planach ochronnych w odniesieniu do aktów planistycznych. System wyraźnego określenia rangi danego aktu i zakresu jego stosowania powinien przynieść efekt w postaci szybszego działania organów administracji publicznej w zakresie podejmowania wyzwań związanych z planowaniem przestrzennym. Postulat ten nabiera także swojego znaczenia w świetle obecnego stanu prawnego związanego z obrotem nieruchomościami rolnymi w Polsce i specjalnej kategorii tych nieruchomości, które są objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Po trzecie, trzeba zauważyć, że obecne regulacje związane z polityką zazieleniania rolnictwa określoną w rozporządzeniu 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[24] sprzyjają planowaniu przestrzennemu w zgodzie z ochroną bioróżnorodności.[25] Skorzystanie przez rolnika z pomocy pochodzącej ze środków europejskich w systemie płatności obszarowej[26] może okazać się istotną zmianą, która będzie wsparciem dla procesu planowania przestrzennego. Być może te niewysokie finansowo zachęty skłonią rolników do respektowania w większym stopniu niż dotychczas zasad ochrony przyrody określonych nie tylko w ustawach związanych z tą dziedziną, ale także w aktach wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Poza tym tworzenie trwałych użytków zielonych, czy obszarów proekologicznych będzie wymuszało zmianę struktury planowania przestrzennego. Organy gminy sporządzając i uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinny wziąć pod uwagę istniejące rozwiązania w zakresie prawa europejskiego. Problem może się pojawić, kiedy gmina będzie miała inne zamiary do terenów, które rolnik przeznaczył na zazielenienie. Co się stanie, kiedy w miejscowym planie

24 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. UE L z 20.12.2013 Nr 347, s. 608 z późn. zm.) – dalej przywoływane jako rozporządzenie 1307/2013.

25 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.

26 W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa, „Wieś i rolnictwo" 2011, nr 4; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Pakiet legislacyjny WPR 2014-2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna, Biuro Analiz i Dokumentów, OE – 186, marzec 2012; B. Jankowski, Oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na ochronę środowiska, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 515-525.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.13

zagospodarowania przestrzennego zostaną na tych terenach zaprojektowane przykładowo drogi, czy obszary budowlane? Czy rolnik poniesie z tego powodu konsekwencje i nie będzie miał możliwości skorzystania z systemu płatności bezpośrednich?

Odpowiedzi na powyższe pytania można na razie rozważać na płaszczyźnie czysto teoretycznej z uwagi na dość niski stopień zaawansowania planistycznego na terenach wiejskich, które podlegają zgodnie z przywołanym rozporządzeniem 1307/2013 objęciem zazielenianiem. W przypadku wystąpienia zasygnalizowanej sytuacji uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określającego inne przeznaczenie terenów zazielenionych, rolnik zostanie pozbawiony możliwości ubiegania się o płatność obszarową. Taka sytuacja niezawiniona przez rolnika będzie miała także wpływ na jego dochody i możliwość prowadzenia działalności rolniczej.

Po czwarte, można zaobserwować konflikt regulacji planistycznych i tych wynikających z ustawy o ochronie przyrody. Niejednokrotnie akty te mające podobną pozycję ustrojową w postaci aktów prawa powszechnie obowiązującego – aktów prawa miejscowego okazują się wzajemnie wykluczać. Nakładają tym samym na rolników gospodarujących na terenach objętych tymi reżimami sprzeczne ze sobą obowiązki. Rolnik ma do dyspozycji wtedy dwa akty prawa publicznego, które nie są ze sobą zgodne. Powstaje problem, któremu z nich powinien dać pierwszeństwo i do którego się zastosować. Problem ten nie jest rozwiązywany przez organa administracji publicznej,[27] które na podstawie powyższych ustaw powinny przyjść z pomocą rolnikowi.[28] Akty planistyczne i te wynikające z ustawy o ochronie przyrody powinny się wzajemnie uzupełniać, aby zapewnić realizację zasady maksymalizacji ochrony środowiska naturalnego w procesie produkcji rolnej.[29] Podczas gdy są ze sobą sprzeczne nie służą ani rolnikowi, ani planowaniu przestrzennemu,[30] ani właściwej ochronie środowiska naturalnego.[31]

Zadaniem ustawodawcy jest określenie pozycji hierarchicznej różnych typów aktów normujących wykonywanie prawa własności nieruchomości rolnych. Obecny stan prawny, gdzie to rolnik powinien wiedzieć, który z aktów prawnych znajdzie zastosowanie w pierwszej kolejności w odniesieniu do nałożonych na niego obowiązków, wydaje się być niewłaściwy. *De lege ferenda* trzeba postulować okre-

27 A. Barczak, Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska, Warszawa 2015.

28 M. Rudnicki, Odpowiedzialność władz publicznych za realizację zadań w dziedzinie ochrony środowiska, [w:] Prawo i Godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego, S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), Lublin 2003, s. 207 i nast.; M. Kulesza, Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej, Warszawa 1987.

29 J. Stelmasiak, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska, Lublin 1994.

30 W. Jakimowicz, Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności, „Administracja" 2012, nr 1.

31 M. Górski, W kwestii koncepcji aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska, „Folia Iuridica" 1992, nr 52, s. 160 i nast.

ślenie wzajemnych relacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o ochronie przyrody i pozycji aktów prawnych wydawanych na ich podstawach.

Rolą organu administracji publicznej jest zasięganie opinii i uzgodnień w zakresie wydawanych aktów prawnych. To na etapie ich powstawania powinna istnieć realna możliwość wpływu zainteresowanych podmiotów na kształt tych aktów prawnych. Udział społeczeństwa[32] w ich tworzeniu nie może sprowadzać się jedynie do milczącej zgody, a aktywność organu administracji publicznej do wywieszenia ogłoszenia o wyłożeniu planu do wglądu oraz możliwości zgłaszania uwag. Ta sama uwaga dotyczy planów ochronnych formułowanych dla różnych form ochrony przyrody. W przypadku wprowadzania ograniczeń lub zakazów związanych z nieruchomościami rolnymi należy przed wydaniem aktu prawnego dopełnić obowiązku wysłuchania możliwych innych wariantów ochronnych. Rolnik powinien mieć prawo realnego udziału w procesie zarówno planowania przestrzennego, jak i przeznaczania jego nieruchomości rolnych na cele związane z ochroną przyrody. W tym kierunku wydaje się podążać jedna z ostatnich nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwiększając poziom transparentności stosowanych procedur.

Powyżej zarysowane problemy stają się podstawą do szerszej analizy pozycji ustrojowej rolnika względem regulacji obejmujących ochronę przyrody i planowanie przestrzenne. Oba akty prawne normują sytuację rolnika w zakresie prowadzenia przez niego działalności rolniczej i możliwości gospodarowania w sposób zgodny z ochroną bioróżnorodności, z jednoczesnym spełnianiem wizji planistycznych gminy wyrażonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zazwyczaj regulacje związane z ochroną przyrody stosowane są w pierwszej kolejności przed unormowaniami planistycznymi, czy prawami własności nieruchomości rolnych rolnika. Rolnik znajduje się dopiero na końcu procesu stosowania prawa związanego z kształtowaniem przeznaczenia nieruchomości na zachowanie bioróżnorodności.

Pozycja ustrojowa rolnika w tym zakresie wydaje się być nieciekawa nie tylko z powodu podporządkowania unormowaniom publicznoprawnym, ale także z uwagi na brak realnych instrumentów prawnych, które chroniłyby jego prawa.

32 B. Rakoczy, Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008; M. Micińska, Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, Toruń 2011; Z. Cichocki, J. Stankiewicz, Ochrona przyrody w świetle wdrażania zobowiązań międzynarodowych a udział społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji, [w:] Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy, D. Kopeć, N. Ratajczyk (red.), Łódź 2008; B. Draniewicz, Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, „Monitor Prawniczy" 2011, nr 1; A. Haładyj, O nadmiarze i braku w zakresie prawnej regulacji udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, [w:] Inflacja prawa administracyjnego, P.J. Suwaj (red.), Warszawa 2012; A. Haładyj, Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, [w:] Organizacja ochrony środowiska, M. Rudnicki (red.), Lublin 2011.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.13

Przedstawione w artykule wybrane problemy prawne z zakresu relacji unormowań odnoszących się do ochrony przyrody i planowania przestrzennego pozwalają na kilka końcowych konstatacji. Jedną z podstawowych obserwacji jest niedostateczny poziom ochrony praw rolnika, który w wyniku wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu praw własności nieruchomości, nie ma skutecznych metod prawnych, aby dochodzić swoich roszczeń. Prawa rolnika są drugorzędną wartością dla ustawodawcy w stosunku do respektowania zasad ochrony przyrody. Rolnik staje się w tych relacjach przedmiotem, a nie podmiotem praw i obowiązków.

Zbyt rozległe ograniczenia w sposobie gospodarowania nieruchomością rolną nie służą rozwojowi obszarów wiejskich. W przypadku, gdy akty planistyczne w ogóle wyłączają prowadzenie działalności rolniczej, rozwój ten zostaje zahamowany. Tam gdzie pozwalają na prowadzenie agroturystki, czy rolnictwa ekologicznego, powstają problemy z brakiem specjalistycznej pomocy umożliwiającej rolnikowi dość szybkie przekwalifikowanie swojego profilu działalności.

W końcu nie bez znaczenia pozostaje kwestia braku widocznej współpracy pomiędzy organami wydającymi zarówno akty planistyczne, jak i plany ochronne. Każdy z organów realizując ustawowe zadania zdaje się nie zauważać, że chroniąc może uczynić krzywdę rolnikowi. Dlatego trzeba racjonalnie wyważyć wszelkie wady i zalety wprowadzanych rozwiązań prawnych, skoordynować je z istniejącymi aktami prawnymi oraz dobrać takie instrumenty prawne, które w jak najmniejszym stopniu będą ingerowały w podstawy egzystencji rolnika na wsi.

NATURE CONSERVATION IN SPATIAL PLANNING IN AGRICULTURE

Keywords: nature conservation, spatial planning, rural development, local development plan

The article presents selected issues of mutual acts relations that are referred in the Nature Conservation Act and Spatial Planning and Land Development Act with regard to agriculture. It points out the position of systemic farmer in natural areas of precious value. Particular attention was put on implementing restrictions on the exercise of agricultural property ownership rights as a result of established acts of planning and conservation plans. It was also specified de lege ferenda postulates for supporting farmers.

Bibliografia:

Anderson G., Śleszyński J., Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego, [w:] Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska, J. Śleszyński (red.), Białystok 1996.

Baran A., Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania środowiskiem, Białystok 2004.

Baran A., Procedury środowiskowe w systemie planowania przestrzennego, [w:] Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe, S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.), Lublin 2007.

Barczak A., Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska, Warszawa 2015.

Biskup K., Program Natura 2000 szansą na rozwój gospodarki przestrzennej? Plusy i minusy gospodarowania nieruchomościami w aspekcie obowiązujących przepisów prawa, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

Bojarski P., Rekompensata za ograniczenia związane z ochroną przyrody, [w:] Teoretyczne podstawy ochrony przyrody, W. Radecki (red.), Wrocław 2006.

Budzinowski R., Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008.

Budzinowski R., Przyszłość prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego" 2009.

Chojnacki D., Wybrane administracyjne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.

Cichocki Z., Stankiewicz J., Ochrona przyrody w świetle wdrażania zobowiązań międzynarodowych a udział społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji, [w:] Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy, D. Kopeć, N,. Ratajczyk (red.), Łódź 2008.

Ciechanowicz-McLean J., Działalność administracji publicznej w świetle zasad prawa ochrony przyrody, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.

Czarnik Z., Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2006, nr 2.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.13

Czechowski P., Marciniuk K., Niewiadomski A., Wojciechowski P., Prawo rolne jako przykład mieszanej metody cywilno- i administracyjnoprawnej w kontekście krajowym i europejskim. Jego rola jako przedmiotu obowiązkowego, [w:] Dziedziny prawa, dyscypliny i metody prawnicze, T. Giaro (red.), Warszawa 2013.

Czechowski P., Niewiadomski A., Ochrona środowiska w świetle założeń Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.

Czubak W., Poczta W., Sadowski A., Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa, „Wieś i rolnictwo", 2011, nr 4.

Draniewicz B., Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, „Monitor Prawniczy" 2011, nr 1.

Duda A.S., Interes prawny w polskim prawie administracyjnym, Kraków 2008.

Fogel A., Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym, Warszawa 2011.

Górski M., W kwestii koncepcji aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska, „Folia Iuridica", 1992, nr 52.

Groszyk H., Korybski A., Konflikt interesów i prawo, Warszawa 1990.

Grzelak J.Ł., Konflikt interesów, Warszawa 1978.

Haładyj A., O nadmiarze i braku w zakresie prawnej regulacji udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, [w:] Inflacja prawa administracyjnego, P.J. Suwaj (red.), Warszawa 2012.

Haładyj A., Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, [w:] Organizacja ochrony środowiska, M. Rudnicki (red.), Lublin 2011.

Ignatowicz J. [w:] Komentarz, t. I, 1972.

Jakimowicz W., Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności, „Administracja" 2012, nr 1.

Jankowski B., Oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na ochronę środowiska, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

Jarosz-Żukowska S., Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego a zasada wyłączności ustawy w zakresie ograniczeń prawa własności – wybrane zagadnienia, „Przegląd Prawa i Administracji" 2005, nr 69.

Jeżyńska B., Obszary Natura 2000 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

Jeżyńska B., Pastuszko R., Pakiet legislacyjny WPR 2014-2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna, Warszawa 2012.

Król M.A., 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.

Król M.A., Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

Kulesza M., Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej, Warszawa 1987.

Kulesza M., Pańko W., Ochrona środowiska a cele i zadania planowania, [w:] Ochrona środowiska w planowaniu, J. Sommer (red.), Wrocław 1984.

Lipiński A., Planowanie obszarów Natura 2000, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

Micińska M., Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, Toruń 2011.

Mucha J., Konflikt i społeczeństwo. Z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich, Warszawa 1978.

Pawlak Z., O konfliktach, Warszawa 1987.

Piekut K., Pawluśkiewicz B., Stan i perspektywy utrzymania obszarów Natura 2000 na terenach rolniczych, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

Rakoczy B., Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008.

Ritterman S., Prawo rolne a system prawa, „Studia Cywilistyczne" 1963, t. II.

Rudnicki M., Odpowiedzialność władz publicznych za realizację zadań w dziedzinie ochrony środowiska, [w:] Prawo i Godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego, S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), Lublin 2003.

Stefańska K., Pojęcia „nieruchomość rolna" i „gospodarstwo rolne" w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawnorolnej, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. 7.

Stelmachowski A., [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999.

Stelmachowski A., Treść i wykonywanie prawa własności, [w:] System Prawa Prywatnego, Prawo rzeczowe, T. Dybowski (red.), t. 3 ,Warszawa 2007.

Stelmachowski A. (red.),Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa, Warszawa 1977.

Stelmasiak J., Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska, Lublin 1994.

Stelmasiak J., Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza adninistracyjno-prawna), [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej, E. Ura (red.), Rzeszów 2001.

Suwaj P.J., Konflikt interesów w administracji publicznej, Warszawa 2009.

Wasilkowski J., Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim, Warszawa 1972.

Wyrzykowski M., Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986.

Zdbyb M., Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego, Lublin 1992.

Zębek E., Plany zadań ochronnych jako prawny instrument ochrony obszarów Natura 2000 w województwie warmińsko-mazurskim, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.13

Aleksander Lipiński[1]

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska

1. Jedna z kluczowych tez Deklaracji Sztokholmskiej wskazała na rolę prawa jako instrumentu ochrony środowiska. Bezspornie taka ochrona jest obowiązkiem państwa, które w drodze stanowienia i stosowania prawa (nakazów, zakazów zachowania się, wdrażania mechanizmów regulacyjnych itd.) wymusza jej stosowanie (art. 5 Konstytucji).

2. Stosownie do art. 3 pkt 39 p.o.ś.[2] „środowiskiem" jest ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania między nimi. W istocie może to oznaczać, że „środowiskiem" jest wszystko, co znajduje się w przestrzeni objętej jurysdykcją Rzeczpospolitej Polskiej. W konsekwencji wartość wspomnianej definicji staje się co najmniej problematyczna, zwłaszcza w odniesieniu do tych elementów, które zostały w znacznym stopniu przekształcone przez człowieka. Bez znaczenia pozostaje natomiast ich prawno-rzeczowy charakter, a zwłaszcza odpowiedź na pytanie, czy są one rzeczami, dobrami materialnymi podobnymi do rzeczy, czy też mają charakter niematerialny, a jeżeli (przynajmniej niektóre z nich) są rzeczami, czy zaliczają się do ruchomości bądź nieruchomości. Co prawda niektóre spośród nich określono jako „strategiczne zasoby naturalne kraju",[3] tyle że rozwiązanie to nie pociąga za sobą znaczących konsekwencji prawnych. Bezspornie natomiast wymagania składające się na prawny system ochrony środowiska niesłychanie silnie kształtują treść praw podmiotowych do wspomnianych dóbr, bądź to zabraniając niektórych zachowań się w stosunku do nich czy też (najczęściej) uzależniając je od spełnienia dodatkowych wymagań (np. uzyskania decyzji o charakterze reglamentacyjnym). Jedną z cech prawnego syste-

1 Uniwersytet Śląski.

2 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2016 r., poz. 672 ze zm. (dalej cyt. jako „p.o.ś.").

3 Zob. ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobach naturalnych kraju, Dz.U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.14

mu ochrony środowiska jest bowiem daleko idący mechanizm regulacji i ograniczeń zachowań się człowieka w odniesieniu do środowiska, co znajduje swój wyraz w uzależnieniu ich od spełnienia wielu przesłanek regulowanych przepisami prawa. Przykładami mogą (w aktualnie obowiązującym stanie prawnym) być:

– wzniesienie obiektu budowlanego,
– usunięcie drzewa,
– wydobywanie kopalin,
– korzystanie z wód,
– emisja substancji zanieczyszczających do środowiska,
– gospodarowanie odpadami.

Co więcej, w większości przypadków decyzje w omawianych sprawach mają charakter kwalifikowany. Są one podejmowane w szczególnej procedurze,[4] a ich uzyskanie wymaga spełnienia złożonych wymagań, przewidzianych odrębnymi przepisami.

3. Istota ochrony środowiska polega natomiast na działaniach (zaniechaniach) umożliwiających zachowanie lub przywracania równowagi przyrodniczej, a w szczególności na:

– racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
– przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
– przywracaniu elementów przyrodniczych do właściwego stanu (art. 3 pkt 13 p.o.ś.).

Zapewnienie ochrony środowiska jest obowiązkiem Rzeczpospolitej Polskiej, która podejmując działania we wspomnianym zakresie winna kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji). Nakaz postępowania w sposób zgodny ze wspomnianą zasadą pojawia się również w wielu ustawach szczegółowych.[5] Z kolei istotę zrównoważonego rozwoju zdefiniowano w art. 3 pkt 50 p.o.ś. jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczno-

4 Np. wymagającej oceny oddziaływania na środowisko.
5 Zob. np.: art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm. (dalej cyt. jako „u.p.z.p."), art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.

ści lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń".[6] Co prawda definicję te trudno uznać za komunikatywną, to jednak może ona uzasadniać ocenę, że w istocie ochrona środowiska:

– nie jest celem samym dla siebie,
– przede wszystkim polega na racjonalnym wykorzystywaniu jego zasobów, w stopniu niezbędnym nie tylko dla zachowania życia na Ziemi, ale i dla zapewnienia rozwoju gospodarczego,
– ma na celu ochronę człowieka.

Brak miejsca nie pozwala na rozwinięcie szczegółów.

4. System źródeł prawa polskiego określającego wymagania wspomnianej ochrony jest niezwykle rozbudowany. Warto zwrócić uwagę, że ogromną rolę w tym zakresie odkrywają akty prawa miejscowego. Te ostatnie w istocie są dość mało znanym i niedocenianym źródłem prawa, a jego rola w ochronie środowiska zbadana została tylko fragmentarycznie. Dowodem jest stosunkowo skromna regulacja dotycząca mechanizmów jego tworzenia, jak i trudności związane z ustaleniem istoty takich aktów. Wyjątkiem są natomiast wymagania dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, które szczegółowo określają procedurę tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich treść. Wspomniane plany należą do najbardziej znanych aktów prawa miejscowego. O skali problemu niech świadczą liczby. Tytułem przykładu warto wskazać, że w Katowicach obowiązuje sto kilkadziesiąt miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a kolejne są w opracowaniu.[7] Co prawda, w wojewódzkich dziennikach urzędowych publikuje się nie tylko akty prawa miejscowego, to jednak objętość wspomnianych dzienników (w poszczególnych województwach) znacznie przewyższa objętość Dziennika Ustaw.

5. Analiza licznych przepisów ustawowych prowadzi do wniosku, że decyzje (inne czynności) zezwalające na niektóre sposoby korzystania ze środowiska częstokroć uzależnione są od określonej relacji do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.[8] Tytułem przykładu można tu powołać się na:

6 Zob. Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009; G. Dobrowolski (red.), Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, Katowice 2016.

7 bip.um.katowice.pl/2009/9/8/1462522507.pdf (data dostępu: 11 października 2016 r.).

8 Zob. Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2015; W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym. Warszawa 2015; M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2016.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.14

– ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wedle której zmiana przeznaczenia niektórych z nich może nastąpić wyłącznie w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 7),

– ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,[9] wedle której plan miejscowy jest podstawą m.in. niektórych rozporządzeń prawem własności nieruchomości gruntowych (art. 22),

– prawo ochrony środowiska, wedle którego jedną z przesłanek utworzenia strefy przemysłowej jest przeznaczenie danych „terenów" do działalności produkcyjnej, składowania oraz magazynowania (art. 136 ust. 1),

– art. 10 ust. 3a-3b u.p.z.p., wedle których lokalizacja obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2 może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego,

– ustawę z dnia 3 października 2003 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,[10] wedle którego zasadą jest, że decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań musi być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80),

– ustawę z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych,[11] wedle której lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje w zasadzie wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 3).

6. Treść planów miejscowych kształtowana jest zarówno wymaganiami u.p.z.p., jak i wieloma przepisami odrębnymi. Tak więc stosownie do:

– art. 4 ust. 1 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przede wszystkim ustala przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenu; rozwiązanie to posiada kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony środowiska,

– art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia wspomnianego planu kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości; inaczej mówiąc taki plan wyznacza dozwolone granice korzystania z objętej nim przestrzeni,

– art. 15 ust. 2 i nast. u.p.z.p. plan miejscowy m.in. określa:

• przeznaczenie terenów, a także linie rozgraniczające tereny o zróżnicowanych funkcjach,

9 Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.
10 Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.
11 Dz.U. z 2016 r., poz. 961.

- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, dziedzictwa kulturowego i zabytków,
- zasady kształtowania (w tym ograniczenia) zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu,
- granice i sposoby zagospodarowania terenów (obiektów) podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów występowania zagrożeń (zarówno naturalnych, jak i powstających w wyniku działalności człowieka),
- szczegółowe zasady i warunki scalania (podziału) nieruchomości,
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania i wykorzystywania terenu,
- szczegółowe warunki zagospodarowania terenów, ograniczeń w ich wykorzystywaniu,[12] w tym zakaz zabudowy,
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów,
- granice:
- obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości,
- obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej,
- obszarów wymagających przekształceń i rekultywacji,
- terenów pod zabudowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych skutkujących „ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu",
- terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowych o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012,[13]
- terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz służących organizacji imprez masowych,
- pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, w tym obowiązujących tam ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej,

12 *Verba legis* – „użytkowaniu".

13 Wyliczenie to trudno uważać za racjonalne, bowiem skoro z mocy odrębnych przepisów lokalizacja niektórych innych przedsięwzięć może zostać dokonana z wyłączeniem systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, to nie sposób zakładać, by podjęte na ich podstawie decyzje lokalizacyjne mogły zostać zignorowane przez plan miejscowy.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.14

- terenów zamkniętych oraz ich stref ochronnych,
- sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę budynków oraz pokrycie dachów,
- minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Jeżeli plan miejscowy przewiduje możliwość lokalizacji budynków, powinien jednocześnie umożliwiać „lokalizację urządzenia wytwarzającego energię z odnawialnych źródeł energii, wykorzystującego siłę wiatru, o mocy nie większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich urządzeń" (art. 15 ust. 4 u.p.z.p.). Stylistykę tego przepisu trudno ocenić jako komunikatywną. Zdaje się on zakładać, że jeżeli plan dopuszcza zabudowę (bez względu na jej rodzaj), to obejmuje ona również możliwość wybudowania wspomnianej mikroinstalacji, chyba że plan stanowi inaczej. Dalsze szczegóły wypada pominąć.

Co prawda, omawiany art. 15 ust. 2 u.p.z.p. sformułowany jest w sposób imperatywny („w planie miejscowym określa się obowiązkowo"), to jednak trafnie dostrzeżono jego relatywny charakter. W istocie bowiem wspomniane określenie oznacza, że przewidziane cyt. przepisem wymagania muszą być spełnione wówczas i tylko wówczas, gdy zachodzi tego potrzeba. Skoro np. na terenie objętym planem nie występują „obszary usuwania się mas ziemnych", to nie sposób wymagać by, plan miejscowy określał ich granice oraz sposób zagospodarowania.[14]

7. Wśród przepisów odrębnych kształtujących treść planów miejscowych należy zwrócić uwagę na:

– ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach,[15] wedle której plan miejscowy określa m.in. grunty przeznaczone do zalesiania, a ustalenia planu urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów (w tym ochronnych) są dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiążące,
– prawo ochrony środowiska, wedle którego miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego winny m.in. uwzględniać zasady ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju (art. 8); plany te winny m.in. określać rozwiązania niezbędne do zapobiegania zanieczyszczeniom, zapewniać ochronę przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz zawierać rozwiązania zmierzające do przywracania środowiska do właściwego stanu, a także ustalać warunki realizacji przedsięwzięć w sposób umożliwiający uzyskanie

14 A. Kosieradzka-Federczyk, [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, Warszawa 2015, s. 71 i nast.
15 Dz.U. z 2015 r., poz. 2100 ze zm.

optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska, a nadto zapewniać warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, zwłaszcza przez:

- ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami,
- uwzględnienie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb ich eksploatacji,
- zapewnienie kompleksowego rozwiązania problemu zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni (art. 71),
- uwzględnienie ograniczeń stanowiących konsekwencje utworzenia obszarowych oraz indywidualnych form ochrony przyrody, utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania oraz obszarów cichych poza aglomeracją, ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni, ustanowienia stref ochronnych ujęć wód oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych (art. 73 ust. 1),
- określenie sposobu zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi (art. 72), czy też lokalizacji przedsięwzięć niektórych rodzajów (art. 73 ust. 2),[16]
- ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,[17] wedle której w planach miejscowych należy uwzględniać wymagania ochrony przyrody (art. 3 pkt 1), a projekty wspomnianych planów w części dotyczącej niektórych form ochrony przyrody (ich otulin) wymagają, w zakresie ustaleń tych planów mogących mieć negatywny wpływ na przyrodę w granicach danej formy ochronnej (np. art. 10 ust. 6, art. 13 ust. 3a), uzgodnienia z organami administracji właściwymi w zakresie ochrony przyrody. Z kolei reżimy ochronne (nakazy, zakazy, ograniczenia) stanowiące konsekwencję ustanowienia niektórych form ochrony przyrody są wiążące dla planów miejscowych (art. 17 ust. 1a); zbliżone rozwiązanie dotyczy tzw. planów ochrony dla niektórych form ochrony przyrody (art. 19 ust. 6-6e),
- prawo geologiczne i górnicze,[18] które przewiduje, że udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projekto-

16 Niektóre związane z tym szczegóły ma określić rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska.
17 Dz.U. z 2015 r. poz. 1651 ze zm.
18 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 2016 r., poz. 1161 ze zm. (dalej cyt. jako „p.g.g.").

DOI: 10.15290/sia.2016.14.14

wanych stref ochronnych oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych (...), w celu ich ochrony ujawnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 94 i 95), a podstawą uzyskania koncesji regulowanych tym prawem jest m.in. przeznaczenie nieruchomości określone planem miejscowym (art. 7),

- prawo wodne,[19] wedle którego dla planów miejscowych są wiążące m.in. przedstawione na mapach zagrożenia oraz ryzyka powodziowego obszary zagrożenia (art. 88f ust. 5), a także niektóre ustalenia planów gospodarki wodnej (art. 118),
- ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych,[20] chociażby przez nakaz uchwalenia planu miejscowego dla strefy „A" ochrony uzdrowiskowej, w terminie 2 lat (art. 38b).

8. Niektóre szczegóły określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.[21] Tak więc ustalenia dotyczące:

– zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów,
– zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego[22] powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:
  a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 p.o.ś.,
  b) ustaleń planów ochrony ustanowionych na podstawie ustawy o ochronie przyrody,[23]
– zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym

19 Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.
20 Dz.U. z 2016 r., poz. 979 ze zm.
21 Dz.U. z 2003 r. Nr 163, poz. 1587.
22 Rozróżnienie pomiędzy „środowiskiem", „przyrodą" i „krajobrazem" zasługuje na krytyczną ocenę, zwłaszcza w świetle ustawowej definicji pierwszego z tych określeń (art. 3 pkt 39 p.o.ś.). Nie ma bowiem wątpliwości co do tego, że elementami „środowiska" są m.in. „przyroda" i „krajobraz".
23 Otwarte pozostaje pytanie, czy w razie braku wspomnianych „planów ochrony" wiążące dla planu miejscowego mają być ustalenia tzw. „zadań ochronnych"; te ostatnie nie mają charakteru powszechnie obowiązującego (art. 22 oraz art. 28 u.o.p.).

określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów,

- wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów,
- parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu,[24]
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów,
- szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego,
- zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:
  a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
  b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
  c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności liczba miejsc parkingowych w stosunku do liczby mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych,
- sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograni-

24 NSA trafnie przyjmuje, że określenie wskaźników zabudowy ma na celu m.in. ochronę środowiska (wyrok z dnia 18 kwietnia 2012 r., II OSK 162/12).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.14

czenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane,

– obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, a także obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji, powinny zawierać opis planowanych działań, określenie oczekiwanych rezultatów, w tym dotyczących parametrów zabudowy lub infrastruktury, oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające z przyjętych celów,
– terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych powinny zawierać określenie zasad wyposażania tych terenów w urządzenia techniczne i budowlane oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające z przeznaczenia tych terenów,
– stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0% do 30% i dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, przy czym ich wielkość dla poszczególnych terenów lub grup terenów może być zróżnicowana (§ 4 pkt 2-13).

W istocie wyliczenie to nie przedstawia istotnej wartości merytorycznej i co najmniej częściowo stanowi powtórzenie wymagań kształtowanych zarówno rozwiązaniami u.p.z.p., jak wieloma sygnalizowanymi wyżej przepisami szczegółowymi.

9. Katalog spraw, które mogą (a niekiedy muszą) być przedmiotem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter zamknięty. Jest to konsekwencją rozwiązania przewidującego, że wspomniany plan jest aktem prawa miejscowego, a przepisy u.p.z.p. (a po części ustaw szczegółowych, które wyznaczają przedmiot planu) w istocie określając podstawę jego uchwalenia wyznaczają jednocześnie granice takiego aktu, zarówno przestrzenne, jak i merytoryczne. W konsekwencji rada gminy nie może wyjść poza wspomniane ramy, pod rygorem uznania takiego aktu za nieważny, w całości lub w części.[25]

10. Ustalenie istoty wspomnianych nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń może nastąpić wyłącznie w oparciu o analizę konkretnego stanu faktycznego. Bezspornie jednak plan miejscowy nie może w tej części powtarzać rozwiązań o charakterze powszechnie obowiązującym, wynikających z aktów normatywnych

25 M. Szewczyk, [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M.Szewczyk, Prawo zagospodarowania przestrzeni, 2012, rozdz. 3.1.

wyższej rangi. Analiza niektórych planów miejscowych prowadzi jednak do wniosku, że praktyka:

– nierzadko zmierza jednak w odmiennym kierunku,[26] co może zostać odczytane w ten sposób, że rady niektórych gmin wychodzą z założenia, jakoby podstawą obowiązywania ustaw i rozporządzeń wykonawczych były akty prawa miejscowego; konstrukcja takiego „powtarzania" jednak rażąco koliduje z Konstytucją (art. 7), co znajduje swój wyraz w orzecznictwie sądowoadministracyjnym,[27] jak się wydaje nieznanym zarówno projektantom planów, jak i uchwalającym je radom gmin,

– wymagań stanowiących treść wspomnianych planów przeważnie operuje kryteriami pozbawionymi dostatecznej precyzji, co może prowadzić do stanu niepewności prawnej.

11. W istocie kluczowa funkcja planu miejscowego w zakresie ochrony środowiska polega na określeniu przeznaczenia oraz (sposobu – A.L.) zagospodarowania terenu, chociaż wspomnianemu celowi może służyć również wiele innych rozwiązań wyznaczających treść wspomnianego dokumentu. Warto też przypomnieć, że plan miejscowy musi m.in. uwzględniać wymagania ochrony środowiska, nie tylko wynikające z art. 72 oraz 73 p.o.ś.[28] Określenie wspomnianego przeznaczenia może wymagać rozstrzygnięcia wysoce kolizyjnych interesów. Oczekiwania potencjalnych inwestorów, właścicieli nieruchomości oraz innych podmiotów prawa mogą bowiem być diametralnie rozbieżne, zaś przestrzeń, w której miałyby one być realizowane, jest ograniczona.[29] Co więcej, kolizja ta może zachodzić m.in. w odniesieniu do takich rodzajów przeznaczenia, które są celem publicznym.[30] Tytułem przykładu można wskazać na konflikt pomiędzy potrzebami w zakresie ochrony wyróżniających się elementów przyrodniczych oraz tymi, które dotyczą wydobywa-

26 Tytułem przykładu można wskazać, że uchwała Nr 44/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Watoły w Siemianowicach Śląskich (Dz.Urz. Woj. ŚL. Nr 114, poz. 2182) przewiduje, że „z uwagi na ochronę środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego" (...) dla wszystkich terenów i działek niezależnie od ustaleń zdefiniowanych dla poszczególnych przeznaczeń obowiązującymi w zakresie ochrony środowiska są wymogi wynikające z obowiązujących przepisów związanych z ochroną środowiska (§ 10 ust. 1 pkt 2). Dla odmiany uchwała Nr XIII/120/2015 Rady Gminy Zawoja z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Zawoja dla obszaru wsi Zawoja (Dz.Urz. Woj. Małop. 2015, poz. 8355) przewiduje, że w celu zachowania wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych terenu objętego planem nakazuje się przestrzeganie zasad ochrony i kształtowania środowiska we wszelkich zamierzeniach inwestycyjnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi (§ 5 ust. 1).

27 Zob. wyrok NSA z dnia 28 września 2012 r., II OSK 1598/12.

28 Zob. np. § 25 uchwały Nr XVII/183/16 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego, Dz.Urz.Woj.Śl. 2016, poz. 2182 ze zm.

29 Zob. P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012.

30 Zob. A. Fogel, Dopuszczalność wprowadzania ograniczeń w zagospodarowaniu terenu w planie miejscowym – z uwagi na ochronę środowiska, [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, Prawo ochrony środowiska z procesie inwestycyjno-budowlanym, Warszawa 2015, s. 92 i nast.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.14

nia znajdujących się tam złóż kopalin objętych własnością górniczą. W istocie rozstrzygnięcia te nabierają charakteru uznaniowego, chyba że ustawa stanowi inaczej.

12. Słabość planowania przestrzennego polega m.in. na braku instrumentów prawnych wymuszających dostosowanie planu miejscowego do tych uwarunkowań, które zaistniały już po jego uchwaleniu. Obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest dokonywanie analiz aktualności planów miejscowych, a następnie przekazywanie ich wyników radzie gminy, co najmniej raz w czasie trwania kadencji. Dezaktualizacja planu powoduje, że rada gminy ma obowiązek podjęcia działań zmierzających do jego zmiany, jednakże nie ma żadnej sankcji z tytułu uchybienia temu obowiązkowi. Przykładem mogą być przepisy nakazujące ujawnianie złóż kopalin w studiach[31] oraz planach miejscowych (zob. także art. 72 ust. 1 pkt 2 p.o.ś.). Co prawda, ustawa przewiduje mechanizmy wymuszające aktualizację studiów, jednakże nie pociąga to za sobą obowiązku sporządzenia (aktualizacji) planu miejscowego. Ustawodawca próbuje wprawdzie w pewnych sytuacjach traktować studium jako podstawę niektórych działań władczych organów państwa (zob. art. 7 p.g.g.[32]), tyle że rozwiązanie to z wielu powodów należy traktować jako ułomne.[33]

13. Powstaje pytanie, jakie są przestrzenne „granice" planu miejscowego. *Verba legis* odnosi się on do „terenu" w granicach określonych uchwałą rady gminy, chociaż ustawodawca zdaje się zamiennie używać określeń „teren", „obszar" oraz „nieruchomość" (zob. np. art. 15 ust. 2 u.p.z.p.). „Teren" nie doczekał się definicji ustawowej, a jego potoczne rozumienie zdaje się korespondować z określeniem „nieruchomość gruntowa" (część takiej nieruchomości, zespół nieruchomości lub ich części). Niestety, ustawowa definicja „nieruchomości gruntowej" nie odpowiada aktualnym potrzebom. Stosownie bowiem do art. 46 § 1 k.c. „nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej (grunty)". „Powierzchniowe" granice tak rozumianej nieruchomości są stosunkowo proste do ustalenia.[34] Oczywiste jest jednak, że prawne pojęcie nieruchomość gruntowa nie może ograniczać się tylko do „powierzchniowego" wycinka skorupy ziemskiej. Z pozoru problem ten rozstrzyga art. 143 k.c., wedle którego „w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią", co nie uchybia prawom do wód (art. 143 k.c.) oraz złóż niektórych kopalin (art. 10 p.g.g.). *De lege lata* trudno natomiast odpowiedzieć na pytanie, w drodze jakich przesłanek ustalać wspomniane „społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu",

31 Uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

32 Wedle którego w razie braku planu miejscowego przesłanką stanowiska organu gminy jako współdziałającego w podejmowaniu przewidzianych prawem geologicznym i górniczym decyzji zezwalających na podejmowanie regulowanej nim działalności jest wspomniane studium.

33 Chociażby dlatego, że treść tego dokumentu pozostaje bez znaczenia z punktu widzenia podejmowania innych rozstrzygnięć, np. dotyczących procesu inwestycyjnego. Przykładem może być decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań.

34 Chociaż w praktyce mogą być niezwykle sporne.

zwłaszcza nie objętego ani planem miejscowym, ani żadnymi szczególnymi formami gospodarowania. Co więcej, wspomniane przeznaczenie może ulegać zmianom, trudno zaś zakładać, by pociągały one za sobą zmianę granic przestrzennych nieruchomości, nie wykluczając skutku nacjonalizacyjnego. Brak jednak podstaw, by zakładać, że plan miejscowy miałby obejmować terytorium gminy (w praktyce – wnętrze skorupy ziemskiej) znajdujące się poniżej nieruchomości gruntowych. Wyjątek dotyczy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego terenów górniczych,[35] sporządzanych na podstawie art. 104 p.g.g. Odpowiedź na postawione wyżej pytanie bynajmniej nie ma waloru wyłącznie teoretycznego. Co prawda, niektóre plany miejscowe podejmują próby definicji objętych nimi „terenów", tyle że w praktyce są one bezwartościowe.[36] Warto natomiast zwrócić uwagę, że zdaniem NSA przestrzeń znajdująca się w granicach „terenu zamkniętego" obejmuje również wnętrze skorupy ziemskiej, z czym jednak trudno się pogodzić.[37]

14. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a zatem powszechnie obowiązującym (w przewidzianych nim granicach przestrzennych) przepisem prawa, co należy uznać za czynnik wzmacniający jego funkcję. Pociąga to za sobą daleko idące konsekwencje. Przede wszystkim powinien on być redagowany w sposób korespondujący z wymaganiami odnoszącymi do aktów normatywnych. Dotyczy to zarówno formalnej konstrukcji takiego aktu, jak i jego wymagań merytorycznych. Przede wszystkim odnosi się to do terminologii wspomnianego planu. Musi ona być dostatecznie jednoznaczna. Niedopuszczalne jest powtarzanie w planie rozwiązań przewidzianych aktami normatywnymi wyższej rangi, zwłaszcza zaś ustawami. Nie wolno również ich modyfikować.

15. Można niekiedy spotkać się z poglądem, że tylko organa gminy są powołane do interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.[38] Ocena ta nie ma jednak żadnego umocowania normatywnego i jest rażąco błędna. Przede wszystkim żadna norma prawna nie powierza wspomnianym organom gmin (zwłaszcza organom wykonawczym) tego rodzaju kompetencji. Wykładni pra-

35 Stosownie do art. 6 pkt 15 p.g.g. terenem górniczym „jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego".

36 Zob. np. § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały Nr 711/XLIII/05 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec, Dz.Urz.Woj.Śl. 2004 Nr 126, poz. 3159 ze zm., gdzie przez teren „rozumie się obszar wyznaczony na rysunku zmiany fragmentu planu liniami rozgraniczającymi (...)". Podobnie przewiduje § 3 pkt 8 uchwały Nr XVII/183/16 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego, Dz.Urz.Woj.Śl. 2016, poz. 2182 ze zm.

37 Zob. postanowienie NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., II OW 43/11 z krytyczną glosą A. Lipińskiego, Casus 2012 nr 64, s. 60 i nast.

38 Zob. J. Murzydło, Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, „Finanse Komunalne" 2013, nr 3, s. 45 i nast.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.14

wa w procesie jego stosowania dokonuje bowiem ten, kto je stosuje.[39] Co prawda, w odniesieniu do planów miejscowych niekiedy w tym zakresie właściwe są organy gmin (zob. np. art. 7 p.g.g.), najczęściej właściwe będą jednak inne organy administracji (np. regionalny dyrektor ochrony środowiska jako organ właściwy do podejmowania niektórych decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań) czy też sądy administracyjne. Nie jest natomiast tajemnicą, że wygodnictwo pozagminnych organów administracji powoduje, że zasięgają one stanowiska organów wykonawczych gmin co do zgodności zamierzonej decyzji z planem miejscowym, uchylając się od dokonywania własnych ocen w tym zakresie. Praktyka ta nie ma żadnego uzasadnienia w prawie, a w dodatku może być niebezpieczna. Nie jest bowiem tajemnicą, że z wielu powodów gminy mogą być przeciwne podejmowaniu zgodnych z planami miejscowymi decyzji dotyczących ich terytoriów, a w konsekwencji formułowane przez nie opinie dotyczące zgodności zamierzonej działalności z planem miejscowym mogą być nieobiektywne. Oczywiście nie ma przeszkód, by ocenę organu wykonawczego gminy traktować jako dowód w sprawie (art. 78 k.p.a.), tyle że musi on podlegać krytycznej ocenie orzekającego (art. 80 k.p.a.). Trafnie też przyjmuje się, że wykładnia planu miejscowego powinna odbywać się z zastosowaniem metod właściwych dla wykładni aktów normatywnych.[40] Oznacza to, że akt ten musi być interpretowany tak, jak każdy inny przepis prawa.

16. Zasadą jest też, że dotyczące objętej nim przestrzeni decyzje muszą być z takim planem zgodne, chyba że ustawa stanowi inaczej. Rozwiązanie to znajduje swe rozwinięcie w niektórych ustawach, czego przykładami mogą być chociażby:

– prawo budowlane,
– ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[41] (art. 80).

Sankcją z tytułu braku wymaganej zgodności jest nieważność decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

17. Z punktu widzenia tematu kluczowa funkcja planu miejscowego polega na określeniu przeznaczenia (dozwolonego sposobu wykorzysta) objętego nim terenu (zob. art. 4 u.p.z.p.). Nie ma przeszkód, by przeznaczenie tego samego tere-

39 Tak trafnie: J. Kaczor, Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 10, s. 35.
40 Tak trafnie: H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, 2013 (komentarz do art. 14, teza 15); Z. Niewadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, s. 151 oraz NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2016 r., II OSK 2775/14. Por. M. Szewczyk, Prawo gospodarowania przestrzenią, rozdz. 2.1.
41 Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.

nu było różne, musi ono natomiast być określone jednoznacznie.[42] Ma to największe znaczenie z punktu widzenia tematu i co do zasady wyznacza również wymagania w zakresie ochrony środowiska, przede wszystkim rozumianej jako jego racjonalne wykorzystywanie. Praktyka stosowania wymagań określających treść planów miejscowych niestety nasuwa sporo uwag krytycznych. Przede wszystkim zasadą jest, że:

– sporządzenie planu miejscowego (co do zasady) nie jest obowiązkowe. O ile ustawa nie nakazuje jego sporządzenia, jego powstanie będzie uzależnione od uznania rady gminy.[43] Może ona odmówić jego sporządzenia. Nie istnieją instrumenty prawne przymuszające ją do tego, a w konsekwencji rozwiązania, które mogą być przedmiotem planu, pozostają pustą literą prawa,
– rada gminy samodzielnie rozstrzyga o treści planu,[44] w konsekwencji nie jest ona związana wnioskami w tej kwestii.

18. Problemem jest ukształtowanie planu w sposób, który umożliwi na objętym nim terenie realizację określonych zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Z różnych powodów rada gminy może nimi nie być zainteresowana. Co prawda, ustawa z dnia 27 marca 2003 r. zawiera rozwiązania pozwalające (teoretycznie rzecz biorąc) na osiągnięcie tego celu, tyle że z wielu powodów nie są one skuteczne. Tak więc w świetle art. 39 ust. 4-5 w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się:

– ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,
– programy określające tzw. zadania rządowe, przyjęte w drodze rozporządzenia Rady Ministrów,
– inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa,

tyle że w praktyce wymagania te przeważnie pozostają martwą literą prawa. Dość wspomnieć, że wprawdzie plan województwa jest wiążący dla planu miejscowego, jednakże procedury zmierzające do wdrożenia opisanych wyżej instrumentów mogą trwać niesłychanie długo. Co więcej, zarówno Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, jak i plany wojewódzkie powstały znacznie później niż większość planów miejscowych.

19. Warto również zwrócić uwagę, że:

42 Tak trafnie m.in.: P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Komentarz. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2014, s. 162 i nast.
43 Do rzadkości należą przepisy nakazujące sporządzenie planu miejscowego.
44 Samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem plan miejscowy musi uwzględniać określone ustawami rozstrzygnięcia (niektóre inne zależności) wiążące dla jego treści.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.14

- procedura sporządzania planów miejscowych jest dość skomplikowana, a przez to długotrwała i kosztowna, co bywa kolejnym czynnikiem zniechęcającym rady gmin do jej podejmowania,
- nie do rzadkości należą sytuacje, w których rada gminy uzurpuje sobie kompetencje Parlamentu i rozstrzyga w planie miejscowym o sprawach, które objęte są zasadą wyłączności ustawy i nie mogą być przedmiotem wspomnianych planów,
- z perspektywy gminy trudno jest ocenić potrzeby publiczne o charakterze ponadgminnym, zwłaszcza że mogą one kolidować z bieżącymi interesami gminy,
- lokalizacja wielu przedsięwzięć uznanych za szczególnie doniosłe z punktu widzenia interesów państwa następuje z wyłączeniem systemu planowania przestrzennego, czego wyrazem są ustawy poświęcone określeniu szczególnych zasad ich realizacji,[45] co m.in. jest dowodem paraliżu mechanizmów uwzględniania w planach miejscowych interesu publicznego o charakterze ponadgminnym; co gorsza, rozwiązania przewidujące „szczególne zasady" realizacji niektórych przedsięwzięć bywają krzywdzące dla właścicieli nieruchomości. Pozwalają one wprawdzie na podjęcie decyzji zezwalającej na realizacje określonego przedsięwzięcia z wyłączeniem wymagań dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego (a zatem bez względu na treść istniejącego planu miejscowego), co obejmuje również wyłączenie systemu roszczeń odszkodowawczych z tytułu braku możliwości wykorzystania nieruchomości w sposób zgodny z planem miejscowym.

20. Z wielu powodów liczne plany miejscowe cechują się istotnymi wadami, zarówno o charakterze materialnoprawnym, jak i procesowym. Objęcie planów miejscowych kontrolą sądowoadministracyjną pozwala na identyfikację przynajmniej niektórych uchybień określonych przez ustawodawcę jako „istotne naruszenie zasad sporządzania (...) planu miejscowego" (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Co prawda, znacze-

45 Zob. ustawy: z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.; z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 ze zm.), z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2009 r. Nr 42, poz. 340 ze zm.); z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2014 r., poz. 1501 ze zm.); z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 880 ze zm.); z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 988 ze zm.); z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2011 r. Nr 135, poz. 789 ze zm.); z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 125 ze zm.). Ocena tych rozwiązań wykracza poza ramy tematu. Nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że jedną z ich konsekwencji jest dezintegracja systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zob. T. Bąkowski, K. Kaszubowski, Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy, [w:] Przestrzeń i nieruchomość jako przedmiot prawa administracyjnego, Publiczne prawo rzeczowe, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2012, s. 263 i nast.

nie określenia „zasady" może budzić wątpliwości związane z ustaleniem, czy chodzi tu o wymagania proceduralne (tryb powstawania), czy merytoryczne. Skoro ustawodawca przeciwstawia wspomniane „zasady" wymaganiom dotyczącym „trybu" sporządzania planów miejscowych, to wypada przyjąć, że pierwsze z tych określeń odnosi się do wymagań o charakterze materialnoprawnym, czyli wyznaczających treść wspomnianych dokumentów.[46] Istotne naruszenie wspomnianych „zasad" pociąga za sobą nieważność uchwały rady gminy, w całości lub w części. Trafnie orzecznictwo przyjmuje, że tylko takie rozwiązania, które dezintegrują postanowienia całego planu miejscowego, powodują nieważność całej uchwały planistycznej. W konsekwencji nie można wykluczyć, że nieważnością dotknięta będzie tylko część planu.[47] Z kolei naruszenie rozumianych w ten sposób zasad nie musi mieć charakteru istotnego.[48]

21. Szczegółowa analiza wymagań ukształtowanych wszystkimi planami miejscowymi nie jest możliwa, przede wszystkim ze względu na ich ogromną liczbę. Zwraca natomiast uwagę niestaranna, nie odpowiadająca kryteriom, jakim powinien odpowiadać akt normatywny, terminologia wspomnianych planów, przede wszystkim operująca wyjątkowo niedookreślonymi pojęciami.[49] Przykładami wadliwych rozwiązań niektórych planów miejscowych,[50] wykazanych przez sądy administracyjne, czy też stwierdzonych w toku nadzoru sprawowanego przez wojewodów, mogą być:

- przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze bez wymaganej zgody właściwego organu,[51]
- uzależnienie w planie miejscowym określonych rozwiązań od zgody właściciela nieruchomości,[52]
- pominięcie w planie miejscowym całej strefy ochronnej cmentarza,[53]
- przeznaczenie terenu pod zabudowę zagrodową z agroturystyką z jednoczesnym wprowadzeniem zakazu realizacji budynków inwentarskich,[54]
- ignorowanie ustawowego nakazu zapewnienia potrzeb w zakresie wydobywania kopalin ze złóż i wprowadzanie zakazu wydobywania kopalin,[55]

46 Tak trafnie wyrok z dnia 9 marca 2016 r., II S.A./Go 1024/15.
47 Wyroki z dnia 8 lipca 2014 r., II S.A./Kr 693/14; z dnia 17 lipca 2014 r., I S.A./Wr 1503/14; z dnia 7 marca 2014 r., II OSK 207/14.
48 Wyrok z dnia 13 maja 2014 r., II S.A./Wr 164/14.
49 Zob. J. Kaczor, Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, s. 21 i nast.
50 Częściowo odnoszą się one do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.
51 Wyrok z dnia 20 marca 2015 r., II S.A./Kr 85/15.
52 Wyrok z dnia 12 maja 2015 r., II S.A./Ol 1/15.
53 Wyrok z dnia 16 grudnia 2014 r., II S.A./Wr 564/14.
54 Wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., II S.A./Rz 589/14.
55 Wyrok z dnia 20 maja 2015 r., II OSK 294/15. Nie sposób zakładać, by obowiązek zapewnienia w planie miejscowym aktualnych i przyszłych potrzeb eksploatacji złóż kopalin określony w art. 71 p.o.ś. był spełniony w drodze stwierdzenia, że „Wszystkie obszary objęte planem leżą w granicach udokumentowanych złóż węgla kamienne-

– wprowadzanie dla części złoża ograniczeń w zakresie sposobu i wielkości wydobywania kopaliny, w dodatku w sposób rzutujący na właściwość organów koncesyjnych,[56]

– pomijanie obowiązkowych elementów planu, a jednocześnie wprowadzanie do niego nakazów znajdujących swe podstawy w aktach normatywnych w ogóle nie odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego,[57]

– ignorowanie istnienia (w granicach gminy objętej planem) złóż kopalin i to w dodatku takich, które udokumentowano już dawno temu i nie sposób zakładać, że rada gminy nie ma świadomości ich istnienia,[58]

– wprowadzanie niemożliwych do spełnienia ograniczeń w zakresie wydobywania kopalin[59]

– wprowadzanie rozwiązań kształtujących właściwość organów administracji,[60]

– powtarzanie rozwiązań przewidzianych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa,

– odesłanie w tekście do przepisów (planu), które w ogóle nie mają zastosowania w sprawie,[61]

– uchwalenie planu miejscowego dla terenu większego, niż określony w uchwale inicjującej procedurę planistyczną oraz pominięcie informacji wynikających z map zagrożenia powodziowego,[62]

– rozbieżność pomiędzy częścią tekstową oraz graficzną planu w odniesieniu do granic terenów (obiektów) podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów (w części tekstowej granice te określono jako „orientacyjne", na rysunku jako obowiązujące ustalenia planu) oraz sprzeczność z przepisami powszechnie obowiązującymi,[63]

go wraz z kopaliną towarzyszącą-metanem" (§ 27 uchwały Nr XVII/183/16 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego, Dz.Urz.Woj.Śl. 2016, poz. 2182 ze zm.).

56 Wyroki: z dnia 29 maja 2013 r., II OSK 2675/12; z dnia 21 lipca 2016 r., II OSK 3069/15.

57 Wyrok z dnia 13 stycznia 2016 r., II OSK 2880/14.

58 Zob. uchwałę Nr 711/XLIII/05 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec, Dz.Urz.Woj.Śl. 2004 Nr 126, poz. 3159 ze zm.

59 Zob. § 6 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz nast. uchwały nr 123/X/11 Rady Miasta Żory z dnia 14 lipca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żory, Dz.Urz. Woj. Śl. Nr 230, poz. 3924.

60 Zob. powołaną uchwałę Nr 711/XLIII/05 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec.

61 Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4131.188.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 2 grudnia 2015 r., Dz.Urz. Woj. Śl. 2015, poz. 6354.

62 Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4131.1.90.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 27 listopada 2015 r., Dz.Urz. Woj. Śl 2015, poz. 6272.

63 Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4131.1.88.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 3 grudnia 2015 r., Dz.Urz. Woj. Śl. 2015, poz. 7143.

– istotne naruszenie wymagań określających treść planu miejscowego.[64]

22. Innymi przykładami mogą być:

– zakaz odprowadzania do kanalizacji ścieków oraz wód opadowych i roztopowych, które nie spełniają obowiązujących norm czystości;[65] problematyka tzw. zbiorowego odprowadzania ścieków jest przedmiotem regulacji odrębnej ustawy i brak jakichkolwiek podstaw prawnych do regulowania tej materii w drodze planu miejscowego,

– zakaz składowania i utylizacji odpadów oraz gospodarowania nimi w sposób niezgodny z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach;[66] przede wszystkim powołana tu ustawa nie obowiązywała w dacie uchwalenia planu, a ponadto nie sposób ustalić na czym miałaby polegać istota wspomnianej tu „utylizacji", jako że określenie to nie jest znane prawu. Jedną z podstawowych zasad ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[67] jest natomiast nakaz postępowania z odpadami wyłącznie w sposób nią określony,

– nakaz przestrzegania zasad ochrony i kształtowania środowiska we wszystkich zamierzeniach inwestycyjnych, zgodnie z przepisami odrębnymi, a także zakazy: grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m, od linii brzegu, jak również zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.[68]

Analiza co najmniej niektórych planów miejscowych prowadzi natomiast do wniosku, że wymagania znajdujące się w rozdziałach poświęconych „ochronie środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego" zawierają również:

– bezwartościowe stwierdzenia typu „na obszarze planu nie występują obiekty i obszary chronione na mocy ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych";[69] nasuwa się zatem pytanie o merytoryczną wartość takiego „stwierdzenia", zwłaszcza że wspomniane formy ochronne mogą zostać utworzone po wejściu planu w życie,

64 Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4231.1.94.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 4 grudnia 2015 r., Dz.Urz. Woj. Śl. 2015, poz. 6621.

65 Zob. § 10 ust. 1 pkt 1 lit. „g" uchwały nr XXIII/391/12 Rady Miasta Chorzów z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Chorzów dla części obszaru gminy Chorzów położonego w rejonie ulicy Siemianowickiej, Dz.Urz. Woj. Śl. 2012, poz. 3138 ze zm.

66 Zob. § 10 ust. 1 pkt 4 uchwały Nr XLVI 929/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulic Kadeckiej i Siemianowickiej, Dz.Urz. Woj. Śl. 2014, poz. 3975.

67 Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

68 Zob. § 5 ust. 1 oraz ust. 4 zd. 2 powołanej uchwały Nr XIII/120/2015 Rady Gminy Zawoja z dnia 26 listopada 2015 r. Przytoczone tu zakazy dotyczące wód stanowią niedopuszczalną modyfikację art. 27 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.

69 Zob. np.: § 9 uchwały Nr XLI/776/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulic ks. Piotra Skargi, Tadeusza Kościuszki i Katowickiej, Dz.Urz. Woj.Śl. 2014, poz. 927. § 9 powołanej uchwały XLVI/929/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 26 czerwca 2014 r.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.14

– zakaz realizacji przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko,[70] który wprawdzie może być uzasadniony, tyle że staje się przeszkodą w realizacji niektórych zadań własnych gminy, jak i innych związanych z zabudową miejską,

– stwierdzenie, że „w planie, z uwagi na ochronę środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (...) dla wszystkich terenów i działek niezależnie od ustaleń zdefiniowanych dla poszczególnych przeznaczeń obowiązującymi w zakresie ochrony środowiska są wymogi wynikające z obowiązujących przepisów związanych z ochroną środowiska i przyrody";[71] pokrętna stylistyka tego przepisu może uzasadniać ocenę, że intencją rady gminy jest uznanie mocy powszechnie obowiązujących wymagań ustawowych dotyczących ochrony środowiska i przyrody,

– odnoszący się do ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem nakaz stosowania paliw ekologicznych, o niskiej zawartości związków siarki i popiołu[72] czy też nakaz stosowania czystych nośników energii[73] przede wszystkim brak normatywnej definicji „paliwa ekologicznego", nie wiadomo co to znaczy „niska zawartość", jakie wskaźniki mają charakteryzować „czysty" nośnik energii, a wreszcie rozwiązaniu temu można postawić zarzut wykroczenia poza materię planistyczną,

– dopuszczenie do stosowania systemów grzewczych innych niż zdalaczynne bądź zasilane ze źródeł energii odnawialnej, o ile spełniają kryteria energetyczne i emisyjne na znak bezpieczeństwa ekologicznego;[74] problem w tym, że polskiemu systemowi prawa nie jest znane pojęcie „znak bezpieczeństwa ekologicznego"; znak ten jest nadawany przez jeden z instytutów naukowo-badawczych.

Odpowiedź na pytanie, dlaczego plany miejscowe (a także studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin) cechują się sygnalizowanymi wyżej usterkami, wykracza poza ramy opracowania. Można jednak zakładać, że jej przyczynami są przede wszystkim:

– przekonanie organów gmin o swojej omnipotencji,

70 Zob. § 10 ust. 1 pkt 1 lit. „j" powołanej uchwały Nr XLVI/776/14 Rady Miasta Chorzów.
71 Zob. § 10 ust. 1 pkt 2 powołanej uchwały Nr 44/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 marca 2011 r.
72 Zob. § 10 ust. 2 powołanej uchwały Nr 44/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 marca 2011 r. oraz § 10 ust. 2 oraz ust. 5 powołanej uchwały Nr L/12044/06 Rady Miasta Chorzów.
73 Zob. § 8 ust. 2 uchwały Nr L/1044/06 Rady Miasta Chorzów z dnia 5 października 2006 r. w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Chorzów dla części obszaru gminy Chorzów położonego w rejonie ulic Marii Skłodowskiej-Curie, Rodziewiczówny i Pl. Św. Jana, Dz.Urz. Woj.Śl. 2006 Nr 153, poz. 4879.
74 Zob. § 5 ust. 5 uchwały Nr XXXVIII/748/2009 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 29 września 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołowa, Dz.Urz. Woj. Śl. 2009 Nr 205, poz. 3757.

- brak dostatecznej znajomości (projektanci planu,[75] organy uczestniczące w procedurze powstawania planu, organ stanowiący gminy) przepisów prawa regulujących treść wspomnianych dokumentów oraz procedury ich sporządzania,
- uleganie projektantów planu naciskom ze strony organów wykonawczych gmin,
- bierność oraz ignorancja organów stanowiących gmin.

Co prawda, stosownie do art. 90 i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[76] wojewoda bada zgodność uchwał rady gminy z prawem, tyle że skuteczność tego instrumentu bywa problematyczna, przede wszystkim ze względu na ogromną liczbę takich aktów.

Wiele rozwiązań planu miejscowego wpływających na stan środowiska (w tym wykorzystywanie jego elementów) może zostać ukształtowanych w procedurze powstania wspomnianego dokumentu, w tym w wyniku tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 i nast. ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko). Omówienie związanych z tym szczegółów wykracza poza ramy tematu.

75 Pomimo że muszą oni legitymować się stosownymi kwalifikacjami zawodowymi w zakresie gospodarki przestrzennej (art. 5 u.pz.p.). W istocie oznacza to, że projektowanie aktów prawa miejscowego powierzono osobom, które nie muszą legitymować się wiedzą z zakresu prawa.

76 Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.14

Aleksander Lipiński

THE LOCAL DEVELOPMENT PLAN AS THE INSTRUMENT OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Keywords: Local development plan, environmental protection, act of local law, some errors od local development plans

The primary function of the local development (spatial) plan is to determine the destination of the area covered by it, including various destinations of its individual fragments. Such plan is the act of local law, generally applicable on a given territory. Consequently, it becomes the basis for many decisions relating to the use of the real estates, which also means that it becomes an instrument of environmental protection. Detailed requirements of the legal system of environmental protection frequently stipulate that decisions determining the scope and manner of such protection must be in accordance with the local development plan. In fact, local development plan while specifying the destination of the covered area, also determines the legal scope and use of the environment. In practice, these requirements function only to a limited extent. This is because:

- as a principle, adopting the local development plan is not compulsory, and as a result of a complex and expensive planning procedure only a part of the country territory is covered by such plans,
- many local plans have numerous failures, primarily because of the conflict with the acts of parliament defining the detailed requirements to be met by such plans or because of the use of extremely imprecise terminology,
- there is no effective mechanism for implementing the solutions of the public interest of a supracommunal character to the local development plans. For certain types of investments, this problem is solved by specific acts of law defining the detailed rules for the implementation of projects covered by them, while excluding requirements of spatial planning system.

Bibliografia:

Bukowski Z., Czech E.K., Karpus K., Rakoczy B., Prawo ochrony środowiska. Komentarz. Warszawa 2013.

Bukowski Z., Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009.

Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008.

Dobrowolski G. (red.), Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, Katowice 2016.

Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A., Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, Warszawa 2015.

Górski M., Pchałek M., Radwecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011.

Izdebski H., Zachariasz I., Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013.

Kaczor J., Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, „Samorząd Terytorialny" 2007 nr 10.

Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012.

Kwaśniak P., Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012.

Murzydło J., Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, „Finanse Komunalne" 2013, nr 3.

Niewiadomski Z. (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2015.

Niznik-Dobosz I. (red.), Przestrzeń i nieruchomość jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, Warszawa 2012.

Sosnowski P., Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Komentarz. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2014.

Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2016.

Zimmerman J. (red.), Przestrzeń w prawie administracyjnym, Warszawa 2013.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.14

Ryszard Mikosz[1]

Ochrona przyrody na obszarach wiejskich. Zagadnienia wybrane

1. Ochrona przyrody jest przedsięwzięciem złożonym i wielopłaszczyznowym. Dlatego też regulacja prawna jej dotycząca jest stosunkowo rozległa i zamieszczona została w wielu różnych aktach prawnych. Jej trzon stanowi jednak bez wątpienia ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.[2] W akcie tym, już w art. 2 ust. 1, zamieszczone zostało unormowanie, które może uchodzić za swego rodzaju definicję „ochrony przyrody". Stanowi on bowiem, w początkowym fragmencie, że ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody.[3]

2. Treść cytowanego przepisu potwierdza tezę, że zagadnienie jest niezwykle rozległe. Oczywiste jest więc, że w założonych ramach opracowania niepodobna omówić wszystkich związanych z nim wątków. Nie bez przyczyny zatem już w tytule opracowania zawarty został zwrot „zagadnienia wybrane". Jego przedmiot ograniczony został bowiem w istocie rzeczy do próby poszukiwania odpowiedzi na dwa pytania. Pierwsze z nich dotyczy tego, czy regulacja prawna dotycząca ochrony przyrody ma charakter niejako uniwersalny, czy też zawiera instrumenty specyficzne odnoszące się tylko do obszarów wiejskich, albo też czy poszczególne instrumenty nią regulowane ulegają modyfikacji, w przypadku, gdy odniesione one zostają do tych obszarów. Druga kwestia, której dotyczyć będą dalsze uwagi, zamyka się z kolei w pytaniu, czy regulacja prawna dotycząca ochrony przyrody została tak ukształtowana, że może być postrzegana jako realizująca zasadę zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów wiejskich.

---

1 Uniwersytet Śląski.

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.; w toku dalszych uwag ustawa ta powoływana będzie jako u.o.p.

3 W dalszej części art. 2 ust. 1 u.o.p. wymienione zostały wspomniane „zasoby, twory i składniki przyrody żywej i nieożywionej", która to lista obejmuje w dziewięciu punktach kolejno: dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby, rośliny, zwierzęta i grzyby objęte ochroną gatunkową, zwierzęta prowadzące wędrowny tryb życia, siedliska przyrodnicze, siedliska zagrożone wyginięciem rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, twory przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalne szczątki roślin i zwierząt, krajobrazu, zieleń w miastach i wsiach oraz zadrzewienia. Tylko na marginesie odnotować wypada, że niektóre użyte w art. 1 ust. 2 u.o.p. pojęcia doczekały się definicji ustawowej, co dotyczy „siedliska przyrodniczego" (art. 5 pkt 17 u.o.p.), krajobrazu (art. 5 pkt 2e u.o.p.). Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.15

3. Rozważając pierwsze z sygnalizowanych wyżej zagadnień, w punkcie wyjścia odnotować trzeba, że trudności w tym zakresie pojawiają się już przy próbie ustalenia znaczenia pojęcia „obszary wiejskie". Mimo bowiem, że zwrot ten obficie występuje w języku prawnym,[4] trudno byłoby w aktach prawnych, które do niego nawiązują znaleźć jego jedną – powszechnie przyjmowaną – definicję. Sprawę dodatkowo komplikuje fakt, że pojęcie „obszary wiejskie" nie występuje w przepisach ustawy o ochronie przyrody. Używany jest w niej natomiast termin „wieś", który wszak również nie został bliżej sprecyzowany. Pojawia się on zresztą tylko w trzech przepisach[5] ustawy o ochronie przyrody, a mianowicie art. 2 ust. 1 pkt 8, art. 2 ust. 2 pkt 5 oraz w art. 81.

4. Spośród wspomnianych przepisów szczególnie istotne znaczenie wydają się mieć dwa pierwsze. Artykuł 2 u.o.p. określa bowiem, o czym była już częściowo mowa wyżej, zakres przedmiotowy i cele ochrony przyrody.[6] W ust. 1 przepis ten stanowi, że ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, w dalszej kolejności wymieniając w 9 punktach te składniki, w tym m.in. zieleń w miastach i wsiach oraz zadrzewienia. Regulacja zawarta w 2 ust. 2 u.o.p. określa z kolei „cele ochrony przyrody", wyliczając je w siedmiu punktach.[7] Z punktu 5. wynika zaś, że celem ochrony przyrody jest m.in. „ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień". Wspomniany wyżej art. 81 u.o.p. dotyczy natomiast kwestii dużo bardziej szczegółowej, a mianowicie uznania terenu za park gminny. Zgodnie z treścią tego przepisu, teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,[8] rada gminy może uznać za park gminny, jeżeli stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu – za zgodą właściciela.

5. Z art. 1 u.o.p. wynika, że ustawa określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu. Jeśli chodzi o formy ochrony, to ich katalog (jak się wydaje zamknięty) określony został w art. 6 ust. 1. Katalog ten obejmuje 10 punktów, które można próbować usystematyzować w trzy grupy. Ochrona ta

4 Co dotyczy także tytułów aktów prawnych, zarówno rangi ustawowej (por. np. ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz.U. z 2015 r., poz. 349), jak i podstawowej (por. np. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich, Dz.U. z 2009 r. Nr 53, poz. 436 ze zm.). Liczba aktów prawnych, w których tytułach znajduje się ten zwrot jest imponująca.

5 Jeśli nie liczyć przepisu art. 27a ust. 1 u.o.p., przyznającego określone kompetencje w zakresie dotyczącym obszaru Natura 2000 ministrowi „właściwemu do spraw rozwoju wsi".

6 Przepis ten został już wcześniej przywołany – por. w szczególności uwagi zawarte w przypisie 2. Przypomnieć można zatem tylko, że w art. 2 ust. 1 pkt 8 wymieniona została „zieleń w miastach i wsiach".

7 Wyliczenia zawarte w art. 2 ust. 1 i 2 wydają się mieć charakter zamknięty, gdyż w treści tych przepisów nie pojawia się zwrot „w szczególności".

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.

przyjmuje bowiem postać „obszarowej", indywidualnej[9] oraz gatunkowej. Spośród tych trzech grup najważniejsze znaczenie, z punktu widzenia rozpatrywanego zagadnienia, mają bez wątpienia formy ochrony obszarowej, wysunięte zresztą na czoło przez ustawodawcę. Są to (w kolejności wynikającej z ustawy) parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu oraz obszary Natura 2000. Tylko dla porządku odnotować trzeba, że ochrona indywidualna (obiektowa) obejmuje: pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne; oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Ochrona gatunkowa wreszcie jest ochroną roślin, zwierząt i grzybów.

6. Analiza zawartej w ustawie o ochronie przyrody regulacji prawnej dotyczącej form ochrony obszarowej prowadzi do wniosku, że ma ona charakter uniwersalny w tym znaczeniu, że ustawodawca – kreując reżim prawny dotyczący poszczególnych form – nie przywiązuje – w sensie formalnym – żadnego znaczenia do tego, jakiego rodzaju przestrzeń (miejska, wiejska) objęta zostaje poszczególnymi formami ochrony. Nie ulega jednak wątpliwości, że co do zasady w praktyce – w zdecydowanej większości przypadków – formy te będą obejmować obszary wiejskie. Konstatacja taka wynika przede wszystkim z przesłanek warunkujących utworzenie każdej ze znanych obowiązującemu porządkowi prawnemu formy ochrony obszarowej. Wystarczy w tym zakresie sięgnąć do przykładów dotyczących parków narodowych i rezerwatów przyrody. I tak – zgodnie z art. 8 ust. 1 u.o.p. – park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Z kolei w myśl art. 13 ust. 1 u.o.p., rezerwat przyrody obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi.[10] Nietrudno dostrzec, że wśród tych przesłanek wymienione zostały takie elementy (wartości), które trudno byłoby w znaczącej ilości znaleźć w przestrzeni objętej granicami miast, co potwierdzają przykłady zaczerpnięte z treści aktów tworzących parki narodowe.[11] Jeszcze bardziej okoliczność ta ujawnia się w przypadku

9 Terminy takie nie pojawiają się jednak w treści przepisów ustawy o ochronie przyrody.

10 Podobnie jest w przypadku pozostałych form ochrony obszarowej. Stosownie bowiem do treści art. 16 ust. 1 u.o.p., park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. W myśl z kolej art. 23 ust. 1 u.o.p., obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych. Zgodnie natomiast z art. 25 ust.1 u.o.p., sieć obszarów Natura 2000 obejmuje: obszary specjalnej ochrony ptaków, specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszary mające znaczenie dla Wspólnoty.

11 I tak z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2003 r. w sprawie Tatrzańskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2003 r. Nr 55, poz. 599) jasno wynika, że zdecydowaną większość tego Parku stanowią tereny położone

DOI: 10.15290/sia.2016.14.15

rezerwatów przyrody, o czym świadczy chociażby treść wydanego na podstawie art. 14 u.o.p. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów, typów i podtypów rezerwatów przyrody.[12] Analizując bowiem załącznik do tego rozporządzenia określający rodzaje i podtypy rezerwatów przyrody nietrudno dostrzec, iż w istocie rzeczy chodzi w tym przypadku w zasadzie wyłącznie o obszary, które mogą być położone jedynie w granicach gmin wiejskich.

7. Miejsce położenia określonej formy obszarowej ochrony przyrody może mieć jednak znaczenie dla jej reżimu ochronnego. Spostrzeżenie to dotyczy w szczególności parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu, co wiąże się ze sposobem, w jaki ustanawiany jest reżim prawny tych przestrzeni. O ile bowiem w przypadku parku narodowego i rezerwatu przyrody reżim ochronny wynika wprost z ustawy,[13] o tyle inaczej sytuacja wygląda odnośnie do parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu. Wtedy bowiem, w uchwałach tworzących oba wspomniane rodzaje form ochrony obszarowej, organ je tworzący, którym jest sejmik województwa, na podstawie odpowiednio art. 16 ust. 3 i 23 ust. 2 u.o.p., określa m.in. zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wybierając je spośród zakazów wymienionych w art. 17 ust. 1 u.o.p. (w przypadku parku krajobrazowego) oraz w art. 24 ust. 1 (w przypadku obszaru chronionego krajobrazu). Kryterium wyboru nie jest przy tym dowolne, gdyż mają to być zakazy „wynikające z potrzeb ochrony" obu tych rodzajów obszarów. Tytułem przykładu

w gminach wiejskich (Bukowina Tatrzańska, Kościelisko, Poronin), a tereny znajdujące się w granicach miasta Zakopane stanowią w Parku znikomy procent. Z kolei z treści § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1997 r. w sprawie Ojcowskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 1997 r. Nr 99, poz. 607) wynika, że Park ten położony jest wyłącznie w granicach gmin wiejskich (Jerzmanowice, Skała, Sułoszowa, Wielka Wieś, Zielonki).

12 Dz.U. z 2005 r. Nr 60, poz. 533. Na marginesie odnotować przy tym należy, że przywołane akty wydane zostały na podstawie nieobowiązującej już ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (ostatni tekst jedn. (Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079, ze zm.), zachowały jednak moc obowiązującą (por. art. 153 u.o.p.). Pod rządem aktualnego stanu prawnego parki narodowe tworzone mają być w drodze ustawy (por. art. 10 ust. 3 u.o.p. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r. Nr 224, poz. 1337), tym niemniej określenie i zmiana granic parku narodowego nastąpić musi w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określać powinno jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu (art. 10 ust. 1 u.o.p.). Rozwiązanie taki stanowi swego rodzaju kuriozum i doczekało się już zasadnej krytyki w literaturze (por. w szczególności A. Lipiński, Park narodowy jako forma ochrony przyrody. Krytyczna analiza stanu prawnego, [w:] Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych, Warszawa 2015, s. 149 i n. oraz K. Mordasiewicz-Toczyska, Prawne aspekty tworzenia, likwidacji i zmiany granic parku narodowego, [w:] Ochrona przyrody. Uwarunkowania prawne, organizacyjne, społeczne i intelektualne wykorzystywania jej zasobów, Warszawa 2015, s. 71 i n.

13 Został on określony przede wszystkim w art. 15 u.o.p. Trzeba jednak pamiętać, że stosownie do treści art. 18 ust. 1 u.o.p., m.in. dla parków narodowych i rezerwatów przyrody sporządza się i realizuje plan ochrony, który konkretyzuje niektóre zakazy ujęte w ustawie w sposób ogólny. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 3 u.o.p., plan taki powinien m.in. zawierać określenie działań ochronnych na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji tych działań (pkt 4), wskazanie obszarów i miejsc udostępnianych dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb i rybactwa oraz określenie sposobów ich udostępniania (pkt 5) oraz wskazanie miejsc, w których może być prowadzona działalność wytwórcza, handlowa i rolnicza (pkt 6). Szczegóły w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz.U. z 2005 r. Nr 94, poz. 794).

odnotować można w tym kontekście, że zgodnie z art. 17 ust. 1 u.o.p., w parku krajobrazowym mogą być wprowadzone zakazy: wylewania gnojowicy, z wyjątkiem nawożenia własnych gruntów rolnych (pkt 10) oraz prowadzenia chowu i hodowli zwierząt metodą bezściółkową (pkt 11). Nie zawsze odnosić się one będą do obszarów wiejskich, jednak w zdecydowanej większości przypadków taki właśnie stan rzeczy będzie miał miejsce.

8. Przechodząc z kolei do drugiej z sygnalizowanych na początku kwestii, zamykającej się w pytaniu, czy regulacja prawna dotycząca ochrony przyrody została tak ukształtowana, że może być postrzegana jako realizująca zasadę zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów wiejskich, należy w punkcie wyjścia odnotować, że sama zasada zrównoważonego rozwoju choć dostrzeżona przez ustawodawcę konstytucyjnego[14] nie doczekała się powszechnej definicji, mogącej – bez wątpliwości znaleźć zastosowanie w całym porządku prawnym. Co prawda bowiem w art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska[15] zamieszczona została definicja „zrównoważony rozwój",[16] ale odnosi się ona – formalnie rzecz biorąc – tylko do tej ustawy (co wynika ze zwrotu „Ilekroć w ustawie jest mowa o:", rozpoczynającego art. 3 p.o.ś.). Jest zatem kwestią dyskusyjną, czy można (trzeba) ją także brać pod uwagę w przypadku wykładni przepisów zawartych w innych aktach normatywnych, które nawiązują do „zrównoważonego rozwoju", zagadnienie to jednak ma charakter dyskusyjny, którego niepodobna w tym miejscu rozwinąć.[17]

14 Zasada ta wprost wymieniona została w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zamieszczonym w Rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita". Stosownie do treści tego przepisu, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Takie usytuowanie art. 5 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że zasadę zrównoważonego rozwoju traktować trzeba jako zasadę ustrojową, odnoszącą się do podstawowych zadań państwa, a jednocześnie określającą ochronę środowiska jako jedno z podstawowych zadań władz publicznych i obywateli (Z. Bukowski, Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska, Prawo i Środowisko z 2002 r., nr 4, s. 63-73. Por. także J. Stelmasiak, A. Wąsikowska, [w:] Prawo ochrony środowiska, J. Stelmasiak (red.), Warszawa 2010, s. 27). Trafne wydaje się również zapatrywanie przyjmujące, że zasada zróżnicowanego rozwoju ma charakter dyrektywalny, co oznacza, iż ma ona charakter wiążący dla wszystkich organów państwa, a zatem powinna być uwzględniania zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa, w tym ostatnim zakresie w toku wykładni przepisów prawa (tak materialnego, jak i procesowego), których treść budzi wątpliwości interpretacyjne (por. m.in.: P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 18; M. Górski, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011, s. 129-130. Stanowisko takie podzielił też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09, OTK-A z 2009 r., nr 5, poz. 66.

15 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 622); ustawa ta będzie dalej przywoływana jako p.o.ś.

16 Wynika z niej, że przez zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

17 Odnotować w tym kontekście trzeba, że czasem przepisy prawa wprost odsyłają do niej (por. np. art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.15

9. Istotniejszym problemem, na który trzeba zwrócić uwagę, jest bowiem okoliczność, że w ustawie o ochronie przyrody obok pojęcia „zrównoważony rozwój”,[18] pojawiają się także inne zwroty, a mianowicie „zrównoważone użytkowanie zasobów, tworów i składników przyrody”,[19] „zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej”[20] oraz „zrównoważone trwanie populacji gatunków i siedlisk przyrodniczych”.[21] Powstaje zatem najpierw pytanie, jak rozumieć te zwroty, następnie zaś, w jakiej relacji pozostają one do pojęcia „zrównoważony rozwój”. Próbując udzielić na nie odpowiedzi, odnotować trzeba, że w literaturze przedmiotu wymienione wyżej pojęcia traktowane są wręcz jako swego rodzaju synonimy,[22] albo też jako pozostające ze sobą w ścisłym związku.[23] Ostatnio przywołany pogląd zasługuje, jak się wydaje, na aprobatę. Nie sposób bowiem nie dostrzec, w jak bliskim związku pozostają pojęcia „zrównoważony rozwój” i „zróżnicowane użytkowanie”, chociażby ze względu na fakt, że to pierwsze wprost nawiązuje do „zachowania równowagi przyrodniczej[24] oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych”.[25]

10. Jeśli sygnalizowane ostatnio wątpliwości pozostawić na uboczu, to odnotować trzeba dalej, że mimo, iż pojęcie „zrównoważony rozwój”, pojawiło się w powszechnym użyciu relatywnie niedawno, doczekało się już olbrzymiej ilości wypowiedzi zarówno w literaturze,[26] jak i – w mniejszym stopniu – w orzecznictwie.[27] Nadal jednak brak jednolitego powszechnie aprobowanego stanowiska co do spo-

18 Zostało ono użyte w przywołanym już wyżej art. 16 ust. 1 u.o.p., określającym przesłanki tworzenia parku krajobrazowego. Nigdzie w ustawie nie została natomiast wymieniona „zasada zrównoważonego rozwoju”.

19 Zwrot ten występuje w przywołanym już wyżej art. 2 ust. 1 u.o.p., określającym zakres ochrony przyrody.

20 Zgodnie z art. 5 pkt 16 u.o.p., różnorodność biologiczna oznacza zróżnicowanie żywych organizmów występujących w ekosystemach, w obrębie gatunku i między gatunkami oraz zróżnicowanie ekosystemów. Przepis art. 3 u.o.p., określający środki, za pomocą których realizowane są cele ochrony przyrody wskazuje wśród nich m.in. realizację programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań. Program ten, którego projekt sporządza minister właściwy do spraw środowiska, zatwierdza Rada Ministrów w drodze uchwały (por. art. 111 u.o.p.).

21 Pojawia się on w definicji ustawowej pojęcia „integralność obszaru Natura 2000”, przez co należy rozumieć spójność czynników strukturalnych i funkcjonalnych warunkujących zrównoważone trwanie populacji gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla ochrony których zaprojektowano lub wyznaczono obszar Natura 2000.

22 Komentując treść art. 2 u.o.p. K. Gruszecki (Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz do art. 2, Wydanie III, LEX 2013, wydanie elektroniczne) stwierdza wręcz, że w przepisie tym doszło do odesłania przez ustawodawcę do pojęcia zrównoważony rozwój.

23 Komentując przepis art. 2 u.o.p. W. Radecki (Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Wydanie III, Warszawa 2012, s. 58), podnosi, że „koncepcja zróżnicowanego użytkowania zasobów, tworów i składników przyrody jest związana z ideą zrównoważonego rozwoju.

24 Pojęcie „równowaga przyrodnicza” zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 32 p.o.ś. i rozumie się przez to stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej.

25 Por. definicję „zrównoważonego rozwoju” przytoczoną w przypisie 16.

26 Por. przede wszystkim Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009 oraz wskazaną tam literaturę. Por. także J. Ciechanowicz-McLean, K. Urbańska, Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie polskim i międzynarodowym, Gdańsk 2009. Liczba opracowań cząstkowych podejmujących kwestie szczegółowe związane z zasadą zrównoważonego rozwoju jest spora i nadal rośnie (por. R. Mikosz, [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, G. Dobrowolski (red.), Katowice 2016, s. 14 i n.

27 Por. G. Dobrowolski, R. Mikosz, Zasada zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie sądów administracyjnych, [w:] Działalność gospodarcza na obszarach chronionych, R. Biskup, M. Pytel, R. Rudnicki, J. Trzewik (red.), Lublin 2014, s. 113 i n.

sobu jego rozumienia. Odnosząc się do definicji „zrównoważony rozwój" zawartej w przywołanym już wyżej art. 3 pkt 50 p.o.ś., stwierdzić wypada, że kluczowe znaczenie wydaje się mieć w jej ramach położenie nacisku na proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Podtrzymać trzeba zarazem wcześniej wyrażony pogląd,[28] że jeśli słowo „rozwój" postrzegać jako „proces przeobrażeń, zmian, przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych, lub pod pewnym względem doskonalszych",[29] a pojęcie „zrównoważyć" pojmować jako „doprowadzenie do stanu równowagi, zniesienie, wyrównanie działania jakiejś siły, utrzymanie w równowadze",[30] to połączenie obu tych pojęć skłania do przyjęcia tezy, że w przypadku „zrównoważonego rozwoju" chodzi o proces przeobrażeń zmierzających do stanów lepszych (doskonalszych) od wcześniejszych, który to proces ma jednak uwzględniać potrzebę „równowagi". Wspomnianą wyżej „integrację" trzeba zatem postrzegać jako „zespalanie się elementów w całość, scalanie czegoś".[31] W przypadku zrównoważonego rozwoju chodzi o scalanie rozwoju społeczno-gospodarczego z potrzebą ochrony środowiska, określoną w tym przypadku jako zachowanie równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

11. Odnosząc poczynione ostatnio spostrzeżenia do materii będącej przedmiotem analizy w ramach drugiego z wcześniej sformułowanych pytań, rozważyć należy, czy formy ochrony przyrody przewidziane w ustawie o ochronie zostały tak ukształtowane, że realizują wspomnianą integrację. W tym kontekście ustalić trzeba przede wszystkim, czy obowiązujący porządek prawny dopuszcza możliwość prowadzenia „działań gospodarczych"[32] w obrębie obszarów objętych ochroną na podstawie ustawy o ochronie przyrody.

12. Rozpatrując tę kwestię, już w punkcie wyjścia podkreślić należy, że ustawodawca – kreując instrumenty ochrony przyrody – nie przyjął założenia, iż co do zasady realizacja tej ochrony całkowicie wyklucza prowadzenie działalności gospodarczej. Spostrzeżenie to w mniejszym lub większym stopniu dotyczy także wszyst-

28 Por. R. Mikosz [w:] Zrównoważony rozwój…, *op. cit.*, s. 25 i n.
29 Słownik języka polskiego, M. Szymczak (red.), t. 3, Warszawa 1981, s. 131, hasło „rozwój".
30 *Ibidem*, s. 1060, hasła „zrównoważony" i „zrównoważyć".
31 Słownik języka polskiego, M. Szymczak (red.), t. 1, Warszawa 1978, s. 796-797, hasło „integracja".
32 Zwrot „działania gospodarcze" został wprost użyty w treści art. 3 pkt 50 p.o.ś. Wydaje się, że należy go rozumieć szeroko i nie traktować go jako synonimu do „działalności gospodarczej" zdefiniowanej w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1829). Stosownie bowiem do treści art. 2 tej ustawy, działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Świadczy o tym chociażby kontekst, w jakim w art. 3 pkt 50 p.o.ś. użyty został zwrot „działania gospodarcze", wymienione obok działań „politycznych" i „społecznych".

DOI: 10.15290/sia.2016.14.15

kich obszarowych form tej ochrony, nie wyłączając instrumentów o najbardziej rygorystycznym reżimie prawnym. Znajduje to wyraźnie potwierdzenie w przepisach wyznaczających reżim prawny poszczególnych form ochrony. I tak, zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 u.o.p., określającego zakazy obowiązujące na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody, na ich terenie zabrania się m.in. (pkt 11) prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem jednak miejsc wyznaczonych w planie ochrony. Oznacza to, innymi słowy, że zakaz prowadzenia takiej działalności nie ma charakteru bezwzględnego. Konstatację tę potwierdza treść niektórych przepisów przywołanego już wyżej rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody.[33] Z jego § 32 ust. 1 pkt 2, znajdującego się w rozdziale 6. regulującym zakres i sposoby ochrony zasobów, tworów i składników przyrody w parku narodowym i rezerwacie przyrody, wynika bowiem, że ochrona na obszarach objętych ochroną krajobrazową polega w szczególności na modyfikowaniu sposobów gospodarczego użytkowania obszarów, w tym dostosowaniu gospodarki rolnej, leśnej, rybackiej i turystyki, w sposób uwzględniający potrzeby ochrony zasobów, tworów i składników przyrody. Jest zatem poza sporem, że ochrona zarówno parku narodowego, jak i parku krajobrazowego, nie polega na całkowitym wyłączeniu możliwości gospodarczego wykorzystania takich terenów. Nie można zarazem tracić z pola widzenia, że w istocie rzeczy od wszystkich zakazów obowiązujących zarówno na terenie parku narodowego, jak i rezerwatu przyrody, mogą zostać ustanowione odstępstwa[34] wtedy, gdy istnieje potrzeba realizacji inwestycji liniowych celu publicznego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej.[35]

13. Ostatnio podnoszona kwestia jeszcze wyraźniej widoczna jest w przypadku parku krajobrazowego. Kluczowe znaczenie w tym zakresie wydaje się mieć zwłaszcza art. 16 ust. 6 u.o.p., z którego wprost wynika, że grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości znajdujące się w granicach parku krajobrazowego pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu. Potwierdza to również treść § 34[36] wspomnianego wyżej rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. Z pkt 9 tego

33 Por. przypis 13.

34 Zezwolenia na te odstępstwa wydawane są w drodze decyzji administracyjnej, na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat (art. 15 ust. 6 u.o.p.). Organami uprawnionymi do wydania takiej decyzji są minister właściwy do spraw środowiska (Minister Środowiska), w przypadku parku narodowego albo Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w odniesieniu do rezerwatu przyrody (art. 15 ust. 3 i 4 u.o.p.).

35 Stosownie do treści art. 3 pkt 8 p.o.ś., przez kompensację przyrodniczą rozumie się zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych.

36 Został on zamieszczony w rozdziale 7 rozporządzenia, regulującym zakres i sposoby ochrony zasobów, tworów i składników przyrody w parku krajobrazowym.

przepisu wynika bowiem m.in. to, że plan ochrony parku krajobrazowego powinien obejmować określenie sposobów ochrony zasobów, tworów i składników przyrody obejmujące m.in. ochronę walorów przyrodniczych obszarów produkcji rolniczej i leśnej przez: a) stosowanie dobrych praktyk rolniczych, b) uwzględnianie potrzeb ochrony przyrody w gospodarce leśnej oraz c) wdrażanie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i rozwój rolnictwa ekologicznego. Nie ulega zatem wątpliwości, że na obszarze parku może być w szczególności wykonywana działalność rolnicza i leśna. Zachować przy tym trzeba jednak świadomość faktu, że „działalność rolnicza" nie zawsze przybierze postać działalności gospodarczej,[37] z kolei zaś nie jest dostatecznie jasne, czy „działalność leśna" może być utożsamiana z „gospodarką leśną".[38]

14. Przykłady takie można przywołać w szerszym zakresie.[39] Dowodzą one, że w przypadku wszystkich form ochrony przyrody co do zasady nie została całkowicie wykluczona możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, przede wszystkim przybierającej postać działalności rolniczej i leśnej. Tego rodzaju działalność jest zaś – z istoty swej – prowadzona przede wszystkim w obrębie obszarów wiejskich. Dotyczy to nawet parku narodowego, czego dowodzi regulacja zawarta w art.

37 Np. art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.), definiuje „prowadzenie działalności rolniczej" – jako prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

38 Jest to jedno z podstawowych pojęć używanych w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2100 ze zm.). Zgodnie z jej art. 6 ust. 1 pkt 1, gospodarka leśna oznacza działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Ustawie znane jest też pojęcie „trwale zrównoważonej gospodarki leśnej", oznaczające działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produkcyjności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów (art. 6 ust. 1 pkt 1a). Szczegółów w tym zakresie niepodobna jednak rozwinąć.

39 Odnoszą się one także do wspomnianych dotychczas jedynie marginalnie obszarów Natura 2000. Z art. 33 ust. 1 u.o.p. wynika bowiem, że co do zasady zabronione jest w nich podejmowanie działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami. Zarazem jednak ustawodawca dopuścił możliwość udzielenia zezwolenia na odstępstwo od zakazów obowiązujących na obszarach Natura 2000, co wynika z art. 34 u.o.p. Jeżeli bowiem przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich - dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Szczegółów w tym zakresie niepodobna rozwinąć (por. m.in. A. Habuda, Ochrona przyrody a działalnośc gospodarcza na obszarach Natura 2000, [w:] Gospodarcze prawo środowiska, J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), Gdańsk 2009, s. 175 i n., K. Gruszecki, Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczeniem obszarów Natura 2000, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2011, nr 2, s. 34 i n., E.K. Czech, Ograniczanie wolności działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 495 i n.).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.15

8h ust. 1 pkt 11 u.o.p., z której wynika, że przychodami parku narodowego są m.in. wpływy wynikające z prowadzenia działalności rolniczej.

15. Nie ulega wątpliwości, że regulacja prawna dotycząca poszczególnych form przyrody, przede wszystkim zaś będący jej immanentną częścią system zakazów, została tak ukształtowana, aby możliwe było zrealizowanie ochrony przestrzeni objętych tymi formami. Inne rodzaje działalności muszą zostać podporządkowane celom ochronnym i jak to wynika z przywołanych wyżej przykładów, dopuszczone zostały przez ustawodawcę jedynie o tyle, o ile ich podejmowanie i prowadzenie nie wywrze negatywnego wpływu na ochronę. W ustawie o ochronie przyrody można jednak dostrzec, jak się wydaje, także przypadki, kiedy to dochodzić może do swego rodzaju „odwrócenia priorytetów", co ilustrują rozwiązania odnoszące się do parku krajobrazowego oraz obszaru chronionego krajobrazu. Znajdują one zastosowanie już na etapie tworzenia obu tych form ochrony, a polegają – najogólniej rzecz ujmując – na odmowie uzgodnienia projektu uchwały ustanawiającej taką formę.[40] I tak, stosownie do art. 16 ust. 4b u.o.p.,[41] rada gminy może odmówić uzgodnienia projektu uchwały, o której mowa w ust. 3,[42] wyłącznie w przypadku, gdy przyjęcie tej uchwały prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego[43] lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości, jakie park krajobrazowy ma chronić. Identyczne co do konstrukcji i treści normatywnej rozwiązanie przyjęte zostało art. 23 ust. 3b u.o.p.[44] Treść tych przepisów zdaje się zatem dopuszczać sytuację, w której działalność gospodarcza może uzyskać priorytet przed wymaganiami o charakterze ochronnym.

16. Konkludując, stwierdzić wypada, odnosząc się do sformułowanych na wstępie pytań, że – po pierwsze – ustawodawca nie przewiduje „specjalnego" reżimu ochrony przyrody na obszarach wiejskich, gdyż reżim przewidziany ustawą o ochro-

40 Przypomnieć trzeba, że organem właściwym do podjęcia takiej uchwały jest sejmik województwa, co dotyczy zarówno parku krajobrazowego, jak i obszaru chronionego krajobrazu.

41 Przepis ten obowiązuje od niedawna, gdyż został dodany do ustawy o ochronie przyrody przez art. 9 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r., poz. 774), z mocą obowiązującą od dnia 11 września 2015 r.

42 Stosownie do art. 16 ust. 3 u.o.p., utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony.

43 Stosownie do treści art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. przypis 17), w studium określa się w szczególności: kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (pkt 1 b), kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 5), obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym (pkt 6) oraz obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy (pkt 7).

44 Por. przypis 38.

nie przyrody w tym znaczeniu w jednakowym stopniu odnosi się do całego terenu objętego ochroną obszarową, że nie ulega zróżnicowaniu ze względu na rodzaj obszarów podlegających ochronie. Można oczywiście zastanawiać się, czy jest to rozwiązanie właściwe, wydaje się jednak, że zdecydowanie więcej argumentów przemawia w tym przypadku na rzecz odpowiedzi twierdzącej. Przede wszystkim więc, o czym była już mowa wyżej, samo pojęcie „obszary wiejskie" pozostaje *de lege lata* niedookreślone i wydaje się mocno wątpliwe, czy możliwe jest stworzenie precyzyjnej definicji w tym zakresie. Istotniejsze znaczenie ma jednak funkcja ochrony realizowanej za pomocą form określonych w ustawie o ochronie przyrody. Intensywność i zakres tej ochrony nie powinny bowiem, jak się wydaje, ulegać zróżnicowaniu w zależności od tego, czy w grę wchodzi przestrzeń objęta obszarami wiejskimi, czy innymi, zwłaszcza jeśli zważyć, że nadawanie statusu obszarów „miejskich" następuje z uwzględnieniem nader nieostrych kryteriów.[45] Konstatacja ta nie oznacza jednak, że obowiązujący stan prawny nie nasuwa żadnych zastrzeżeń. Do rozważenia pozostaje bowiem zwiększenie „elastyczności" reżimu prawnego niektórych form ochrony obszarowej, które to spostrzeżenie dotyczy przede wszystkim parków narodowych i rezerwatów przyrody. Odrębną kwestią jest też potrzeba ustawowego ukształtowania reżimu prawnego otuliny.[46] Aktualnie bowiem jest on regulowany wybiórczo w niektórych przepisach szczególnych,[47] brak natomiast w tym zakresie generalnych rozwiązań wynikających z ustawy o ochronie przyrody.[48]

17. Jeśli z kolei chodzi o drugie ze sformułowanych na wstępie pytań, to wydaje się, że przepisy ustawy o ochronie przyrody co do zasady realizują dyrektywę zrównoważonego rozwoju, mimo że sam termin nie pojawia się w przepisach tej ustawy. Przede wszystkim więc odnotować należy, że w przestrzeni tej dochodzi do mniej lub dalej idącego „integrowania" różnego rodzaju form działalności, co oznacza, że jedna z nich nie dominuje w sposób absolutny, wykluczając wszystkie pozostałe. Taki stan rzeczy stanowiłby bowiem zaprzeczenie integracji i oznaczałby w istocie rzeczy zahamowanie, a w wielu przypadkach wręcz unicestwienie rozwoju społeczno-gospodarczego. Jest przy tym oczywiste, że funkcja ochronna, jaką realizują

45 Por. art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 310).

46 Stosownie do treści art. 5 pkt 14 u.o.p., 14) otulina stanowi strefę ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. W aktualnym stanie prawnym jest ona obowiązkowo wyznaczana w przypadku parku narodowego (art. 11 ust. 1 u.o.p.), fakultatywnie natomiast w przypadku rezerwatu przyrody (art. 13 ust. 2 u.o.p.) oraz parku krajobrazowego (art. 16 ust. 2 u.o.p.).

47 Na co trafnie zwróciła uwagę M. Szalewska (por. Otulina parku narodowego – charakter prawny i funkcje, [w:] Ocena stanu prawnego…, *op. cit.*, s. 175 i n.).

48 Por. R. Mikosz, Otulina parku narodowego – wybrane zagadnienia prawne, [w:] Ocena stanu prawnego…, *op. cit.*, s. 159 i n. oraz T. Zyglewska, Charakter prawny otuliny parku narodowego, tamże s. 186 i n.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.15

obszarowe instrumenty ochrony przyrody sprawia, iż ma ona charakter dominujący, czasem jednak – o czym była mowa wyżej, następuje swego rodzaju „odwrócenie priorytetów".

NATURE PROTECTION IN RURAL AREAS. SELECTED ISSUES

Keywords: Environmental protection, rural area, sustainable development

The study is to consider two issues in the field of nature conservation. The first of them comes down to the question, whether the legal regulation concerning the area forms of nature protection is a kind of universal, or contains specific instruments relating only to rural areas. The second of the issues raised, is an attempt to answer the question of whether the legal regulation concerning the protection of nature can be seen as implementing the principle of sustainable development, especially in relation to rural areas. The analysis leads to the conclusion that the legislature does not provide „special" regime of nature conservation in rural areas, and the provisions of the Nature Conservation Act in principle implement the directive sustainable development, despite the fact that the term does not appear in the provisions of this Act.

Bibliografia:

Bukowski Z., Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska, „Prawo i Środowisko" 2002 r., nr 4.

Bukowski Z., Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009.

Ciechanowicz-McLean J., Urbańska K., Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie polskim i międzynarodowym, Gdańsk 2009.

Czech E. K., Ograniczanie wolności działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

Dobrowolski G., Mikosz R., Zasada zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie sądów administracyjnych, [w:] Działalność gospodarcza na obszarach chronionych, R. Biskup, M. Pytel, R. Rudnicki, J. Trzewik (red.), Lublin 2014.

Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Radecki G., Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, G. Dobrowolski (red.), Katowice 2016.

Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011.

Gruszecki K., Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Wydanie III, LEX 2013, (wydanie elektroniczne).

Gruszecki K., Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczeniem obszarów Natura 2000, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2011, nr 2.

Habuda A., Ochrona przyrody a działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000, [w:] Gospodarcze prawo środowiska, J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), Gdańsk 2009.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.15

Lipiński A., Park narodowy jako forma ochrony przyrody. Krytyczna analiza stanu prawnego, [w:] Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych, Warszawa 2015.

Mikosz R., Otulina parku narodowego – wybrane zagadnienia prawne, [w:] Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych, Warszawa 2015.

Mordasiewicz-Toczyska K., Prawne aspekty tworzenia, likwidacji i zmiany granic parku narodowego, [w:] Ochrona przyrody. Uwarunkowania prawne, organizacyjne, społeczne i intelektualne wykorzystywania jej zasobów, Warszawa 2015.

Prawo ochrony środowiska, J. Stelmasiak (red.), Warszawa 2010.

Radecki W., Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Wydanie III, Warszawa 2012.

Szalewska M., Otulina parku narodowego – charakter prawny i funkcje, [w:] Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych, Warszawa 2015.

Winczorek P., Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000.

Zyglewska T., Charakter prawny otuliny parku narodowego, [w:] Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych, Warszawa 2015.

Adam Niewiadomski[1]

Ochrona środowiska naturalnego w procesie produkcji rolnej a koncepcja własności rolniczej

Współczesne rolnictwo w Polsce w głównej mierze determinowane jest osiąganiem celów wskazanych we Wspólnej Polityce Rolnej[2] oraz wynikających z niej regulacjach krajowych. Zależy to nie tylko od przyjętych zobowiązań członkowskich w sferze prawnej, ale przede wszystkim z uwagi na kierowaną pomoc finansową dla rolników. Bez tej pomocy współczesne rolnictwo mogłoby nie sprostać konkurencji i nie miałoby możliwości zwiększyć poziomu inwestycji w rolnictwo. Jednym z głównych wyznaczników warunkujących otrzymanie tej pomocy jest spełnienie określonych wymogów. Po 2013 r. nastąpiła reforma WPR[3] kładąca nacisk na uwzględnianie w procesie produkcji rolnej celów ochrony środowiska naturalnego.

Do tradycyjnych kryteriów dostępowych do pomocy, takich jak przestrzeganie zasad wzajemnej zgodności[4] włączono nową „zieloną" politykę rolną. Rolnik chcący uzyskać pomoc finansową, czy to pochodzącą z systemu płatności bezpośrednich,[5] czy z funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich,[6] jest zo-

1 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. Uniwersytet Warszawski.

2 A. Jurcewicz, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red)., Warszawa 2011, s. 97-100.

3 A. Germano, Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. i reżim płatności jednolitej, „Przegląd Prawa Rolnego", 2007, nr 1.

4 B. Jeżyńska, Znaczenie i funkcje zasady *cross-compliance* w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich, „Studia Iuridica Lubliniensia" 2010, nr 13; A. Hawrylewicz-Łuka, Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (*cross-complience*) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011, s.130-155; T. Kurowska, Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. IV; E. Kremer, Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VII, s. 142-162.

5 Wymogi prośrodowiskowe określone są w rozporządzeniu 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 (Dz.U. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608 z późn. zm.) – dalej przywoływane jako rozporządzenie 1307/2013.

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFR-

DOI: 10.15290/sia.2016.14.16

bowiązany do przestrzegania określonych praktyk korzystnych dla klimatu i innych szczegółowych wymogów wspierających ochronę bioróżnorodności przyrodniczej. Rolnik staje przed wyzwaniem dostosowania dotychczas prowadzonej działalności do nowych zadań i celów Wspólnej Polityki Rolnej. W przeciwnym razie nie będzie mógł korzystać praktycznie ze wszystkich rodzajów oferowanej aktualnie pomocy kierowanej do rolników. „Zielona" polityka rolna staje się warunkiem koniecznym, umożliwiającym dalsze inwestycje w sektor rolny.

Jednym z pytań, jakie się nasuwa jest koszt takich zmian. W przypadku rolników, kiedy nie wprowadzą odpowiednich prośrodowiskowych elementów nie będą mogli korzystać ze środków europejskich, przez co może się obniżyć poziom konkurencyjności ich gospodarstw na rynku.[7] Z pewnością element ekonomiczny zaważy na funkcjonowaniu powyższych nowych regulacji zmierzających do ochrony środowiska naturalnego. Wybór rolnika może okazać się zdeterminowany przez rachunek ekonomiczny, a nie poczucie dobrze wykonywanego zawodu – rolnika indywidualnego.[8] Zbyt wysokie wymagania i ograniczenia stawiane potencjalnym beneficjentom mogą nie tylko zniechęcić ich do starania się o pomoc, ale także spowodować regres w rozwoju ich gospodarstw. Na marginesie należy zauważyć, że wysokość przyznawanej pomocy nie jest jednym z motywatorów do wprowadzania proekologicznych[9] zmian. Obecnie płatność za zazielenienie wynosi 304,31 zł/ha.[10] Kwota ta może okazać się zbyt nieatrakcyjną dla rolników, którzy mieliby przeznaczyć część swoich gospodarstw na trwałe użytki zielone, czy też obszary proekologiczne.

Ważniejszym jednak elementem, od kwestii ekonomicznych,[11] z punktu widzenia prawa wydaje się określenie stopnia ingerencji nowych regulacji w prawo wła-

ROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487 z późn. zm.). Znajduje tutaj również zastosowanie rozporządzenie delegowane Komisji (UE) z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i wprowadzające przepisy przejściowe (Dz.U. UE L 227 z dnia 31 lipca 2014 r., s. 1 z późn. zm).

7 J. Stoksik, Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 424-442; 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. Niewiadomski, Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X, s. 326-334; W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa, „Wieś i rolnictwo" 2011, nr 4.

8 M.A. Król, A. Niewiadomski, Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, [w:] Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego, M. Podstawka (red.), Warszawa 2015, s. 240-255; A. Niewiadomski, Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim, [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Liwtiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 141-151.

9 B. Jeżyńska, Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria", Białystok 2012, t. X, s. 251-264.

10 http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Platnosci-bezposrednie/Archiwum/Platnosci-bezposrednie-w-2015-r/Wysokosc-platnosci-bezposrednich-stosowanych-w-2015-r.

11 G. Anderson, J. Śleszyński, Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego, [w:] Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska, J. Śleszyński (red.), Białystok 1996.

sności nieruchomości.[12] Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie nowych wymogów związanych z ochroną przyrody ogranicza właściciela nieruchomości rolnych – rolnika w wykonywaniu jego prawa. Nakłada na niego obowiązki podjęcia odpowiednich środków i kroków dostosowawczych pod groźbą nieprzyznania pomocy finansowej. Ograniczenia prawa własności[13] polegają m.in. czy to na dywersyfikacji upraw, tworzeniu trwałych użytków zielonych,[14] obszarów proekologicznych,[15] czy w końcu wdrażaniu praktyk korzystnych dla klimatu.

Regulacje publicznoprawne wymuszają w tym zakresie na rolniku podjęcie lub zaniechanie odpowiednich działań w odniesieniu do nieruchomości rolnej będącej w jego władaniu. W zamian za tak wprowadzone ograniczenia rolnikowi oferowana jest pomoc finansowa, która ma mu rekompensować poniesione ciężary w związku z dostosowaniem swojego gospodarstwa do funkcjonowania w nowych warunkach. Pytanie oczywiście o adekwatność wysokości zaplanowanej rekompensaty w stosunku do wprowadzonych i zaakceptowanych ograniczeń. W dłuższej perspektywie respektowanie zasad ochrony środowiska naturalnego oraz zachowanie bioróżnorodności ma zwiększyć nie tylko dochodowość działalności rolniczej, ale także wy-

12 E. Ura, K. Heliniak, Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym, [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej, E. Ura (red.), Rzeszów 2001; F. Longchamps, Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym, „Przegląd Prawa i Administracji" 1939, nr 1-2; M. Szewczyk, Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym, [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa, J. Filipek (red.), Bielsko-Biała 2003; 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 nast.

13 O innych ograniczeniach prawa własności por. przykładowo: A. Zieliński, Zagadnienia prawa własności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 1993, nr 4, s. 411-446; B. Zdziennicki, Reprywatyzacja w świetle zasad prawa, „Studia Prawnicze" 2015, nr 3, s. 5-34; W. Borysiak, Ochrona własności a nadużycie prawa, „Studia Iuridica" 2010, nr 52, s. 17-39; D. Kokoszka, Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2008, nr 4, s. 985-1042; M. Gocłowski, Posiadanie w ujęciu kodeksu cywilnego (Prawo podmiotowe czy stan faktyczny?), „Państwo i Prawo" 2001, nr 2, s. 44-62; R. Waśniewski, Pracownicze ogrody działkowe w prawie cywilnym i rolnym, „Państwo i Prawo" 2000, nr 5, s. 75-85; S. Wójcik, Problem pojęcia „własność prywatna" w III Rzeczypospolitej, „Rejent" 1991, nr 7; M. Budzikowski, Ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym, „Studia Iuridica" 2014, nr 58, s. 31-43; E. Gniewek, O prawie własności – w kontekście prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, „Rejent" 2008, nr 2, s. 54-67.

14 Przykładowo można tylko wskazać na szczegółowość regulacji, którym muszą się poddać rolnicy chcący uzyskać pomoc finansową. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. h rozporządzenia 1307/2013 za trwałe użytki zielone uznano „grunty wykorzystywane do uprawy traw lub innych pastewnych roślin zielnych rozsiewających się naturalnie (samosiewnych) lub uprawianych (wysiewanych), które nie były objęte płodozmianem danego gospodarstwa rolnego przez okres pięciu lat lub dłużej; mogą one obejmować inne gatunki, takie jak krzewy lub drzewa, które mogą nadawać się do wypasu, pod warunkiem że zachowano przewagę traw i innych pastewnych roślin zielnych, a także - w przypadku gdy zadecydują tak państwa członkowskie – grunty, które mogą nadawać się do wypasu i które stanowią część utrwalonych praktyk lokalnych w przypadkach, gdy trawy i inne zielne rośliny pastewne tradycyjnie nie są roślinnością dominującą na obszarach wypasu".

15 Za obszary proeokologiczne państwo członkowskie UE może uznać: obszary ugorowane, elementy krajobrazu, włączając elementy położone na obszarze przylegającym do działki kwalifikowanej, strefy buforowe bez nawożenia i pestycydów, włączając strefy buforowe pod trwałymi użytkami zielonymi, na których może być prowadzony wypas i koszenie, międzyplony lub pokrywę zieloną (wg współczynnika ważenia), uprawy wiążące azot, obszary pod zagajnikami o krótkiej rotacji, systemy rolno-leśne, pasy działki przylegające do krawędzi lasu, obszary zalesione zgodnie z PROW, uprawy trwałe z obsadą więcej niż 20 drzew, ale nie przekraczającą 250 szt./ha, uprawy trwałe na stokach o nachyleniu 10 proc. lub więcej, obszary objęte praktykami równoważnymi do zazielenienia. Ponadto należy zauważyć, że obowiązek wyłączeń gruntów rolnych pod obszary proekologiczne nie będzie dotyczył tych gospodarstw, które co najmniej na 75% gruntów mają użytki zielone, uprawiają trawy lub pasze zielone, odłogują grunty lub uprawiają strączkowe.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.16

datnie wpłynąć na jakość produktów rolnych. Na razie brak jest informacji mierzalnych i sprawdzalnych, które mogłyby potwierdzić powyższe założenia.

Z możliwością ograniczenia praw właściciela nieruchomości rolnej na rzecz ogółu społeczeństwa spotykamy się w koncepcji własności rolniczej Andrzeja Stelmachowskiego.[16] Koncepcja ta sformułowana zakłada, że „błędem byłoby dziś ujmowanie własności li tylko jako prawa podmiotowego. Własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków. […] Kto wie, czy korelacja praw i obowiązków typowa dla praw obligacyjnych, nie powinna być także traktowana w zakresie praw bezwzględnych. Własność jest więc prawem skutecznym wobec ogółu, ale i ograniczonym ze względu na potrzeby ogółu".[17] Pozwala to na dokonywanie różnych ograniczeń praw właściciela nieruchomości w celu zaspokojenia potrzeb ogółu. W tym zakresie związane jest to nie tylko z opisanymi powyżej regulacjami europejskimi dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, ale także z podejmowaniem przez organy administracji publicznej innych czynności, które ograniczają właściciela w jego prawie.

Do takich ograniczeń można chociażby zaliczyć ustanowienie na danym terenie jednej z dziesięciu form ochrony przyrody określonych w ustawie o ochronie przyrody,[18] czy też wprowadzenie ograniczeń w aktach planowania przestrzennego, takich jak chociażby miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.[19] Przyglądając się bliżej tym ograniczeniom i analizując chociażby wymienione powyżej plany, czy plany ochrony parków narodowych,[20] czy też plany zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000[21] wyraźnie można wskazać, iż w celu osiągniecia odpo-

16 T. Kurowska, Współczesne aspekty własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III, s. 39-50.

17 A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1969, s. 227-228; A. Stelmachowski, Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 206; Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 1977; A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie własności, „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III, s. 17-38.

18 Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody „Formami ochrony przyrody są: parki narodowe; rezerwaty przyrody; parki krajobrazowe; obszary chronionego krajobrazu; obszary Natura 2000; pomniki przyrody; stanowiska dokumentacyjne; użytki ekologiczne; zespoły przyrodniczo-krajobrazowe; ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów".

19 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.).

20 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Selected legal issues of modern forms of environmental protection on the example of national parks and the networks of Natura 2000 sites, taking into account coexistence with agriculture, "Studia Iuridica" 2015, t. 61, s. 35-52; Z. Bukowski, Wybrane uwarunkowania prawne odnoszące się do obszarów Natura 2000 stanowiących park narodowy, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 159-167; P. Czechowski, A. Niewiadomski, Natura 2000 a parki narodowe – wybrane problemy prawne, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 101-116; P. Czechowski, A. Niewiadomski, National parks and Natura 2000 areas – evaluation of the legal status of regulations in rural areas, [w:] Chosen Problems of Nature Conservation in Polish and International Law, P. Litwiniuk, A. Niewiadomski, R. Stec, Ł. Ciołek (red.), Warszawa 2015, s. 23-32; 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.

21 K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, Stan i perspektywy utrzymania obszarów Natura 2000 na terenach rolniczych, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań, 2013, s. 665-684; M.A. Król, Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach

wiedniego poziomu ochrony przyrody i bioróżnorodności ustawodawca wprowadza liczne ograniczenia w wykonywaniu prawa własności nieruchomości, łącznie z zakazem prowadzenia działalności rolniczej. Takie praktyki w świetle koncepcji własności rolniczej wydają się dopuszczalne. Rolnik jest zobowiązany do wykonywania określonych obowiązków względem społeczeństwa, a obowiązki te składają się na część prawa własności, są jego immamentną cechą.

Według koncepcji własności rolniczej[22] rolnik oprócz prawa do dysponowania swoją nieruchomością zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem powinien mieć świadomość o istnieniu innych ograniczeń. Jak wskazano powyżej są one wprowadzone poprzez system prawa publicznego, a ich uzasadnieniem jest dobro społeczne – w tym przypadku ochrona środowiska naturalnego. Rolnik będący częścią społeczeństwa powinien znosić wprowadzane ograniczenia nie tylko z uwagi na prowadzoną działalność, ale także z myślą o losie przyszłych pokoleń. Tak rozumiana rola rolnika wiąże się z jego tradycyjną rolą ochrony ziemi i dbania o jej płody ziemi. Specjalny status rolnika wymaga od niego poniesienia pewnych ciężarów związanych z posiadaną własnością na rzecz ogółu.

Opisane ograniczenia wynikające z nowej „zielonej" polityki rolnej, czy też funkcjonowania szeregu przepisów dotyczących ochrony jakościowej i ilościowej obszarów cennych przyrodniczo pozwalają założyć, że na współczesne prawo własności rolniczej składa się szereg uprawnień związanych z prowadzoną działalnością rolniczą oraz określone obowiązki względem państwa i społeczeństwa. W kontekście omawianej tematyki ochrony środowiska naturalnego na te ograniczenia będzie składało się podporządkowanie wprowadzanym regulacjom i takie wykonywanie swojego prawa własności, aby w jak najmniejszy sposób nie pogorszyć stanu przyrody. Wszelkie działania ochronne i aktywności rolnika, takie jak dywersyfikacja upraw, tworzenie obszarów proekologicznych również są częścią składową współczesnej własności rolniczej. Ograniczenia te dzielą się na dobrowolne i przymusowe. Dobrowolne rolnik podejmuje, kiedy chce uzyskać odpowiednie środki finansowe pochodzące ze środków europejskich. Współcześnie można do nich zaliczyć przykładowo regulacje dotyczące zazieleniania, czy polityki rozwoju obszarów wiejskich. Ograniczenia przymusowe są wprowadzane przez akt prawa publicznego. Część z nich wynika z Prawa ochrony środowiska, ustawy o ochronie przyro-

Natura 2000, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 685-708; B. Jeżyńska, Obszary Natura 2000 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 709-721; M. Kłodziński, Sieć ekologiczna Natura 2000 a rozwój gospodarczy obszarów wiejskich, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie", t. 12, z. 1(37), 2012; A. Bołtromiuk, Możliwości i problemy rozwoju obszarów wiejskich objętych europejską siecią ekologiczną Natura 2000 – podsumowanie i rekomendacje, [w:] Europejska sieć ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa, A. Bołtromiuk (red.), Warszawa 2010; A. Bołtromiuk, M. Zagórski, Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny, Warszawa 2011.

22 A. Stelmachowski, Przedmiot własności w prawie cywilnym, „Studia Iuridica" 1994, nr 21, s. 105-111.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.16

dy i innych aktów określonych w systemie prawa. Tym ograniczeniom rolnik musi się poddać pod groźbą określonych sankcji. Regulacje te niejednokrotnie zmieniają przeznaczenie nieruchomości – z typowo rolnej na użytki zielone, na których co do zasady nie można prowadzić intensywnej działalności rolniczej.

O ile regulacje europejskie dotyczące przyznawanej pomocy pozostawiają rolnikowi pewien margines wyboru, czy określone działania staną się jego udziałem, o tyle wspomniane regulacje prawa publicznego wynikające z ustawy o ochronie przyrody, czy innych aktów prawnych, nie pozostawiają wiele marginesu do swobodnego kształtowania przez rolnika treści i zakresu jego prawa własności.[23]

Powyższe twierdzenie umocnione jest współczesnymi poglądami doktryny prawa rolnego, która wskazuje, iż istnieje „kompleks przepisów, które wpływają w sposób pośredni na możność korzystania przez rolnika z jego własności. Suma tych regulacji określa sytuację prawną rolnika".[24] Na sumę obecnych regulacji składa się prawo europejskie i krajowe. Zresztą jako przykład takich przepisów Małgorzata Korzycka i Stanisław Prutis wskazują możliwość uzyskiwania płatności bezpośrednich, ale przy spełnieniu wymogów wzajemnej zgodności, które zakładają także zachowanie wymogów dotyczących ochrony środowiska.[25] Do tych zasad współcześnie należałoby dołożyć wymogi określone w przywołanym rozporządzeniu 1307/2013 oraz w regulacjach związanych z rozwojem obszarów wiejskich. Należy zwrócić uwagę, że płatności bezpośrednie i środki pomocowe pochodzące z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich są instrumentami dobrowolnymi dla rolnika. Oznacza to, że rolnik sam decyduje się na przyjęcie tych rozwiązań prawnych, a co za tym idzie ograniczeń w wykonywaniu swojego prawa własności w zamian za określone środki finansowe.

Źródła ograniczeń mogą wypływać zarówno z regulacji europejskich, jak i krajowych. Na ich przykładowy katalog wskazuje się w nauce prawa rolnego. Podkreśla się, że „istotny wpływ na wykonywania prawa mają normy z zakresu ochrony środowiska, ochrony gruntów rolnych, planowania przestrzennego, ale też prawa

23 Można zaliczyć tutaj jedynie uprawnienie do udziału w tworzeniu aktów planistycznych, czy ochronnych na etapie ich konsultacji. Por. także M. Micińska, Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, Toruń 2011; Z. Cichocki, J. Stankiewicz J., Ochrona przyrody w świetle wdrażania zobowiązań międzynarodowych a udział społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji, [w:] Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy, D. Kopeć, N,. Ratajczyk (red.), Łódź 2008; B. Draniewicz, Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, „Monitor Prawniczy" 2011, nr 1; S.C.F. de Piérola, Natura 2000 i społeczeństwo: instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000, Warszawa 2009.

24 M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, Własność rolnicza, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015, s. 48; por. także Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL, A. Stelmachowski, P. Czechowski (red.), Warszawa 1989; W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984; M. Korzycka Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979; M. Korzycka-Iwanow, Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. IX, s. 123-127; E. Gniewek, J. Nadler, W. Pańko, A. Policiński, A. Stelmachowski, Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim, Wrocław 1974; A. Jurcewicz, Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V.

25 M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, Własność rolnicza..., *op. cit.*, s. 48.

budowlanego, energetycznego, przepisy o opodatkowaniu działów specjalnych, ulgach podatkowych i inne".[26] Do tych innych można zaliczyć zarówno regulacje przywołanych powyżej rozporządzeń 1307/2013 czy 1305/2013, ale także unormowania zawarte w Prawie ochrony środowiska, czy ustawie o ochronie przyrody. Prawo do ochrony przyrody oraz uregulowania europejskie wprowadzające nowe wymogi i kryteria dostępowe do pomocy staje się jednym z elementów kompleksu obowiązków rolnika związanych z własnością rolniczą.

Jak już podkreślono środki te powinny w znacznym stopniu rekompensować nałożone na rolnika obowiązki względem społeczeństwa. Wynika to przede wszystkim z publicznoprawnych źródeł tych obowiązków – czy to z regulacji europejskich, czy krajowych. Tam gdzie organ administracji publicznej ingeruje w prawo właściciela powinien przewidzieć możliwość ubiegania się przez niego o odpowiednie odszkodowanie. Mechanizmy kompensacyjne nie powinny w żaden sposób czynić z takich możliwości tylko teoretycznych rozwiązań, gdzie rolnik ma zapewnione możliwości prawne, ale praktyka stosowania prawa i wysokość rekompensat nie pozwalają w żaden sposób prowadzić działalności rolniczej. Zakreślone problemy dotyczące wysokości chociażby dopłat za zazielenianie są tego bardzo dobrym przykładem. *De lege ferenda*, ale także *de lege lata* należy wyraźnie zaznaczyć, że odszkodowania powinny być słuszne, jak wskazuje to norma konstytucyjna. Wymagając od rolnika określonych zachowań i powinności związanych z ochroną środowiska naturalnego należy mieć na względzie wynagrodzenie go za ponoszone ciężary względem społeczeństwa.

Opisując swoją koncepcję własności rolniczej Andrzej Stelmachowski również zwraca uwagę na element obowiązku państwa względem rolnika, który miałby polegać nie tylko na współpracy z rolnikiem, ale także na odpowiedniej pomocy dla niego. W koncepcji własności rolniczej wyraźnie wskazano, iż „z faktu, że własność rolnicza odnosi się do mienia, a więc do kompleksu praw i obowiązków, wynika, że własność rolnicza jest kompleksem praw i obowiązków. Właściciel ma w stosunku do innych nie tylko prawa, ale i obowiązki. Cechą charakterystyczną własności rolniczej jest, że wspomniane obowiązki odnoszą się nie tylko do określonych jednostek, ile wobec państwa reprezentującego interes społeczeństwa jako całości. W zamian za należyte wykonywanie własności rolniczej właściciel ma prawo liczyć na pomoc (ze strony państwa) przy wykonywaniu swego prawa własności".[27] Rolnik powinien mieć stworzone realne możliwości prawne skorzystania z pomocy państwa, które w imię realizacji celów ogółu stworzy mu takie warunki, aby ponoszone ciężary i ograniczenia mogły zostać skompensowane.

26 M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, Ochrona własności rolniczej, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015, s. 49-50.

27 A. Stelmachowski, Treść i wykonywanie prawa własności, [w:] System Prawa Prywatnego, Prawo rzeczowe, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007, t. 3, s. 189.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.16

To prawo powszechnie obowiązujące – prawo publiczne powinno nie tylko wymagać od rolnika określonych zachowań, ale także gwarantować mu bezpieczeństwo, prawne oraz ekonomiczne, w sytuacji kiedy on wykona nałożone na niego obowiązki. Rolnik zgodnie z koncepcją własności rolniczej powinien zaakceptować wprowadzone ograniczenia, jeżeli będą one służyły wykonywaniu obowiązków rolnika względem społeczeństwa. Niewątpliwie za taki obowiązek można uznać dbanie o stan środowiska naturalnego, w szczególności na obszarach cennych przyrodniczo. Zachowanie dóbr, które co do zasady są nieodnawialne, wydaje się w stanie obecnego postępu technologicznego, nieuchronną powinnością każdego obywatela, a rolnika w szczególności, jako że jest podmiotem, który w znacznym stopniu oddziałuje na te tereny.

Koncepcja własności rolniczej zakłada mechanizmy ochrony tej własności,[28] określone zarówno w przepisach cywilistycznych, jak również publicznoprawnych. Tak jak w przypadku ochrony przyrody obowiązuje zasada maksymalizacji ochrony, tak w przypadku ochrony warsztatu pracy rolnika współczesne prawo wydaje się znacznie niwelować jej poziom. Moim zdaniem pomiędzy tymi regulacjami powinna zachodzić równowaga, aby nie okazało się, że rolnik i jego pozycja ustrojowa jest w gorszym położeniu niż ochrona środowiska naturalnego.

Cechą niezwykle ciekawą koncepcji własności rolniczej jest właśnie dbanie o odpowiedni poziom ochrony rolnika. Co prawda zakłada się, że jest on w szczególnej pozycji i ma określone obowiązki, znacznie wykraczające poza wykonywanie prawa własności, ale wskazuje się, że rolnik w zamian za wykonywanie tych obowiązków może liczyć na pomoc państwa. Moim zdaniem odpowiedzialność państwa nie ma tutaj określonej granicy przez co powinna być odpowiedzialnością pełną i zupełną. Rolnik powinien wiedzieć, że organ administracji publicznej, co prawda, będzie żądał od niego określonych zachowań, ale w zamian będzie mógł liczyć na jego pomoc. Koncepcja Andrzeja Stelmachowskiego nakłada na państwo obowiązek zabezpieczenia prawa własności nieruchomości poprzez stworzenie takiego systemu prawnego, który będzie nie tylko wprowadzał obowiązki dla właścicieli nieruchomości rolnych, ale także będzie dla nich pomocą. Państwo powinno oferować nie tylko rekompensaty pieniężne, czy odpowiednio wysoki system dopłat, ale powinno pomagać rolnikowi, od którego wymaga określonych zachowań, we wszelkich możliwych sprawach związanych z prowadzoną działalnością rolniczą. Rolnik nie może zostać z *nudum ius* (gołym prawem),[29] ale powinien mieć zagwarantowaną prawną możliwość ochrony swojego warsztatu pracy.

Współczesne regulacje zarówno europejskie, jak i krajowe wydają się nie zapewniać odpowiedniego poziomu ochrony rolnika oraz jego warsztatu pracy. Nie

28 M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, Ochrona własności rolniczej, *op. cit.*, s. 49-50.
29 A. Stelmachowski, Treść i wykonywanie prawa własności, *op. cit.*, t. 3, s. 192.

chronią również własności nieruchomości rolnych, dając pierwszeństwo publicznoprawnym celom ochrony środowiska. Oferowana w zamian za wprowadzane ograniczenia pomoc finansowa wydaje się niewystarczająca dla utrzymania odpowiedniego poziomu dochodów rolniczych.

W regulacjach dotyczących ochrony środowiska obowiązuje zasada kompensacji przyrodniczej. Oznacza ona konieczność podjęcia takich działań przez osobę wyrządzającą szkodę w środowisku, aby z naddatkiem przywrócić stan poprzedni lub jeżeli to jest niemożliwe inaczej zrekompensować przyrodzie negatywne działania. Zasada ta nie obowiązuje niestety w odwrotną stronę. Mechanizmy prawne nie zapewniają odpowiedniego poziomu rekompensat rolnikom, którzy w wyniku zastosowania zasad ochrony przyrody doznali znacznych strat finansowych lub musieli zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej. W tym zakresie zasada zrównoważonego rozwoju doznaje uszczerbku na niekorzyść przedsięwzięć o charakterze gospodarczym.

W powyższej analizie wykazano także, że we współczesne problemy relacji zasad ochrony przyrody oraz ochrony warsztatu pracy rolnika wpisuje się koncepcja własności rolniczej Andrzeja Stelmachowskiego. Już prawie 70 lat temu dostrzeżono, że rolnik powinien mieć względem społeczeństwa obowiązki wynikające z jego specjalnego statusu jako właściciela nieruchomości rolnych. To twierdzenie nadal jest aktualne, nawet pomimo zmiany ustroju państwa. Dziś rolnik ma obowiązki względem społeczeństwa polegające nie tylko na dostarczeniu produktów rolnych celem zaspokojenia potrzeb żywieniowych, ale także obowiązki wynikające z troski o zachowanie środowiska naturalnego. Należy jednakże podkreślić, że koncepcja własności rolniczej zakłada pomoc dla rolnika w zamian za ponoszone przez niego ciężary. Obecnie regulacje publicznoprawne takiej pomocy nie gwarantują na odpowiednim poziomie. *De lege ferenda* należałoby zalecić europejskiemu i krajowemu prawodawcy równomierne nakładanie na rolników obowiązków i środków kompensacyjnych. Bez zachowania takiej miary nie będzie możliwe zrealizowanie prośrodowiskowych celów Wspólnej Polityki Rolnej ani do 2020 r., ani w bliżej określonej przyszłości.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.16

PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN THE PROCESS OF AGRICULTURAL PRODUCTION AND THE CONCEPT OF AGRICULTURAL PROPERTY

Keywords: environmental protection, agricultural property, Andrzej Stelmachowski, Natura 2000

The article indicates the basic principles of environmental protection used in agricultural law in the light of European and national regulation. This paper focuses also on the analysis of the impact of modern environmental law on ownership of agricultural real estate and agricultural activities. What is more, new obligations for farmers has been analyzed in the context of the Andrzej Stelmachowski's concept of agricultural property.

Bibliografia:

Anderson G., Śleszyński J., Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego, [w:] Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska, J. Śleszyński (red.), Białystok 1996.

Bołtromiuk A., Możliwości i problemy rozwoju obszarów wiejskich objętych europejską siecią ekologiczną Natura 2000 – podsumowanie i rekomendacje, [w:] Europejska sieć ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa, A. Bołtromiuk (red.), Warszawa 2010.

Bołtromiuk A., Zagórski M., Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny, Warszawa 2011.

Borysiak W., Ochrona własności a nadużycie prawa, „Studia Iuridica" 2010, nr 52.

Budzikowski M., Ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym, „Studia Iuridica" 2014, nr 58.

Bukowski Z., Wybrane uwarunkowania prawne odnoszące się do obszarów Natura 2000 stanowiących park narodowy, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

Cichocki Z., Stankiewicz J., Ochrona przyrody w świetle wdrażania zobowiązań międzynarodowych a udział społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji, [w:] Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy, D. Kopeć, N. Ratajczyk (red.), Łódź 2008.

Ciechanowicz McLean J., 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.

Czechowski P., Niewiadomski A., National parks and Natura 2000 areas – evaluation of the legal status of regulations in rural areas, [w:] Chosen Problems of Nature Conservation in Polish and International Law, P. Litwiniuk, A. Niewiadomski, R. Stec, Ł. Ciołek (red.), Warszawa 2015.

Czechowski P., Niewiadomski A., Natura 2000 a parki narodowe – wybrane problemy prawne, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012.

Czechowski P., Niewiadomski A., Selected legal issues of modern forms of environmental protection on the example of national parks and the networks of Natura 2000 sites, taking into account co-existence with agriculture, „Studia Iuridica" 2015, t. 61.

Czechowski P., Niewiadomski A., Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

Czubak W., Poczta W., Sadowski A., Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa, „Wieś i rolnictwo" 2011, nr 4.

Draniewicz B., Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, „Monitor Prawniczy" 2011, nr 1.

Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL, A. Stelmachowski, P. Czechowski (red.), Warszawa 1989.

Germano A., Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. i reżim płatności jednolitej, „Przegląd Prawa Rolnego" 2007, nr 1.

Gniewek E., Nadler J., Pańko W., Policiński A., Stelmachowski A., Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim, Wrocław 1974.

Gniewek E., O prawie własności – w kontekście prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, „Rejent" 2008, nr 2.

Gocłowski M., Posiadanie w ujęciu kodeksu cywilnego (Prawo podmiotowe czy stan faktyczny?), „Państwo i Prawo" 2001, nr 2.

Hawrylewicz-Łuka A., Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-complience) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.

Jeżyńska B., Obszary Natura 2000 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

Jeżyńska B., Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria"2012, t. X.

Jeżyńska B., Znaczenie i funkcje zasady *cross-compliance* w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich, „Studia Iuridica Lubliniensia" 2010, nr 13.

Jurcewicz A., Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. 5.

Jurcewicz A., Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011.

Kłodziński M., Sieć ekologiczna Natura 2000 a rozwój gospodarczy obszarów wiejskich, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie" 2012, t. 12, z. 1(37).

Kokoszka D., Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2008, nr 4.

Korzycka M., Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979.

Korzycka-Iwanow M., Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. IX.

Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Własność rolnicza, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015.

Kremer E., Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VII.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.16

Król M.A., Niewiadomski A., Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, [w:] Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego, M. Podstawka (red.), Warszawa 2015.

Król M.A., Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

Kurowska T., Współczesne aspekty własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III.

Kurowska T., Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. IV.

Longchamps F., Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym, „Przegląd Prawa i Administracji" 1939, nr 1-2.

Micińska M., Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, Toruń 2011.

Niewiadomski A., Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim, [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Liwtiniuk (red.), Warszawa 2015.

Nowak A.Z., Niewiadomska A., Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

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

Piekut K., Pawluśkiewicz B., Stan i perspektywy utrzymania obszarów Natura 2000 na terenach rolniczych, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

Piérola S.C.F. de, Natura 2000 i społeczeństwo: instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000, Warszawa 2009.

Radecki W., Ograniczenie własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody, [w:] Ochrona środowiska a prawo własności, J. Sommer (red.), Wrocław 2000.

Stelmachowski A., Przedmiot własności w prawie cywilnym, „Studia Iuridica" 1994, nr 21.

Stelmachowski A., Treść i wykonywanie prawa własności, [w:] System Prawa Prywatnego, Prawo rzeczowe, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007, t. 3.

Stelmachowski A., Współczesne zróżnicowanie własności, „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III.

Stelmachowski A., Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1969.

Stelmachowski A., Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998.

Stoksik J., Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. X.

Szewczyk M., Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym, [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa, J. Filipek (red.), Bielsko-Biała 2003.

Ura E., Heliniak K., Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym, [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej, E. Ura (red.), Rzeszów 2001.

Waśniewski R., Pracownicze ogrody działkowe w prawie cywilnym i rolnym, „Państwo i Prawo" 2000, nr 5.

Wójcik S., Problem pojęcia "własność prywatna" w III Rzeczypospolitej, „Rejent" 1991, nr 7.

Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 1977.

Zdziennicki B., Reprywatyzacja w świetle zasad prawa, „Studia Prawnicze" 2015, nr 3.

Zieliński A., Zagadnienia prawa własności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego 1993, nr 4.

C.
REGULACJA PRAWNA DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ W KRAJU I ZA GRANICĄ

Małgorzata Korzycka[1], Paweł Wojciechowski[2]

Prawo żywnościowe jako nowa dziedzina prawa

Gdy chodzi o źródło żywności w sensie transcendentnym, jest nim Stwórca, o którym mówi Pismo Święte m.in. słowami: „Pan zlitował się nad swoim ludem i dał mu chleb" (Księga Rut, 1. 6).[3]

Żywność (pożywienie) – w znaczeniu potocznym oznacza wszelkie środki spożywcze pochodzenia mineralnego, roślinnego lub zwierzęcego, surowe lub przetworzone, przeznaczone w stanie naturalnym lub po przerobieniu, do spożywania przez ludzi, a także zestawy tych środków spożywczych, w postaci potraw lub posiłków.[4]

1. Uwagi wstępne

W oparciu o tradycyjny podział można wyodrębnić podstawowe działy prawa, zwane gałęziami prawa, takie jak: prawo cywilne, prawo administracyjne, prawo karne, prawo międzynarodowe, prawo sądowe formalne.[5] Trzeba podkreślić, że wyodrębnienie poszczególnych działów prawa nie ma charakteru statycznego.[6] Z upływem czasu wokół ważnych dziedzin gospodarki lub kultury zaczęły się grupować zadania prawne należące do różnych gałęzi podstawowych, dotyczące jednak jednej „materii", tj. jednej dziedziny życiowej. Nie tylko się one grupują, ale tworzą powiązane zespoły, nabierając swoistych znamion technicznych, instytucjonalnych itd.[7] Pojawiła się w konsekwencji potrzeba wyodrębniania kolejnych działów prawa, które w przeciwieństwie do działów podstawowych (gałęzi) można określić mianem działów kompleksowych.[8]

Z wyodrębnianiem kolejnych działów prawa związana jest problematyka kryteriów odróżniania jednych działów prawa od innych. Najczęściej jako kryterium podziału systemu prawa na gałęzie podstawowe przywołuje się metodę regulacji stosunków prawnych, przy czym zasadniczo można wyodrębnić jedynie trzy metody

1 Uniwersytet Warszawski.
2 Uniwersytet Warszawski.
3 Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu, wydawnictwo Świętego Pawła.
4 A. Szczygieł, Podstawy fizjologii żywienia, Warszawa, 1975, s. 23.
5 Zob. F. Longchamps, Problemy pogranicza prawa administracyjnego, „Studia Prawnicze" 1967, z. 16, s. 21; A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1969, s. 15 i 17.
6 Zob. J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959, s. 321.
7 F. Longchamps, Problemy pogranicza prawa..., *op. cit.*, s. 21.
8 Zob. *ibidem*, s. 22.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.17

regulacji, tj. cywilistyczną, opartą na autonomii i zrównaniu (równorzędności) pod względem prawnym stron stosunku prawnego; administracyjną, opartą na władztwie i podporządkowaniu, albo też karną, operującą sankcjami szczególnego rodzaju.[9] Obok „metody", jako kryterium podziału systemu prawa, wymienia się „przedmiot" regulacji, a także wspólne cechy odróżniające pewne zagadnienia od innych. Zarówno kryterium przedmiotu, jak i kryterium metody są jednak zawodne jako podstawa dla wyodrębnienia nowego działu prawa.[10] W przeważającej mierze o podziale prawa na takie lub inne działy decyduje przyjęcie określonej konwencji.[11] Podziały mogą mieć różne cele teoretyczne (np. postulowana systematyka), praktyczne (np. dla rozdziału kompetencji, dla prac legislacyjnych), dydaktyczne (np. programy nauczania).[12] Wyodrębnienie nowej, samodzielnej, kompleksowej dziedziny prawa wynika na ogół z pewnych potrzeb związanych z czynnikami ekonomicznymi, demograficznymi czy politycznymi. Wpływ na wyróżnienie nowych działów prawa wywierają przede wszystkim względy praktyczne.[13] Kompleksowe działy prawa można określić mianem funkcjonalnych części prawa, które są definiowane przez funkcje realizowane w odniesieniu do zjawisk społecznych. Przykładowo normy odnoszące się do środowiska tworzą prawo ochrony środowiska, a odnoszone do żywności tworzą prawo żywnościowe.[14] Stwierdzenie jednak samej potrzeby wyodrębnienia takiej dziedziny nie przesądza automatycznie o jej zaistnieniu. Jedynie badając trzy płaszczyzny: legislacyjną, doktrynalną i dydaktyczną, można się przekonać, czy nowa dziedzina istnieje.[15]

W nowych kompleksowych działach prawa stosowane są zwykle różne metody regulacji stosunków społecznych i z założenia dziedziny te czerpią z dorobku innych dziedzin (np. prawo gospodarcze publiczne, podatkowe, finansowe, bankowe, rolne).[16] Stopnie zmodyfikowania i złączenia elementów pochodzących z działów podstawowych, jak również stopnie usamodzielnienia poszczególnych działów kompleksowych mogą być różne. Jednak elementy działów podstawowych wbudowane w działy kompleksowe zachowują swoją przynależność do działów pod-

9 Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp do prawoznawstwa, Kraków 2000, s. 102; A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa...,*op. cit.*, s. 15 i s. 17.
10 Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp..., *op. cit.*,s. 102.
11 Zob. *ibidem*, s. 99.
12 Zob. F. Longchamps, Problemy pogranicza prawa..., *op. cit.*, s. 4 i s. 23; B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law Handbook, Wageningen 2008, s. 75.
13 Zob. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa..., *op. cit.*, s. 15; J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp..., *op. cit.*, s. 99-101; M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, Wstęp do prawoznawstwa, Kraków 1997, s. 46; B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law..., *op. cit.*, s. 75.
14 Tak B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law..., *op. cit.*, s. 75.
15 Zob. A. Stelmachowski, [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, Prawo rolne, Warszawa 1970, s. 10; *idem,* [w:] A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, Prawo rolne, Warszaw 1980, s. 8; P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 18.
16 Zob. R. Mastalski, Prawo podatkowe I – część ogólna, Warszawa 1998, s. 10-22; C. Kosikowski, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 1995, s. 5-7.

stawowych w odniesieniu do typu strukturalnego.[17] Działy podstawowe wprawdzie wyczerpują całość porządku prawnego, jednak nie przeszkadza to, aby w podziale innego rzędu uznać działy kompleksowe, złożone z odpowiednio złączonych i zmodyfikowanych elementów działów podstawowych, np. dla potrzeb badań monograficznych lub z powodu praktycznej przydatności.[18]

Działy prawa mogą się nawzajem przenikać, gdyż jakiś element czy fragment porządku prawnego może podlegać nie tylko jednemu układowi zasad i pojęć. Obecność jakiegoś działu prawa polega na tym, że pewne elementy porządku prawnego są interpretowane i stosowane wedle pewnych wspólnych zasad i pojęć.[19] To w wykładni prawa wyrażają się, w sposób bardzo jaskrawy, związki zachodzące między normami należącymi do jednej dziedziny prawa.[20] Taką nowo wyodrębnianą dziedziną prawa jest prawo żywnościowe.

2. Wyodrębnienie prawa żywnościowego jako nowej dziedziny prawa

Wyodrębnianie się prawa żywnościowego jako gałęzi prawa dokonuje się współcześnie.[21] Prawo to autonomizuje się ze względu na szczególny przedmiot regulacji, jakim jest żywność, wymagająca szczególnego systemu ochrony; należy zatem podkreślić „produktowy" charakter tego prawa. Żywność jest nie tylko towarem, którym się handluje, ale przede wszystkim produktem o unikatowej funkcji, jaką jest jego spożycie przez ludzi. Przepisy prawa dotyczące żywności, istniejące od starożytności w europejskim kręgu rozwoju prawa, skierowane były początkowo na jakość produktu, jak to dziś byśmy nazwali, w szczególności na ochronę przed oszustwem i fałszowaniem.[22] Poczynając od XIX w. kwestie sanitarne, współcześnie określane jako bezpieczeństwo żywności, wobec rozwoju technologii (modyfikacji genetycznej, nanotechnologii), ale i szerszego obrotu międzynarodowego – zaczęły przyjmować postać ustawową. Z czasem prawo publiczne dotyczące żywności skupiło się w dużej mierze na ochronie życia i zdrowia konsumenta żywności.

17 Zob. F. Longchamps, Problemy pogranicza prawa..., *op. cit.*, s. 23; A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa..., *op. cit.*, s. 15.

18 Zob. *ibidem*.

19 Zob. *ibidem*, s. 4.

20 Zob. J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni..., *op. cit.*, s. 322.

21 Zob. na temat kształtowania prawa żywnościowego M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego, Warszawa 2007 (wydanie II), tamże literatura polska i zagraniczna przedmiotu., M. Korzycka-Iwanow, P. Wojciechowski, rozdz. XXVII Prawo żywnościowe, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2011.

22 Już w XV w. dochodzi do wytworzenia w prawie polskim „monopolu korporacyjnego", np. do członków bractwa (cechu) w zakresie produkcji miodów i gorzałek należało certyfikowanie, mówiąc językiem współczesnym, produktów objętych jego działalnością. Regulowano też zasady handlu żywnością, łącznie – co warto przypomnieć – z zakazem handlu w dni świąteczne. Na temat dawnego prawa żywnościowego, [w:] M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe..., *op. cit.*, s. 35 i n.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.17

Obecnie prawo żywnościowe, które jak wspomniano wyżej, autonomizuje się ze względu na szczególny przedmiot regulacji, jakim jest żywność – ma na celu **ochronę życia i zdrowia człowieka (bezpieczeństwo żywności)**, również interesów ekonomicznych konsumentów, dobrostanu zwierząt gospodarskich, zdrowia roślin oraz środowiska naturalnego. Jest to prawo normujące poszczególne etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, określane zbiorczym terminem „łańcuch żywnościowy – *food chain"* (termin wprowadzony przez legislatora unijnego). Fundamentalne dla prawa żywnościowego Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002[23] (dalej – rozporządzenie 178/2002) wprowadza pojęcie „ogólne dobro" w preambule, w której czytamy, iż swobodny przepływ bezpiecznej i zdrowej żywności i pasz jest ważnym aspektem rynku wewnętrznego i przyczynia się znacząco **do zdrowia i ogólnego dobra obywateli** (podkreśl. MK i PW) oraz do ich interesów socjalnych i gospodarczych, oraz, że zgodnie z polityką Unii powinien być **zapewniony wysoki poziom ochrony życia i zdrowia ludzkiego** (punkt 1 i 2) (podkreśl. MK i PW). Ogólne dobro obywateli odnosi się w tym przypadku do wszystkich obywateli zintegrowanej Europy. Ze względu na przynależność Polski do UE mamy zatem do czynienia z ochroną ogólnego dobra w postaci zdrowia na poziomie krajowym i unijnym we wzajemnej relacji obu tych porządków prawnych.

Normy konstytucyjne dotyczące zdrowia obywateli znajdują się w tej części rozdziału II Konstytucji, która poświęcona jest wolnościom i prawom ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym („Każdy ma prawo do ochrony zdrowia" (art. 68) oraz „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa" (art. 76). Życie i zdrowie człowieka jest dobrem, którego ochrona ze względu na naturę tego dobra integralnie związanego z osobą ludzką – ma uzasadnienie znacznie dalej idące niż tylko decyzja władzy prawodawczej czy państw zawierających umowę międzynarodową. Zaznaczyć trzeba, że całościowo pojmowane zdrowie ludzi[24] jest odmienną kategorią niż zdrowie i życie konsumenta. Definicje zdrowia, czy zdrowia publicznego mają swoją siatkę pojęciową i uregulowania również w ramach dzia-

23 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustalające procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności.

24 W roku 1920 C.E.A. Winslow, profesor zdrowia publicznego na Uniwersytecie Yale w New Haven sformułował definicję zdrowia publicznego, która może być rozumiana jako: nauka i sztuka zapobiegania chorobom, wydłużania życia i promocji zdrowia – poprzez zorganizowane wysiłki społeczeństwa wyrażające się w działaniach na rzecz higieny środowiska, zwalczania chorób zakaźnych, nauczania zasad higieny indywidualnej, organizację świadczeń lekarskich i pielęgniarskich, ukierunkowanych na wczesne diagnozowanie i profilaktycznie ukierunkowane leczenie oraz – rozwój mechanizmów społecznych, które zapewnią każdemu poziom bytowania umożliwiający utrzymanie zdrowia. C. Winslow, The untilled fields of public health. Science N.S. 1920, 51, 22-33 Cyt. za: CEA Winslow, The evolution and significance of the modern public health campain, New Haven, Yale University Press, 1923.

łalności organizacji międzynarodowych, takich jak Światowa Organizacja Zdrowia, np. Strategia Osiągnięcia Zdrowia dla Wszystkich 2000.[25]

W literaturze występuje kilka doktrynalnych propozycji definicji prawa żywnościowego. Według E. Skrzydło-Tefelskiej, która sformułowała swój pogląd w 1995 r., pojęcie prawo żywnościowe obejmuje te przepisy, które regulują produkcję, przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu środków spożywczych.[26] Autorka zaznacza, że prawo żywnościowe obejmuje przepisy krajowe i unijne (wspólnotowe), co związane jest z realizacją dwojakiego rodzaju zadań. Z jednej strony, zapewnienie swobodnego przepływu towarów wymaga zniesienia wszelkich barier w handlu artykułami spożywczymi, a z drugiej strony, państwa członkowskie, a także Wspólnota, mają obowiązek zapewnić ochronę zdrowia publicznego oraz praw konsumenta.[27]

Z kolei A. Wróbel, w tym samym 1995 r., przez pojęcie wspólnotowe prawo żywnościowe rozumiał ogół norm prawnych stanowionych przez organy Wspólnot Europejskich, które odnoszą się do środków spożywczych, a ich zasadniczym i pierwotnym celem jest zapewnienie ochrony zdrowia konsumenta, ochrony przed wprowadzeniem go w błąd i przed ryzykiem pomyłek, a także zagwarantowanie konsumentowi rzetelnej informacji (prawo żywnościowe *sensu stricto*).[28] Do prawa żywnościowego *sensu largo* autor ten zaliczył także normy regulujące wytwarzanie, skład, właściwości i oznaczenie środków spożywczych, których celem podstawowym nie jest ochrona wymienionych wcześniej wartości, lecz wspieranie produkcji, jakości i sprzedaży produktów rolnych.[29]

Dwa lata później, w 1997 r. J. Paliwoda stwierdził, że powszechnie przyjmuje się, w zasadzie we wszystkich systemach prawnych zarówno poszczególnych państw, jak i organizacji międzynarodowych, że pojęcie „prawo żywnościowe" oznacza zespół przepisów prawnych, które normują wytwarzanie, przetwórstwo, przechowywanie, transport i sprzedaż produktów żywnościowych, a jego naczelnym zadaniem jest zapewnienie zdrowia obywateli oraz zagwarantowanie rzetelnego obrotu żywnością.[30] Autor ten polskie prawo żywnościowe uznaje za kompleksowy zespół przepisów prawa administracyjnego i cywilnego, a także po części finansowego i karnego.[31] Podkreśla jednocześnie, że prawo żywnościowe ukazuje

25 World Health Organization, Evaluation of the implementation of the global strategy to Health All by 2000; WHO, Geneva, 1998. Zob. również: Zdrowie 21 dla wszystkich w XXI wieku, Podstawowe założenia polityki zdrowia dla wszystkich w Regionie Europejskim WHO- Światowa Organizacja Zdrowia Biuro Regionu Europejskiego Kopenhaga, Światowa Deklaracja Zdrowia.

26 Zob. E. Skrzydło-Tefelska, Prawo żywnościowe w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej. Ogólna Charakterystyka, „Rejent" 1995, nr 1, s. 51.

27 Zob. *ibidem*, s. 52.

28 Zob. A. Wróbel, Znaczenie orzecznictwa „Cassis de Dijon" Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich a rozwój europejskiego prawa żywnościowego, „Rejent" 1995, nr 5, s. 24.

29 Zob. *ibidem*.

30 Zob. J. Paliwoda, Uwagi o prawie żywnościowym, Warszawa 1997, s. 38.

31 Zob. *ibidem*, s. 83.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.17

kilka fundamentalnych prawd, że żywność stanowi podstawę bytu i rozwoju, a tym samym warunek biologicznego życia człowieka i narodu, oraz że od dostatecznej i bezpiecznej żywności zależy rozwój społeczeństwa i jego stan zdrowotny.[32]

H. Izdebski wypowiadając się w okresie stowarzyszeniowym, w 2000 r., określił zakres, jaki obejmuje prawo żywnościowe, twierdząc, że reguluje produkcję i obrót żywnością, a także stanowi materię o wielkim znaczeniu publicznym, która dotyczy podstawowych aspektów prawnych funkcjonowania sektora gospodarki o kluczowym znaczeniu dla prawidłowego rozwoju biologicznego narodu.[33] Zarysowując zakres regulacji wskazał, że powinien on obejmować takie obszary i zagadnienia, jak: podstawowa terminologia, pojęcia i kwalifikacje (w tym definicja umieszczania na rynku oraz pojęcie bezpiecznej żywności), zasady odpowiedzialności za produkt z rozszerzeniem na nieprzetworzoną produkcję pierwotną, substancje dodatkowe, higienę żywności, standardy rynkowe i oświadczenia rynkowe, zasady funkcjonalnego etykietowania, prezentację i reklamę, rynkowy obrót żywnością, system ochrony bezpieczeństwa i zdrowia, politykę żywnościową, w tym promocję zasad zdrowego odżywiania, kompetencje i wzajemne relacje między instytucjami zajmującymi się zagadnieniami żywności i żywienia.[34] Prawo żywnościowe nie może ograniczać się do tradycyjnej problematyki ochrony zdrowia konsumentów, ale powinno także obejmować kwestie uczciwego obrotu żywnością.[35]

Włoska szkoła prawa żywnościowego przedstawia własne podejście do prawa żywnościowego. L. Costato napisał w 2007 r., że aby zagwarantować swobodny przepływ żywności w ramach wspólnego rynku, potrzebne są przepisy ustanowione na szczeblu europejskim, ale przyjmowanie przepisów tak szczegółowych i ścisłych, które nie pozostawiają praktycznie miejsca na szczegółowe decyzje państw członkowskich, wydaje się nie do końca zgodne z pojęciem zbliżanie ustawodawstw (*ravvicinamento*), które przewiduje art. 95 Traktatu (obecnie art. 114 TFUE).[36]

Autor ten dostrzega również, że prawo żywnościowe coraz bardziej się rozrasta, zajmując olbrzymią przestrzeń decyzyjną. Ma to na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego i bezpiecznego obiegu produktów żywnościowych w ramach wspólnego rynku.[37] Zdaniem L. Costato ewolucja prawa unijnego przejawia się z jednej strony w coraz szerszym uwzględnianiu potrzeb narodowych polityk rolnych państw członkowskich, a z drugiej – w narastaniu regulacji o charakte-

32 Zob. *ibidem*, s. 84.
33 Zob. H. Izdebski, Założenia ustawy – prawo żywnościowe jako podstawowego aktu regulującego produkcję i obrót żywnością ze szczególnym uwzględnieniem harmonizacji z ustawodawstwem Unii Europejskiej, [w:] Sesje plenarne, Materiały, Polska Federacja Producentów Żywności, II Sesja Plenarna: Polskie prawo żywnościowe w kontekście prawa Unii Europejskiej – prezentacja założeń ustawy, Warszawa 2000, s. 34.
34 Zob. *ibidem*.
35 Zob. *ibidem*, s. 36.
36 L. Costato, Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne, „Przegląd Prawa Rolnego" 2007, nr 1, s. 22.
37 *Ibidem*, s. 23.

rze nakazowym, nakładających na rolników obowiązki związane z gwarantowaniem bezpieczeństwa i higieny wytwarzanych przez nich produktów.[38]

Natomiast B. van der Meulen i M. van der Velde w tym samym roku co L. Costato, tj. w 2007 r., definiują prawo żywnościowe jako kompleksową, funkcjonalną, dziedzinę prawa, łączącą w sobie elementy z różnych dziedzin prawa (w tym administracyjnego, cywilnego, własności intelektualnej, karnego) w jedną całość, ukierunkowaną na realizację określonych celów.[39] Dodatkowo wypowiedział się C. MacMaolain wskazując, że unijne prawo żywnościowe oznacza wszelkie prawnie wiążące akty instytucji Unii Europejskiej dotyczące produkcji i dystrybucji żywności.[40]

W ostatnim czasie (2015 r.) B. van der Meulen sformułował pogląd, że „prawo żywnościowe stało się samodzielną dziedziną naukową o solidnych podstawach teoretycznych" oraz, że „prawo żywnościowe stało się pełnoprawną funkcjonalną dziedziną prawa". Jest przy tym wyznaczone na podstawie znaczenia dla danego obszaru społecznego.[41]

Szeroką definicję prawa żywnościowego zaproponowała M. Korzycka-Iwanow (w 2005 i 2007 r.), wskazując, że „prawo żywnościowe oznacza ogół przepisów regulujących stosunki społeczne związane ze wszystkimi etapami produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, oraz pasz dla zwierząt przeznaczonych na żywność – ze względu na ochronę życia i zdrowia, interesy ekonomiczne konsumenta oraz rzetelność obrotu, przy uwzględnieniu ochrony środowiska i zdrowia oraz dobrostanu zwierząt".[42] Jest ono zatem prawem normującym poszczególne etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności.[43]

Prawo żywnościowe stanowi zatem nową kompleksową dziedzinę prawa, wyodrębnioną w oparciu o dwa kryteria: 1) przedmiot, obejmujący regulację stosunków społecznych związanych ze wszystkimi etapami produkcji, wytwarzania i dystrybucji żywności oraz 2) cele, tj. ochronę życia i zdrowia człowieka i interesów

38 *Ibidem*, s. 23

39 Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law..., *op. cit.*, s. 75.

40 Zob. C. MacMaolain, EU Food Law, Protecting Consumers and Health in Common Market, Oxford – Portland Oregon 2007, s. 11.

41 M. Korzycka, „O teorii i praktyce prawa żywnościowego w Europie. Wywiad z profesorem van der Meulenem, „Forum Prawnicze" 2015, nr 5, ss. 3-11.

42 Zob. M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V, s. 85; eadem, Prawo żywnościowe – nowa dziedzina prawa, [w:] M. Korzycka-Iwanow (red.), Studia z prawa żywnościowego, Warszawa 2006, s. 26. Zdecydowanie węższą i mniej spójną definicję (odnoszącą się zresztą wyłącznie do prawa krajowego) zaproponował M. Taczanowski, według którego „Polskie prawo żywnościowe stanowi zespół wzajemnie ze sobą powiązanych norm prawnych, regulujących jakość żywności oraz jej produkcję i obrót, ze względu na ochronę zdrowia człowieka (konsumenta)". Zob. M. Taczanowski, Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Warszawa 2009, s. 40.

43 Zob. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, Ewolucja ustawodawstwa prawnorolnego, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2013, s. 41.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.17

ekonomicznych konsumenta, w tym rzetelności obrotu, przy uwzględnieniu ochrony środowiska i zdrowia oraz dobrostanu zwierząt i zdrowia roślin.

Należy odnotować, że oprócz doktrynalnej definicji prawa żywnościowego istnieje też legalna definicja prawa żywnościowego, która została zawarta w fundamentalnym dla unijnego prawa żywnościowego rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności,[44] nazywanym „Ogólnym prawem żywnościowym". Zgodnie z art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 178/2002 „prawo żywnościowe" oznacza „przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy żywności w ogólności, a ich bezpieczeństwo w szczególności, zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i na poziomie krajowym; definicja ta obejmuje wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt gospodarskich lub używanej do żywienia zwierząt gospodarskich".[45]

Warto wskazać, że w prawie żywnościowym ze względu na jego cele, jak też z uwagi na specyfikę podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze, które ponoszą odpowiedzialność prawną, wykształcił się szczególny model odpowiedzialności. Przedsiębiorstwo spożywcze może być prowadzone przez bardzo szeroką kategorię podmiotów, obejmującą zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej; przedsiębiorców i podmioty niebędące przedsiębiorcami (np. rolników indywidualnych lub organizacje charytatywne rozdysponowujące nieodpłatnie żywność); osoby prowadzące jednoosobową działalność i duże korporacje międzynarodowe.[46] Jednocześnie prawodawca nie różnicuje obowiązków podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze od formy, w jakiej prowadzą one swoją działalność, ani od skali i wielkości działalności, w związku z czym odpowiedzialność za naruszenie norm prawa żywnościowego tych podmiotów powinna być kształtowana w sposób niedyskryminujący. Powyższe przemawia za przyjęciem w prawie żywnościowym przede wszystkim modelu odpowiedzialności administracyjnej, charakteryzującym się tym,

44 Dz.Urz. UE L 31 z 1.02.2002, s. 1 z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, s. 463.

45 W literaturze zwraca się uwagę na nieścisłości, a nawet błędy w polskojęzycznym brzmieniu tej definicji. Pierwszy ma charakter czysto gramatyczny, użyto bowiem sformułowania „a ich bezpieczeństwo w szczególności", a nie jak powinno być: „a jej bezpieczeństwo w szczególności", tj. użyto zaimka „ich" zamiast „jej". Nie ma przy tym wątpliwości, że przepisy mają w szczególności regulować bezpieczeństwo żywności (stąd powinno być „jej"), na co wskazuje chociażby angielska wersja językowa „and food safety in particular". Użycie natomiast zaimka „ich" zamiast „jej" mogłoby sugerować, że chodzi o bezpieczeństwo przepisów, co byłoby wnioskiem absurdalnym. Drugi błąd dotyczy użycia określenia „oraz paszy produkowanej dla zwierząt gospodarskich lub używanej do żywienia zwierząt hodowlanych", w miejsce „feed produced for, or fed to, food-producing animals". Właściwsze byłoby użycie sformułowania „oraz paszy produkowanej dla zwierząt przeznaczonych na żywność lub używanej do żywienia takich zwierząt", zwierzęta gospodarskie bowiem nie koniecznie muszą być wykorzystywane do produkcji żywności. Zob. M. Taczanowski, Prawo żywnościowe w warunkach..., *op. cit.*, s. 41.

46 Zob. P. Wojciechowski, Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, Warszawa 2016, s. 392.

że: ponosić ją mogą zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne; jest ona realizowana w swoistych dla prawa administracyjnego formach i procedurach, a sankcje nakładane są przez organy urzędowej kontroli żywności, posiadające kompetencje i wiedzę pozwalającą na ocenę charakteru naruszenia; sankcje przybierają postać administracyjnej kary pieniężnej, której maksymalna wysokość zależy od charakteru naruszenia, wielkości uzyskanej z naruszenia korzyści majątkowej, ale też przychodów podmiotu dopuszczającego się naruszenia; przy wymiarze sankcji, organ uwzględnia przede wszystkim stopień zawinienia, ale oceniany poprzez dochowanie należytej staranności przy prowadzeniu działalności, a ponadto w szczególnych okolicznościach, w szczególności gdy działania podmiotu karanego podjęte już po zaistnieniu naruszenia doprowadziły do ograniczenia dla zagrożenia dla zdrowia lub życia konsumenta, istnieje możliwość odstąpienia od wymiaru kary.[47] Ukształtowanie się szczególnego modelu odpowiedzialności jest dodatkowym argumentem przemawiającym za wyodrębnieniem nowej dyscypliny prawa, jaką jest prawo żywnościowe.

3. Ewolucja prawa żywnościowego

3.1. Dawne prawo żywnościowe

Od najdawniejszych czasów produkcja i obrót żywnością były czynnikami istotnymi dla relacji międzyludzkich i we wszystkich społeczeństwach rozwijane były regulacje dotyczące tej podstawowej aktywności człowieka.[48] Żywność była przedmiotem regulacji prawnej już w starożytności.[49] Pierwsze regulacje powstawały wraz z tworzeniem się struktur organizacyjnych państwa i miały charakter gospodarczy, związany z funkcją organizacyjną państwa, jak chociażby gromadzenie zapasów na okresy przejściowe (np. opisane w Biblii gromadzenie zapasów w okresie siedmiu lat tłustych na następnych siedem lat chudych). Powodem wprowadzania regulacji prawnych było przede wszystkim zjawisko fałszowania żywności, które występowało właściwie od momentu, gdy artykuły spożywcze stały się przedmiotem wymiany handlowej (fałszowano głównie artykuły spożywcze przetworzone, takie jak wino, piwo, pieczywo, oliwa z oliwek).[50] W starożytnej Asyrii istniała regulacja określająca zasady ustalania miary i wagi ziarna, w starożytnym Egipcie uregulowane były zasady znakowania niektórych rodzajów żywności, w starożyt-

47 Szerzej na temat modelu odpowiedzialności administracyjnej patrz: P. Wojciechowski, Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, Warszawa 2016, passim.

48 Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law..., *op. cit.*, s. 41.

49 Zob. P. Barton Hutt, P. Barton Hutt II, History of Government Regulation of Adulteration and Misbranding of Food, „Food Drug Cosmetic Law Journal" 1984, nr 2, s. 3; P. Barton Hutt, Symposium on the History of Fifty Years of Food Regulation under the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act: A Historical Introduction, „Food Drug Cosmetic Law Journal" 1990, nr 17, s. 17; S. Kowalczyk, Prawo czystej żywności. Od kodeksu Hammurabiego do Codex Alimentarius, Warszawa 2014, s. 17.

50 Zob. S. Kowalczyk, Prawo czystej żywności..., *op. cit.*, s. 17.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.17

nych Atenach sprawdzano czystość i rzetelność piwa, a w starożytnym Rzymie istniał dobrze zorganizowany system urzędowych kontroli żywności w celu ochrony konsumentów przed zafałszowaną lub niebezpieczną żywnością.[51] Zapisy wskazujące na ochronę zdrowia konsumenta wchodziły natomiast najczęściej w zakres reguł religijnych.[52]

W średniowieczu w poszczególnych państwach europejskich wydawane były regulacje prawne dotyczące jakości i bezpieczeństwa jaj, wędlin, sera, piwa, wina i chleba.[53] Przykładowo już w 1266 r. król Henryk III wydał The Assize of Bread and Ale, który regulował cenę, miarę i jakość chleba i piwa w Anglii.[54] W Niemczech prawo dotyczące czystości piwa (Reinheitsgebot) zostało wydane w 1516 r.[55]

Przepisy dotyczące żywności można też znaleźć w tzw. polskich pomnikach prawa. W Prawie starochełmińskim (1394) znajdują się m.in. przepisy dotyczące „oszukańczej sprzedaży żywności" oraz „o sądzie nadzwyczajnym w sprawach o strawę", natomiast w tzw. konstytucjach wydawanych w latach 1669-1697 w ramach Królestwa Polskiego i Wielkiego Księstwa Litewskiego zamieszczone są regulacje dotyczące składów wina, praw do wydobycia soli i zasad jej sprzedaży, podatku solnego, zasad handlu na targowiskach, oszustw wytwórców żywności i zakazu handlu w dni świąteczne.[56] Zagadnienia dotyczące wytwarzania i obrotu różnego rodzaju żywności były też regulowane w wielu statutach i kodeksach obowiązujących na obszarze poszczególnych miast (tzw. wilkierze).[57]

Nowożytne regulacje dotyczące żywności pojawiły się w XIX i z początkiem XX w., a przyczyną ich wydania była coraz większa skala obrotu żywności oraz masowość jej produkcji. Początkowo w Wielkiej Brytanii już w pierwszej połowie XIX w. (a nawet w XVIII w.) wydawane były akty prawne odnoszące się do poszczególnych rodzajów żywności (np. Adultertation of Tea and Coffee Act [1724], The Adultertation of Tea Act [1730 i 1776], The Bread Act [1822 i 1836], The Corn, Peas, Beans or Parsnips and Cocoa Act [1822]), a jako trzy podstawowe cele ich wyda-

51 Understanding The Codex Alimentarius, Codex Alimentarius. Joint FAO/WHO Food Standards Programme, 1999, http://www.fao.org/docrep/W9114E/W9114E00.htm.

52 Zob. A. Rutkowski, Żywność w polskich regulacjach prawnych (rys historyczny), [w:] Sesje plenarne, Materiały, Polska Federacja Producentów Żywności, II Sesja Plenarna: Polskie prawo żywnościowe w kontekście prawa Unii Europejskiej – prezentacja założeń ustawy, Warszawa 2000, s. 29.

53 Zob. C. MacMaolain, EU Food Law, Protecting..., *op. cit*., s. 3.

54 Zob. M. Jagielska, Dostosowanie prawa wewnętrznego państw Unii Europejskiej do wymogów dyrektywy o odpowiedzialności za wadliwe produkty, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 1995, z. 4, s. 499; M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego, Warszawa 2007, s. 35; S. Kowalczyk, Prawo czystej żywności..., *op. cit*., s. 31 i n.

55 Zob. C. MacMaolain, EU Food Law, Protecting..., *op. cit*., s. 3. Warto zwrócić uwagę na ogromną trwałość tego średniowiecznego prawa. Jeszcze w połowie XX w. niemieckie regulacje z zakresu produkcji i sprzedaży piwa (ustawa o podatku piwnym z dnia 14 marca 1952 r. – Biersteuergesetz) zawierały przepisy praktycznie identyczne z Reinheitsgebot, przyjmując, że do produkcji piwa mogą być użyte wyłącznie słód jęczmienny, chmiel, drożdże i woda. Zob. szerzej S. Kowalczyk, Prawo czystej żywności..., *op. cit*., s. 70.

56 Zob. M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys..., *op. cit*., s. 36 i przywołana tam literatura.

57 Zob. S. Kowalczyk, Prawo czystej żywności..., *op. cit*., s. 93-113.

nia wskazywano: ochronę zdrowia ludzkiego, promowanie uczciwego handlu oraz ochronę dochodów państwa z handlu tymi produktami.[58] Następnie zaczęto wydawać akty prawne o bardziej generalnym charakterze. W 1860 r. wydano akt prawny regulujący problematykę fałszowania żywności (Adulteration of Food Act[59]), w którym za przestępstwo uznano m.in. świadome sprzedawanie żywności zawierającej niebezpieczne dodatki lub żywności, która została zafałszowana w jakikolwiek sposób.[60] Następnie w 1875 r. wydano Sale of Food and Drugs Act, który zastąpił poprzednio obowiązujące akty prawne. W 1879 r. w Niemczech,[61] a w 1896 r. w Austrii[62] zostały wydane specjalne ustawy regulujące obrót żywnością, w Rosji pojedyncze przepisy regulujące to zagadnienie znalazły się natomiast w ustawie wydanej w 1905 r.[63]

3.2. Rozwój prawa żywnościowego w polskim prawodawstwie

W Polsce po odzyskaniu niepodległości pierwszą ustawą z zakresu prawa żywnościowego była zasadnicza ustawa sanitarna z dnia 19 lipca 1919 r.,[64] która dotyczyła nadzoru sanitarnego m.in. nad środkami spożywczymi i określała również współdziałanie w sprawach odżywiania się ludności. Kolejnym aktem, szerzej zajmującym się zagadnieniami żywności, było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o dozorze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku.[65] Zawierało ono definicje użytych w nim pojęć, m.in. zdefiniowano pojęcie artykułu żywnościowego: szkodliwego dla zdrowia, zepsutego, podrobionego, sfałszowanego czy fałszywie oznaczonego. Zawarto w nim również normy regulujące dozór nad artykułami spożywczymi. Uchyliło ono poprzednio obowiązujące na terytorium Polski przepisy państw zaborców, przy czym ważność swą utrzymały roz-

58 Zob. C. MacMaolain, EU Food Law, Protecting..., *op. cit.*, s. 3.

59 Wydanie tego aktu prawnego było związane z pojawieniem się kilku opracowań naukowych ujawniających metody i skalę fałszerstw żywności. Kluczowe znaczenie ma w tym względzie opublikowana w 1820 r. rozprawa naukowa na temat metod fałszowania żywności, przygotowana przez żyjącego w Londynie chemika niemieckiego pochodzenia, Frederica Accuma – A Treatise on Adulteration of Food and Culinary Poisons. W publikacji swojej opisał on stosowane powszechnie w owym czasie sposoby fałszowania żywności. Publikacja ta wywołała burzę. W ciągu miesiąca wyprzedano cały nakład, a wciągu dwóch lat czterokrotnie wznawiano wydanie. Jeszcze w tym samym roku została ona wydana w USA, a dwa lat później pojawiła się niemieckojęzyczna edycja. Na stronie tytułowej zamieszczono cytat ze Starego Testamentu „Śmierć jest w kotle" (II Księga Królewska, 4, 40), a w treści oprócz szczegółowego opisania sposobów fałszowania poszczególnych rodzajów żywności znalazła się listę przedsiębiorców skazanych za fałszowanie. Publikacja Accuma stanowiła podstawę do przeprowadzenia wielu badań żywności, m.in. przez dra nauk medycznych Arthura H. Hassalla, który wyniki swoich badań opublikował w 1857 r. (Adelturations Detected or Plain Instructions for The Discovery of Fraudus in Food and Medicine). Skala nieprawidłowości związanych z fałszowaniem żywności ujawniona w trakcie badań stała się bezpośrednią przyczyną szybkiego uchwalenia przepisów dotyczących fałszowania żywności. Zob. szerzej S. Kowalczyk, Prawo czystej żywności..., *op. cit.*, s. 181-263.

60 Zob. C. MacMaolain, EU Food Law, Protecting..., *op. cit.*, s. 3.

61 Niemiecka ustawa z dnia 14 maja 1879 r. o obiegu artykułów żywności, używek i przedmiotów użytku (Dz.U. Rzeszy z 1879 r., s. 154).

62 Austriacka ustawa z dnia 16 stycznia 1896 r. o obrocie żywnością i niektóremi przedmiotami użytkowemi (Dz.U. p. z 1897 r. Nr 89).

63 Art. 660, 668 rosyjskiej ustawy lekarskiej (Zbiór Praw b. Ces. Ros. t. XIII wyd. z 1905 r.).

64 Dz.U. z 1919 r. Nr 63, poz. 371 z późn. zm.

65 Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 343 z późn. zm.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.17

porządzenia wykonawcze wydane na podstawie przepisów niemieckich i austriackich.[66]

Rozporządzenie z 1928 r. uchylono dopiero ustawą z dnia 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia,[67] która wraz z licznymi rozporządzeniami wykonawczymi normowała głównie zasady odnoszące się do „jakości zdrowotnej środków spożywczych", a zatem warunków sanitarnych produkcji i obrotu środkami spożywczymi oraz żywienia zbiorowego.[68] Trzeba zaznaczyć, że prawo to miało charakter paternalistyczny, jako że ustawodawca socjalistyczny wprowadzając instrumenty prawne mające na celu zapewnienie ochrony zdrowia i życia ludzkiego nadawał właściwym organom władzy publicznej kompetencje, które w założeniu miały gwarantować bezpieczeństwo żywności (jakkolwiek wówczas jeszcze nie używano terminu „bezpieczeństwo" tylko „jakość zdrowotna"). Prawo natomiast takim gwarantem nie jest i być nie może, wiadomo przecież, że szczególnie w prawo żywnościowe wpisane jest daleko idące ryzyko. Ów „przerost" regulacji zakresu kompetencyjnego organów publicznych ciążył nad prawem ustroju socjalistycznego w sposób, który w wielu przypadkach zamieniał się w fikcję prawną.

W ramach procesu dostosowywania prawa polskiego do prawa wspólnotowego wynikającego z układu stowarzyszeniowego,[69] dnia 11 maja 2001 r. została wydana ustawa o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia.[70] Miała ona przede wszystkim dostosować prawo krajowe w zakresie warunków zdrowotnych żywności i żywienia do ustawodawstwa obowiązującego we Wspólnocie Europejskiej.[71] Ustawa ta została uchylona przez ustawę z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia,[72] co było spowodowane istotnymi zmianami w unijnym prawie żywnościowym.[73]

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. stworzyło nową sytuację prawną. Odtąd polskie prawo żywnościowe jest prawem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a jednocześnie sytuacja prawna zarówno podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze, organów urzędowej kontroli żywności, jak i kon-

66 Stanowił o tym art. 50 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o dozorze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku.
67 Dz.U. z 1970 r. Nr 29, poz. 245 z późn. zm.
68 Zob. M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys..., *op. cit*., s. 37.
69 Zob. art. 68 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 z późn. zm.).
70 Tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 265 z późn. zm.
71 Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, druk sejmowy nr 2286, Sejm RP III kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2286.htm. Jak wskazywano w uzasadnieniu, zakres regulacji objętej projektem ustawy dotyczył ogółem 82 aktów prawnych Unii Europejskiej.
72 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 594 z późn. zm.
73 Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, druk sejmowy nr 573, Sejm RP V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/573.

sumentów żywności kształtowana jest w przeważającej mierze przepisami unijnymi. Pamiętać przy tym trzeba, że proces dostosowawczy polskiego prawa żywnościowego do prawa żywnościowego europejskiego w okresie stowarzyszenia polegał w dużej mierze na przyjmowaniu standardów europejskich. Niekiedy standardy te nie były „wyższe" od standardów polskich, a nawet wręcz dużo pośledniejsze. Konieczność rezygnacji przez Polskę z „wyższego" standardu oznaczała w wielu przypadkach słabszą ochronę zdrowia i życia człowieka. Przykładem takiego niższego standardu było, jeszcze przed akcesją, wprowadzenie do prawa polskiego dwa razy większej liczby substancji dodatkowych do żywności (barwniki, konserwanty, utrwalacze).[74]

Obszar zaliczany do „polskiego prawa żywnościowego", mimo dominującego znaczenia przepisów unijnego prawa żywnościowego, jest bardzo szeroki. Obejmuje przede wszystkim ustawę o bezpieczeństwie żywności i żywienia, a także m.in. pakiet ustaw weterynaryjnych (w tym ustawę o produktach pochodzenia zwierzęcego, ustawę o ochronie zdrowia zwierząt); ustawę o paszach; ustawę o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych; ustawę o rolnictwie ekologicznym; ustawę o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych; ustawy regulujące wyrób i rozlew napojów winiarskich i spirytusowych, a ponadto z prawem żywnościowym ściśle związane jest ustawodawstwo normalizacyjne i przepisy dotyczące zwalczania nieuczciwej konkurencji.[75]

Szczególną uwagę należy zwrócić na wzajemną relację ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia określa wymagania i procedury niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności i żywienia (art. 1 ust. 1 u.b.ż.ż.). Przez bezpieczeństwo żywności, dla potrzeb tej ustawy, rozumie się „ogół warunków, które muszą być spełniane [...] i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością – w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka". Ustawa ta reguluje zatem jedynie część problematyki objętej prawem żywnościowym, tj. zagadnienia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa.[76]

Ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych wprawdzie ma zastosowanie do szczególnej kategorii produktów, jakimi są artykuły rolno-spożywcze, zważywszy jednak na definicję tego pojęcia[77] nie budzi wątpliwości, że środ-

74 Zob. M. Korzycka-Iwanow, [w:] E. Piontek (red.) Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2003, s. 84 i n.

75 Zob. M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys..., *op. cit*., s. 38.

76 Zob. A. Szymecka-Wesołowska, uwagi do art. 3 u.b.ż.ż., [w:] A. Szymecka-Wesołowska (red.), Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz, Warszawa 2013, s. 40.

77 Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.j.h.a.r-s. „artykuły rolno-spożywcze" oznaczają „produkty rolne, runo leśne, dziczyznę, organizmy morskie i słodkowodne w postaci surowców, półproduktów oraz wyrobów gotowych otrzymywanych

DOI: 10.15290/sia.2016.14.17

ki spożywcze wchodzą w zakres artykułów rolno-spożywczych, a zatem w istocie ustawa ta ma zastosowanie przede wszystkim do środków spożywczych. W związku z tym ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych wchodzi w zakres prawa żywnościowego w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 178/2002. Odnosząc zakres ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych do zakresu ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, należy stwierdzić, że o ile ta pierwsza reguluje zagadnienia bezpieczeństwa żywności, rozumianego jako ogół warunków, które muszą być spełniane i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością, w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka,[78] o tyle ta druga odnosi się do jakości handlowej żywności rozumianej jako zespół cech środka spożywczego oraz wymagań wynikających ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjętych wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi.[79] Mamy zatem do czynienia z dwiema definicjami, które próbują zdefiniować złożone pojęcia. Definicja bezpieczeństwa żywności zdaniem naszym nie wyjaśnia pojęcia „bezpieczeństwo żywności", stanowi jedynie o konieczności spełnienia określonych warunków przez prawo. Poprzez tę definicję polski ustawodawca sugeruje, że prawo jest gwarantem bezpieczeństwa (relikt po socjalistycznej ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia). W istocie nim nie jest i m.in. z tego powodu podlega ciągłym zmianom w ślad za zmianami w zakresie analizy ryzyka, w szczególności oceny ryzyka.[80]

Jeżeli chodzi o definicję jakości handlowej, to ustawodawca dokonał rozróżnienia cech artykułu rolno-spożywczego i poprzez wykluczenie cech związanych ściśle z ochroną zdrowia konsumenta „zaliczył" do cech mających znaczenie handlowe te, które wynikają ze sposobu produkcji i „uzewnętrznienia" produktu na rynku (opakowanie, prezentacja, oznakowanie). Pozostaje jednak wątpliwość co do zasadności definiowania jakości handlowej przez władzę publiczną, skoro jest to pojęcie rynkowe i tylko rynek – czyli konsument – może tę jakość właściwie ocenić.[81]

Wyznaczenie granicy między bezpieczeństwem i jakością, tj. warunkami, jakie muszą być spełnione, aby chronione było zdrowie i życie, a z drugiej strony warunkami niezbędnymi dla ochrony interesu ekonomicznego konsumenta jest jednak trudne, niejednokrotnie bowiem te same wymogi (np. w zakresie znakowania żywności) mają znaczenie dla bezpieczeństwa i jakości, a dopiero ich naruszenie w określonych okolicznościach pozwala uznać, czy doszło do zagrożenia bezpieczeństwa czy jakości (np. brak informacji o składniku wywołującym alergię).

z tych surowców i półproduktów, w tym środki spożywcze".

78 Zob. art. 3 ust. 3 pkt 5 u.b.ż.ż.

79 Zob. art. 3 pkt 5 u.j.h.a.r-s., w którym wprawdzie zdefiniowana jest jakość handlowa artykułów rolno-spożywczych, ale skoro środki spożywcze są tymi artykułami, jest to także jakość handlowa tych środków.

80 Zob. M. Korzycka- Iwanow, Prawo żywnościowe…Zarys, *op. cit.*, s. 112.

81 *Ibidem*, s. 60.

3.3. Rozwój prawa żywnościowego w Unii Europejskiej[82]

W okresie powojennym w Europie na rozwój prawa żywnościowego duży wpływ wywarło powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Na europejskie regulacje dotyczące żywności oddziaływały początkowo uwarunkowania będące następstwami II wojny światowej, związane z potrzebą importowania najbardziej podstawowych artykułów żywnościowych. Następnie rozpoczęto jednak stopniowe wprowadzanie regulacji wymagań stawianych żywności znajdującej się na wspólnym rynku. Rozwój europejskiego prawa żywnościowego można podzielić na dwa kluczowe etapy. Pierwszy, trwający od początku istnienia Wspólnoty Europejskiej do wybuchu kryzysu BSE[83] w latach 90. XX w., charakteryzował się tym, że prawo żywnościowe skupione było na wspieraniu tworzenia rynku wewnętrznego z pominięciem ochrony konsumentów.[84] Drugi etap charakteryzowała zmiana orientacji rynkowej w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa żywności.[85]

W ramach pierwszego etapu można wyróżnić dwa okresy. W pierwszym, który skończył się wraz z wydaniem orzeczenia w sprawie *Cassis de Dijon,*[86] harmonizacji dokonywano przez tworzenie wspólnych standardów dla poszczególnych produktów żywnościowych (tzw. pionowa harmonizacja), które obejmowały normy przedmiotowe i specyfikacje techniczne (m.in. szczegółowe określenie składu oraz metod produkcji).[87] Przez kilkadziesiąt lat w ramach prawodawstwa wspólnotowego z wykorzystaniem metody pionowej (wertykalnej) harmonizacji (tzw. *recipe*, *compositional or technical standards legislation*) ustalono standardy dla wielu produktów lub grup produktów.[88] Wydano regulacje dotyczące m.in. kakao i czekolady,

82 Od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007, s. 1 ze sprost.), na mocy art. 1 akapit 3 TUE Unia Europejska zastąpiła Wspólnotę Europejską, stąd w niniejszym opracowaniu używane będzie głównie pojęcie Unia Europejska, jednak odnosząc się do kwestii historycznych, używane będzie także pojęcie Wspólnota Europejska lub Europejska Wspólnota Gospodarcza.

83 BSE (*Bovine Spongiform Encephalopathy*) – encefalopatia gąbczasta bydła, zwana chorobą szalonych krów. Charakteryzuje się degeneracją istoty szarej kory mózgowej. Choroba ta po raz pierwszy została zidentyfikowana w Wielkiej Brytanii w 1986 r. Od pojedynczych przypadków w końcu lat 80. XX w. choroba zaczęła szerzyć się lawinowo wśród populacji brytyjskich krów i w 1994 r. było już łącznie 138 359 przypadków choroby. W 1988 r. mączki mięsno-kostne wykorzystywane do karmienia zwierząt zostały uznane za czynnik przenoszący chorobę i w Wielkiej Brytanii wprowadzono zakaz karmienia nimi zwierząt. W 1996 r. komitet doradczy działający przy rządzie Wielkiej Brytanii ogłosił, że istnieje prawdopodobny związek między BSE a występującą u ludzi chorobą Creutzfeldta-Jakoba. Szerzej na temat kryzysu BSE zob. 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.

84 Zob. M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys..., *op. cit*., s. 38; B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law..., *op. cit*., s. 229.

85 Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law..., *op. cit*., s. 229; B. van der Meulen, The System of Food Law in The European Union, „Deakin Law Review" 2009, No 2, s. 313.

86 Wyrok TSUE z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie C-120/78 Rewe-Zentral AG. v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, [1979] ECR, s. 649.

87 Zob. M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys..., *op. cit*., s. 38; B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law..., *op. cit*., s. 229. Tworzenie wspólnego prawa żywnościowego zapoczątkowała dyrektywa Rady z dnia 23 października 1962 r. dotycząca substancji barwiących dopuszczonych do stosowania w artykułach spożywczych (Dz.Urz. UE L 115 z 11.11.1962, s. 2645).

88 Zob. C. MacMaolain, EU Food Law, Protecting..., *op. cit*., s. 4; B. van der Meulen, The System of Food Law..., *op. cit*., s. 314.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.17

środków słodzących, miodu oraz dżemu i marmolady, soków owocowych, mleka konserwowanego, kazeiny, naturalnych wód mineralnych, kawy i cykorii.[89] Jednak prace nad ustaleniem wspólnych standardów z wykorzystaniem metody wertykalnej były powolne i mało efektywne z powodu niejednolitych wymagań poszczególnych państw członkowskich odnośnie do składu poszczególnych produktów oraz ogromną liczbę produktów wymagających uregulowania.[90] Problemy te nasiliły się po przystąpieniu do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na początku lat 70. XX w. Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii, trzech państw o zupełnie odmiennej tradycji dotyczącej żywności niż francuska czy włoska.[91] Wadą metody pionowej była też nadmierna kazuistyka, normy były wielokrotnie zmieniane, a przez to ich stosowanie było utrudnione.

Przełomem było orzeczenie z 1979 r. w sprawie Cassis de Dijon, które wprowadziło zasadę wzajemnego uznania (*mutual recognition*).[92] Zgodnie z tą zasadą każdy produkt legalnie dopuszczony do obrotu w jednym z państw członkowskich powinien być dopuszczony do obrotu w innym państwie członkowskim, jeżeli został wytworzony i wprowadzony do obrotu zgodnie z prawem. Orzeczenie to pokazało, że regulowanie standardu wspólnotowego dla poszczególnych produktów nie jest warunkiem koniecznym dla tworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego.[93] Stanowiło ono impuls do zmiany sposobu regulacji w prawie żywnościowym z metody pionowej (standardu) na metodę poziomą (horyzontalną). Cele legislacji poziomej zostały sformułowane przez Komisję Europejską w 1985 r. w Komunikacie w sprawie prawodawstwa służącego wdrożeniu Jednolitego Rynku Wspólnoty w zakresie środków spożywczych.[94] Metoda pozioma polegała na tym, że w miejsce oddzielnego regulowania każdego produktu, przedmiotem regulacji stały się problemy generalne wszystkich produktów żywnościowych lub dużej grupy takich produktów.[95] Według metody poziomej uregulowano m.in. sprawy etykietowania żywności, dodatków do żywności, tworzyw i innych przedmiotów stykających się z żywnością, produktów spożywczych przeznaczonych do szczególnych celów odżywczych, ustalania pochodzenia specjalnych produktów spożywczych, certyfikatów produktów o specjalnym charakterze, urzędowej kontroli produktów spożywczych, higieny

89 Zob. M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys..., *op. cit*., s. 38.

90 Zob. J. Paliwoda, Uwagi o prawie..., *op. cit*., s. 42; M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys..., *op. cit*., s. 39; B. van der Meulen, The System of Food Law..., *op. cit*., s. 314. Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law..., *op. cit*., s. 231.

91 Zob. F. Albisinni, The Path to the European Food Law System, [w:] L. Costato, F. Albisinni (red.), *European Food Law*, Viterbo 2012, s. 23.

92 Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law..., *op. cit*., s. 235.

93 Zob. B. van der Meulen, *The System of Food Law*..., *op. cit*., s. 316; B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law..., *op. cit*., s. 235.

94 Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, Completion of the Internal Market Community Legislation on Foodstuffs 1985, Com (85) 603.

95 Zob. J. Paliwoda, Uwagi o prawie..., *op. cit*., s. 43; M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys..., *op. cit*., s. 40.

produktów spożywczych czy metod przetwórczych żywności mrożonej.[96] Zmiana podejścia nie oznacza jednak, że w prawie żywnościowym nie ma regulacji opartych na metodzie pionowej. Przeważająca część ustalonych standardów wciąż obowiązuje, przy czym w większości pierwotne regulacje zostały zastąpione nowszymi aktami prawnymi. Nie są natomiast w zasadzie wydawane regulacje dotyczące kolejnych rodzajów środków spożywczych.[97] Prawo żywnościowe Unii Europejskiej obejmuje zatem zarówno akty prawne „pionowe", jak i „poziome".[98]

Wydawane w tamtym okresie zarówno regulacje pionowe, jak i poziome nakierowane były jednak przede wszystkim na zapewnienie swobodnego przepływu środków spożywczych, natomiast ochrona konsumenta i ochrona zdrowia odgrywały drugorzędną rolę.[99] Już wówczas pojawiały się głosy krytyki o przeregulowaniu, niespójności i braku przejrzystego prawa.

Rozpoczęcie prac nad zasadniczą reformą prawa żywnościowego było związane z coraz częściej pojawiającymi się zagrożeniami dla życia i zdrowia ludzi ze strony żywności, a bezpośrednim impulsem był kryzys BSE.[100] W kwietniu 1997 r. Komisja wydała Zieloną księgę dotyczącą ogólnych zasad prawa żywnościowego,[101] która zawierała m.in. przegląd istniejącego ustawodawstwa oraz analizę celów prawa żywnościowego. Za cele prawa żywnościowego zostały w niej uznane: 1) zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego oraz ochrona konsumenta; 2) zapewnienie swobodnego przepływu towarów na jednolitym rynku; 3) oparcie prawodawstwa z zakresu prawa żywnościowego na dowodach naukowych i analizie ryzyka, z uwzględnieniem zobowiązań międzynarodowych; 4) zapewnienie konkurencyjności europejskiego przemysłu spożywczego; 5) przypisanie podstawowej odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa żywności producentom i dystrybutorom poprzez systemy kontroli wewnętrznej (HACCP) wspierane przez skuteczne mechanizmy urzędowej kontroli oraz 6) zapewnienie spójności i racjonalności

96 Zob. J. Paliwoda, Uwagi o prawie..., *op. cit*., s. 43; M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys..., *op. cit*., s. 40.

97 Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law..., *op. cit*., s. 231; J. Paliwoda, Uwagi o prawie..., *op. cit*., s. 43.

98 Z odmiennością metod „poziomej" i „pionowej", polegającej na tym, że regulacje pionowe dotyczą poszczególnych produktów, a poziome określonych ogólnych zagadnień, można też wiązać pewną charakterystyczną cechę, którą uznaje się za kryterium podziału prawa żywnościowego. Przy użyciu metody „pionowej" określa się bowiem przede wszystkim normy jakościowe dla poszczególnych produktów będących przedmiotem regulacji, a w przypadku metody „poziomej" przedmiotem zainteresowań ustawodawcy nie są wymogi dotyczące jakości żywności, ale przede wszystkim jej bezpieczeństwo. W związku z tym na gruncie prawa europejskiego można mówić o dwóch sferach prawa żywnościowego. Pierwsza dotyczy jakości, druga związana jest z bezpieczeństwem żywności dla zdrowia człowieka.

99 Zob. M. Korzycka-Iwanow, Prawo żywnościowe. Zarys..., *op. cit*., s. 41.

100 Zob. B. van der Meulen, The System of Food Law..., *op. cit*., s. 313; R. O'Rourke, European Food Law, Bembridge, 2001, s. 6 oraz s. 95, E. Vos, EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis, „Jurnal of Consumer Policy" 2000, vol. 23, s. 231. Kryzys BSE nie był pierwszym i nie był najbardziej tragicznym w skutkach, jednak spowodował istotny spadek zaufania do żywności wśród konsumentów. Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, European Food Law..., *op. cit*., s. 238.

101 The General Principle of Food Law in The European Union, Commission Green Paper, 30 April 1997, COM(97) 176 final.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.17

prawa, przyjaznego dla stosujących go podmiotów i tworzonego po konsultacji z zainteresowanymi podmiotami.[102]

W oparciu o konsultacje przeprowadzone na podstawie Zielonej księgi przygotowany został kolejny dokument, o niewiążącym prawnie charakterze, tj. wydana w 2000 r. Biała księga dotycząca bezpieczeństwa żywności.[103] Przedstawiono w niej środki, jakie należy podjąć dla podwyższenia standardów bezpieczeństwa żywności, tak aby zapewnić jak najlepszy poziom ochrony zdrowia publicznego.[104] Zwrócono uwagę, że polityka bezpieczeństwa żywności musi być kompleksowa i zintegrowana. Celem nowej regulacji miało być również odzyskanie zaufania konsumentów, mocno naruszonego przez kryzys związany z BSE, dioksynowy i in. Postulowano, by traktować łańcuch żywnościowy jako spójną całość („od gospodarstwa do stołu" – „*from farm to table*" ang.) w całym sektorze żywnościowym. W Białej księdze zaproponowano, aby podstawą tworzenia prawa była analiza ryzyka, w tym celu zaproponowano też utworzenie Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, do którego zadań należałaby ocena ryzyka.

W oparciu o założenia przewidziane w Białej księdze przyjęto obecnie obowiązujące regulacje unijne z zakresu prawa żywnościowego, które na dzień dzisiejszy tworzą pakiet przepisów obejmujących cały łańcuch żywnościowy.

Kluczowe znaczenie odgrywa przede wszystkim rozporządzenie nr 178/2002, zwane Ogólnym prawem żywnościowym (OPŻ – General Food Law). Rozporządzenie to stanowi podstawę dla zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia człowieka oraz ochrony interesu konsumenta w odniesieniu do żywności. Zawiera ono podstawowe definicje (np. żywności, prawa żywnościowego, przedsiębiorstwa żywnościowego, analizy ryzyka, wprowadzenia do obrotu, handlu detalicznego), ustanawia generalne zasady prawa żywnościowego i statuuje specjalistyczny organ ekspercki – Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, który ma spełniać istotną rolę w zachowaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa żywności, jakkolwiek nie posiadający kompetencji władczych, o kompetencjach wyłącznie opiniodawczych.

Kolejnym krokiem było wydanie w 2004 r. pakietu czterech rozporządzeń regulujących problematykę higieny żywności (rozporządzenia nr 852/2004 i 853/2004) i urzędowej kontroli żywności (rozporządzenia nr 882/2004 i 854/2004), po czym niemal co roku wydawane są kolejne rozporządzenia regulujące różne obszary prawa żywnościowego.

102 The General Principle of Food..., *op. cit*., s. 2.
103 The White Paper on Food Safety, 12 January 2000, COM (1999) 719 Final.
104 Przewidziano w niej ponad 80 różnych działań, jakie należy podjąć w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Zob. R. O'Rourke, European Food..., *op. cit*., s. 8.

4. Podsumowanie

Rozwój prawa żywnościowego w Unii Europejskiej uległ w ostatnim czasie gwałtownemu przyspieszeniu. W prawie unijnym rozwój ten dokonał się przede wszystkim ze względu na kryzysy, które zachwiały zaufanie konsumenta, a tym samym zagroziły interesom handlowym Unii Europejskiej.

Zmianie ulegają zasady handlu żywnością w ujęciu globalnym i wpływają na segmentację rynków międzynarodowych oraz zmieniają naturę konkurencyjności. Zaznaczył się zwiększony wpływ międzynarodowego oddziaływania na prawo żywnościowe Unii Europejskiej (porozumienia handlowe w ramach WTO, handlowe umowy bilateralne Unii Europejskiej i państw członkowskich, międzynarodowe pakty ochrony praw człowieka zawierające „prawo do odpowiedniej żywności"). Ustalane na forum międzynarodowym standardy handlowe żywności, mające na celu ochronę interesów konsumenta, jak również interesów gospodarczych branży spożywczej (producentów, dystrybutorów), stają się często barierą handlową ze względu na polityczny kontekst ich powstawania.

W ewolucji prawa żywnościowego w Unii Europejskiej nastąpiło wyraźne przesunięcie z płaszczyzny przedmiotowej, tj. traktowania żywności głównie jako przedmiotu handlu, na płaszczyznę podmiotową: umiejscowienie żywności w regulacjach realizujących potrzeby człowieka w zakresie zdrowia i środowiska.

Oprócz podstaw traktatowych dotyczących wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki handlowej i zasad zbliżania ustawodawstw państw członkowskich, unijne prawo żywnościowe uwzględnia, również wprowadzony do Traktatu, wysoki poziom ochrony zdrowia. Zasadnicze znaczenie mają relacje zasad prawa unijnego dotyczące swobodnego przepływu towarów w odniesieniu do żywności oraz ochrony zdrowia człowieka i ochrony konsumenta żywności.

Mimo wprowadzanych do prawa unijnego wielu ujednoliconych modeli czy standardów rozwój prawa żywnościowego wyraźnie nie zmierza w kierunku kodyfikacji, której słabością byłoby utrwalanie współczesnych niedostatków regulacji.[105] Tym bardziej kodyfikacja nie jest aktualnie możliwa w prawie krajowym. Mamy natomiast do czynienia ze swego rodzaju ciągłym „dialogiem" ustawodawcy na różnych poziomach (międzynarodowym, unijnym, krajowym) oraz judykatury – skupionych na żywności, bez której istnienie człowieka nie jest możliwe.

105 F. Savigny, Vom Beruf unserer Zeit fur Gesetzbebung und Rechtswissenschaft, Heidelberg 1814, s. 51. Zagadnienie kodyfikacji prawa rozważa A. Stelmachowski w pracy: Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 293 i n.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.17

FOOD LAW AS A NEW BRANCH OF LAW

Keywords: food law, branch of law, food safety

Food law is currently starting to separate itself as a new branch of law. It is gaining autonomy owing to its particular object of regulation, that is food, which requires a special system of protection; therefore the ‚product-oriented' nature of this law must be emphasized. Nowadays, the purpose of food law is to protect health and life of human beings (food safety), as well as economic interests of consumers, the wellbeing of farm animals, the health of plants and of the natural environment. Food law worldwide has been developing since ancient times, and in Poland - since the Middle Ages. Following Poland's accession to the European Union, it has been to a large extent unified with the EU laws. Food law is an academically separate area, it is taught at law departments of universities, numerous Master's or Ph.D.'s theses have been devoted to this subject, as well as a habilitation thesis. The development of food law is clearly destined toward codification, whose weakness would be to consolidate the current regulatory loopholes. All the more so, codification is not currently possible under national legislation.

Bibliografia:

Barton Hutt P., Barton Hutt II P., History of Government Regulation of Adulteration and Misbranding of Food, „Food Drug Cosmetic Law Journal" 1984, nr 2.

Barton Hutt P., Symposium on the History of Fifty Years of Food Regulation under the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act: A Historical Introduction, „Food Drug Cosmetic Law Journal" 1990, nr 17.

Borucka-Arctowa M., Woleński J., Wstęp do prawoznawstwa, Kraków 1997.

Costato L., Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne, „Przegląd Prawa Rolnego" 2007, nr 1.

Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Niewiadomski A., Ewolucja ustawodawstwa prawno rolnego, [w:] Prawo Rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013.

Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A., Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999.

Izdebski H., Założenia ustawy – prawo żywnościowe jako podstawowego aktu regulującego produkcję i obrót żywnością ze szczególnym uwzględnieniem harmonizacji z ustawodawstwem Unii Europejskiej, [w:] Sesje plenarne, Materiały, Polska Federacja Producentów Żywności, II Sesja Plenarna: Polskie prawo żywnościowe w kontekście prawa Unii Europejskiej – prezentacja założeń ustawy, Warszawa 2000.

Jagielska M., Dostosowanie prawa wewnętrznego państw Unii Europejskiej do wymogów dyrektywy o odpowiedzialności za wadliwe produkty, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 1995, z. 4.

Korzycka M., O teorii i praktyce prawa żywnościowego w Europie. Wywiad z profesorem van der Meulenem, „Forum Prawnicze" 2015, nr 5.

Korzycka-Iwanow M., [w:] E. Piontek (red.), Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2003.

Korzycka-Iwanow M., Prawo żywnościowe – nowa dziedzina prawa, [w:] M. Korzycka-Iwanow (red.), Studia z prawa żywnościowego, Warszawa 2006.

Korzycka-Iwanow M., Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V.

Korzycka-Iwanow M., Prawo żywnościowe zarys prawa polskiego i wspólnotowego, Warszawa 2007.

Korzyka-Iwanow M., Wojciechowski P., Prawo żywnościowe, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011.

Kosikowski C., Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 1995.

Kowalczyk S., Prawo czystej żywności. Od kodeksu Hammurabiego do *Codex Alimentarius*, Warszawa 2014.

Longchamps F., Problemy pogranicza prawa administracyjnego, „Studia Prawnicze" 1967, z. 16.

MacMaolain C., EU Food Law, Protecting Consumers and Health in Common Market, Oxford–Portland Oregon 2007.

Mastalski R., Prawo podatkowe I – część ogólna, Warszawa 1998.

Nowacki J., Tobor Z., Wstęp do prawoznawstwa, Kraków 2000.

O'Rourke R., European Food Law, Bembridge 2001.

Paliwoda J., Uwagi o prawie żywnościowym, Warszawa 1997.

Rutkowski A., Żywność w polskich regulacjach prawnych (rys historyczny), [w:] Sesje plenarne, Materiały, Polska Federacja Producentów Żywności, II Sesja Plenarna: Polskie prawo żywnościowe w kontekście prawa Unii Europejskiej – prezentacja założeń ustawy, Warszawa 2000.

Skrzydło-Tefelska E., Prawo żywnościowe w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej. Ogólna Charakterystyka, „Rejent" 1995, nr 1.

Stelmachowski A., [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, Prawo rolne, Warszawa 1970.

Stelmachowski A., Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1969.

Stelmachowski A., Zdziennicki B., Prawo rolne, Warszaw 1980.

Szczygieł A., Podstawy fizjologii żywienia, Warszawa 1975.

Szymecka-Wesołowska A., Uwagi do art. 3 u.b.ż.ż., [w:] A. Szymecka-Wesołowska (red.), Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz, Warszawa 2013.

Taczanowski M., Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa polski w Unii Europejskiej, Warszawa 2009.

van der Meulen B., M. van der Velde, European Food Law Handbook, Wageningen 2008.

van der Meulen B., The System of Food Law in The European Union, „Deakin Law Review" 2009, No 2.

Vos E., EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis, „Jurnal of Consumer Policy" 2000, vol. 23.

Wakefield J., BSE: a lesson in containment? Avoiding responsibility in the compensation action, „European Law Review" 2002, vol. 27, nr 4.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.17

Winslow C., The untilled fields of public health. Science N.S. 1920, 51, 22-33 Cyt. za: CEA Winslow, The evolution and significance of the modern public health campain. New Haven, Yale University Press, 1923.

Wojciechowski P., Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, Warszawa 2016.

Wróbel A., Znaczenie orzecznictwa „Cassis de Dijon" Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich a rozwój europejskiego prawa żywnościowego, „Rejent" 1995, nr 5.

Wróblewski J., Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959.

Aneta Suchoń[1]

Funkcjonowanie rynku mleka po likwidacji kwotowania – wybrane aspekty prawne

Produkcja mleka zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej jest bardzo istotnym zagadnieniem. Nasz kraj należy do grona liczących się wytwórców tego podstawowego produktu rolnego, zajmując dwunaste miejsce na światowym rynku mleka,[2] przy udziale na poziomie 8,3%[3] globalnej produkcji. Przez wiele lat wymieniony rynek w Unii Europejskiej był jednym z najbardziej regulowanych i dotowanych. Sytuacja uległa zmianie w kwietniu 2015 r. Likwidacja kwot mlecznych,[4] czyli podstawowego instrumentu prawnego funkcjonującego w branży mleczarskiej, spowodowała znaczne modyfikacje. Producenci rolni stracili gwarancje stabilizujące dostawy. Jednocześnie kwotowanie łączyło się wysokimi kosztami administracyjnymi i karami za nadprodukcję, nie dając gwarancji wysokiej ceny mleka, która jest zróżnicowana i zależna od podmiotu skupującego, a przede wszystkim od sytuacji rynkowej w sektorze mleka i przetworów mlecznych.

Ustawodawca unijny, podejmując decyzję o tak dużych zmianach na tym rynku, starał się stopniowo wprowadzać instrumenty prawne, które miały chronić producentów mleka. Jedno z rozwiązań stanowią organizacje producentów mleka. Są one popularne tylko w nielicznych krajach ze względu na zróżnicowaną strukturę gospodarstw rolnych. Inne środki wspierające producentów mleka stały się zatem niezbędne. Przewiduje je m.in. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1853 z dnia 15 października 2015 r. ustanawiające tymczasową nadzwyczajną pomoc dla rolników w sektorach hodowlanych,[5] rozporządzenia delegowane Komisji (UE) z dnia 8 września 2016 r.: nr 2016/1612 przyznające pomoc na ograniczе-

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.
2 M. Olszewska, Produkcja mleka w Polsce na tle świata i krajów Unii Europejskiej, „Wiadomości Zootechniczne" 2015, R. LIII, 3, s. 150-157.
3 *Ibidem.*
4 Szerzej na temat kwot mlecznych zob. E. Tomkiewicz, Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej na przykładzie kwot mlecznych, Warszawa 2000, s. 5 i n.
5 Dz.Urz. UE L 271 z dnia 16 października 2015 r., s. 25.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.18

nie produkcji mleka[6] oraz nr 2016/1613 przewidujące nadzwyczajną pomoc dostosowawczą dla producentów mleka i rolników w innych sektorach hodowlanych.[7]

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy instrumenty prawne zapewniają stabilizację producentom mleka i rozwój rynku. To szerokie zagadnienie, dlatego w ramach rozważań zostaną poruszone tylko niektóre kwestie, jak podmioty działające na rynku mleka (producenci mleka, spółdzielnie mleczarskie, grupy czy organizacje producentów mleka), kary za nadprodukcję mleka, pomoc producentom mleka, którzy w roku kwotowym 2014/2015 wprowadzili do obrotu mleko w ilości nie mniejszej niż 15 000 kg, rekompensaty finansowe za ograniczenie produkcji mleka oraz te wskazane w rozporządzeniu nr 2016/1613 i inne.

1. Podmioty funkcjonujące na rynku mleka

Producenci są podstawowym podmiotem działającym na rynku mleka. Od 1 kwietnia 2015 r. na prowadzenie działalności rolniczej w zakresie produkcji mleka na zbyt nie są już wymagane kwoty mleczne. Rolników nie dotyczą zatem ograniczenia administracyjne w zakresie powiększania produkcji czy rozpoczęcia takiej aktywności. Producenci rolni mogą sprzedawać wytworzone mleko w ramach sprzedaży bezpośredniej. Zagadnienie to reguluje m.in. rozporządzenie z dnia 30 września 2015 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej.[8] W świetle powyższego aktu do sprzedaży bezpośredniej dopuszcza się m.in. mleko surowe, siarę czy surową śmietanę pozyskane w gospodarstwie produkcji mleka. Wielkość produkcji wyrobów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej wynosi nie więcej niż: 1000 litrów tygodniowo – w przypadku mleka surowego albo mleka surowego i siary; 200 litrów tygodniowo – w przypadku surowej śmietany. Producenci mleka działający jako osoby fizyczne mogą także zajmować się przetwórstwem mleka bez konieczności rejestracji działalności gospodarczej w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, o ile spełniają przesłanki z 20 ust. 1c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.[9] Możliwe jest także przetwórstwo w ramach zarejestrowanej pozarolniczej działalności gospodarczej.

Najczęściej jednak sprzedaż mleka następuje w ramach hurtowego zbytu do podmiotów skupujących. Najpopularniejszym i najdłużej działającym są bezsprzecznie spółdzielnie mleczarskie, co wyraźnie pokazują dane statystyczne. W roku kwotowym 2011/2012 liczba podmiotów, które dostarczały mleko do zakładów niebędą-

6 Dz.Urz. UE L 242 z dnia 9 września 2016 r., s. 4.
7 Dz.Urz. UE L 242 z dnia 9 września 2016 r., s. 10.
8 Dz.U. z 2015 r., poz. 1703.
9 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

cych spółdzielniami mleczarskimi, wynosiła ok. 43,7 tys. przy 155,7 tys. wszystkich dostawców mleka.[10] Zatem ok. 70% producentów mleka było członkami spółdzielni mleczarskich bądź sprzedawało im bezpośrednio mleko, natomiast wśród pozostałych 30% wielu zbywało je za pośrednictwem grup producentów rolnych również do spółdzielni mleczarskich. Warto także dodać, że w ostatnich latach nastąpiło zmniejszenie liczby spółdzielni mleczarskich. Przykładowo w 1989 r. istniały 323 spółdzielnie, w 2000 r. – 238, a 2007 r. było ich 188.[11] Wynika to po pierwsze z likwidacji najsłabszych podmiotów, borykających się z problemami finansowymi, po drugie, z konsolidacji niektórych jednostek.

Producenci rolni posiadający kwoty mleczne mogą tworzyć grupy producentów mleka, które równocześnie funkcjonują jako podmioty skupujące mleko. Są one zakładane na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw.[12] Tak jak w poprzednich latach grupy mogą korzystać ze środków unijnych w ramach Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: PROW). Obecnie zasady udzielania wsparcia są zawarte w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.[13] Mleko nie zostało jednak wskazane bezpośrednio jako produkt, który uprawnia do otrzymania dodatkowych 3 pkt. Rozporządzenie stanowi bowiem, że pomoc przysługuje grupie według kolejności ustalonej przez prezesa ARR przy zastosowaniu kryteriów wyboru. O kolejności przysługiwania pomocy decyduje suma uzyskanych punktów przyznanych na podstawie następujących kryteriów wyboru, np. 1) jeżeli grupa jest zorganizowana w formie spółdzielni – przyznaje się 3 punkty; 2) jeżeli grupa zrzesza producentów w kategoriach, np.: żywe świnie, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe, żywe bydło, owce lub kozy, zwierzęta rzeźne lub hodowlane, wełna owcza lub kozia, miód naturalny lub inne produkty pszczele, rośliny w plonie głównym, całe lub rozdrobnione, uprawiane z przeznaczeniem na cele energetyczne lub do wykorzystania technicznego, szyszki chmielowe lub produkty wysokiej jakości objęte art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Funduszu Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.[14] Czy mleko może zatem zostać uznane za produkt wysokiej jakości w świetle tego aktu prawne-

10 Dane z uzasadnienia do projektu zmiany ustawy o rynku mleka [online]. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (data dostępu: 12.12.2015 r.). Dostępny w Internecie: <http://sejm.gov.pl>.
11 Dane na podstawie rejestru KRS [online]. Krajowy Rejestr Sądowy (data dostępu: 12.12.2015 r.). Dostępny w Internecie: <http://krs.org.pl>.
12 Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 983 ze zm.
13 Dz.U. z 2016 r., poz. 1284.
14 Dz.Urz. UE L 347 z dnia 21 października 2005 r., s. 1.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.18

go? Produktami wysokiej jakości są np. produkty ekologiczne, a zatem mleko spełnia tę przesłankę.

Problematyka działania organizacji producentów na rynku mleka została już poruszona w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych.[15] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 przewiduje znacznie większą rolę organizacji producenckich na rynku mleka w porównaniu z tym z 2012 r.[16]

Zasady tworzenia organizacji producentów mleka w Polsce reguluje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.[17] W jej świetle dyrektor oddziału terenowego ARR uznaje organizację producentów, jeżeli np. jest utworzona co najmniej przez 20 członków; wytwarza i wprowadza do obrotu rocznie nie mniej niż 2 miliony kilogramów mleka lub przetworów mlecznych wyprodukowanych w ramach tej ilości mleka; w okresie 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 3, co najmniej 20 członków tej organizacji wytwarzało i wprowadzało do obrotu mleko lub przetwory mleczne; cała ilość mleka lub przetworów mlecznych wyprodukowana w gospodarstwach członków tej organizacji jest wprowadzana do obrotu za jej pośrednictwem.

Nie ulega wątpliwości, że biorąc pod uwagę strukturę polskich gospodarstw rolnych, gdzie przeważają nadal małe jednostki, trudno będzie zrzeszyć podmioty, które prowadzą rocznie nie mniej niż 2 miliony kilogramów mleka. Warto wskazać, że minimalna roczna wielkość produkcji towarowej wyprodukowana przez wszystkich członków grupy producentów rolnych i sprzedana do tej grupy dla województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, podlaskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego jest niższa i wynosi dla mleka krowiego 100 tys. litrów, a dla owczego i koziego 90 tys. litrów. W przypadku grup producentów rolnych ustawodawca posługuje się litrami mleka, zaś

15 Dz.Urz. UE L 94 z dnia 30 marca 2012 r., s. 38. Zob. też Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 880/2012 z 28 czerwca 2012 r. uzupełniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do współpracy międzynarodowej i negocjacji umownych organizacji producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych Dz.Urz. UE L 263 z dnia 26 września 2008 r., s. 8.

16 Dz.Urz. UE L. 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 671, zwane dalej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. albo rozporządzeniem unijnym nr 1308/2013. Szerzej na temat spółdzielni mleczarskich oraz organizacji producentów mleka zob. A. Suchoń, Z prawno-ekonomicznej problematyki organizacji rynku mleka, „Przegląd Prawa Rolnego" 2014, nr 1, s. 47-73.

17 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 155 ze zm.

w przypadku organizacji producentów mleka kilogramami. Jeden litr mleka waży z reguły 1,02-1,03 kg.[18]

Przeszkodą dla producentów rolnych dla tworzenia zrzeszających ich organizacji jest także zapis o konieczności wprowadzania całości mleka za pośrednictwem takiej organizacji. Wyklucza to możliwość sprzedaży bezpośredniej. Warto wskazać, że przypisy o grupach producentów rolnych wymagają, aby każdy z członków sprzedawał do grupy co najmniej 80% wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona.

W związku z tym, że organizacje producentów mleka, jako jeden z podstawowych instrumentów, który miał zapewnić stabilizację po zniesieniu kwotowania, są popularne tylko w niektórych państwach, a ceny mleka od kwietnia 2015 r. były coraz niższe, uchwalone zostały dodatkowe rozporządzenia, których regulacje prawne miały stworzyć warunki do poprawny sytuacji na przedmiotowym rynku. Przykładowo w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2016/559 z dnia 11 kwietnia 2016 r. zezwalającym na zawieranie porozumień i wydawanie decyzji w zakresie planowania produkcji w sektorze mleka i przetworów mlecznych[19] już w preambule podkreślano, że sektor mleka i przetworów mlecznych znajduje się obecnie w przedłużającym się okresie poważnych zakłóceń równowagi rynkowej. Z powodu dysproporcji między zwiększoną produkcją i spowolnieniem tempa wzrostu popytu na rynku światowym w ciągu ostatnich 18 miesięcy była wywierana presja na spadek cen skupu mleka od producentów. Chcąc zaradzić tej sytuacji, na podstawie art. 219 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, Komisja już wprowadziła szereg środków nadzwyczajnych, tj. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 949/2014, (UE) nr 950/2014, (UE) nr 1263/2014 (UE) nr 1336/2014, (UE) nr 1370/2014, (UE) 2015/1549, (UE) 2015/1852 i (UE) 2015/1853 (p. 2 preambuły).

Artykuł 1 rozporządzenia Komisji (UE) 2016/559 zezwolił uznanym organizacjom producentów, ich zrzeszeniom i uznanym organizacjom międzybranżowym w sektorze mleka i przetworów mlecznych na zawieranie dobrowolnych porozumień zbiorowych oraz wydawanie wspólnych decyzji w zakresie planowania wielkości produkcji mleka przez sześć miesięcy od daty wejścia w życie niniejszego rozporządzenia. Niezwłocznie po zawarciu porozumień lub wydaniu decyzji organizacje producentów, ich zrzeszenia i organizacje międzybranżowe informują o tych porozumieniach lub decyzjach właściwy organ państwa członkowskiego, podając następujące dane: a) szacowaną wielkość produkcji objętą porozumieniem lub decyzją; b) planowany okres wdrożenia porozumienia lub decyzji.

18 Ile waży litr mleka [online]. Ile-wazy.pl (data dostępu: 17.09.2016 r.). Dostępny w Internecie: <http://ile-wazy.pl/litr-mleka/>.

19 Dz.Urz. UE L 96 z dnia 12 kwietnia 2016 r., s. 20.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.18

Wskazany powyżej sześciomiesięczny termin został przedłużony na podstawie rozporządzenia unijnego z dnia 8 września 2016 r.[20] Uznanym organizacjom producentów, ich zrzeszeniom i uznanym organizacjom międzybranżowym w sektorze mleka i przetworów mlecznych zezwala się w okresie sześciu miesięcy rozpoczynającym się 13 kwietnia 2016 r. lub 13 października 2016 r. na zawieranie dobrowolnych porozumień zbiorowych oraz podejmowanie wspólnych decyzji o ważności odpowiednio do 12 października 2016 r. lub do 12 kwietnia 2017 r. w sprawie planowania wielkości produkcji mleka; lub na przedłużanie ważności zawartych porozumień lub podjętych decyzji od 13 kwietnia 2016 r. na okres nie dłuższy niż do 12 kwietnia 2017 r.

11 kwietnia 2016 r. zostało także uchwalone rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 2016/558 zezwalające na zawieranie porozumień i wydawanie decyzji przez spółdzielnie i organizacje producentów innego typu w sektorze mleka i przetworów mlecznych w zakresie planowania produkcji. W preambule tego aktu unijnego podkreślono, że rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2016/559 zezwolono uznanym organizacjom producentów, ich zrzeszeniom i uznanym organizacjom międzybranżowym w sektorze mleka i przetworów mlecznych na zawieranie dobrowolnych porozumień zbiorowych oraz wydawanie wspólnych decyzji w zakresie planowania produkcji mleka na zasadzie tymczasowej na okres sześciu miesięcy. Biorąc pod uwagę fakt, że w sektorze mleka i przetworów mlecznych zasadniczo występują struktury spółdzielcze, należy rozszerzyć zakres tego zezwolenia, łącznie z odpowiednimi obowiązkami w zakresie powiadamiania, na takie podmioty utworzone przez producentów mleka (p. 3).

W związku z powyższym artykuł 1 tego aktu prawnego stanowi, że bez uszczerbku dla przepisów art. 209 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/559 stosuje się odpowiednio do spółdzielni i organizacji producentów innego typu, które zostały utworzone przez producentów mleka zgodnie z prawem krajowym i działają w sektorze mleka i przetworów mlecznych.

2. Kary za nadprodukcję mleka – pomoc dla producentów rolnych

Warto także wspomnieć o nadprodukcji mleka w roku kwotowym 2014/2015 i związanych z tym karach. Jak wynika z informacji zawartych na stronie Ministerstwa Rolnictwa w roku 2014/2015 kwota krajowa przeznaczona dla dostawców hurtowych (producentów mleka) w Polsce została przekroczona o 580,3 mln kg. Taka

20 Zob. rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/1615 z 8 września 2016 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/559 w odniesieniu do okresu, w którym dozwolone jest zawieranie porozumień i wydawanie decyzji w zakresie planowania produkcji w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. UE L 242 z dnia 9 września 2016 r., s. 17.

nadprodukcja łączy się koniecznością wniesienia do budżetu unijnego opłaty w wysokości 659,8 mln zł.[21] Zapłata kar z tego tytułu stanowi z reguły dość znaczny problem, dlatego pozytywnie należy ocenić wydanie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie realizacji przez Agencję Rynku Rolnego zadania polegającego na rozkładaniu na raty opłaty należnej od producentów mleka za przekroczenie kwot indywidualnych w roku kwotowym 2014/2015.[22]

W świetle tego rozporządzenia Agencja Rynku Rolnych (dalej: ARR) udziela pomocy tym producentom mleka, którzy przekroczyli kwoty indywidualne dla dostaw w formie rozłożenia opłaty z tytułu przekroczenia na nieoprocentowane raty. Pomoc jest udzielana w wysokości, liczbie rat i terminach wpłaty, określonych w art. 15 ust. 1 akapit drugi i trzeci rozporządzenia nr 595/2004 w brzmieniu nadanym rozporządzeniem nr 2015/517.

Powyższe działanie ma charakter pomocy *de minimis* w rolnictwie i jest ona udzielana zgodnie z przepisami rozporządzenia 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[23] oraz przepisami o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez państwo członkowskie jednemu producentowi rolnemu nie może przekroczyć 15 000 euro w przeciągu trzech lat podatkowych.[24] Pułap ten stosuje się bez względu na formę pomocy i jej cel.

Pozytywnie ocenić należy regulacje, że w przypadku gdy dostawca hurtowy nie może otrzymać pomocy *de minimis* w rolnictwie, ARR miała uprawnienie do rozłożenia na raty opłaty za przekroczenie kwot indywidualnych przy zastosowaniu oprocentowania, które nie może być w stosunku rocznym niższe niż stopa dyskontowa stanowiąca stopę bazową ogłaszaną w komunikacie Komisji Europejskiej, powiększona o 1 punkt procentowy. Przepisy § 3 i § 6-9 stosuje się odpowiednio.

Omawiana pomoc była udzielana na wniosek dostawcy hurtowego w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez dyrektora oddziału terenowego ARR właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę dostawcy hurtowego.

21 Program pomocy dla producentów mleka [online]. Ministerstwo Rolnictwa (data dostępu: 17.09.2016 r.). Dostępny w Internecie: <http://minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Program-pomocy-dla-producentow-mleka>.

22 Dz.U. z 2015 r. poz. 1105.

23 Dz.Urz. UE L 352 z dnia 27 grudnia 2013 r., s. 9.

24 Należy wyjaśnić, 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 3 000 euro w okresie trzech kolejnych lat, bez względu na jej formę pomocy i cel. Następnie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. wysokość pomocy *de minimis* wynosiła 7 500 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.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.18

3. Tymczasowa nadzwyczajna pomoc dla rolników w sektorach hodowlanych

Unia Europejska, zdając sobie sprawę, że sytuacja na rynku mleka nie jest łatwa, stara się wprowadzać dodatkowe instrumenty prawne. Już w preambule rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/1853 z dnia 15 października 2015 r. ustanawiającego tymczasową nadzwyczajną pomoc dla rolników w sektorach hodowlanych[25] wskazano, że globalny popyt na mleko i przetwory mleczne zmniejszył się w 2014 r. i w pierwszych miesiącach 2015 r. głównie z powodu spowolnienia wywozu do Chin, które są największym na świecie importerem przetworów mlecznych. 25 czerwca 2015 r. rząd rosyjski ogłosił przedłużenie zakazu importu produktów rolnych i spożywczych pochodzących z Unii o kolejny rok, do 6 sierpnia 2016 r. (p. 1, 3) odnotowano dalszy spadek cen surowego mleka i jest prawdopodobne, że ta tendencja będzie się utrzymywać (p. 5).

W preambule zaakcentowano, że instrumenty interwencji rynkowej w postaci interwencji publicznej oraz prywatnego przechowywania masła i odtłuszczonego mleka w proszku były dostępne przez cały czas od września 2014 r. Słusznie podkreślono, że dzięki tym instrumentom udało się złagodzić szkodliwe skutki spadku cen, jednak nie zapobiegły one utrzymującemu się spadkowi cen przetworów mlecznych i cen surowego mleka (p. 7).

W tej sytuacji środki dostępne na mocy rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 wydają się niewystarczające do zaradzenia zakłóceniom na rynku (p. 8). Z tego powodu zdaniem Komisji Europejskiej należy przyznać państwom członkowskim pomoc w formie jednorazowej puli środków finansowych w celu wsparcia rolników w sektorach hodowlanych, którzy odczuwają skutki katastrofalnego spadku cen, będącego bezpośrednią konsekwencją wprowadzonego i przedłużonego przez Rosję zakazu przywozu oraz skutki suszy dla upraw paszowych (preambuła p. 10, 11).

Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1853 z dnia 15 października 2015 r. w artykule 1. wskazuje, że państwom członkowskim udostępnia się pomoc Unii w całkowitej kwocie 420 000 000 EUR w celu zapewnienia ukierunkowanego wsparcia dla rolników produkujących m.in. mleko i przetwory mleczne. Co więcej, udostępnione kwoty wykorzystują w celu podjęcia środków na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, pod warunkiem, że płatności te nie prowadzą do zakłócenia konkurencji. Środki miały złagodzić skutki gospodarcze zakłóceń rynkowych dla rolników w sektorach hodowlanych. Zgodnie z załącznikiem Polska otrzymała łączą kwotę pomocy (w tym dla producentów mleka) w wysokości 28 946 973 euro. Większymi beneficjentami tej pomocy były Niemcy, Francja, Holandia i Wielka Brytania. Jak wskazano w preambule wsparcie finansowe dla każdego zaintere-

25 Dz.Urz. UE L 271 z dnia 15 października 2015 r., s. 25.

sowanego państwa członkowskiego należy obliczać na podstawie krajowych kwot mlecznych z lat 2014/2015 oraz powinno ono być proporcjonalne do odnotowanego spadku cen skupu mleka od producentów, stopnia zależności od rynku rosyjskiego oraz wpływu suszy na produkcję upraw paszowych i ceny tych upraw (p. 11 preambuły). Artykuł 2 stanowi, że państwa członkowskie mogą przyznawać dodatkowe wsparcie na rzecz środków podjętych na podstawie art. 1 do maksymalnej wartości równej 100% kwoty określonej w załączniku i przy spełnieniu tych samych warunków dotyczących obiektywności. Owo dodatkowe wsparcie wypłacały najpóźniej do 30 czerwca 2016 r.

W następstwie uchwalenia rozporządzenia unijnego, zostały wydane także regulacje krajowe. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2016 r. w sprawie realizacji przez Agencję Rynku Rolnego zadań związanych z ustanowieniem tymczasowej nadzwyczajnej pomocy dla rolników w sektorach hodowlanych[26] wsparcie było udzielone rolnikowi będącemu producentem mleka, jeżeli: w roku kwotowym 2014/2015 wprowadził do obrotu mleko w ilości nie mniejszej niż 15 000 kg; w dniu złożenia wniosku o udzielenie wsparcia posiadał co najmniej 3 krowy typu użytkowego: mlecznego lub kombinowanego, w wieku przekraczającym 24 miesiące, zgłoszone do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych i siedzib stad tych zwierząt.[27]

Przepisy poruszają także kwestie zmiany posiadacza gospodarstwa rolnego po zakończeniu roku kwotowego. W pierwszej kolejności odnoszą się do zmiany, która była wynikiem dziedziczenia. Mianowicie w przypadku śmierci producenta mleka, spełniającego warunek, o którym mowa w ust. 1 p. 1 rozporządzenia albo w przypadku wystąpienia innego zdarzenia prawnego, w wyniku którego zaistniało następstwo prawne, wsparcie przysługiwało producentowi mleka będącemu jego spadkobiercą albo innym następcą prawnym, jeżeli: 1) objął w posiadanie jego gospodarstwo; 2) w dniu składania wniosku o udzielenie wsparcia jest posiadaczem jego gospodarstwa i posiada co najmniej 3 krowy typu użytkowego: mlecznego lub kombinowanego, w wieku przekraczającym 24 miesiące, zgłoszone do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych i siedzib stad tych zwierząt.

Przepisy poruszają także zagadnienie przeniesienia posiadania gospodarstwa producenta mleka. W takim przypadku wsparcie przysługuje producentowi mleka, który objął w posiadanie to gospodarstwo, jeżeli w dniu składania wniosku o udzielenie wsparcia jest posiadaczem tego gospodarstwa i posiada co najmniej 3 krowy typu użytkowego: mlecznego lub kombinowanego, w wieku przekraczającym 24 miesiące, zgłoszone do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych i siedzib stad tych zwierząt.

26 Dz.U. z 2016 r., poz. 141.
27 Zob. Departament Rynków Rolnych, Pomoc dla hodowców, „Biuletyn Informacyjny MRiRW" 1-2/2016, s. 5 i n.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.18

Wsparcie było udzielane na wniosek producenta mleka w drodze decyzji administracyjnej przez dyrektora oddziału terenowego ANR właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę tego producenta, w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin składania wniosków o udzielenie tego wsparcia. Zgodnie z informacjami MRiRW „poza środkami unijnymi na realizację omawianego wsparcia przeznaczono z budżetu krajowego kwotę w wysokości równej środkom unijnym, a wsparcie wypłacone zostało 91,5 tys. producentom mleka".[28]

4. Unijny pakiet wsparcia producentów mleka

9 września 2016 r. został opublikowany pakiet rozporządzeń delegowanych, których celem jest stworzenie podstaw prawnych pomocy dla producentów mleka. Pierwsze z nich to rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1612 z dnia 8 września 2016 r. przyznające pomoc na ograniczenie produkcji mleka. Jak wskazuje już sama nazwa, jego celem jest ograniczenie produkcji mleka, co ma nastąpić w formie dobrowolnej rezygnacji. W preambule zaznaczono, że aby sektor mleka i przetworów mlecznych mógł na nowo odnaleźć równowagę w obecnej, trudnej sytuacji rynkowej oraz ze względu na fakt, że według dostępnej analizy rynku przed końcem 2017 r. nie można spodziewać się znacznego spadku wielkości produkcji, należy udostępnić pomoc dla producentów mleka w Unii, którzy dobrowolnie angażują się w ograniczenie produkcji mleka.

Artykuł 1 rozporządzenia unijnego stanowi, że pomoc unijna jest dostępna dla kwalifikujących się wnioskodawców ograniczających dostawy mleka krowiego przez okres trzech miesięcy („okres ograniczenia"), w porównaniu z tym samym okresem w roku poprzednim („okres referencyjny"), na warunkach określonych w niniejszym rozporządzeniu. „Kwalifikujący się wnioskodawcy" oznaczają producentów mleka, którzy dostarczali mleko krowie do pierwszych skupujących w lipcu 2016 r.

Pomoc unijna została ustalona na 14 EUR/100 kg mleka krowiego w odniesieniu do ilości odpowiadającej różnicy między ilością mleka krowiego dostarczonego w okresie referencyjnym a ilością mleka krowiego dostarczonego w okresie ograniczenia. Należy podkreślić, że przedmiotowa pomoc dla kwalifikującego się wnioskodawcy obejmuje wielkość ograniczenia dostaw mleka krowiego nie większą niż 50% całkowitej ilości mleka krowiego dostarczonego do pierwszych skupujących w okresie referencyjnym. Minimalna wielkość ograniczenia dostaw mleka krowiego objętego wnioskiem o przyznanie pomocy wynosi 1500 kg.

28 Biuro Prasowe MRiRW, XIV Forum Spółdzielczości Mleczarskiej [online]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (data dostępu: 19.09.2016 r.). Dostępny w Internecie: <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/XIV-Forum-Spoldzielczosci-Mleczarskiej>.

Rozporządzenie stanowi, że państwa członkowskie mogą zdecydować, że wnioski o przyznanie pomocy mogą być składane w imieniu kwalifikujących się wnioskodawców przez uznane organizacje producentów lub spółdzielnie. Wtedy też muszą one dopilnować, aby pomoc została w całości przekazana tym kwalifikującym się wnioskodawcom, którzy w rzeczywistości ograniczyli swoje dostawy mleka krowiego na warunkach ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu.[29]

Pierwszy termin składania kompletnych wniosków został wyznaczony już na 21 września 2016 r. w odniesieniu do okresu ograniczenia obejmującego październik, listopad i grudzień 2016 r. Kolejne terminy to 12 października 2016 r., 9 listopada i 7 grudnia 2016 r. Rozporządzenie zawiera także regulacje dotyczące drugiego wniosku – o płatność.

W następstwie wejścia w życie rozporządzenia unijnego nr 2016/1612 zostało wydane polskie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2016 r. w sprawie realizacji przez Agencję Rynku Rolnego zadań związanych z ustanowieniem pomocy na ograniczenie produkcji mleka.[30] Ten akt prawny określa zadania realizowane przez ARR, związane z ustanowieniem pomocy na ograniczenie produkcji mleka. Wskazuje także, że pomoc jest udzielana, jeżeli zostały spełnione warunki, o których mowa w rozporządzeniu 2016/1612. Co więcej, wsparcie otrzymuje także ten producent, który w wyniku dziedziczenia objął w posiadanie gospodarstwo zmarłego producenta mleka, który spełnił warunki z rozporządzenia unijnego. Jeżeli jednak producent rolny spełnił tylko niektóre z warunków, o których mowa w rozporządzeniu 2016/1612, pomoc jest udzielana temu producentowi, jeżeli w wyniku dziedziczenia objął w posiadanie gospodarstwo zmarłego producenta mleka, który spełnił pozostałe z tych warunków. W przypadku, gdy gospodarstwo jest przedmiotem współposiadania, pomoc jest udzielana temu ze współposiadaczy, co do którego pozostali współposiadacze wyrazili pisemną zgodę.

Kolejne rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1613 z dnia 8 września 2016 r. przewidujące nadzwyczajną pomoc dostosowawczą dla producentów mleka i rolników w innych sektorach hodowlanych wskazuje w preambule, że w celu złagodzenia obecnego kryzysu należy przyznać państwom członkowskim jednorazową dotację finansową na wsparcie producentów mleka i rolników w innych sektorach hodowlanych angażujących się w działania wspierające zrównoważony rozwój gospodarczy i stabilizację rynku.

Artykuł 1 stanowi, że państwom członkowskim udostępnia się wsparcie Unii w całkowitej kwocie 350 000 000 euro w celu zapewnienia nadzwyczajnej pomocy dostosowawczej dla producentów mleka oraz rolników w sektorach wołowiny i cie-

29 Szerzej zob. M. Szymańska, Pomoc za ograniczenie dostaw mleka – ARR czeka na wnioski, „Tygodnik Poradnik Rolniczy" 2016, nr 39, s. 20-21.

30 Dz.U. z 2016 r., poz. 1477.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.18

lęciny, wieprzowiny, mięsa baraniego i koziego. Państwa członkowskie wykorzystują udostępnione kwoty określone w załączniku w celu wprowadzenia środków na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, pod warunkiem, że płatności te nie prowadzą do zakłócenia konkurencji. Według załącznika Polska ma otrzymać kwotę 22 670 129 euro. Wyższą kwotę otrzymają Niemcy 57 955 101 euro; Francja 49 900 853 euro i Zjednoczone Królestwo 30 195 996 euro.

Środki przyjmowane przez państwa członkowskie służą wsparciu producentów mleka lub rolników w innych sektorach hodowlanych, którzy podejmują co najmniej jedno z następujących działań mających wzmocnić stabilność ekonomiczną ich gospodarstw oraz przyczynić się do stabilizacji rynku: ograniczenie produkcji wykraczające poza ograniczenie objęte zakresem rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2016/1612 albo niezwiększanie produkcji; rolnictwo na małą skalę, stosowanie ekstensywnych metod produkcji, stosowanie metod produkcji przyjaznych dla środowiska i klimatu, wdrażanie projektów współpracy, wdrażanie systemów jakości lub projektów mających na celu propagowanie jakości i wartości dodanej, szkolenie w zakresie instrumentów finansowych i narzędzi zarządzania ryzykiem. Rozporządzenie stanowi także, że środki na mocy niniejszego rozporządzenia mogą być kumulowane ze wsparciem finansowanym w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

5. Interwencja publiczna oraz dopłaty do prywatnego przechowywania

Instrumentami, które już od wielu lat występują na rynku mleka są interwencja publiczna w odniesieniu do odtłuszczonego mleka w proszku oraz dopłaty do prywatnego przechowywania.[31] Zasady prawne w zakresie ich udzielania ulegały jednak zmianie. Art. 11 rozporządzenia unijnego nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. stanowi, że interwencję publiczną stosuje się w odniesieniu m.in. do masła wyprodukowanego bezpośrednio i wyłącznie z pasteryzowanej śmietanki uzyskanej bezpośrednio i wyłącznie z mleka krowiego w zatwierdzonym przedsiębiorstwie w Unii (o minimalnej zawartości tłuszczu mlecznego w masie wynoszącej 82% i maksymalnej zawartości wody w masie wynoszącej 16%) a także w odniesieniu do odtłuszczonego mleka w proszku najwyższej jakości (wytworzonego z mleka krowiego metodą rozpyłową w zatwierdzonym przedsiębiorstwie w Unii, o minimalnej zawartości białka wynoszącej 34,0% w odtłuszczonej masie suchej). Artykuł 12 wskazanego aktu prawnego określa, że interwencja publiczna jest dostępna w odniesieniu do masła i odtłuszczonego mleka w proszku – od 1 marca do 30 września.

31 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Europejskie rynki rolne, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015, s. 395 i n.

Z kolei rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1336/2014 z dnia 16 grudnia 2014 r. ustanawiające tymczasowe nadzwyczajne środki w sektorze mleka i przetworów mlecznych w formie przyspieszenia terminu rozpoczęcia okresu interwencji publicznej w odniesieniu do masła i odtłuszczonego mleka w proszku w 2015 r.[32] określa, że dopłaty do prywatnego przechowywania mogą być przyznawane w odniesieniu do takich produktów, jak masło wyprodukowane ze śmietanki uzyskanej bezpośrednio i wyłącznie z mleka krowiego, ser i odtłuszczone mleko w proszku wyprodukowane z mleka krowiego. W przypadku sera dopłata ogranicza się do wyrobów objętych chronioną nazwą pochodzenia lub chronionym oznaczeniem geograficznym na mocy rozporządzenia (UE) nr 1151/2012.

Podjęcie działań legislacyjnych było niezbędne z uwagi na fakt, że interwencja publiczna w odniesieniu do odtłuszczonego mleka w proszku oraz dopłaty do prywatnego przechowywania okazały się niezbyt efektywne po zniesieniu kwotowania. W związku z tym uchwalono m.in. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1614 z dnia 8 września 2016 r. ustanawiające tymczasowe nadzwyczajne środki w sektorze mleka i przetworów mlecznych w formie przedłużenia okresu interwencji publicznej w odniesieniu do odtłuszczonego mleka w proszku w 2016 r. oraz przyspieszenia terminu rozpoczęcia okresu interwencji publicznej w odniesieniu do odtłuszczonego mleka w proszku w 2017 r. i wprowadzające odstępstwo od rozporządzenia delegowanego (UE) 2016/1238 w odniesieniu do dalszego stosowania rozporządzenia (WE) nr 826/2008 w odniesieniu do dopłat do prywatnego przechowywania na mocy rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 948/2014 i rozporządzenia (UE) nr 1272/2009 w odniesieniu do interwencji publicznej na mocy niniejszego rozporządzenia.[33]

W preambule tego aktu prawnego wskazano, że od stycznia do kwietnia 2016 r. produkcja odtłuszczonego mleka w proszku w Unii wzrosła o 18% w wyniku zwiększonej produkcji mleka, a w tym samym okresie wywóz spadł o 8%. Artykuł 1 tego rozporządzenia nr 2016/1614 określa, że na zasadzie odstępstwa od art. 12 lit. d rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 okres, w którym dostępna jest interwencja publiczna w odniesieniu do odtłuszczonego mleka w proszku w 2016 r., przedłuża się do dnia 31 grudnia 2016 r., a w 2017 r. będzie z kolei dostępna od 1 stycznia do 30 września.

6. Inne instrumenty na rynku mleka

Rozporządzenie nr 1308/2013 wprowadziło pomoc dotyczącą dystrybucji mleka i przetworów mlecznych wśród dzieci. Jak wskazuje nazwa dokumentu, pomoc unijna dotyczy dystrybucji wśród dzieci uczęszczających do placówek oświato-

32 Dz.Urz. UE L 360 z dnia 17 grudnia 2014 r., s. 13.
33 Dz.Urz. UE L 242 z dnia 9 września 2016 r., s. 15.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.18

wych, o których mowa w art. 22, określonych kategorii mleka i przetworów mlecznych objętych kodami CN 0401, 0403, 0404 90 i 0406 lub kodem CN 2202 90. Począwszy od 1 sierpnia 2015 r. państwa członkowskie na poziomie krajowym lub regionalnym, które chcą skorzystać z tego programu są zobowiązane najpierw przygotować strategię dotyczącą jego wdrażania. Dodatkowo mogą również przewidzieć środki towarzyszące, obejmujące informacje o działaniach edukacyjnych na temat zdrowych nawyków żywieniowych, lokalnych łańcuchów dostaw żywności i zwalczania marnotrawstwa żywności, niezbędne z punktu widzenia skuteczności programu.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych określa, że minister rolnictwa i rozwoju wsi opracowuje strategię krajową dotyczącą wdrożenia programu „Mleko w szkole", a dyrektor oddziału terenowego ANR: m.in. przyznaje pomoc unijną i pomoc krajową, o których mowa w art. 26 rozporządzenia unijnego; nakłada kary określone w rozporządzeniu.

Dla rozwoju rynku mleka istotna jest także ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych.[34] W jej świetle w celu wspierania marketingu rolnego, wzrostu spożycia i promocji produktów rolno-spożywczych tworzy się fundusze promocji, m.in. Fundusz Promocji Mleka. Wspiera on m.in. działania mające na celu informowanie o jakości i cechach, w tym zaletach, mleka krowiego, zwanego dalej „mlekiem", i przetworów mlecznych; działania mające na celu promocję spożycia w szczególności przez dzieci i młodzież mleka lub przetworów mlecznych; udział w wystawach i targach związanych z chowem lub hodowlą bydła mlecznego, produkcją lub przetwórstwem mleka.

7. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysuniecie następujących wniosków.

Po pierwsze, sytuacja finansowa producentów mleka, szczególnie tych mniejszych, jest z reguły trudna. Wiąże się to nie tylko ze zniesieniem kwotowania produkcji mleka, ale także z sytuacją eksportową, głównie z powodu spowolnienia wywozu do Chin, a także ogłoszenia przez rząd rosyjski przedłużenia o kolejny rok zakazu przywozu produktów rolnych i spożywczych pochodzących z Unii. Co więcej, popyt na mleko i przetwory mleczne zmniejszył się w 2014 r. i w pierwszych miesiącach 2015 r. Powyższe czynniki wpłynęły na niższą cenę mleka.

Po drugie, ustawodawca unijny już kilka lat przed zapowiadaną likwidacją kwotowania wprowadzał instrumenty prawne, które miały zapewnić stabilizację na tym rynku. Jednym z podstawowych rozwiązań miało być zrzeszanie się rolni-

34 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2122.

ków. Chodzi przede wszystkim o organizacje producentów mleka, negocjowanie umów w imieniu producentów mleka przez te podmioty oraz wskazanie podstawowych elementów umowy dostawy mleka w rozporządzeniach unijnych. Organizacje powstały jednak tylko w niektórych państwach, dlatego ustawodawca unijny wprowadza kolejne formy wsparcia, jak np. pomoc producentom mleka, którzy w roku kwotowym 2014/2015 wprowadzili do obrotu mleko w ilości nie mniejszej niż 15 000 kg, środki finansowe rekompensujące ograniczenie produkcji mleka oraz te wskazane w rozporządzeniu nr 2016/1613, czyli jednorazową dotację finansową na wsparcie producentów mleka angażujących się w działania wspierające zrównoważony rozwój gospodarczy i stabilizację rynku. Należy także wspomnieć, że prawodawca zezwolił uznanym organizacjom producentów, ich zrzeszeniom i uznanym organizacjom międzybranżowym w sektorze mleka i przetworów mlecznych na zawieranie dobrowolnych porozumień zbiorowych oraz wydawanie wspólnych decyzji w zakresie planowania wielkości produkcji mleka. Zasady te zostały rozszerzone także na spółdzielnie.

Uzasadniona jest zatem konstatacja, że ustawodawca unijny jest aktywny na przedmiotowym rynku, zdaje sobie sprawę z trudnej sytuacji producentów rolnych i stara się wprowadzać nowe formy wsparcia. Nie ulega wątpliwości, że przyczyniają się one do stabilizacji i rozwoju tego rynku.

Po trzecie, przechodząc do polskich regulacji, należy pozytywnie ocenić dodatkowe rozwiązanie wprowadzone w krajowych rozporządzeniach Rady Ministrów w zakresie udzielania pomocy nie tylko producentom rolnym bezpośrednio spełniającym przesłanki, ale także spadkobiercom, gdy spadkodawcy spełniali owe wymagania. Poszerzyło to zakres podmiotowy beneficjentów. Co więcej, wsparcie finansowe udzielane na podstawie rozporządzenia ze stycznia 2016 r. obejmowało posiadaczy, gdy następstwo prawne gospodarstwa rolnego nastąpiło w wyniku zawarcia umowy, np. sprzedaży, darowizny itp., a przekazujący spełniał wymagania.

Z tymczasowej nadzwyczajnej pomocy dla rolników w sektorach hodowlanych, w tym produkcji mleka skorzystało ponad 91,5 tys. beneficjentów.[35] Trudno natomiast dokonać oceny pomocy, która dopiero będzie realizowana, czyli tej dla producentów mleka w Unii, którzy dobrowolnie angażują się w ograniczenie produkcji mleka. W związku z tym, że pierwszy termin składania wniosków to 21 września 2016 r. (artykuł złożono do druku 20 września) trudno przewidzieć efekty tego instrumentu. Na pewno z programu skorzystają producenci rolni, którzy rozważali zakończenie takiej działalności, a program pomógł im w podjęciu decyzji. Należy jednak zauważyć, że większość producentów mleka nie finalizuje prowadze-

35 Biuro Prasowe MRiRW, XIV Forum Spółdzielczości Mleczarskiej [online]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (data dostępu: 19.09.2016 r.). Dostępny w Internecie: <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/XIV-Forum-Spoldzielczosci-Mleczarskiej>.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.18

nia działalności rolniczej. Zatem, aby osiągać dodatkowe dochody po zakończeniu albo ograniczeniu produkcji mleka, rolnicy będą musieli poszerzyć swoją aktywność, np. o hodowlę zwierząt, agroturystykę czy inne formy działalności. Natomiast samo ograniczanie wielkości produkcji nie zawsze może być w dłuższej perspektywie atrakcyjne dla producentów rolnych. Niektóre koszty mogą bowiem pozostać na tym samym czy podobnym poziomie, jak np. dowóz mleka do podmiotu skupującego czy utrzymanie budynków, w których przebywa bydło itp.

Po czwarte, nie ulega wątpliwości, że zmniejszenie produkcji mleka i dodatkowe wsparcie, które będą mogli otrzymać producenci rolni na podstawie rozporządzeń unijnych z dnia 8 września 2016 r., a także pozytywne prognozy ekonomistów[36] dotyczące wzrostu konsumpcji mleka i przetworów mlecznych pozwalają na optymistyczne prognozy odnośnie rynku mleka. Co więcej, należy pozytywnie ocenić zmiany terminów interwencji publicznej oraz dopłaty do prywatnego przechowywania. Istotna jest także aktywność Unii Europejskiej oraz Polski w zakresie pozyskiwania rynków zbytu mleka. Nowe możliwości sprzedaży produktów mleczarskich poza Europę, np. do Azji czy Afryki pozwolą na większą stabilizację i wykorzystanie potencjału europejskich rolników w zakresie produkcji mleka.

36 Ceny przetworów mlecznych już od czerwca 2016 r. wykazują tendencję wzrostową, zwłaszcza w przypadku serów i masła. Można także zaobserwować rosnące zainteresowanie zakładów mleczarskich skupem większych ilości mleka. Biuro Prasowe Tak MRiRW, XIV Forum Spółdzielczości Mleczarskiej [online]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (data dostępu: 15.09.2016 r.). Dostępny w Internecie: <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/XIV-Forum-Spoldzielczosci-Mleczarskiej>.

THE FUNCTIONING OF THE MILK MARKET AFTER THE ABOLITION OF QUOTAS – SELECTED LEGAL ASPECTS

Keywords: milk market, purchasers of milk, dairy cooperatives, organizations of milk producer, EU support package milk producers, public intervention

The aim of the article is an attempt to answer the question whether the legal instruments ensure the stabilization of milk producers and the development of the milk market. It discusses the entities operating on the milk market, including milk producers, dairy cooperatives, groups and organizations of milk producers. Then, it presents the issue of penalties for the overproduction of milk. Next, the discussion focuses on helping milk producers who, in the quota year 2014/2015,marketed not less than 15 000 kg of milk; on financial resources for the reduction of milk production and those indicated in Regulation No 2016/1613. Additionally, it presents the issue of public intervention and aid for private storage of selected dairy products.

In conclusion, the author stresses, inter alia, the activity of the EU legislator on the relevant market. The legislator is aware of the difficult situation of agricultural producers and introduces new forms of legal support for milk producers. There is no doubt that they contribute to greater stability and growth of that market. However, the financial situation of milk farmers, especially smaller ones is usually difficult. It is associated not only with the abolition of the milk production quota, but also with the export situation and, as a result, with lower milk prices.

Bibliografia:

Departament Rynków Rolnych MRiRW, Pomoc dla hodowców, „Biuletyn Informacyjny MRiRW" 1-2/2016.

Czechowski P., Niewiadomski A., Europejskie rynki rolne, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015.

MRiRW, XIV Forum Spółdzielczości Mleczarskiej [online]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (data dostępu: 19.09.2016 r.), Dostępny w Internecie: <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/XIV-Forum-Spoldzielczosci-Mleczarskiej>.

Olszewska M., Produkcja mleka w Polsce na tle świata i krajów Unii Europejskiej, „Wiadomości Zootechniczne" 2015, R. LIII, 3.

Suchoń A., Z prawno-ekonomicznej problematyki organizacji rynku mleka, „Przegląd Prawa Rolnego" 2014, nr 1.

Szymańska M., Pomoc za ograniczenie dostaw mleka – ARR czeka na wnioski, „Tygodnik Poradnik Rolniczy" 2016, nr 39.

Tomkiewicz E., Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej na przykładzie kwot mlecznych, Warszawa 2000.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.18

Przemysław Litwiniuk,[1] Marcin Wiącek[2]

Przekształcenie podstawy prawnej zatrudniania dyrektorów w państwowych agencjach rolnych w świetle wybranych zasad konstytucyjnych

1. Wprowadzenie

Ustrój organów polskiej administracji rolnej został wykreowany w drodze ustawodawstwa krajowego i unijnego oraz praktyki orzeczniczej ostatnich 25 lat. Stwierdzić należy, iż mógł on być uważany za utrwalony. Istotnym elementem przesądzającym o sprawności i skuteczności funkcjonowania aparatu administracji publicznej są zasoby ludzkie, przygotowujące i wdrażające rozstrzygnięcia administracyjne. Ich zgodne z prawem materialnym i proceduralnym działanie w praktyce przesądza często o stabilności linii orzeczniczej organów oraz o stopniu wypełnienia zasad postępowania administracyjnego. Na wstępie podkreślić należy, iż polska administracja rolna, przez którą autorzy niniejszego opracowania rozumieją agencje państwowe, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz inspekcje podległe lub nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nie została włączona w struktury korpusu służby cywilnej. Status pracowników tej administracji regulowany jest przez właściwe ustawy tworzące instytucje, zaliczane do tejże administracji. Do 2015 r. można było uznawać za regułę, że stosunki pracy prezesów tychże instytucji oraz ich zastępców, a także członków kierownictwa wyznaczonych z mocy ustawy do wydawania decyzji administracyjnych, są nawiązywane na podstawie powołania, a pozostali pracownicy – w tym kadra kierownicza średniego szczebla – na podstawie umowy o pracę. Tego rodzaju regulacja zapewniała dość stabilny rozwój zawodowy kadr niepowiązanych bezpośrednio z zapleczem politycznym aktualnego rządu oraz przyczyniała się do bezstronnego wykonywania zadań administracyjnych.

1 Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.
2 Uniwersytet Warszawski.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.19

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw[3] (dalej: „ustawa nowelizująca") doszło do nowelizacji ustaw, regulujących zasady działalności m.in. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Agencji Rynku Rolnego (ARR), Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) poprzez przekształcenie *ex lege* z dniem opublikowania ustawy nowelizującej umownych stosunków pracy kierownictwa średniego szczebla na nawiązane na podstawie powołania. Celem niniejszego artykułu jest ocena zgodności zmian wprowadzonych do ww. ustaw regulujących podstawy i sposób nawiązywania stosunków pracy z kadrą kierowniczą polskiej administracji rolnej z postanowieniami art. 2, 24, 30 i 60 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, w szczególności w świetle zasady zaufania obywatela do państwa, zasady ochrony pracy, zasady poszanowania godności człowieka i równego dostępu do służby publicznej. Niniejsze opracowanie stanowi analizę zgodności niektórych przepisów ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i niektórych innych ustaw z ww. wzorcami konstytucyjnymi.

2. Ustawa nowelizująca

Ustawa nowelizująca, którą ogłoszono 11 stycznia 2016 roku, wprowadziła zmiany do ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników,[4] ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,[5] ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych,[6] ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin,[7] ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej,[8] ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych,[9] ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego[10] oraz ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.[11]

Najistotniejsze zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą dotyczą sytuacji prawnej pracowników ANR, ARiMR, ARR i KRUS. Instytucje te utworzone na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. zatrudniają obecnie ponad 20 000 osób na terenie całego kraju. Od 19 sierpnia 2005 roku, na mocy przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych

3 Dz.U. z 2016 r. poz. 50.
4 Dz.U. z 2016 r. poz. 277.
5 Dz.U. z 2016 r. poz. 1491.
6 Dz.U. z 2016 r. poz. 1604.
7 Dz.U. z 2016 r. poz. 17.
8 Dz.U. z 2016 r. poz. 1077.
9 Dz.U. z 2016 r. poz. 401.
10 Dz.U. z 2016 r. poz. 356.
11 Dz.U. z 2016 r. poz. 1512.

ustaw[12], pracowników tych instytucji zatrudnia się po przeprowadzeniu naboru, zorganizowanego z zachowaniem zasad otwartości o konkurencyjności.[13] Jak podkreślano w literaturze, „obie te zasady – jak również zasada jawności, łącząca się ściśle z otwartością naboru – realizują określoną wizję administracji publicznej zadekretowaną w art. 60 i 153 ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 60 Konstytucji RP obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z kolei w art. 153 Konstytucji RP określono główne cele i wartości, jakie przyświecały powołaniu do życia służby cywilnej, którymi są zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa (…). Z jednej strony, prawo równego dostępu do służby publicznej musi uwzględniać dwa podstawowe aspekty – jawność procedur naboru oraz sprawiedliwe dla wszystkich mechanizmy rekrutacji. Z drugiej strony, rzetelność i profesjonalizm kadr administracyjnych zależy w dużej mierze, choć nie tylko, od jakości pozyskiwanych kandydatów do służby, stąd bardzo ważną rolę odgrywają obiektywne i merytoryczne kryteria selekcji kandydatów".[14]

Należy wskazać, że przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, prezesi państwowych agencji rolnych oraz KRUS byli powoływani po przeprowadzeniu otwartego i konkurencyjnego naboru przez Prezesa Rady Ministrów, a zastępcy prezesa przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi (lub – jak w przypadku ARiMR – przez prezesa agencji), jednakże z kadrą kierowniczą średniego szczebla stosunek pracy nawiązywano na podstawie umowy o pracę. W świetle przepisów prawa pracy stosunek pracy nawiązany na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony charakteryzuje się większą stabilnością, a wypowiedzenie umowy lub jej warunków, a także rozwiązanie umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia, wymaga podania rzeczywistej i konkretnej przyczyny. Nadto, pracownik, z którym rozwiązano umowę o pracę z naruszeniem przepisów prawa, może wnosić przed sądem pracy o przywrócenie do pracy, co w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie powołania jest niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 1 pkt 3 lit. a) ustawy nowelizującej art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników otrzymał brzmienie: „Prezes Kasy powołuje i odwołuje kierowników komórek organizacyjnych w centrali, oddziałach regionalnych i placówkach terenowych, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1-3, a pozostałych pracowników zatrudnia na podstawie umowy o pracę, chyba że odrębne przepisy wymagają zatrudnienia na podstawie powołania."

Podobnie, art. 2 pkt 1 lit. b) ustawy nowelizującej stanowi, że w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Pań-

12 Dz.U. z 2005 r. Nr 132, poz. 1110.
13 Omawiana ustawa dokonała zmian właściwych ustaw: art. 3 dotyczył KRUS, art. 5 – ANR, art. 6 – ARiMR, art. 17 – ANR.
14 Komentarz do ustawy o służbie cywilnej, [w:] „Prawo urzędnicze. Komentarz", K.W. Baran (red.), Lex 2014.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.19

stwa, w art. 9 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu: „Prezes Agencji powołuje i odwołuje kierowników komórek organizacyjnych w Biurze Prezesa i ich zastępców, głównego księgowego oraz dyrektorów i zastępców dyrektorów oddziałów terenowych Agencji."

Z kolei, art. 6 pkt 1 lit. a) ustawy nowelizującej wprowadził zmianę do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, poprzez nadanie art. 6 ust. 3 następującego brzmienia: „Prezes Agencji kieruje działalnością Agencji przy pomocy zastępców Prezesa Agencji oraz dyrektorów oddziałów terenowych. Zastępców Prezesa Agencji powołuje minister właściwy do spraw rynków rolnych na wniosek Prezesa Agencji. Minister właściwy do spraw rynków rolnych odwołuje zastępców Prezesa Agencji. Prezes Agencji powołuje i odwołuje kierowników komórek organizacyjnych w Centrali i ich zastępców oraz dyrektorów oddziałów terenowych i ich zastępców."

Także art. 8 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. ustawy nowelizującej zmienił brzmienie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na następujące: „Kierowników komórek organizacyjnych w Centrali Agencji i ich zastępców oraz dyrektorów oddziałów regionalnych i ich zastępców powołuje i odwołuje Prezes Agencji, a kierowników biur powiatowych i ich zastępców – dyrektor oddziału regionalnego".

Jak stanowi art. 9 ust. 2 pkt 8 ustawy nowelizującej, stosunki pracy pracowników zatrudnionych w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach, o których mowa w znowelizowanych przepisach ww. ustaw, „stają się stosunkami pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy". Należy wskazać, że tego rodzaju stosunki należą do najmniej stabilnych i wiążą się z możliwością ich arbitralnego rozwiązania bez podania przyczyny w każdym czasie przez pracodawcę. Ustawa nowelizująca z dnia 22 grudnia 2015 r. weszła w życie z dniem ogłoszenia, a więc 11 stycznia 2016 r.[15]

Celem ustawodawcy, ujawnionym w uzasadnieniu projektu ustawy, była potrzeba „uelastycznienia powoływania i odwoływania" osób na stanowiskach objętych działaniem ustawy,[16] z czego organy ARiMR, ANR, ARR i KRUS skorzystały rozwiązując poprzez odwołanie ze stanowiska stosunki pracy z absolutną większością osób na nich zatrudnionych. W projekcie ustawy nowelizującej nie wskazano jakiejkolwiek innej intencji projektodawcy. W ten eufemistyczny sposób ustawodawca wprost przyznał, że jedynym jego zamierzeniem nie są reformy ustroju państwa czy ustroju organów administracji publicznej, lecz szybkie wprowadzenie zmian kadrowych w niektórych organach. Zatem, wskazane wyżej przepisy ustawy

15 Zob. art. 10 ustawy nowelizującej.

16 Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustawy, druk nr 121.

nowelizującej doprowadziły do tego, że – ze skutkiem natychmiastowym, bez jakiegokolwiek okresu przejściowego – stosunki pracy osób zatrudnionych w agencjach i Kasie objętych reżimem ustawy, zostały przekształcone ze stosunku pracy na podstawie umowy o pracę w stosunek pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Doprowadziło to do pozbawienia tych osób dotychczasowych gwarancji stabilności zatrudnienia w szczególności w zakresie przesłanek umożliwiających rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę. Treść stosunku pracy ww. osób została ustawowo zmodyfikowana w ten sposób, że względnie stabilny stosunek pracy oparty na umowie o pracę został – z mocy prawa – przekształcony w najbardziej nietrwałą formę zatrudnienia. Co więcej, wszystkie objęte ustawą nowelizująca stanowiska pracy zostały wyłączone ze stosowania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, co znacznie ograniczyło zastosowanie omówionej wyżej zasady, wynikającej z art. 60 Konstytucji RP.

3. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (TK) „zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania”.[17] Z kolei w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, Trybunał stwierdził, że „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc na takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa, umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”.

17 Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.19

4. Zasada ochrony pracy

W omawianym zagadnieniu, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikająca z art. 2 Konstytucji, pozostaje w ścisłym związku z zasadą ochrony pracy, wynikającą z art. 24 Konstytucji („Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy"). Jak przyjmuje się w orzecznictwie TK, „z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy".[18] W świetle powyższego przepisu „na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako «słabszej» strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji prawnych ochrony, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców".[19] Należy dodatkowo podkreślić, że osoby objęte omawianymi przepisami były pracownikami państwowymi. W sytuacji gdy państwo występuje – z jednej strony – jako pracodawca oraz – z drugiej strony – jako ustawodawca staje się w ten sposób szczególnie „silną", w porównaniu do innych pracodawców, stroną stosunku pracy w relacji do pracownika. Zasada zaufania obywatela do państwa oraz zasada ochrony pracy powinny być w takich przypadkach respektowane w sposób kwalifikowany.[20]

5. Zasada ochrony godności człowieka

Ponadto z orzecznictwa TK wynika, że art. 24 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z zasadą ochrony godności człowieka.[21] Zdaniem TK „zachowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka nakazuje bowiem przyjąć regułę stanowienia i interpretacji prawa, która zakazywać będzie arbitralnego traktowania pracownika jako przedmiotu pracy, a przypisywać mu będzie pozycję jej twórczego podmiotu".[22]

6. Ochrona trwałości stosunku pracy w służbie publicznej

Z orzecznictwa TK wynika, że modyfikacja treści stosunku pracy przez ustawodawcę – a niekiedy nawet wygaszenie tego stosunku *ex lege* w odniesieniu do pewnej kategorii pracowników – nie jest bezwzględnie wykluczona przez Konstytucję. Ustawodawca „musi jednak posługiwać się adekwatnymi instrumentami prawnymi, aby nie doprowadzić do faktycznego zniesienia wszelkich gwarancji ochronnych przynależnych pracy oraz wykonującym ją podmiotom niezależnie od rodzaju oraz

18 Wyrok TK z dnia 4 października 2005 r., sygn. akt K 36/03.
19 Wyrok TK z dnia 18 października 2005 r., sygn. akt SK 48/03.
20 Por. wyrok TK z dnia 21 marca 2005 r., sygn. akt P 5/04.
21 Art. 30 Konstytucji RP.
22 Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt Kp 1/11.

formy zatrudnienia. Dotyczy to przede wszystkim tych mechanizmów wykorzystywanych przez ustawodawcę, które ingerują w stabilizację stosunku pracy urzędników realizujących zadania związane z obsługą administracyjną państwa".[23]

Ponadto Trybunał w swoim orzecznictwie podkreślał, że „ochrona trwałości stosunku pracy w służbie publicznej pełni szereg funkcji, stanowiąc szczególnie ważny instrument polityki zatrudnienia w tej służbie. Została zagwarantowana tym osobom, które posiadają odpowiednie kwalifikacje i kompetencje określone w ustawie. Ma ona na celu zapewnienie instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników. Stabilność zatrudnienia uniezależnia obsadzanie stanowisk w służbie publicznej od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby. Ważnym czynnikiem w służbie publicznej jest doświadczenie zawodowe. Ochrona trwałości stosunku pracy sprzyja wykorzystaniu doświadczenia zawodowego urzędników państwowych. Ostatecznym celem stabilności zatrudnienia w służbie publicznej jest zagwarantowanie obywatelom prawa do dobrej administracji. Z kolej z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostek poczucie stabilności zatrudnienia stanowi jedną z przesłanek kierowania swoimi sprawami życiowymi i zachęca m.in. do doskonalenia swoich umiejętności zawodowych stosownie do perspektyw awansu w służbie publicznej, bardziej niż z myślą o konieczności dostosowywania swoich kwalifikacji do zmian rynku pracy".[24]

Z orzecznictwa TK płynie wniosek, że modyfikacje w zakresie stosunku pracy osób pełniących funkcje publiczne mogą być uzasadnione w warunkach szerszej reformy administracji publicznej, a ponadto ustawodawca powinien zapewnić pracownikom, których treść stosunku pracy ulega zmianom, czas na dostosowanie się do nowej sytuacji.

7. Wątpliwości konstytucyjne

Biorąc pod uwagę wyżej opisane zasady konstytucyjne, analizowane przepisy ustawy nowelizującej z dnia 22 grudnia 2015 r. budzą wątpliwości w zakresie zgodności z art. 2 i art. 24 w zw. z art. 30 Konstytucji RP przede wszystkim z tego powodu, że naruszają zaufanie osób, które pełniły wskazane tam funkcje, do względnej trwałości stosunku pracy, wynikającego z umowy o pracę. Podejmując zatrudnienie, osoby takie powinny były co prawda zdawać sobie sprawę, że w przyszłości treść ich stosunku pracy może ulec pewnym zmianom, jednak zmiany takie nie będą wprowadzone bez uzasadnienia merytorycznego i bez okresu przejściowego.

23 Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt Kp 1/11.
24 Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.19

Co więcej, w analizowanym stanie rzeczy, pracodawcą jest państwo, co dawało pracownikom podstawę do szczególnego poczucia bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do tego, że stosunek pracy nie zostanie zniesiony czy przekształcony w sposób arbitralny. Tymczasem zakwestionowane przepisy nie są związane z jakąkolwiek reformą administracji publicznej, która mogłaby uzasadniać zastosowanie tego typu środków. Ich celem było umożliwienie szybkiej zmiany personalnej na stanowiskach kierowniczych w niektórych organach administracji publicznej.

Adresaci zakwestionowanych regulacji, podejmując pracę w służbie publicznej, mogli oczekiwać od państwa, że nie dokona nagłych zmian, przekreślających stabilność zatrudnienia oraz narażających osoby, które tej służbie się poświęciły, na utratę pracy z dnia na dzień. Państwo jest wszak związane zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa,[25] a więc powinno być szczególnie lojalnym i przewidywalnym pracodawcą. Adresaci zakwestionowanych regulacji mogli zatem układać swoje plany życiowe w oparciu o założenie, że ich stosunek pracy nie będzie mógł zostać rozwiązany z dnia na dzień, z pominięciem gwarancji zawartych w Kodeksie pracy. Nowelizacja unicestwiła tak rozumiane zaufanie, stanowiąc zaskoczenie dla jej adresatów, którzy – bez okresu przejściowego, z dniem wejścia w życie ustawy – stali się *ex lege* pracownikami zatrudnionymi na podstawie powołania, a więc najmniej trwałej postaci stosunku pracy, na co się nie godzili podejmując zatrudnienie.

Również z punktu widzenia zasady ochrony godności człowieka,[26] która powinna być uwzględniana przy interpretacji zasady ochrony pracy,[27] należy dostrzec, że ustawodawca potraktował pracowników w sposób instrumentalny. Z przyczyn niemotywowanych ważnym interesem publicznym pracownicy zostali pozbawieni w sposób natychmiastowy gwarancji ochronnych wynikających z Kodeksu pracy i od dnia ogłoszenia ustawy, bez okresu *vacatio legis*, mogli zostać w każdej chwili odwołani, bez podawania przyczyn.

Analizowane przepisy ustawy nowelizującej doprowadziły do pozbawienia adresatów ustawy gwarancji stabilności zatrudnienia w zakresie przesłanek umożliwiających rozwiązanie stosunku pracy. Względnie stabilny stosunek pracy oparty na umowie o pracę został – z mocy prawa, bez odpowiedniego okresu dostosowawczego – przekształcony w najbardziej nietrwałą formę zatrudnienia.

W konsekwencji art. 9 ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 1 pkt 3 lit. a), art. 2 pkt 1 lit. b), art. 6 pkt 1 lit. a), art. 8 pkt 2 lit. a) i pkt 3 oraz w zw. z art. 10 ustawy nowelizującej z dnia 22 grudnia 2015 r. mogą być niezgodne z art. 2 i art. 24 w zw. z art. 30 Konstytucji RP, naruszając zaufanie osób, które pełniły wskazane w tych przepi-

25 Art. 2 Konstytucji.
26 Art. 30 Konstytucji.
27 Art. 24 Konstytucji.

sach funkcje, do zagwarantowanej przez państwo względnej trwałości stosunku pracy, wynikającej z umowy o pracę. Mimo że podejmując zatrudnienie, osoby takie powinny były zdawać sobie sprawę, że w przyszłości treść ich stosunku pracy może ulec pewnym zmianom, jednak zmiany takie nie mogą być wprowadzone bez uzasadnienia merytorycznego, bez okresu przejściowego i regulacji pozwalających adresatom norm na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej.

Z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostek „poczucie stabilności zatrudnienia stanowi jedną z przesłanek kierowania swoimi sprawami życiowymi i zachęca m.in. do doskonalenia swoich umiejętności zawodowych stosownie do perspektyw awansu w służbie publicznej, bardziej niż z myślą o konieczności dostosowywania swoich kwalifikacji do zmian rynku pracy".[28]

Przepisy ustawy nowelizującej z dnia 22 grudnia 2015 r. doprowadziły do instrumentalnego potraktowania pracowników – ludzi od lat poświęconych służbie państwowej. Bez uzasadnienia merytorycznego ustawodawca *ex lege* zmienił podstawę stosunku pracy osób zatrudnionych w omawianych agencjach wyłącznie po to, aby umożliwić ich natychmiastowe odwołanie z pominięciem regulacji ochronnych zawartych w Kodeksie pracy. Za takim rozwiązaniem nie przemawiał żaden cel znajdujący uzasadnienie w potrzebie ochrony czy realizacji wartości konstytucyjnych. Sytuacja ta może być rozpatrywana jako naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony pracy.

8. Instrumenty ochrony prawnej

Jedynym, co do zasady, instrumentem ochrony prawnej, który może zastosować odwołany ze stanowiska pracownik administracji rolnej, jest wniesienie odwołania do sądu pracy, o którym mowa w art. 44 Kodeksu pracy. Jednakże sądy powszechne nie dysponują uprawnieniem do samodzielnej kontroli konstytucyjności przepisów ustaw, na podstawie których orzekają, co w normalnym toku procesu prowadzi do oddalenia powództwa. Dlatego pod rozwagę powinny być wzięte dwie koncepcje ochrony praw powoda: przedstawienie przez sąd orzekający w toku procesu pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu (art. 193 Konstytucji), albo wystąpienie przez powoda, którego powództwo oddalono w obu instancjach postępowania przed sądem pracy, ze skargą konstytucyjną (art. 79 Konstytucji). W każdym przypadku przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym będzie rozstrzygnięcie kwestii, czy wskazane powyżej przepisy ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw są zgodne z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie

28 Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.19

prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, a także z art. 24 (zasada ochrony pracy) w zw. z art. 30 (zasada ochrony godności człowieka) Konstytucji RP?

Stwierdzić należy, że sądy powszechne dość niechętnie korzystają z instytucji pytania prawnego. Przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego przez sąd wchodzi w rachubę, gdy to sąd, a nie wyłącznie strona, poważnie wątpliwości co do zgodności aktu prawnego z Konstytucją RP.[29] Podobne stanowisko wyraził Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, który w sprawie o sygn. akt VIII P 195/16 odmówił przedstawienia TK pytania prawnego w sprawie zgodności z ustawą zasadniczą omawianej w niniejszym opracowaniu ustawy. Sąd doszedł do wniosku i wyeksponował w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 czerwca 2016 r., iż „prawodawca może nowelizować obowiązujące prawo, także na niekorzyść obywateli, pogarszając ich sytuację prawną. Jednakże musi respektować wymogi konstytucyjne. Nowelizacja przepisów *per se*, nawet wówczas, gdy pogarsza sytuację obywatela, nie przesądza automatycznie o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, musi być jednak zapewniony odpowiedni okres dostosowawczy i zapewnione respektowanie praw słusznie nabytych". Sąd, biorąc pod uwagę powyższy aspekt, przypomniał, iż „TK zwracał także uwagę, że z zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy może ufać, iż sposób unormowania jego praw i obowiązków nigdy nie ulegnie zmianie na niekorzyść; niemniej ostateczna ocena regulacji prawnych zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian, a nade wszystko od sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości." Sąd wskazał nadto, iż „reforma ustroju państwa, w tym ustroju administracji publicznej, dotyczy samych fundamentów ładu publicznego w państwie; w takim przypadku istnieją wystarczająco silne argumenty przemawiające za odstąpieniem od zasady stabilności i pewności prawa. Zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które dotyczą nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy". Sąd, podając motywy wydania orzeczenia, podniósł, że „dokonywane zmiany regulacji prawnych zawartych w różnego rodzaju aktach zmierzających do dokonania przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej, nie mogą pozostawać bez wpływu na ukształtowanie indywidualnych stosunków prawnych obywateli, w tym tych o charakterze pracowniczym, o czym wspomniał TK w wyroku z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie K 24/02 uznając demokratyczne prawo legitymowanego ustawodawcy do przeprowadzania reform ustrojowych w konstytucyjnie określonych granicach. Uznanie takich zmian za konstytucyjnie wykluczoną ingerencję ustawodawcy oznaczałoby,

29 Por. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 8 marca 2010 r., sygn. akt IV KZ 8/10 , OSNwSK 2010/1/621, podobnie w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2011 r., I OZ 653/11, LEX 964711.

że władza publiczna nie może przeprowadzić zmian ustrojowych połączonych z likwidacją i tworzeniem nowych stanowisk pracowniczych". Sąd Rejonowy wskazał także, że „kwestionowana ustawa sama w sobie nie spowodowała automatycznego rozwiązania stosunku pracy, a jedynie zmieniła podstawę już nawiązanego stosunku pracy (…)".

Trudno aprobująco odnieść się do argumentacji przedstawionej w wyżej omawianym uzasadnieniu orzeczenia. Z zasady sprawiedliwej procedury oraz prawa do sądu i rzetelnego procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)[30] wynika obowiązek sądu wszechstronnego odniesienia się do zarzutu niekonstytucyjności przepisu, na którym ma zostać oparte orzeczenie. Natomiast skład orzekający nie odniósł się w ogóle do wątpliwości konstytucyjnych dotyczących przepisów ustawy nowelizującej w zakresie ich zgodności z art. 24 Konstytucji, który należy wykładać z uwzględnieniem treści art. 30 ustawy zasadniczej, wyrażającymi zasadę ochrony pracy oraz zasadę ochrony godności człowieka. Jak wyżej przywoływano, w uzasadnieniu wyroku zawarte są wywody odnoszące się wyłącznie do art. 2 Konstytucji i wynikającej z tego przepisu zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sąd przy tym nie wskazał, powołując się na orzecznictwo trybunalskie, na okoliczność prowadzenia jakiejkolwiek reformy administracji publicznej, której elementem miała być analizowana ustawa nowelizująca.

Jeśli inne sądy podzieliłyby przedstawione wyżej stanowisko Sądu Rejonowego, to wówczas instytucja pytania prawnego może okazać się nieużyteczna w procedurze dochodzenia roszczeń pracowniczych, związanych z faktem rozwiązania stosunku pracy z zastosowaniem kwestionowanych przepisów. Byłaby to sytuacja wątpliwa z punktu widzenia zasady rzetelnego postępowania sądowego. Pytanie prawne bowiem to najpewniejsza i najskuteczniejsza forma realizacji postulatu, zgodnie z którym wyrok sądu powinien być oparty na podstawie prawnej nienaruszającej regulacji konstytucyjnych. W przeciwnym bowiem razie prawomocny wyrok może być obarczony wątpliwościami konstytucyjnymi.

Nieefektywna może okazać się również procedura skargi konstytucyjnej na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Wszak kwestionowane na wstępie przepisy ustawy nowelizującej budzą wątpliwości – jak wykazano – co do zgodności z art. 2 i art. 24 Konstytucji. Z tych przepisów Konstytucji nie wynikają jednak wprost wolności czy prawa podmiotowe jednostek, lecz tzw. zasady konstytucyjne – zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada ochrony pracy. W konsekwencji co do zasady niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna oparta na tego typu zarzutach.

30 Zob. szerzej: M. Wiącek, Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011, s. 293 i n.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.19

Ponadto skarga konstytucyjna może być wniesiona dopiero po uzyskaniu prawomocnego wyroku, podlega długotrwałej procedurze tzw. wstępnej kontroli, a uwzględnienie podniesionych w niej zarzutów nie prowadzi do udzielenia skarżącemu natychmiastowej ochrony prawnej. Konieczne jest bowiem wszczęcie kolejnego postępowania – tj. postępowania wznowieniowego na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji i wykonujących ten przepis regulacjach ustawowych.

9. Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, iż przepisy analizowane w niniejszym artykule wymagają weryfikacji przed Trybunałem Konstytucyjnym, z tym że najskuteczniejszą formą przedstawienia ich do procedury kontroli hierarchicznej zgodności norm jest pytanie prawne sądu lub tzw. abstrakcyjny wniosek uprawnionego podmiotu (np. Rzecznika Praw Obywatelskich, ogólnokrajowego organu związku zawodowego – zob. art. 191 ust. 1 Konstytucji). Wydanie orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność dokonanego przekształcenia umownych stosunków pracy w nawiązane na podstawie powołania, stanowiłoby podstawę do wznowienia postępowań sądowych wszczętych z powództwa pracowników odwołanych z zajmowanych stanowisk.

Brak zbadania zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów i przedstawienia przez władzę sądowniczą oceny przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań, ośmiela do projektowania kolejnych budzących wątpliwości przepisów przekształcających umowne stosunki pracy szeregowych urzędników w stosunki pracy nawiązane na podstawie powołania, a nawet do ich wygaszania z mocy prawa.[31] Dlatego sprawą zasadniczą dla dziesiątek tysięcy pracowników polskiej administracji rolnej jest wyznaczenie granicy ingerencji ustawodawcy w treść stosunków pracy pracowników służby publicznej.

31 Zob. projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, art. 52 ust. 7. Nr projektu w RCL: UD113.

THE TRANSFORMATION OF THE LEGAL BASIS FOR HIRING DIRECTORS IN STATE AGRICULTURAL AGENCIES IN THE LIGHT OF SELECTED CONSTITUTIONAL PRINCIPLES

Keywords: state agricultural agencies, rules for hiring management staff, amendment to the law on social insurance for farmers

The purpose of this article is to assess the compatibility of the amendments made to the laws regulating the basis and manner of establishing working relationships with the management staff of agricultural administration in Poland with the provisions of art. 2, 24, 30 and 60 of the Constitution of the Republic of Poland, in particular in the light of the principle of citizens' trust in the State, the rules of protection of labour, the principle of respect for and protection of human dignity and the principle of equal access to public service.

The elaboration is an analysis of the compatibility of certain provisions of the Act of 22 December 2015 on the Amendment to the Act on Social Insurance for farmers and to certain other laws with the aforesaid constitutional models.

Bibliografia:

Baran K. W. (red.), Prawo urzędnicze. Komentarz, Lex 2014.

Wiącek M., Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.19

Paulina Będźmirowska[1]

O roli orzecznictwa TSUE w procesie harmonizacji prawa Unii Europejskiej z prawem krajowym

Polska, jako kraj członkowski, wraz z wejściem w życie traktatu akcesyjnego, została związana całym prawem pierwotnym oraz dorobkiem wspólnotowym (*acquis communautaire*), który obejmuje zarówno prawo pochodne, jak i wykładnię prawa unijnego zawartą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE). Hybrydowa struktura UE widoczna jest zarówno w podstawach funkcjonalnych określonych w prawie traktatowym, jak też w procesie decyzyjnym. Unia zbudowana jest na podstawie Wspólnot (Wspólnoty Europejskiej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej – Euratom) uzupełnionych politykami i formami współpracy ustanowionymi w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE). Pomiędzy obszarem wspólnotowym a politykami i formami współpracy istnieje zasadnicza różnica. Obszar wspólnotowy ma wyraźny charakter ponadnarodowy, regulowany jest za pomocą specyficznych środków prawnych, przyjmowanych generalnie z zastosowaniem procedury większości kwalifikowanej z inicjatywy Komisji po konsultacjach z Parlamentem Europejskim. Nad utrzymaniem porządku prawnego UE czuwa Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE lub Trybunał).

Z uwagi na ścisłe związanie polskiej legislacji z prawem Unii Europejskiej przez konieczność stosowania w procesie jego wdrażania szeregu unijnych aktów prawnych, tj. rozporządzeń, dyrektyw, a także aktów prawa miękkiego, tj. wytycznych czy zaleceń, które nie są aktami powszechnie obowiązującego prawa, pojawia się problem zakresu stosowania prawa UE na gruncie polskiego systemu prawnego, tę lukę w sensie prawnym, w znacznym zakresie, wypełniło orzecznictwo TSUE.

Na prawo krajowe oddziałują także odnoszące się do prawa europejskiego zasady: autonomii prawa UE, zasada pierwszeństwa prawa UE wobec prawa państw członkowskich oraz zasada bezpośredniego skutku prawa UE. Normy prawa unijnego stały się po akcesji Polski do UE częścią systemu prawa krajowego, są wobec tego stosowane powszechnie i mają wiążącą moc.

1 Fundacja Programów Pomocy Dla Rolnictwa FAPA.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.20

Sytuacja taka prowadzi w sposób nieunikniony do trudności w określeniu pochodzenia zmian ustrojowych, tj. czy mają one swoje źródło w prawie krajowym, czy w prawie unijnym. Także zadania krajowych organów uległy rozszerzeniu o przepisy prawa unijnego, prawo to wykonują bowiem organy UE, ale w przeważającej części obowiązki z niego wynikające wykonują organy krajowe stając się niejako organami UE. Zmiany w administracji wynikają z umów międzynarodowych, z prawodawstwa krajowego oraz z prawa unijnego bezpośrednio i pośrednio obowiązującego – rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, *soft law,*[2] a także z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

Od czasu akcesji Polski do UE wraz z wdrażaniem funduszy współfinansowanych z Unii Europejskiej zaczęto znacznie bardziej odczuwać prawotwórczą rolę TSUE. Poza orzecznictwem wydawanym przez Trybunał, także w dużym stopniu wydawane są odpowiedzi na pytania prejudycjalne polskich sądów, a także sądów pozostałych państw członkowskich. Trybunał orzeka we wnoszonych do niego sprawach, do których najbardziej powszechne są sprawy dotyczące wykładni prawa (wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym), egzekwowanie prawa (postępowania w sprawie uchybienia), unieważnianie aktów prawnych (skargi o unieważnienie), zapewnianie podejmowania działań przez UE (skargi w sprawie bezczynności), skargi na instytucje UE (roszczenia o odszkodowanie). W sytuacji oddziaływania prawa UE na prawo krajowe mogą powstawać sytuacje kolizyjne wymagające posłużenia się analizą porównawczą konkretnych norm. Z taką sytuacją mamy do czynienia często, gdy stosownie do wymagań formułowanych w orzecznictwie TSUE organy administracyjne stosując w indywidualnych sytuacjach prawo krajowe obowiązane są uwzględniać normy prawa unijnego i zapewniać mu odpowiednią efektywność.

TSUE zdecydowanie konfirmuje pierwszeństwo prawa unijnego przed wszystkimi normami prawa krajowego, także zawartymi w Konstytucji.[3] Należy jednak wspomnieć, iż sądy konstytucyjne niektórych państw członkowskich, tj. np. Niemiec czy Włoch, wnoszą zastrzeżenia do tezy o pierwszeństwie prawa UE wobec norm konstytucyjnych swoich porządków prawnych.

2 „Miękkie prawo" europejskie nie podlega obowiązkowi formalnej transpozycji, możemy jednak aktualnie zaobserwować, że coraz szerszym strumieniem przedostaje się ono do prawa stanowionego. W piśmiennictwie zauważa się nawet, że *soft law* może stanowić alternatywę dla harmonizacji przez dyrektywy. Podkreśla się, że różnica między dyrektywami a *soft law* staje się coraz bardziej płynna. Procesy europeizacji prawa prowadzące do harmonizacji porządków prawnych państw członkowskich, które tradycyjnie opierały się na dyrektywie jako podstawowym instrumencie prawnym, są coraz częściej realizowane za pomocą *soft law*.

3 Por. orzeczenie *Costa* z dnia 15 lipca 1964, orzeczenie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr – Und Vorratstelle fur Getreide Und Futtermittel, Zb. Orz. 1970, s. 1125, orzeczenie 106/77 Amminisrazione delle Finanze dello Stato v.Simmenthal,Zb. Rz. 1978, s. 629, orzeczenie C-224/97 Ciola v.Land Vorarlberg, Zb.Orz. 1999, s.I-2517, orzeczenie C-10-22/97 Ministero delle Finanze v.IN.CO.GE.'90 Srl, Zb.Orz. 1998, s.I-6307, -87/02, C-391/02, C-403/02 z dnia 3 maja 2005r., sprawa C-105/03 z dnia 16 czerwca 2005 r.

Wskazane wyżej zagadnienie znalazło rozwiązanie w bardzo obszernym orzecznictwie TSUE, w którym stwierdził, że przez włączenie do wspólnotowego porządku prawnego wynikających z Traktatu praw i obowiązków, dotychczas unormowanych w prawie krajowym, państwa członkowskie trwale ograniczyły swoje suwerenne prawa i w konsekwencji nie mogą ustanawiać regulacji sprzecznych z istotą Unii. Ponadto, stosowanie prawa wynikającego z Traktatu nie może być wyłączone przez przepisy krajowe, gdyż podważałoby to podstawy prawne funkcjonowania UE. W aspekcie czasowym, w świetle orzecznictwa TSUE, z pierwszeństwa korzystają normy prawa unijnego niezależnie od tego, czy są wcześniejsze, czy późniejsze, niż niezgodne z nimi normy prawa krajowego.[4] Co więcej, zgodnie z orzecznictwem TSUE, organy państw członkowskich są obowiązane do podejmowania działań (lub ich zaniechania), zgodnych z treścią norm dyrektyw, nawet w sytuacji, gdy dyrektywy nie zostały prawidłowo implementowane do prawa krajowego.[5]

TSUE uznał,[6] że sąd krajowy powinien interpretować prawo krajowe przez pryzmat przepisów i celów dyrektyw wspólnotowych, także w wypadku braku krajowych przepisów implementujących. Podobnie jest np. w odniesieniu do rozporządzeń, gdzie coraz częściej mamy do czynienia z sytuacją, w której akty kwalifikujące się jako rozporządzenia wymagają dla ich rzeczywistej skuteczności wprowadzenia dodatkowych przepisów krajowych.[7]

W tym kontekście warto wspomnieć, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej bardzo dużą wagę przywiązuje do znaczenia normatywnego przepisów Traktatu w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej. Trybunał, mimo że uznawał szeroką dyskrecjonalność decyzyjną instytucji europejskich w zakresie przyjmowania środków dla realizacji jednego bądź drugiego celu WPR,[8] nie wahał się uchylać aktów o charakterze powszechnie obowiązującym, ocenionych jako sprzeczne z przedmiotem lub celami polityki rolnej wynikającymi z Traktatu rzymskiego bądź traktatów akcesyjnych.[9]

4 Por. orzeczenie 106/77 Amminisrazione delle Finanze dello Stato v.Simmenthal, Zb. Rz. 1978, s. 629.

5 Por. orzeczenie C-431/92 Commission v.Germany, Zb.Orz. 1995, s. I-2189

6 Por. orzeczenie ETS z 14 lipca 1994 r. w sprawie Faccini Dori, sygn. C-91/92.

7 F. Albisinni, Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, Nr 1, s. 115.

8 Na ten temat zob. L. Costato, Agricoltura, [w:] M. Chiti, G.Greco (red.), Trattato di diritto amministrativo europeo, t. I, Milano 1957, s.1, za: F. Albisinni, Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, Nr 1, s. 118.

9 Za: F. Albissini, Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, Nr 1, s. 118, który przytacza tu orzeczenie z 25 lutego 1997 r. w sprawach połączonych C-164/97 i C-165/97, w którym ETS uznał za niezgodne z prawem niektóre rozporządzenia w przedmiocie ochrony lasów przejęte przez Radę na podstawie art. 43 Traktatu, stwierdzając, że podstawy prawnej tych rozporządzeń, ze względu na to, że dotyczyły one produktów leśnych, które nie są wymienione w Załączniku II Traktatu, należało szukać raczej w przepisach dotyczących ochrony środowiska, co z kolei pociągałoby za sobą zastosowanie innej procedury prawodawczej w tych przepisach. Przywołać można także orzeczenie z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04, w której, uznając skargę przedstawioną przez Hiszpanię, TS uznał za niezgodne z prawem rozporządzenie Rady (WE) nr 864/2004 rozciągające reżim płat-

DOI: 10.15290/sia.2016.14.20

Orzecznictwo TSUE w zakresie tożsamości prawno-instytucjonalnej Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej zostało przeniesione do projektu Konstytucji UE, która sankcjonuje orzecznictwo TSUE w kwestii prymatu prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich. Art. I-10 ust. 1 brzmi następująco: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu kompetencji powierzonych im na mocy Konstytucji mają prymat nad prawem państw członkowskich". Z kolei w postanowieniach końcowych zapisano, że „orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich zostaną utrzymane jako źródło interpretacji prawa Unii" (art. IV-2).

Trybunał Sprawiedliwości czuwa nad przestrzeganiem zasady prymatu prawa UE. Jego dotychczasowe ogólne kompetencje, określone w art. 220 TWE,[10] wyglądają następująco: „Trybunał Sprawiedliwości zapewnia poszanowanie prawa przy interpretacji i stosowaniu niniejszego Traktatu Orzeczenia Trybunału są ostateczne i nie ma od nich odwołania.

Granice jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (*ratione materiae*) określone zostały postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Art. 220 TWE stanowi, iż TSUE zapewnia przestrzeganie prawa przy wykładni i stosowaniu Traktatu. Na mocy art. 263 TFUE, TSUE bada zgodność z prawem aktów przyjętych wspólnie przez Radę i Parlament (zwykle rozporządzenia i dyrektywy) oraz Radę i Komisję (zwykle tzw. ustawodawstwo delegowane i akty o charakterze administracyjnym). Ust. 2 art. 263 TFUE stanowi, że TSUE orzeka unieważnienie danego aktu w oparciu o stwierdzenie braku kompetencji danego organu, naruszenia istotnych przepisów dotyczących formy aktu, naruszenia Traktatu lub jakiejkolwiek stosowanej normy prawnej lub z powodu nadużycia prawa do swobodnej oceny. W przypadku wystąpienia właściwych przesłanek TSUE orzeka unieważnienie nie tylko kwestionowanego aktu (jak klasyczne sądy międzynarodowe), ale także innych aktów wydanych na jego podstawie.[11] Trybunał ogłasza akt jako nieważny i niebyły (por. art. 264 TFUE). Jeśli chodzi o skutki czasowe, orzeczenia wydawane na podstawie art. 263 TFUE mają charakter *ex tunc* i obowiązują *erga omnes*, co oznacza, że dany akt traktowany jest tak, jakby nigdy nie został podjęty.

Drugą procedurą, w ramach której możliwe jest badanie zgodności postanowień aktów prawnych z TFUE, jest procedura z art. 267 TFUE. Przepis ten stanowi, że TSUE rozstrzyga w trybie orzeczenia wstępnego (prejudycjalnego):

ności jednolitej na bawełnę. Rozporządzenie to zostało zakwestionowane z powodu naruszenia zasady proporcjonalności, ponieważ Rada nie wykazała, że wzięła pod uwagę wszystkie istotne elementy, by zagwarantować spójność przyjętych działań z celami wyznaczonymi w Traktacie akcesyjnym Gracji i Hiszpanii w zakresie wsparcia da upraw bawełny.

10 Bez odpowiednika w TFUE.

11 M. Zaleśkiewicz, Co mówi prawo? Uwagi nad prawotwórczą wykładnią funkcjonalną w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, *op. cit.*, s. 63.

a) o wykładni Traktatów,

b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.

Ratio legis takiego rozwiązania podyktowane jest potrzebą jednolitego stosowania Traktatu we wszystkich państwach członkowskich. Interpretacja prawa unijnego i orzekanie o ważności aktów UE należą do wyłącznych kompetencji TSUE, podczas gdy rozstrzygnięcie konkretnego sporu spoczywa na sądach krajowych. Sąd krajowy występując z pytaniem prawnym, musi uzasadnić swoją decyzję, podając podstawę swego uznania, że udzielona przez TSUE odpowiedź w postaci orzeczenia prejudycjalnego jest potrzebna do rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem krajowym.[12]

Według TSUE żadne przepisy prawa krajowego nie mogą dominować nad prawem wywodzącym się z Traktatu, będącego niezależnym źródłem prawa. Niezaprzeczalnie z takim rodzajem konfliktu obu porządków prawnych mamy do czynienia podczas wdrażania funduszy pochodzących z UE. Szereg aktów prawnych, których stosowania wymaga realizacja programów unijnych, powoduje niejednokrotnie problem nadrzędności stosowania poszczególnych norm. TFUE nie normuje wprost sposobów rozstrzygania konfliktów między normami prawa UE a normami prawa państw członkowskich. Powstają one w przypadku niezgodności norm należących do obu omawianych porządków prawnych, tj. w przypadkach, gdy nie można spełnić równocześnie norm należących do obu systemów prawnych, mających choćby częściowo wspólny zakres stosowania. To właśnie orzeczenia TSUE określiły zakres obowiązywania zasady pierwszeństwa. Zasada ta ma wobec norm prawa krajowego zasięg nieograniczony. Implikuje to z jednej strony pierwszeństwo korzystania ze wszystkich norm prawa UE, zawartych w prawie Unii, zarówno w prawie pierwotnym, jak i w wiążących aktach prawa pochodnego. Z drugiej strony, konsekwencje zasady pierwszeństwa obejmują wszystkie normy prawa krajowego. Państwo członkowskie nie może powołać się na żadne normy swojego porządku prawnego, które byłyby wyłączone spod działania zasady pierwszeństwa prawa UE, czyli faktycznie miały pierwszeństwo wobec norm tego prawa. Pierwszeństwo prawa Unii obejmuje również normy konstytucyjne państw członkowskich.[13]

Wskazane wyżej zagadnienie znalazło rozwiązanie w bardzo obszernym orzecznictwie TSUE, zaczynając od orzeczenia *Costa* z dnia 15 lipca 1964 r. (pytanie prejudycjalne), w którym TSUE stwierdził, że przez włączenie do wspólno-

12 Za niedopuszczalne uznał ETS rozpatrywanie pytań dotyczących kwestii ogólnych oraz pytań hipotetycznych, por. orzeczenie C-244/80 Foglia v. Novello.

13 Por. orzeczenie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr – Und Vorratstelle fur Getreide Und Futtermittel, Zb. Orz. 1970, s. 1125.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.20

towego porządku prawnego wynikających z Traktatu praw i obowiązków, dotychczas unormowanych w prawie krajowym, państwa członkowskie trwale ograniczyły swoje suwerenne prawa i w konsekwencji nie mogą ustanawiać regulacji sprzecznych z istotą Unii. Ponadto, stosowanie prawa wynikającego z Traktatu nie może być wyłączone przez przepisy krajowe, gdyż naruszałoby to wspólnotowy charakter tego prawa i podważałoby podstawy prawne funkcjonowania Wspólnoty. W aspekcie czasowym, w świetle orzecznictwa TSUE, z pierwszeństwa korzystają normy prawa wspólnotowego niezależnie od tego, czy są wcześniejsze, czy późniejsze niż niezgodne z nimi normy prawa krajowego.[14]

W orzecznictwie TSUE zasada pierwszeństwa wykorzystywana była do rozstrzygania konfliktów między normami prawnymi *sensu stricto,* tj. mającymi charakter generalny i abstrakcyjny. Warto przy tej okazji zaznaczyć, że w wydanym przez siebie orzeczeniu TSUE zakwestionował także, z powołaniem się na zasadę pierwszeństwa prawa UE, pewne postanowienia zawarte w indywidualnej decyzji administracyjnej, wydanej w Austrii. Takie rozstrzygnięcie jest niewątpliwie kontrowersyjne, narusza bowiem zasadę trwałości prawomocnych decyzji administracyjnych.[15]

Na temat następstw zasady pierwszeństwa prawa UE wypowiedział się szerzej TSUE w orzeczeniu *Simmenthal.*[16] W przedmiotowej sprawie pojawił się problem dotyczący ścieżki postępowania przez sąd państwa członkowskiego w sytuacji, gdy norma prawa krajowego nakłada na określonych przedsiębiorców – importerów towarów z innych państw członkowskich pewne obowiązki, które są niezgodne z normami prawa wspólnotowego. W przekonaniu TSUE, sąd powinien w takim przypadku odmówić zastosowania normy prawa krajowego. Z powołanego orzeczenia wynikają dwa istotne wnioski.

Po pierwsze, TSUE opowiedział się za ideą pierwszeństwa stosowania prawa UE, a nie pierwszeństwa obowiązywania. Stwierdzenie niezgodności z prawem UE normy prawa krajowego nie powoduje zatem mechanicznego uchylenia tej normy. Takie podejście jest łatwiejsze do zaakceptowania przez państwa członkowskie, ponieważ nie narusza ustalonych w prawie krajowym sposobów eliminowania norm z porządku prawnego. Kompetencje do uchylania norm prawnych przysługują, jak wiadomo, właściwym organom prawotwórczym, albo sądom konstytucyjnym, ale nie pozostałym sądom. Teza o pierwszeństwie stosowania prawa UE, w odróżnieniu

14 Por. orzeczenie 106/77 Amminisrazione delle Finanze dello Stato v.Simmenthal, Zb. Rz. 1978, s. 629.
15 Por. orzeczenie C-224/97 Ciola v.Land Vorarlberg, Zb.Orz. 1999, s. I-2517.
16 Orzeczenie 106/77 Amminisrazione delle Finanze dello Stato v.Simmenthal, Zb. Orz. 1978, s. 629.

od pierwszeństwa obowiązywania, została podtrzymana przez TSUE także w późniejszym orzecznictwie.[17]

Po drugie, w orzeczeniu *Simmenthal*, TSUE wyraził pogląd, że obowiązek odmowy zastosowania normy prawa krajowego niezgodnej z prawem UE spoczywa na każdym sądzie rozpoznającym sprawę. Konieczność czekania na orzeczenie innego, właściwego sądu byłaby bowiem osłabieniem efektywności prawa UE. W razie wątpliwości, czy rzeczywiście występuje niezgodność prawa krajowego z prawem UE, sąd państwa członkowskiego powinien, na podstawie art. 267 TFUE, wystąpić z zapytaniem wstępnym do TSUE.[18]

Podkreślony w orzeczeniu *Simmenthal* obowiązek wszystkich sądów państw członkowskich, właściwych w poszczególnych sprawach, do odmowy zastosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem UE zasługuje na uwagę. Wymaga ono podkreślenia tym bardziej, że na podstawie prawa poszczególnych państw członkowskich, analogiczne kompetencje nie zawsze przysługują sądom w razie konfliktów między normami prawa krajowego, w szczególności w przypadkach niezgodności z konstytucją.

Warto przy tym rozważyć znaczenie stwierdzenia, że norma prawa krajowego niezgodna z prawem UE miałaby obowiązywać z tym, że nie znajdowałaby zastosowania. Oczywiście, nie znaczy to, że owa norma nie mogłaby znaleźć zastosowania w ogóle. Mogłaby ona być bowiem stosowana, jednakże poza zakresem obowiązywania prawa Unii.

W literaturze przedmiotu, także polskiej,[19] znaleźć można przegląd rozwiązań konstytucyjnych poszczególnych państw członkowskich oraz orzecznictwa sądowego, dotyczącego zasady pierwszeństwa prawa UE. Wyjątki stanowią państwa, w których zasada ta została zaakceptowana bez trudności (np. Holandia). W pozostałych sądy stopniowo, często w ciągu wielu lat, akceptowały pozycję prawa UE. Oczywiście najtrudniejsze było zaakceptowanie pierwszeństwa prawa UE nad konstytucjami poszczególnych państw. Szczególne problemy wystąpiły zwłaszcza w Niemczech, Włoszech oraz Danii. Sądy konstytucyjne w niektórych państwach

17 Por. np. orzeczenie C-10-22/97 Ministero delle Finanze v.IN.CO.GE.'90 Srl, Zb.Orz. 1998, s. I-6307.

18 Za: Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Jan Barcz (red.), Warszawa 2002.

19 Por. np. J. Barcz, Stosowanie prawa Wspólnot Europejskich w państwach członkowskich, Warszawa 1991; M.A. Dauses, Prawo Wspólnot Europejskich a prawo niemieckie w świetle niemieckiego porządku konstytucyjnego, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" 1998, nr 1, s.23 i nast.; M. Górska, Relacje między prawem wspólnotowym, a prawem krajowym w prawie i praktyce sądowej państw członkowskich Unii Europejskiej, [w:] C. Banasiński, J. Oniszczuk (red.), Konstytucja – Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 1998, s. 94 i n.; E. Podgórska, Problem pierwszeństwa prawa Wspólnot Europejskich wobec prawa krajowego w orzecznictwie włoskiego Trybunału Konstytucyjnego, „Państwo i Prawo" 1994, nr 11, s. 59 i n.; P. Saganek, Orzecznictwo sądów krajowych państw członkowskich dotyczące Wspólnot Europejskich, [w:] C. Mik (red.), Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Toruń 2001, s.147 i n.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.20

członkowskich w rzeczywistości do tej pory nie uznają bez zastrzeżeń tego, iż to TSUE miałby mieć decydujące zdanie w razie konfliktu między prawem Unii a konstytucjami państw członkowskich. Sytuacje, w których normy konstytucyjne państw członkowskich są niezgodne z prawem UE są rzadkie, choć nie można ich oczywiście wykluczyć. Kontrowersje na tej płaszczyźnie mają jednak charakter bardziej symboliczny niż realny.

Przy okazji omawiania pierwszeństwa stosowania i bezpośredniej skuteczności prawa UE w stosunku do prawa krajowego danego państwa członkowskiego na uwagę zasługują wyroki TSUE i SPI wydane w latach 1963-2005, które ukształtowały treść i ramy pierwszeństwa prawa UE w krajowych porządkach prawnych.[20] Są to najważniejsze orzeczenia dotyczące relacji między przepisami prawa UE a normami konstytucyjnymi państw członkowskich.

Funkcjonowanie zasady pierwszeństwa jest ściśle związane z bezpośrednią skutecznością prawa UE i z problematyką stosowania tego prawa przez sądy i organy administracji. Z tego względu poniżej omówiono kilka wyroków dotyczących tych zagadnień, które składają się na obraz obecnej pozycji prawa Unii Europejskiej.

W szczególności, orzeczenia te wyznaczają granice bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego (wyrok w sprawie *Berlusconi*[21]) oraz zakres obowiązku wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem UE na gruncie III filaru (orzeczenie w sprawie *Pupino*[22]). Wyroki Sądu Pierwszej Instancji (zwanego dalej SPI) w sprawach *Yusuf i Kadi*[23] wskazują m.in. na pierwszeństwo wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych obowiązków państw członkowskich ONZ przed postanowieniami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Z kolei akty prawne UE stanowiące implementację prawa tworzonego przez organy Narodów Zjednoczonych podlegają kontroli SPI z punktu widzenia zgodności z międzynarodowymi normami *iuris cogentis.*

W sprawie 26/621 *Van Gend en Loos (*pytanie prejudycjalne) z dnia 5 marca 1963 r. główne tezy wygłoszone tu przez TSUE stanowiły, iż UE stanowi nowy porządek prawnomiędzynarodowy, na rzecz którego państwa członkowskie ograniczyły w określonym zakresie swoje suwerenne prawa. Podmiotami tego porządku prawnego są zarówno państwa członkowskie, jak i ich obywatele. Ponadto, art. 30

20 Za: Biuro Trybunału Konstytucyjnego Zespół Orzecznictwa i Studiów „Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji". Omówienia wybranych orzeczeń (1963-2005) P. Miklaszewicza (red.).

21 Sprawy połączone c-87/02, C-391/02, C-403/02 z dnia 3 maja 2005 r.

22 Sprawa C-105/03 z dnia 16 czerwca 2005 r.

23 T-306/01 i T-315/0170 *Yusuf i Kadi (*skarga o stwierdzenie nieważności) z dnia 21 września 2005 r.

TFUE zawiera wyraźny i bezwarunkowy zakaz, którego przestrzeganie nie jest uzależnione od przyjęcia przez państwa członkowskie jakiejkolwiek regulacji prawnej stanowiącej jego implementację. W konsekwencji przepis ten jest bezpośrednio skuteczny i kreuje prawa podmiotowe, które powinny być chronione przez sądy narodowe.

Dalsze tezy wysunął TSUE w wyroku w sprawie 11/704 *Internationale Handelsgesellschaft* z dnia 17 grudnia 1970 r. (pytanie prejudycjalne), gdzie stwierdził, że prawo wspólnotowe wynikające z Traktatu, jako niezależnego źródła prawa, ze względu na swą istotę nie może być uchylone przez przepisy prawa krajowego i to niezależnie od ich rangi. Ważność działań instytucji UE lub skutki takich działań w państwie członkowskim nie mogą być podważane ze względu na niezgodność z prawami podstawowymi wynikającymi z konstytucji państwa członkowskiego.

Ponadto, TSUE stoi na stanowisku, że nie do pogodzenia z wymogami wynikającymi z samej natury prawa unijnego byłyby przepisy krajowe, jak również praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, które prowadziłyby do zmniejszenia skuteczności prawa wspólnotowego, pozbawiając sąd krajowy orzekający w sprawie i stosujący prawo wspólnotowe możliwości uczynienia wszystkiego, co konieczne, aby uchylić stosowanie prawa krajowego stojącego na przeszkodzie (nawet tymczasowo) pełnej skuteczności norm wspólnotowych. Z taką sytuacją mielibyśmy do czynienia, gdyby – w przypadku niezgodności między prawem wspólnotowym a późniejszym prawem krajowym – rozstrzygnięcie konfliktu należało do organu innego niż orzekający w sprawie sąd, na którym ciąży obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawu wspólnotowemu. Nie zmienia powyższej oceny tymczasowy charakter przeszkody w zapewnieniu prawu wspólnotowemu pełnej skuteczności.

W wyroku w sprawie C-2138910 *Factortame* z dnia 19 czerwca 1990 r. (pytanie prejudycjalne) TSUE stwierdził, że pełna skuteczność prawa wspólnotowego wymaga, aby w przypadku sądowego sporu o istnienie prawa podmiotowego chronionego przez prawo wspólnotowe istniała możliwość wydania zabezpieczenia tymczasowego. Jeżeli sprzeciwiają się temu przepisy prawa krajowego sąd, który uznaje za zasadne orzeczenie takiego zabezpieczenia, musi odmówić ich zastosowania.

W wyroku z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie C-348/8916 *Mecanarte* (pytanie prejudycjalne) TSUE stwierdził, że skuteczność prawa wspólnotowego byłaby zagrożona, gdyby obowiązek zainicjowania postępowania przed sądem konstytucyjnym stał na przeszkodzie skorzystania przez sąd krajowy, rozstrzygający sprawę, w której znajduje zastosowanie prawo wspólnotowe, z przyznanej mu na mocy art. 267 TFUE kompetencji do przedstawienia TSUE pytania w trybie prejudycjal-

DOI: 10.15290/sia.2016.14.20

nym. Rozstrzygający taką sprawę sąd krajowy, który ocenia przepisy prawa krajowego jako niezgodne z konstytucją, nie jest pozbawiony uprawnienia ani zwolniony z obowiązku przedstawienia TSUE pytania w trybie prejudycjalnym.

Ponadto, zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa TSUE i w świetle wynikającego z art. 234 TWE podziału kompetencji między sądy krajowe a TSUE, do sądu krajowego należy ocena, czy rozstrzygnięcie kwestii dotyczącej prawa wspólnotowego jest konieczne do wydania orzeczenia w sprawie. Dotyczy to także oceny, na którym etapie postępowania należy przedstawić TSUE pytanie w trybie prejudycjalnym.

W wyroku z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie C-473/9319, *Komisja* przeciwko *Luksemburgowi* (skarga na uchybienie zobowiązaniom) TSUE orzekł, że odwoływanie się do przepisów krajowych w celu ograniczenia skutków obowiązywania norm prawa wspólnotowego podważałoby jednolitość i skuteczność tego prawa. W konsekwencji niedopuszczalne jest powoływanie się przez Luksemburg na art. 11 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym wyłącznie obywatele luksemburscy mogą być zatrudniani na stanowiskach cywilnych i wojskowych.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej korzysta przy interpretacji prawa z dziedzictwa wypracowanego przez tradycję prawną wszystkich państw członkowskich. Formalnie nie jest związany swoimi wcześniejszymi orzeczeniami, aczkolwiek konsekwentnie odmawia zmiany raz wyrażonego stanowiska kwestii prawnej przytaczając w uzasadnieniu swoje poprzednie orzeczenia dotyczące przedmiotu wykładni. Orzeczenia TSUE posiadają *ex lege* moc powszechnie obowiązującą jedynie w Wielkiej Brytanii i w Irlandii. W literaturze słusznie podnosi się, że orzeczenia TSUE to nie tylko odtwórcza interpretacja przepisów traktatowych, ale także współtworzenie prawa przy wykorzystaniu reguł pozatekstowych i wykładni celowościowej.[24] Interpretacja aktów wspólnotowych dokonywana przez TSUE w oparciu o art. 267 TFUE ma moc nie tylko dla sądów krajowych, które zwróciły się o nią w związku z rozpatrywaną sprawą, lecz dla wszystkich sądów państw członkowskich, ilekroć przyjdzie im stosować dany przepis i to tak długo, jak długo Trybunał nie zmieni dokonanej wcześniej wykładni.

24 K. Kukuryk, Kilka uwag na temat sądowej wykładni prawa, [w:] Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego, C. Mik (red.), Toruń 2000, s. 31 i przywołana tam literatura.

THE ROLE OF THE ECJ CASE-LAW IN THE PROCESS OF HARMONIZATION OF EU LAW WITH NATIONAL LAW

Keywords: agricultural law, European Union law, the Court of Justice of the European Union

Upon entry into force of the accession treaty, Poland – as a member state of the European Union – became bound by the body of EU law (the acquis communautaire), including its primary and secondary law as well as the interpretation of EU law contained in the Court of Justice of the European Union case-law.

Due to a very close approximation of Polish legislation to EU law – resulting from the obligation to consider, employ, and apply in the process of implementing the former a number of EU legal acts, i.e. regulations, directives, as well as acts of soft law such as guidelines and recommendations that are not acts of common law – the problem of the scope of application of EU law within the Polish legal system has occurred; this problem, or a gap in the legal sense, has been addressed and resolved, to a large extent, by case-law of the CJEU.

Bibliografia:

Albisinni F., Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa, „Przegląd Prawa Rolnego", Nr 1 (8)-2011.

Barcz J., Stosowanie prawa Wspólnot Europejskich w państwach członkowskich, Warszawa 1991.

Biuro Trybunału Konstytucyjnego Zespół Orzecznictwa i Studiów „Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji". Omówienia wybranych orzeczeń (1963-2005), (red.) P. Miklaszewicz (red.).

Costato L., Agricoltura, [w:] M. Chiti, G. Greco (red.), Trattato di diritto amministrativo europeo, t. I, Milano 1957.

Dauses M. A., Prawo Wspólnot Europejskich a prawo niemieckie w świetle niemieckiego porządku konstytucyjnego, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" 1998, nr 1.

Górska M., Relacje między prawem wspólnotowym, a prawem krajowym w prawie i praktyce sądowej państw członkowskich Unii Europejskiej, [w:] C. Banasiński, J. Oniszczuk (red.), Konstytucja – Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 1998, s. 94 i n.

Kukuryk K., Kilka uwag na temat sądowej wykładni prawa, [w:] Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego, C. Mik (red.), Toruń 2000.

Mik C., Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych, [w:] Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych, C. Mika (red.), Toruń 1998.

E. Podgórska, Problem pierwszeństwa prawa Wspólnot Europejskich wobec prawa krajowego w orzecznictwie włoskiego Trybunału Konstytucyjnego, „Państwo i Prawo" 1994, nr 11.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.20

Rabska T., Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską, „Samorząd Terytorialny" 2003, nr 3.

Rydlewski G., Europeizacja administracji publicznej w Polsce, [w:] Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, M. Malecki (red.), Warszawa 2003.

Saganek P., Orzecznictwo sądów krajowych państw członkowskich dotyczące Wspólnot Europejskich, [w:] C. Mik (red.), Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Toruń 2001.

Zaleśkiewicz M., Co mówi prawo? Uwagi nad prawotwórczą wykładnią funkcjonalną w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, http://www.mishellanea.mish.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2010/03/Zale%C5%9Bkiewicz-Co-m%C3%B3wi-prawo.pdf, (data dostępu: 5.11.2016 r.).

Anna Kapała[1]

Wsparcie produktów regionalnych i tradycyjnych w ustawodawstwie krajowym na przykładzie prawa włoskiego

1. Wprowadzenie

Rozważania dotyczą szeroko rozumianych produktów regionalnych i tradycyjnych, w tym produktów objętych systemem jakości uregulowanych w rozporządzeniu (UE) nr 1151/2012,[2] tj. chronionej nazwy pochodzenia (ChNP), chronionego oznaczenia geograficznego (ChOG) oraz gwarantowanej tradycyjnej specjalności (GTS). Wsparcie i promocja wskazanych systemów, zarówno w ramach I i II filaru wspólnej polityki rolnej (WPR), wyznaczone jest regulacjami unijnymi. Na podstawie rozporządzenia UE 1305/2013[3] państwa członkowskie wdrażają w krajowych Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) działania skierowane na uczestnictwo w systemach jakości, akcje informacyjne i promocyjne. W ramach I filaru rozporządzenie UE 1307/2013[4] umożliwiło państwom członkowskim podjęcie decyzji o przeznaczeniu części środków (15%) z puli płatności bezpośrednich na różne działania z II filaru, w tym dotyczące jakości produkcji. Poza realizacją określonych przez prawo UE możliwości, ustawodawca krajowy może przewidzieć również regulacje sprzyjające promocji i sprzedaży produktów lokalnych lub objętych systemem jakości. Rozporządzenie (UE) 1151/2012 jest natomiast wyczerpujące w zakresie ochrony systemów jakości, dlatego nie mogą mieć w tej kwestii zastosowania krajowe przepisy własności intelektualnej.[5]

---

1 Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.

2 Rozporządzenie 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 dnia 14 grudnia 2012 r., s. 1).

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, (Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013, s. 487).

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, (Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608).

5 Zob. wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 8 września 2009 r. w sprawie Budějovický Budvar, národní podnik przeciwko Rudolf Ammersin GmbH Budějovický, C-478/07, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?langu-

DOI: 10.15290/sia.2016.14.21

Włochy są obecnie liderem w Europie pod względem liczby zarejestrowanych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych.[6] Niewątpliwie na ten fakt rzutują wyjątkowe predyspozycje tego kraju do produkcji żywności wysokiej jakości, dzięki wielowiekowym tradycjom, umiejętnościom i bogatemu dziedzictwu kulinarnemu. Być może jednak poza tymi czynnikami, do sukcesu systemów jakości we Włoszech przyczyniają się również wewnętrzne przepisy, które sprzyjają ich promocji i sprzedaży. Dlatego wydaje się interesujące zbadanie włoskich rozwiązań w tej kwestii, które mogą w przyszłości posłużyć jako punkt odniesienia dla polskiego ustawodawcy oraz dalszych naukowych badań prawnoporównawczych. Dotychczas w literaturze prawnorolnej temat ten nie był bliżej opracowany.

Celem rozważań jest wskazanie, w jaki sposób ustawodawca włoski wspiera promocję i sprzedaż produktów regionalnych i tradycyjnych, w tym objętych unijnym systemem jakości. Dla realizacji wskazanego celu analizie zostaną poddane przepisy dotyczące wdrożenia w ramach PROW działania określonego art. 16 w rozporządzenia UE nr 1305/2013 oraz regulacje krajowe i regionalne dotyczące różnych form promocji i sprzedaży produktów.

2. Wdrożenie art. 16 rozporządzenia (UE) 1305/2013 we włoskich Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich

We Włoszech na podstawie art. 117 Konstytucji Republiki Włoch[7] przyjmuje się, że rolnictwo należy do kompetencji ustawodawczej regionów, dlatego Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich przygotowywane są przez każdy z 20 regionów. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego Włoch państwo ma prawo wydawać przepisy ramowe, stanowiące tzw. rdzeń i obowiązujące wszystkie regiony, które następnie wdrażają i rozwijają je, dostosowując do lokalnych potrzeb i uwarunkowań.[8] W niniejszych rozważaniach będą przybliżone, jako przykład, rozwiązania PROW Regionu Piemonte.[9]

Beneficjentem poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości" według PROW Regionu Piemonte mogą być, zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia 1305/2013, rolnicy aktywni zawodowo, a także ich grupy, którzy po raz

age=pl&num=C-478/07

6 Według stanu na 20 września 2016 r. w rejestrze Komisji Europejskiej jest 285 włoskich produktów zarejestrowanych w ramach systemów jakości, w tym 165 ChNP, 118 ChOG, 2 GTS, zob. na stronie Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html.

7 Costituzione della Repubblica Italiana (GU nr 298 z 27.12.1947).

8 Sentenza Corte Costituzionale nr 116/2006 (GU nr 12 z 22.03.2006), www.cortecostituzionale.it.

9 PROW dla Regionu Piemonte na lata 2014-2020 został zatwierdzony przez KE decyzją C(205)7456 z 28 października 2015 r. przyjęty przez Region Piemonte uchwałą Rady Regionalnej D.G.R. nr 29-2396 z listopada 2015 r. (D.G.R. 9 Novembre 2015, n. 29-2396 Regolamento (CE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR: Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 della Regione Piemonte approvato dalla Commissione europea con decisione C(2015)7456 del 28 ottobre 2015. Recepimento del testo definitivo del Programma e disposizioni organizzative. (BU nr 45, Supplemento Ordinario n. 2).

pierwszy przystępują do uczestnictwa przynajmniej w jednym systemie jakości. Pojęcie grupy rolników wyjaśnione jest w Programie. Oznacza ono „w szczególności, że zrzeszają, przede wszystkim rolników aktywnych zawodowo, uczestniczących po raz pierwszy w systemach jakości produktów rolnych i środków spożywczych, na przykład, organizacje producentów rolnych i ich związki, uznane na podstawie przepisów unijnych, krajowych i regionalnych; grupy zdefiniowane w art. 3 ust. 2 rozporządzenia UE 1151/2012, łącznie z konsorcjami ochrony ChNP, ChOG i GTS, uznanymi na podstawie przepisów krajowych, w szczególności art. 53 ustawy 128/1998[10] zastąpionego przez art. 14 ustawy 526/1999;[11] grupy producentów rolnych wskazanych w art. 95 rozporządzenia UE nr 1308/2013,[12] w tym konsorcja ochrony uznawane na mocy prawa krajowego, w szczególności art. 17 dekretu z mocą ustawy 61/2010; zrzeszenia rolników ustanowione na mocy ustawodawstwa krajowego; spółdzielnie rolnicze i ich zrzeszenia; zgrupowania producentów rolnych utworzonych w sieciach korporacyjnych, lub grupy lub zespoły utworzone jako Tymczasowe Stowarzyszenie Celowe lub Tymczasowe Zrzeszenie Wspólnego Celu, powołane w trybie przepisów o zamówieniach publicznych".[13]

Pojęcie aktywni rolnicy rozumiane jest zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 i rozporządzeniem ministerialnym nr 6513 z dnia 18 listopada 2014.[14] W celu otrzymania wsparcia wnioskodawcy muszą, po złożeniu wniosku, przystąpić po raz pierwszy do co najmniej jednego systemu jakości. Kryteria wyboru preferują podmioty kolektywne. Najwięcej punktów jest przyznawanych, jeżeli wniosek składa grupa „w ramach podejścia zbiorowego" lub „w ramach projektu zintegrowanego łańcucha dostaw".[15]

Szeroko określony zakres podmiotowy wskazuje, że intencją ustawodawcy regionalnego było nie tylko wsparcie pojedynczych rolników, ale także tych działających w różnego rodzaju grupach. Przy czym grupy, jak stanowi uchwała, nie muszą obejmować „wyłącznie" rolników aktywnych zawodowo. Mogą zatem w ich skład wchodzić producenci lub przetwórcy, uczestniczący w łańcuchu produkcyjnym danego produktu, niemający statusu rolnika aktywnego zawodowo.

10 Legge 24 aprile 1998, n. 128 Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunita' europee. Legge comunitaria 1995-1997. (GU Serie Generale nr 104 z 07.05.1998 – Suppl. Ordinario n. 88).

11 Legge 21 dicembre 1999 n.526 Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunita' europee – Legge comunitaria 1999. (GU nr 13 z 18.01.2000).

12 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.Urz. UE L 347/671 z dnia 20 grudnia 2013 r.).

13 Zob. Bando n° 1_/2016_ Regione Piemonte_Misura 03 Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (art. 16) Sottomisura 3.1. Sostegno alla nuova adesione a regimi di qualità Operazione 3.1.1. Partecipazione a regimi di qualità, wydanego na podstawie: Programma di sviluppo rurale 2014-2020 del Piemonte (PSR) – DGR n. 21-2864 del 01.02.2016. Approvazione bando di apertura per presentazione delle domande sulla Operazioni 3.1.1 "Partecipazione ai regimi di qualità" (D.G.R. nr 21 – 2864 BU della Regione Piemonte).

14 Decreto Ministro Delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, n. 653 del 12 maggio 2015, Ulteriori disposizioni relative alla gestione della PAC 2014-2020. (15A04736) (GU Serie Generale nr 144 z 24.06.2015).

15 Zob. Bando n° 1_/2016_ Regione Piemonte_Misura 03, *op. cit.*

DOI: 10.15290/sia.2016.14.21

Zakres podmiotowy, akcentujący różne formy łączenia się rolników i producentów, jest uzasadniony w opisie celów działania, w którym podkreśla się, że „uczestnictwo w systemach jakości skłania producentów do integrowania się ze sobą i stosowania wspólnych zasad w celu zapewnienia odpowiedniej jakości ich produktów". Łączenie się umożliwia „wprowadzanie procedur produkcyjnych o wyższych standardach jakości oraz tworzenie bardziej konkurencyjnych i efektywnych struktur organizacyjnych".[16]

Warunki PROW regionu Piemonte nie są odosobnione. Podobnie szeroki zakres podmiotowy beneficjentów określają programy innych regionów. Na przykład zgodnie z PROW Regionu Marche do omawianego działania może przystąpić albo pojedynczy rolnik, będący rolnikiem aktywnym zawodowo, albo grupa rolników, która powinna zrzeszać „także" (a więc niewyłącznie) rolników aktywnych zawodowo. Ponadto grupa może być podmiotem promującym łańcuch jakości w ramach PROW 2007-2013 lub PROW 2014-2020. Podmiot, będący promotorem może obejmować także podmioty inne niż rolnicy, przetwarzające produkty niezawarte w Załączniku I do Traktatu UE, dla których pomoc zostanie wypłacona w systemie *de minimis* w rozumieniu rozporządzenia UE nr 1407/2013[17] i zgodnie z przepisami Uchwały Rady Regionalnej nr 42 z dnia 18 stycznia 2016 r.[18] Również w tym Programie podkreślony jest cel „wzmocnienia roli podmiotów zrzeszeniowych w łączeniu dostaw w ramach łańcucha jakości".[19]

Wytwarzanie produktu w ramach grupy znajduje swoje uzasadnienie z punktu widzenia optymalizacji kosztów i organizacji produkcji i sprzedaży. Liczba produktów otrzymywanych przez pojedynczych rolników może być tak znikoma, że przetwarzanie lub opakowywanie ich może być niemożliwe lub niepraktyczne. Te dodatkowe czynności są czasami warunkiem koniecznym, aby poinformować i przekonać klienta, że produkt jest wyjątkowy i warto za niego zapłacić. Ponadto bardzo często w małych gospodarstwach brakuje umiejętności biznesowych i możliwości finansowych niezbędnych do uwidocznienia wartości dodanej produktu w długich i złożonych kanałach sprzedaży.[20] Ograniczenie rozmiarowe producentów, w sensie strukturalnym, organizacyjnym, kapitałowym i wielkości produkcji niewątpliwie

16 *Ibidem*.

17 Rozporządzenie Komisji (UE) 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.* Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz.Urz. UE L 352 z 24 grudnia 2013 r.).

18 Decreto del Dirigente del Servizio Ambiente e Agricoltura n. 42 del 18.1.2016 Oggetto: Reg. (CE) n. 1305/2013 – Programma di Sviluppo Rurale della Regione Marche 2014-2020 – Bando – Sottomisura 6.4. sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra–agricole Operazione A) Azione 1 – Agriturismo: Sviluppo di attività non agricole nel settore dell'agriturismo.

19 Zob. Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 Regione Marche. Bando Mis.3 - Regimi di Qualità dei Prodotti Agricoli e Alimentari, Allegato A al Decreto del Dirigente del Servizio Ambiente e Agricoltura n. 151 del 22 marzo 2016, Oggetto: Reg. (UE) n. 1305/2013 – Programma di Sviluppo Rurale della Regione Marche 2014/2020 – Bando – Sottomisura 3.1 A – "Supporto a titolo di incentivo per i costi di partecipazione ai sistemi di qualità".

20 A. Carbone, La valorizzazione della qualità agroalimentare: diverse strategie a confronto, Agriregionieuropa 2016, nr 2, s. 4, www.agriregionieuropa.univpm.it.

jest barierą korzystania z systemów jakości.[21] Problem ten jest zwłaszcza aktualny w przypadku nowych nazw i oznaczeń, które muszą utorować sobie drogę na rynku produktów jakościowych.

Warto w tym kontekście spojrzeć na warunki dostępu do działania w polskim PROW. W rozumieniu rozporządzenia z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości", objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, pomoc jest przyznawana rolnikowi aktywnemu zawodowo.[22] Przepis pomija grupy rolników, chociaż art. 16 ust. 1 rozporządzenia 1305/2013, będący podstawą prawną omawianego działania, stanowi, że wsparcie obejmuje rolników i grupy rolników. Polski prawodawca zdecydował przeznaczać wsparcie wyłącznie bezpośrednio dla poszczególnych rolników, zwłaszcza posiadających małe gospodarstwa rolne, ustanawiając preferencję dla gospodarstw o powierzchni między 5 a 10 ha. Zapewne jego intencją było, aby w ten sposób środki trafiły do konkretnego rolnika, który może je wykorzystywać na pokrycie własnych kosztów „kontroli, w tym badań i analiz wykonanych w związku z kontrolą" lub składek „na rzecz grupy producentów, do której przynależy, działającej w jednej z form organizacyjnych wymienionych w załączniku do rozporządzenia", lub „zakupu specjalistycznych publikacji, związanych z prowadzeniem produkcji w zakresie systemu jakości, którego dotyczy wniosek o przyznanie pomocy" (§ 10 ust. 3 rozporządzenia z dnia 6 sierpnia 2015 r.).

Refundacja poniesionych kosztów jest stosunkowo niska, wynosząc maksymalnie 3200 zł, co nie dziwi w kontekście ich ograniczonego katalogu. W omawianym PROW włoskiego Regionu Piemonte zakres refundowanych kosztów jest podobnie określony. Wskazane koszty nie dotyczą zatem podniesienia standardów produkcji lub ponoszenia przez grupę wspólnego wysiłku organizacyjnego w procesie produkcji. Jednak w przypadku włoskiego PROW, nawet jeżeli wniosek składa grupa producentów, pomoc (w wysokości nieprzekraczającej 3000 euro) odnosi się do każdego z poszczególnych rolników wchodzących w skład grupy. Ponadto może być wypłacana przez 5 lat, a według polskiego PROW obejmuje okresy trzech kolejnych dwunastu miesięcy.

Z analizy wynika, że według warunków włoskiego PROW, środki przeznaczane są na poszczególnych rolników (tak jak w przypadku polskiego PROW), nawet jeżeli wnioskodawcą jest grupa. Włoski PROW umożliwia staranie się o pomoc nie tylko indywidualnym rolnikom, ale też ich grupom, podkreślając znaczenie zrzesza-

21 *Ibidem*.

22 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1195).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.21

nia się i znajdowania różnych form wspólnej realizacji etapów produkcji lub sprzedaży. Przy czym grupa, jak wskazują warunki analizowanych włoskich PROW nie musi się składać w sposób wyłączny z rolników aktywnych zawodowo. Mogą więc do nich należeć także producenci lub przetwórcy, niespełniający kryterium rolnika zawodowego, ale odgrywający istotną rolę w łańcuchu produkcyjnym. Produkt objęty systemem jakości nie musi przecież być wyłącznie produktem rolnym, ale również środkiem spożywczym, otrzymanym z przetworzonych produktów.

Drugim działaniem w ramach systemów jakości, na które państwa członkowskie mogą przeznaczyć środki unijne na podstawie art. 16 ust. 2 rozporządzenia UE 1305/2013 są działania informacyjne i promocyjne prowadzone przez grupy producentów na rynku wewnętrznym, dotyczące produktów objętych systemami jakości, otrzymujących wsparcie na działania na przystępowanie do systemów jakości. W wypadku tego działania rozporządzenie UE nie posługuje się już pojęciem rolników lub grupy rolników, ale „grupy producentów".

Ze względu na ograniczone ramy artykułu powyższe działanie nie będzie bliżej omawiane. Warto jednak zaznaczyć, że zakres podmiotowy określony dla tego poddziałania w PROW Regionu Piemonte jest jeszcze szerszy niż w poprzednio omówionym poddziałaniu, obejmując dodatkowo organizacje producentów i ich stowarzyszenia, uznane przez przepisy UE, krajowe i regionalne oraz organizacje międzybranżowe uznane na podstawie przepisów unijnych, krajowych, regionalnych.[23] Ponadto przewidziany został wymóg, aby podmiot zgłaszający wniosek był reprezentatywny dla produkcji i systemów jakości, których dotyczy wniosek, a w przeciwnym razie powinien zobowiązać się do stworzenia tymczasowego stowarzyszenia przedsiębiorstw lub tymczasowego stowarzyszenia celowego z innymi podmiotami, tak aby ustanowione stowarzyszenie było reprezentatywne dla systemów jakości i produktów, których wniosek dotyczy.

Warto zwrócić uwagę na różne formy łączenia się i współpracy rolników we Włoszech, jak sieci przedsiębiorstw oraz tymczasowe stowarzyszenia przedsiębiorstw lub tymczasowe stowarzyszenia celowe. Sieć przedsiębiorstw to instytucja prawna, która została wprowadzona do włoskiego porządku prawnego w 2009 r. (*legge* 33/2009).[24] Jest to umowa, która łączy przedsiębiorców wokół wspólnego celu, tj. „zwiększenia, indywidualnie i zbiorowo, własnego potencjału innowacyjnego i konkurencyjności na rynku" (*legge* 33/2009). Pozwala przedsiębiorcom współ-

23 Bando n° 1_/2016_A Regione Piemonte Azioni di informazione e promozione da svolgere nell'ambito di fiere e manifestazioni a carattere internazionale e strategiche.

24 W drodze art. 3 ust. 4 ter D. L. 10/02/2009, n. 5, convertito in L. del 09/04/2009, n. 33, zmienionego wielokrotnie przez art. 1, comma 1, della L. del 23 luglio 2009, n. 99, contenente "disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", e, successivamente, dall'art. 42, comma 2 bis, della L. del 30 luglio 2010, n. 122, recante "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica". L'ultimo aggiornamento dell'istituto è avvenuto con il c.d. Decreto Sviluppo del 2012 (D.L. 83/2012 convertito con modificazioni dalla L. 134/2012).

pracować w ramach sieci, realizując wspólny projekt, bez utraty swojej autonomii i niezależności. Celem umowy sieci, inaczej niż w przypadku konsorcjów, nie jest wspólne wykonywanie działalności gospodarczej i w przeciwieństwie do innych form zrzeszania się, sieć jest prostą formą umowy. Nie wymaga ustanowienia organów, ani kapitału zakładowego (choć nie wyklucza takiej możliwości), ale pozwala przedsiębiorcom być bardziej konkurencyjnymi. Współpracują oni ze sobą w różnych formach (takich jak: „wymiana informacji lub usług o charakterze przemysłowym, handlowym, technicznym lub technologicznym, albo wspólne wykonywanie jednej lub więcej czynności objętych zakresem swojej działalności" *legge* 33/2009), aby zwiększyć ekonomię skali lub wdrożyć projekty wykorzystujące nowe *know-how*.

Tymczasowe stowarzyszenie przedsiębiorstw jest formą łączenia się, niebędącą, podobnie jak sieć, ani spółką ani konsorcjum. Tworzone jest wyłącznie przez przedsiębiorstwa, co najmniej dwa (również rolne). Nie musi posiadać swojego statutu, organów, ani kapitału zakładowego lub funduszu konsorcyjnego. Jest to zatem również prosta forma prawna, pozbawiona „biurokracji". Jest stosowana najczęściej w celu uczestnictwa w przetargach publicznych. Podobną formą prawną jest tymczasowe stowarzyszenie celowe. Różni się jedynie od wcześniej omówionego tym, że może skupiać także podmioty, niebędące przedsiębiorcami, które łączy dążenie do realizacji wspólnego celu.

Łączenie się producentów także w ramach tymczasowych inicjatyw o różnej naturze w celu promocji produktów jest sposobem wspólnego i zbiorowego podnoszenia wartości produktów jakościowych. Przykładem mogą być stowarzyszenia gmin, na terenie których wytwarzany jest produkt jakościowy, na przykład „Stowarzyszenia miast oleju[25]", „Stowarzyszenie miast czereśni", lub „drogi winne" (*le strade del vino*[26]). Często są one częścią złożonej strategii „marketingu terytorialnego", mającej na celu propagowanie wiedzy o całych obszarach, w tym o występującej tam produkcji rolno-żywnościowej lub atutach turystyczno-rekreacyjnych.[27] Są to inicjatywy, które mogą przybierać różną formę, jak targi, festiwale, degustacje, tematyczne krótkie kursy, konkursy, kampanie promocyjne.[28] Uczestniczą w nich nie tylko rolnicy, ale też restauratorzy, hotelarze, handlowcy, podmioty publiczne,

25 Powstało w 1994 r. i zrzesza obecnie gminy z 17 regionów Włoch, mając na celu promocję lokalnej oliwy z oliwek oraz obszarów, w których jest wytwarzana.

26 Zob. przepisy krajowe ustanawiające drogi winne i oliwy, w tym obowiązkowe minimalne standardy jakości, Legge n. 268 del 27 luglio 1999 Disciplina delle strade del vino, Decreto Ministeriale 27 luglio 2000 Fissazione degli standard minimi di qualità per i percorsi individuati ai sensi della Legge 27 luglio 1999, n. 268 recante "Disciplina delle strade del vino". Na poziomie regionalnym zob. np. ustawę regionalną Regionu Toskanii: Legge Regionale 05 agosto 2003, n. 45 Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di qualità.

27 A. Carbone, La valorizzazione della qualità agroalimentare, *op. cit*.

28 Zob. np. ustawę regionalną Regionu Abruzzo w sprawie festiwalu produktów regionalnych Abruzzo, L.R. 20 luglio 2016, n. 22 Disciplina in materia di sagra tipica dell'Abruzzo, delle feste popolari e dell'esercizio dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande – Disposizioni in favore dei Centri di Ricerca del settore agricolo, (BURA nr 32 z 17.08.2016).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.21

jak muzea itp.[29] Są to zatem strategie bardzo złożone, ale mogące przynieść więcej korzyści niż działanie indywidualne.

Małym przedsiębiorstwom rolno-żywnościowym, które dominują we Włoszech, trudno jest samodzielnie organizować i ponosić koszty promocji własnych produktów jakościowych, wprowadzać je na rynek, tak by uzyskały pewne miejsce jako produkt znany i o dobrej reputacji. Wspólne organizowanie strategii promocyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do produktów związanych z obszarem geograficznym, którego prawa ochronne nie są monopolem jednego producenta, ale przysługują wszystkim wytwórcom z danego miejsca, nie tylko pozwala na podział kosztów, ale zwiększa szansę na skuteczne uwidocznienie produktu na rynku.[30]

3. Formy wsparcia sprzedaży i promocji produktów regionalnych i tradycyjnych

Innym sposobem promocji jakościowych produktów rolno-żywnościowych, niezwykle istotnym przede wszystkim dla małych gospodarstw rolnych, jest ich sprzedaż w krótkich łańcuchach sprzedaży. Może ona mieć różną formę od sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwie, na rynkach lokalnych, poprzez *e-commerce*, dostawę do domu. Ich zaletą, którą dostrzegają konsumenci, jest możliwość zapewnienia świeżości produktu poprzez wyeliminowanie etapów pośrednich pomiędzy wytworzeniem produktu a jego zakupem, a co za tym idzie skróceniem czasu między jego produkcją a spożyciem. W długich łańcuchach sprzedaży konieczne są etapy przechowywania i konserwacji, które mogą wpłynąć na wartości organoleptyczne produktu. Ponadto konsekwencją tej formy komercjalizacji jest mniejsza znajomość pochodzenia produktu. Możliwość poznania bezpośrednio producenta oraz obszaru geograficznego pochodzenia produktu daje konsumentowi większą wiedzę o produkcie, który nabywa. Bezpośredni i osobisty kontakt między producentem a konsumentem umożliwia nawiązanie długotrwałych relacji opartych na zaufaniu, co może sprzyjać stabilności zbytu.[31]

We Włoszech sprzedaż bezpośrednia uregulowana jest bardzo szeroko, zarówno pod względem form jej realizacji, zakresu przedmiotowego oraz limitu dochodów, w ramach których pozostaje ona działalnością rolniczą.[32] Dotyczy produktów pochodnych, otrzymanych w wyniku obróbki i przetworzenia produktów rolnych

29 A. Carbone, B. E. Velazquez, El sector Frutas y Hortalizas en Italia. Estructura, políticas y estrategias de valorización, [w]: S. Mili i S. Gatti (red.), Mercados agroalimentarios y globalización. Perspectivas para las producciones mediterráneas, Editorial CSIC, Colección Estudios Ambientales y Socioeconómico, 2005.

30 A. Carbone, La valorizzazione della qualità agroalimentare, *op. cit*.

31 *Ibidem*.

32 Zob. art. 4 d. lgs. 228/2001 (Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228. Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 228 „Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo. 2001, n. 57", (GU nr 137 z 15.06.2001- Suppl.) Szerzej na ten temat [w:] A. Kapała, Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 2, s. 179 i n.

lub zwierzęcych, w celu pełnego wykorzystania cyklu produkcyjnego przedsiębiorstwa.[33] Jej przedmiotem nie muszą być wyłącznie produkty pochodzące z własnego gospodarstwa, ale powinny być w przewadze. Tak sformułowany przepis umożliwia rolnikom łączenie swojej oferty sprzedaży. Również przedmiotem przetworzenia nie muszą być wyłącznie produkty otrzymane z własnej działalności rolniczej, wystarczy, że będą stanowić przewagę. Rolnik może zatem wykorzystywać w działalności przetwarzania produkty nabyte, a ponadto korzystać z usług podmiotów trzecich. Nie ma natomiast ograniczenia odnośnie do form prowadzenia sprzedaży oraz obszaru.

Coraz częściej w ostatnich latach we Włoszech grupy rolników wspólnie zarządzają relacjami z klientami w krótkim łańcuchu sprzedaży, zwiększając zakres oferty oraz oferując wspólne usługi dostawy do domu lub do miejsca pracy. Rozszerzanie oferty umożliwia lepsze dostosowanie podaży do popytu, zarówno pod względem ilości i rodzajów produktów, a jej koncentracja ułatwia klientowi zakupy, dzięki możliwości nabycia wielu artykułów w jednym miejscu.

Włoski ustawodawca wyodrębnił w sposób szczególny jeden z kanałów zbytu w krótkich łańcuchach sprzedaży, tj. tzw. rynki rolników (*farmers' markets*), czyli targowiska przeznaczone do wykonywania sprzedaży bezpośredniej wyłącznie przez rolników. Wytyczne dla ich realizacji określa dekret Ministra Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej z dnia 20 listopada 2007 r.[34] Wskazany akt prawny nie ma charakteru wiążącego. Zgodnie z art. 117 Konstytucji Republiki Włoch kompetencja ustawodawcza nie tylko w dziedzinie rolnictwa, ale również handlu jest zarezerwowana dla regionów. O utworzeniu rynków chłopskich decydują gminy w drodze uchwały regulaminu, o którym powiadamiają regiony.[35] W powyższym dekrecie (art. 4) podkreśla się, że ich wprowadzenie ma na celu podnoszenie wartości produktów lokalnych, a zwłaszcza jakościowych, w tym z ChNP, ChOG lub produktów ekologicznych.

Na podstawie tej delegacji regiony ustanowiły bardzo wiele rynków rolnych. W 2008 r. w Sycylii zawarto porozumienia z gminami w celu powołania 42 rynków rolników.[36]

Region Lacjum wydał ustawę regionalną ustanawiającą dotacje (w formie refundacji 80% kosztów) na tworzenie rynków rolnych.[37] Podobną dotację uchwalił

33 Art. 4 ust. 5 d. lgs. 228/2001.

34 Decreto Mipaaf del 20 novembre 2007 Attuazione dell'articolo 1, comma 1065 della L. 27 dicembre 2006 n. 296, sui mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli (GU nr 301 z 29.12.2007).

35 Cyt. A. Kapała, Wymogi higieniczno-sanitarne w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim, „Przegląd Prawa Rolnego" 2013, nr 2, s. 131.

36 Finansowane przez regionalny dział rolnictwa Regionu Sycylii na podstawie ogłoszenia o konkursie opublikowanego w (GU Regione Sicilia z 11.04.2007 r.)

37 Legge regionale 24 dicembre 2008, n. 28 Interventi regionali per la promozione dei mercati riservati alla vendita diretta da parte imprenditori agricoli. (GU 3ª Serie Speciale – Regioni nr 36 z 19.9.2009).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.21

region Toskanii w 2007 r. na realizację projektu „Krótki łańcuch – regionalna sieć waloryzacji produktów rolnych toskańskich[38]". Kolejnym przykładem jest ustawa regionalna Regionu Veneto ukierunkowania i wsparcia konsumpcji produktów rolnych pochodzenia regionalnego. W drodze nowelizacji zastąpiono określenie „produkty pochodzenia regionalnego" na „produkty rolne z zera kilometrów" (z wł. *a chilometri zero*), podkreślające aspekt bliskości rynku zbytu i krótkiego łańcucha dostaw.[39] Ustawa przewiduje, że podmioty prowadzące usługi żywienia zbiorowego, zlecone przez instytucje publiczne, powinny zapewnić, że do przygotowania posiłków są stosowane produkty rolne pochodzenia regionalnego w nie mniej niż 50% pod względem wartości produktów rolnych, także przetworzonych, w skali rocznej (art. 2 ustawy regionalnej regionu Veneto). Ponadto zobowiązuje gminy do zarezerwowania na co najmniej 20% powierzchni targowisk stanowisk dla rolników wykonujących sprzedaż bezpośrednią (art. 3 ust. 1 ustawy regionalnej regionu Veneto). W celu zachęcenia do zakupu regionalnych produktów rolnych oraz zapewnienia odpowiedniego informowania konsumentów o pochodzeniu i specyfice takich produktów, gminy wyznaczają tereny na realizację rynków rolników i rynku produktów lokalnych przeznaczonych tylko dla rolników (art. 3 ust. 2 ustawy regionalnej regionu Veneto).

Kolejnym przykładem jest ustawa regionalna Regionu Umbrii z dnia 10 lutego 2011 r. wsparcia tzw. „ludowych grup zakupowych" i promocji produktów rolno-żywnościowych jakościowych oraz tzw. „z zera kilometrów" i z krótkich łańcuchów sprzedaży.[40] Ustawa powiązuje wsparcie wskazanych form łączenia z wymogiem rozwoju sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych lokalnych. Środki przeznaczone są na „produkcję lokalną (dosłownie z zera kilometrów) i rozpowszechnianie produktów jakościowych, jako instrumentów służących ochronie konsumentów i środowiska", a także na „promocję lokalnych produktów rolnych, produktów jakościowych i z krótkich łańcuchów, sprzyjając ich konsumpcji i sprzedaży, zapewniając odpowiednią informację konsumentom odnośnie do pochodzenia i specyfiki takich produktów i większą transparentność cen" (art. 1 ust. 2 i 3 ustawy regionalnej regionu Umbrii).

Przepisy nie określają formy prawnej dla takich podmiotów, które często tworzone są w formie grup nieuznanych (art. 36 i n. wł. k.c.[41]) zgodnie z ustawą

38 D.G.R. nr 335 z 14.05.2007 (BUR nr 6 z 06.02.2008).

39 Legge regionale 25 luglio 2008, n. 7 Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti Agricoli di origine regionale (BUR nr 62/2008), zmieniona przez Legge regionale N. 3 del 22 gennaio 2010 Modifiche della legge regionale 25 luglio 2008, n. 7 „Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale" (BUR nr 8 z 26.01.2010).

40 Legge regionale 10 febbraio 2011, n. 1, Norme per il sostegno dei gruppi di acquisto solidale e popolare (GASP) e per la promozione dei prodotti agroalimentari a chilomentri zero, da filiera Corta e di qualità.

41 Codice Civile Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262. Approvazione del testo del Codice civile. (042U0262) (GU nr 79 z 04.04.1942).

nr 383/2000.[42] Ten typ zrzeszenia, z punktu widzenia prawa, najczęściej związany jest z regulowaniem zakupów dóbr konsumpcyjnych (głównie) rolno-żywnościowych, dokonywanych w imieniu i na rzecz członków.

W kontekście socjologicznym te formy zgrupowania określane są jako „*green consumerism*". Opierają się na założeniu, że konsumenci, pod warunkiem, że są poinformowani, a więc bardziej świadomi, mogą poprzez odpowiednie zakupy, wpłynąć na sposób, w jaki dobra będą produkowane.[43] Ich działaniu przyświecają cele etyczno-środowiskowe i antymonopolistyczne. Dlatego łączenie się nie jest ograniczone jedynie do fazy zakupu dóbr. Służy wymianie informacji i jest instrumentem realizacji zakupów dóbr konsumpcyjnych, mających cechy pożądane przez daną grupę konsumentów, które wykraczają poza zwykłe potrzeby zaspokojenia potrzeb żywieniowych. Grupy mogą zawierać umowy z wybranymi dostawcami na podstawie kryteriów etycznych, środowiskowych, związanych ze sposobem prowadzenia produkcji, lub położenia w rejonie, w której działa grupa, w celu ograniczenia negatywnych skutków związanych z transportem.[44] Te kwestie nie są jednak prawnie uregulowane, należąc do sfery swobody kontraktowej grupy. Aspekty prawne działania tej grupy dotyczą fazy sprzedaży produktów rolno-żywnościowych, zarządzanej przez grupę. W tym zakresie zgrupowanie skierowane na zakup dóbr konsumpcyjnych realizuje dwa główne efekty ekonomiczne: koncentrację popytu oraz skrócenie łańcucha dostaw.[45]

Włoski ustawodawca stworzył także kanał zbytu w ramach gospodarstwa agroturystycznego. Posiłki i napoje podawane w ramach agroturystyki powinny składać się nie tylko z własnych produktów, ale również produktów pochodzących od innych gospodarstw rolnych, położonych w danym regionie lub sąsiednich obszarach, które mogą być napojami alkoholowymi i spirytusowymi, z preferencją dla produktów typowych, oznaczonych jako ChNP, ChoG, Doc, Docg,[46] lub będących na krajowej liście produktów tradycyjnych.[47] W ten sposób agroturystyka jest kanałem zbytu, formą promocji i wsparcia lokalnych produktów tradycyjnych i dowartościowania obszarów, z których te produkty pochodzą. Także i w tym wypadku

42 Legge 7 dicembre 2000, n. 383 „Disciplina delle associazioni di promozione sociale" (GU nr 300 z 27.12.2000).

43 Zob. J. Elkington, J. Hailes, The Green consumer guide, London 1998. W odniesieniu do produktów ekologicznych zob. P. Allen, M. Kovach, The capitalist composition of organic: The potential of markets in fulfilling the promise of organic agriculture, "Agriculture and human values" 2000, nr 17, s. 221 i n.

44 I. Canfora, Le nuove forme di commercializzazione dei prodotti alimentari: dalle vendite in rete ai "gruppi di acquisto solidale", [w]: M. Goldoni, E. Sirsi (red.), Il ruolo del diritto nella valorizzazione e promozione dei prodotti agro-alimentari, Giuffrè Editore, Milano 2011, s. 245-246.

45 Zob. szerzej w I. Canfora, s. 246.

46 Doc (Denominazione d'origine controllata) oraz Docg (Denominazione d'origine controllata e garantita) to krajowy znak towarowy włoskich win.

47 Zob. art. 2 ust. 3 pkt b włoskiej ustawy o agroturystyce: Legge 20 febbraio 2006 n. 96 „Disciplina dell'agriturismo"(GU nr 63 z 16.03.2006). Szerzej na ten temat zob. A. Kapała, Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim, „Przegląd Prawa Rolnego" 2007, nr 2, s. 203 i n. Art. 4 ust. 4 zobowiązuje regiony do uregulowania działalności podawania posiłków i napojów w ramach agroturystyki z uwzględnieniem produktów lokalnych i typowych, „w celu przyczynienia się do promocji regionalnych produktów rolno-żywnościowych".

DOI: 10.15290/sia.2016.14.21

ustawodawca zachęca (a nawet zobowiązuje) do współpracy producentów rolnych i żywnościowych, która, podobnie jak wszystkie formy łączenia się, jest ważnym elementem wzmacniania ich oferty, a tym samym ich konkurencyjności.

4. Zakończenie

Włoskie rozwiązania mające na celu promocję produktów jakościowych, skoncentrowane są na poprawie ich komercjalizacji na rynkach lokalnych. Są to instrumenty o charakterze publicznoprawnym, jak np. przepisy dotyczące tworzenia gminnych targowisk rolnych, zobowiązujące do przeznaczania określonej powierzchni targowisk na produkty lokalne, do podawania w żywieniu zbiorowym produktów regionalnych. Do prywatnoprawnych instrumentów można zaliczyć przepisy umożliwiające rolnikom łączenie ich produktów rolnych w procesie przetwarzania i sprzedaży bezpośredniej oraz współdziałania w różnych formach organizacyjnych podmiotów zrzeszeniowych i swobodnego kształtowania stosunków umownych.

Sukces sprzedaży produktów jakościowych zależy od ich komercyjnego dowartościowania, na rzecz którego producenci muszą współpracować. Włoskie prawo zachęca do współpracy nie tylko producentów, ale różne podmioty prywatne i publiczne związane z obszarem, z którego produkt pochodzi, wprowadzając innowacyjne i proste formy prawne łączenia się, pozbawione biurokracji, a ukierunkowane na zwiększenie konkurencyjności i osiągnięcie wspólnego celu, jak np. wskazane w analizowanym PROW tymczasowe stowarzyszenia przedsiębiorstw i stowarzyszenia wspólnego celu. Takie formy pozwalają na realizację skomplikowanych strategii tzw. „marketingu terytorialnego" lokalnych produktów jakościowych.

Włoski prawodawca krajowy i regionalny wprowadza instrumenty prawne łączenia się nie tylko po stronie podaży, w odniesieniu do producentów rolno-żywnościowych, ale również po stronie popytu, wspierając tzw. ludowe grupy zakupowe, sprzyjając tym samym koncentracji popytu i lepszemu dostosowaniu oferty podaży do popytu. Jest to instrument, mogący być odpowiedzią na istotny problem sektora rolno-spożywczego, zwłaszcza małych producentów rolnych, działających w krótkich łańcuchach sprzedaży, tj. rozdrobnienia po stronie popytu i podaży oraz ich wzajemnego niedostosowania. Na szczególną uwagę zasługują również przepisy dotyczące podawania w posiłkach w ramach agroturystyki nie tylko produktów pochodzących z własnego gospodarstwa, ale także produktów regionalnych. Wydaje się, że mogą one posłużyć jako przykład dla polskiego ustawodawcy.

SUPPORT FOR REGIONAL AND TRADITIONAL PRODUCTS IN THE NATIONAL LEGISLATION ON THE EXAMPLE OF ITALIAN LAW

Keywords: regional agricultural products and foodstuffs, quality scheme, short food chain, Italian legislation

The aim of the paper is to present how the Italian legislature supports the promotion and sale of broadly understood regional and traditional products, including the products covered by EU quality system. It analyses rules for the implementation in some regional Rural Development Programs measure under art. 16 of EU Regulation 1305/2013 and the national and regional regulations concerning various forms of promotion and sale of products.

Italian solutions to promote quality products, are focused on improving their commercialization in local markets in the short supply chain. These are the rules for the creation of farmers' markets; destination of specific area in the municipal agricultural markets for local products; administration of regional products in agritourism; provisions enabling farmers to combine their agricultural and food products in the processing and direct sales, as well as providing a very broad catalog forms of union, both on the supply side (with respect to the participants in the production chain) as well as on the demand side, by creating the so-called folk purchasing groups.

Bibliografia:

Allen P., Kovach M., The capitalist composition of organic: The potential of markets in fulfilling the promise of organic agriculture, „Agriculture and human values" 2000, nr 17.

Carbone A., La valorizzazione della qualitŕ agroalimentare: diverse strategie a confronto, Agriregionieuropa 2016, nr 2, www.agriregionieuropa.univpm.it.

Canfora I., Le nuove forme di commercializzazione dei prodotti alimentari: dalle vendite in rete ai "gruppi di acquisto solidale", [w:] M. Goldoni, E. Sirsi (red.), Il ruolo del diritto nella valorizzazione e promozione dei prodotti agro-alimentari, Milano 2011.

Carbone A., Velazquez B. E., El sector Frutas y Hortalizas en Italia. Estructura, políticas y estrategias de valorización, [w]: S. Mili i S. Gatti (red.), Mercados agroalimentarios y globalización. Perspectivas para las producciones mediterráneas, Editorial CSIC, Colección Estudios Ambientales y Socioeconómico, 2005.

Elkington J., Hailes J., The Green consumer guide, London 1998.

Kapała A., Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 2.

Kapała A., Wymogi higieniczno-sanitarne w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim, „Przegląd Prawa Rolnego" 2013, nr 2.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.21

Kapała A., Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.

Izabela Lipińska[1]

Prawne aspekty zarządzania ryzykiem produkcyjnym w USA na przykładzie ubezpieczeń upraw rolnych[2]

1. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej są największym na świecie producentem żywności, a rolnictwo jako dział gospodarki jest jednym z najbardziej rozwiniętych. Amerykańskie gospodarstwa rolne są bardzo wysoko wyspecjalizowane, a ich podstawowym kierunkiem jest produkcja roślinna. Panujące tu warunki klimatyczne umożliwiają uprawę prawie wszystkich roślin strefy umiarkowanej, podzwrotnikowej i zwrotnikowej. Jednocześnie implikują one wiele problemów związanych z występującym ryzykiem produkcyjnym o charakterze przyrodniczym i biologicznym[3].

Ryzyko produkcyjne można rozpatrywać przez pryzmat źródeł jego powstania, jak i konsekwencji, jakie ze sobą niesie. Niemniej każde z nich ostatecznie oddziałuje na dochód rolnika. Najczęściej ryzyko to powoduje straty, ale ich rozmiar jest uzależniony nie tylko od czynników zewnętrznych niezależnych od woli rolnika, lecz także od podejmowanych przez niego decyzji. Chodzi tu w szczególności o zapobieżenie jego występowaniu poprzez stosowanie w obrębie gospodarstwa rolnego określonych instrumentów prawnych[4].

Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z ograniczaniem występowania negatywnych skutków ryzyka produkcyjnego w rolnictwie amerykańskim na przykładzie umów ubezpieczenia upraw. Umowy te są postrzegane przez prawodawcę jako główny instrument zarządzania ryzykiem[5]. Ich doniosłą rolę implikuje kilka czynników. Przede wszystkim podstawowym ich zadaniem jest kompensacja szkód powstałych na skutek wystąpienia określonego źródła ryzyka. Wprawdzie ochrona ubezpieczeniowa nie prowadzi wprost do jego eliminacji, ale w razie ich wystą-

1 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

2 Artykuł został przygotowany w ramach własnego projektu badawczego: „Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej". Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki (Umowa nr 2013/09/B/HS5/00683).

3 Tak C.L. Walthall i in., Climate Change and Agriculture in the United States: Effects and Adaptation, „USDA Technical Bulletin" nr 193, Washington, DC 2012, s. 11 i n.

4 Zob. OECD, Income Risk Management in Agriculture, Paryż 2001, s. 11 i n.

5 Szerzej I. Kwiecień, Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem działalności gospodarczej, Warszawa 2010, s. 122.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.22

pienia zapewnia uzyskanie ekwiwalentu pieniężnego. Na podstawie umowy następuje przerzucenie ryzyka z producenta rolnego na zakład ubezpieczeniowy. Chodzi tu o tzw. transfer ryzyka. W przypadku pojawienia się ryzyka, jego bezpośrednie skutki są rozkładane na pewną grupę podmiotów zagrożonych takim samym lub podobnym zjawiskiem, w oparciu o repartycję. Ponadto swoistość omawianych umów wynika z ich odpłatności. Mianowicie wnoszona przez rolników składka ubezpieczeniowa jest ustalana z góry, a wykorzystywana jest ona przede wszystkim na tworzenie funduszu, z którego są w przyszłości pokrywane straty pojawiające się u producentów rolnych.

Z szerszego punktu widzenia można zauważyć, że ubezpieczenia łączą także inne elementy, właściwe różnym metodom zarządzania ryzykiem. Chodzi tu także o repartycję ryzyka, jego retencję, czy finansowanie[6]. Powoduje to, że są one zarazem najbardziej pożądanym przez prawodawcę i często przez niego przynajmniej częściowo finansowanym instrumentem, co wpływa na ich znaczącą rolę.

Celem artykułu jest próba wskazania konstrukcji prawnej ubezpieczeń upraw rolnych w prawie amerykańskim, a także ustalenie ich segmentacji. Ponadto artykuł zmierza do określenia roli państwa w ich projektowaniu. Pracę zamykają rozważania końcowe podejmujące ocenę rodzimych rozwiązań na tle amerykańskich.

Za wyborem omawianej problematyki przemawia wiele względów. Przede wszystkim jak podkreślono wcześniej, rolnictwo jako niezmiernie istotny sektor gospodarki podlega szczególnej ochronie, co wynika z zagrożeń, jakie mogą w nim wystąpić. Strata, jak i wahania produkcji oraz cen podstawowych produktów rolnych na skutek pojawienia się ryzyka przyrodniczego, oddziałują na dochodowość produkcji oraz bezpieczeństwo żywnościowe kraju, jak i głównych jego importerów. Po drugie, z uwagi na uwarunkowania geograficzne kraju, katalog ryzyk jest bardzo szeroki i wymaga odpowiedniego sformułowania przez prawodawcę w miarę uniwersalnej polityki ubezpieczeniowej, która będzie w stanie sprostać potrzebom producentów rolnych i zakładów ubezpieczeń. Po trzecie, na pewną swoistość ubezpieczeń upraw w prawie amerykańskim oddziałuje również jego struktura polityczna i techniczno-organizacyjna. Otóż na pułapie federalnym przyjmowane są pewne założenia w zakresie polityki rolnej kraju i programów ubezpieczeniowych, które są następnie wdrażane w poszczególnych dość zróżnicowanych gospodarczo stanach, które posiadają dużą autonomię. Po czwarte, od dwudziestu lat funkcjonuje w USA specjalnie powołany organ, tj. Agencja ds. Zrządzania Ryzykiem (*Risk Management Agency* – RMA), który czuwa nad upowszechnianiem, ewaluacją ubez-

6 E. Kowalewski, Ryzyko w działalności człowieka i możliwości jego ograniczania, [w:] T. Sangowski (red.), Ubezpieczenia gospodarcze, Warszawa 1998, s. 50.

pieczeń upraw jako instrumentu zarządzania ryzykiem, a także wskazuje rozwiązania legislacyjne w tym zakresie i propozycje zmian ustaw rolnych (Farm Bills)[7].

Omawiana tematyka nie jest nowa, o czym może chociażby świadczyć przedstawiona w kolejnej części artykułu ewolucja ubezpieczeń. Jeżeli chodzi o literaturę przedmiotu, w pierwszej kolejności należy podkreślić, że była ona rozpatrywana w szerokim zakresie od strony ekonomicznej[8]. Natomiast kwestie prawne były zarówno przedmiotem licznych analiz prawnych, jak i uzupełnieniem badań empirycznych i statystycznych[9]. Ponadto są one podejmowane w wielu raportach rządowych[10].

2. Problematyka zarządzania ryzykiem w amerykańskim rolnictwie była przedmiotem regulacji prawnej już w II połowie XIX w. Mianowicie w 1880 r. w stanie Connecticut plantatorzy tytoniu założyli przedsiębiorstwo, którego głównym celem było ubezpieczenie upraw od gradobicia i wypłacanie rekompensat swoim członkom[11]. Przybrało ono formę zbliżoną do dzisiejszych funduszy wzajemnych, a funkcjonowało jako prywatne przedsiębiorstwo przez 7 lat. Stopniowo powstawały inne fundusze branżowe tworzone w poszczególnych stanach, dla różnych upraw. Przykładem może być fundusz w tzw. „pasie kukurydzy", który funkcjonował w Iowa, Illinois, Kansas, Minnesocie, Nebrasce oraz Północnej Dakocie. Jednakże do lat 30 XX w. ubezpieczenia nie miały charakteru powszechnego, a obejmowały tylko pewne obszary kraju.

Po raz pierwszy ubezpieczenie upraw na poziomie federalnym zostało wprowadzone na mocy Agricultural Adjustment Act w 1938 r.[12] Miało ono charakter pilotażowy, a dedykowane było plantatorom pszenicy. Ubezpieczenie to miało sto-

7 Zob. T.A. Feitshans, Agricultural and Agribusiness Law. An Introduction for non-lawyers, Routledge 2016, s. 288 i n.

8 Tak np. K.H. Coble, Th.O. Knight, Crop insurance as a tool for price and yield risk management, [w:] A comprehensive assessment of the role of risk in U.S. agriculture, R.E. Just, R.D. Pope (red.), Boston/Dordrecht/London 2002; J.W. Glauber, K.J. Collins, Risk Management and the Role of the Federal Government, [w:] A Comprehensive Assessment of the Role of Risk in U.S. Agriculture, R.E. Just, R.D. Pope (red.), Boston/Dordrecht/London 2002, s. 469-485; C. Székely, P. Pálinkás, Agricultural risk management in the EuropeanUnion and in the USA, „Studies in Agr. Econ." 2009, nr 109, s. 55-72; M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, Wspieranie rolnictwa w USA z wykorzystaniem instrumentów ubezpieczeniowych (FARM BILL 2014), „Studia Oeceonomia Posnaniensia", tom 3, nr 123; M. Soliwoda, Rolnicze ubezpieczenia gospodarze w Kanadzie i USA jako składnik systemu zarządzania ryzykiem w nowoczesnym agrobiznesie, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej", Warszawa, 2013 nr 4, s. 41-59.

9 J.A. Streiffer, J.A. Peterson, Financing Issues in Federal Agricultural Programs, American Bar Association Business Law, Honolulu, apps.americanbar.org/dch/thedl.cfm?filename=/...agriculture...(data dostępu: 19.11.2016); G. Marzen, G. Ballart, Climate Change and Federal Crop Insurance, „Boston College Environmental Affairs Law Review", LexisNexis nr 387.

10 Tak np. D.A. Shields, Federal Crop Insurance: Background, "Congressional Research Service CRS Report, 2015, https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40532.pdf (data dostępu: 23.11.2016); C. Zulauf, D. Orden, The U.S. Agricultural Act of 2014, Overview and Analysis. International Food Policy Research Institute (IFPRI) Discussion Paper 01393, 2014, http://ebrary.ifpri.org/cdm/singleitem/collection/p15738coll2/id/128802/rec/1 (data dostępu: 22.11.2016).

11 S.C. Harms, History of Crop Insurance in the United States, Paper presented at the 25th Anniversary of Rain and Hail Insurance Services, Inc., Johnston, IA.

12 Public Law 75-430, 52 Stat. 31.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.22

sunkowo mały zasięg. Jednocześnie na mocy Federal Crop Insurance Act z dnia 16 lutego 1938 r., została powołana do życia Federalna Korporacja Ubezpieczeń Upraw (FCIC)[13]. W oparciu o 7 U.S.C. rozdział 36 § 1505 jej głównym zadaniem miało być wdrażanie programów ubezpieczeń rolnych, czego przykładem może być sformułowanie i zaoferowanie tzw. wieloryzykowego ubezpieczenia upraw (*multi peril crop insurance, MPCI*). Mimo wprowadzenia aktu o zasięgu federalnym, nadal oferta ubezpieczeniowa dotyczyła niewielu gatunków roślin uprawnych, a korzystały z niej tylko niektóre stany. Do słabości ubezpieczeń przyczyniło się także umożliwienie zawieszenia ich funkcjonowania w przypadku pojawiania się zjawisk katastroficznych[14].

Istotna zmiana w zarządzaniu ryzkiem nastąpiła w 1980 r., kiedy to został uchwalony kolejny akt normatywny – Federal Crop Adoption Act[15]. Jego zasadniczym celem było zastąpienie stosowanych doraźnych środków o charakterze klęskowym, nowymi rozwiązaniami, wykorzystującymi różne formy ubezpieczeń. Jednocześnie zostały wprowadzone zachęty dla rolników do korzystania z programów w postaci 30% dopłat do składek, a ponadto uzależniono wysokość odszkodowania od plonów uzyskiwanych w danym gospodarstwie. Prawodawca umożliwił także udział w dystrybucji instrumentów ubezpieczeniowych sektorowi prywatnemu. Nadal została utrzymana pomoc doraźna dla rolników dotkniętych różnymi kataklizmami[16].

Dalsza modyfikacja systemu federalnych ubezpieczeń nastąpiła w 1990 r. na podstawie Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act[17]. Wprowadziła ona możliwość pilotażowego wdrażania nowych produktów ubezpieczeniowych dla rolników, a także podwyższenie składek ubezpieczeniowych w celu poprawy wskaźnika szkodowości finansowej. Jak zauważył M. Soliwoda, nowością w amerykańskim systemie ubezpieczeniowym było rozszerzenie zakresu dotowania na ubezpieczenia żywego inwentarza, zbóż paszowych i innych upraw, a także stabilizowanie kosztów produkcji i tym samym dochodów rolniczych[18].

W 1994 r. prawodawca amerykański wprowadził nowe zasady dotyczące pomocy publicznej w przypadku zdarzeń o charakterze katastrof. Na mocy Federal

13 7 U.S.C. § 7 U.S. Code Subchapter I – Federal Crop Insurance, www.rma.usda.gov.

14 Pisze na ten temat M. Soliwoda, Rolnicze ubezpieczenia gospodarze w Kanadzie i USA jako składnik systemu zarządzania ryzykiem w nowoczesnym agrobiznesie, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej", Warszawa 2013, nr 4, s. 48 i n.

15 Public Law 96-365, 26.09.1980.

16 Zob. K.H. Coble, T.O. Knight, Crop Insurance as a Tool for Price and Yield Risk Management, [w:] R.E. Just, R.D. Pope (red.), A Comprehensive Assessment of the Role of Risk in Agriculture. Boston, Kluwer, 2002, s. 447 i n.

17 Public Law 101-624, 28.11.1990.

18 M. Soliwoda, Rolnicze ubezpieczenia..., *op. cit.*, s. 49; J.W Glauber, K.J. Collins, Risk management and the role of the federal government, (w:) A comprehensive assessment of the role of risk in U.S. agriculture, E. Just, R.D. Pope (red.) Boston, Kluwer, 2002, s. 469 i n.

Crop Insurance Reform Act[19] poszkodowany rolnik, chcący skorzystać z pomocy publicznej w zakresie wsparcia cen artykułów rolniczych i dochodów, musiał wcześniej zawrzeć umowę ubezpieczenia od zdarzeń katastroficznych (*catastrophic federal crop insurance*, CAT)[20]. Dodatkowo wprowadzono nowy system ubezpieczeń katastroficznych ze składką finansowaną przez państwo, co miało przyczynić się do polepszenia atrakcyjności systemu. W celu jego wzmocnienia w 1996 r. na podstawie Federal Agricultural Improvement and Reform Act[21], została wdrożona zasada wzajemnej zgodności *(cross-compliance*) między CAT a programami dopłat do działalności rolniczej. Jednocześnie rezygnacja z ubezpieczenia CAT przez rolnika implikowała utratę uprawnień do uzyskania płatności klęskowych.

W ocenie prawodawcy i zakładów ubezpieczeniowych, system nadal nie spełniał oczekiwań, czego efektem były jego dalsze prawne modyfikacje. Otóż na podstawie Agricultural Risk Protection Act[22] w 2000 r. założono zwiększenie wydatków na ubezpieczenia upraw w okresie kolejnych 5 lat, a także zostały implementowane nowe instrumenty ubezpieczeniowe w zakresie żywego inwentarza, zbóż paszowych oraz kosztów produkcji[23]. Ponadto nastąpiło wzmocnienie roli Departamentu Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (U.S. Department of Agriculture, USDA), jako podmiotu odpowiedzialnego za kształtowanie sektora ubezpieczeń rolnych, w tym w szczególności współpracy i rozwoju w zakresie prywatnych instrumentów ubezpieczeniowych.

Z kolei w 2008 r. został wprowadzony na podstawie Farm Bill (Ustawy Rolnej) 2008[24], Supplemental Revenue Assistance Payments Program (SURE) – program płatności klęskowych dla rolników[25]. Warunkiem uzyskania wsparcia dla danego obszaru było przekroczenie tzw. kwalifikowanej straty upraw (*qualifing loss*). Określono ją na pułapie 10%, o ile strata jest efektem oddziaływania naturalnych klęsk żywiołowych.

Kolejne wsparcie w Ustawie Rolnej (Farm Bill) 2008 zostało przeznaczone dla producentów rolnych w oparciu o program stabilizacji przychodów w 2009 r. (Annual Crop Revenue Election*,* ACRE)[26]. Udział w nim zabezpiecza producen-

19 Public Law 103-354, 13.10.1994.

20 Przez zdarzenia katastroficzne należy rozumieć znaczne, ale rzadkie zdarzenia, których wystąpienie może prowadzić do dużych strat na dużym obszarze i może dotknąć wielu producentów rolnych jednocześnie; tak: OECD, Risk Management in Agriculture: What Role for Governments?, OECD Trade and Agriculture Directorate (TAD) 2011, s. 5.

21 Public Law 104-127, 4.04.1996.

22 Public Law 106-22, 22.06.2000.

23 Szerzej C.R. Kelley, The Agricultural Risk Protection Act of 2000: Federal Crop Insurance, the Non-Insured Crop Disaster Assistance Program, and the Domestic Commodity and Other Farm Programs, An Agricultural Law Research Article, „Drake Journal of Agricultural Law", 2001, tom 6, s. 141 i n.

24 Public Law 110-246, 18.06.2008.

25 Pisze na ten temat D.A. Shields, A Whole-Farm Crop Disaster Program: Supplemental Revenue Assistance Payments (SURE), 2010, Congressional Research Service, 7-5700, R40452.

26 Tak C. Zulauf, M.R. Dicks, J.D. Vitale, ACRE (Average Crop Revenue Election) Farm Program, Provisions, Policy Background, and Farm Decision Analysis, 2008, nr 23, s. 29-35.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.22

tów przed spadkami przychodów na poziomie państwa, w oparciu o dwa szacunki, tj. 5-letnią średnią wielkość produkcji (*Olympic average*) oraz 2-letnią średnią krajowej ceny. Rolnik otrzymuje płatność, gdy obie wartości spadną poniżej ustalonego pułapu. Celem uruchomienia tego program było zastąpienie takich instrumentów, jak płatności bezpośrednich, płatności stabilizacyjnych, czy płatności „*counter-cyclical*"[27].

3. Charakterystyka ubezpieczeń upraw w aspekcie ich ewolucji jednoznacznie wskazuje, że stanowią one pewien powiązany ze sobą system, który jest efektem wielu przemian. Jak zauważa D.A. Shields, federalne ubezpieczenia upraw stanowią główne ogniwo tzw. sieci bezpieczeństwa, która obejmuje wielu producentów rolnych prowadzących bardzo szeroką działalność produkcyjną, która jest jednocześnie narażona na występowanie wielu ryzyk[28]. Podlegają one ciągłym modyfikacjom, po to, by sprostać potrzebom rolników i wesprzeć ich w zarządzaniu ryzykiem związanym z stratą plonów lub przychodów. Odpowiednio, oba są przedmiotem ochrony ubezpieczeniowej w USA. Producent rolny ma możliwość zawarcia umowy ubezpieczenia spodziewanej wielkości produkcji dla jednej lub kilku upraw, bądź oczekiwanego przychodu.

Podstawowym aktem prawnym kształtującym ubezpieczenia upraw rolnych jest Federal Crop Insurance Act będący integralną częścią Kodeksu Stanów Zjednoczonych (U.S.C.)[29]. Zgodnie z § 1502, jego podstawowym celem jest promowanie dobrobytu narodowego poprzez poprawę stabilności gospodarczej w rolnictwie. W szczególności prawodawca zapewnia tworzenie systemu ubezpieczeń upraw rolnych oraz zapewnia środki na badania i jego dalsze projektowanie, odpowiadające zmieniającym się potrzebom producentów rolnych. Z kolei kwestie proceduralne i organizacyjne systemu są kształtowane przez Kodeks Regulacji Federalnych (Code of Federal Regulations) w tytule 7, podtytuł B rozdział IV[30].

Obecnie trzon federalnego systemu ubezpieczeń upraw stanowi program katastroficzny (CAT) oraz programy nadwyżkowe (*Buy-up*). Jak wspomniano powyżej, pierwszy z nich został stworzony w 1995 r., a jego zadaniem jest ochrona gospodarstw rolnych przed skutkami katastrof naturalnych, których wystąpienie prowadzi do straty. Na podstawie sekcji 508 [7 U.S.C. 1508] Agricultural Adjustment Act of 1938 & Federal Crop Insurance Act, prawodawca zalicza do nich takie zdarzenia jak suszę, powódź i inne zjawiska, których wystąpienie uniemożliwia pozyskanie

27 Były to amerykańskie programy rolne, tzw. przeciwcykliczne. W przypadku spadku cen na rynku, rosły płatności je wspierające.

28 D.A. Shields, Crop Insurance Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79), "Congressional Research Service Report, 43494, Washington DC, 2014; D.A. Shields, Farm safety net programs: Background and issues, "Congressional Research Service Report" 43758, Washington DC, 2015.

29 Tytył 7 Rolnictwo, rozdział 36.

30 Zob. Electronic Code of Federal Regulations, http://www.rma.usda.gov/regs/authorizing.html (data dostępu: 25.11.2016).

spodziewanego, normalnego plonu. Udział w omawianym programie jest bezskładkowy. Na rolniku ciąży obowiązek wniesienia opłaty administracyjnej w wysokości 300 USD, bez względu na wielkość gospodarstwa[31]. Biorąc udział w programie, producent rolny otrzymuje gwarancję, że w sytuacji wystąpienia strat katastroficznych w jego uprawach, które przenoszą 50% produkcji, otrzyma on odszkodowanie. Jest ono różnicą pomiędzy rzeczywistą utratą produkcji a granicą 50% plonów, pomnożoną przez wartość 55% ceny ustalonej przez Agencję ds. Zarządzania Ryzykiem (Risk Management Agency, RMA). Udział w omawianym programie upoważnia rolnika także do otrzymania innej pomocy rządowej w przypadku katastrof naturalnych, z kolei jego rezygnacja z udziału w CAT implikuje pozbawienie rolnika uprawnień do wszelkiej pomocy ze strony państwa[32].

Drugim typem federalnego systemu ubezpieczeń upraw są tzw. programy nadwyżkowe (*Buy-up*). Ich istota polega na objęciu ochroną ubezpieczeniową plonów lub przychodów gospodarstwa. Składa się nań wiele programów ubezpieczeniowych, a mogą odnosić się zarówno do indywidualnej, bądź obszarowej ochrony poszczególnych upraw. Udział w omawianym systemie polega na zakupie dodatkowego ubezpieczenia, przekraczającego zakres CAT, przy czym rolnik płaci składkę ubezpieczeniową, która jest częściowo dotowana przez państwo.

Jeżeli chodzi o ochronę plonu, to w ramach programu indywidualnej ochrony poszczególnych upraw, można wskazać ubezpieczenie rzeczywistej wielkości produkcji (*Actual Production History,* APH) oraz program ochrony plonu (*Yield Protection,* YP)[33]. W ramach pierwszego, rolnik wykupuje polisę ubezpieczeniową od zjawisk, które skutkują spadkiem plonu. Należy do nich susza, huragan, gradobicie, nadmierne opady, powódź, mróz, przymrozki, a także wysoka temperatura. Dokonuje on określenia średniej wysokości plonu, który ma podlegać ubezpieczeniu. Poziom jego zabezpieczenia powinien się mieścić w przedziale 50-85%[34]. Ponadto rolnik wskazuje poziom zabezpieczenia ceny, który może wahać się w granicach 60 – 100% wartości ustalanej corocznie przez Agencję ds. Zarządzania Ryzykiem. Mechanizm tego ubezpieczenia polega na tym, że w przypadku gdy wielkość produkcji jest niższa od ubezpieczonej, rolnik otrzymuje rekompensatę w wysokości różnicy w plonie.

Zbliżoną konstrukcję do omawianego programu ma program ochrony plonu, który obejmuje straty spowodowane przez niekorzystne warunki pogodowe, ogień, insekty, choroby roślin, dziką zwierzynę, trzęsienie ziemi, erupcję wulkanu, niewy-

31 7 CFR 402.4 – Catastrophic Risk Protection Endorsement Provisions.

32 Piszą na ten temat M. Janowicz-Lomott, K. Łyskwa, Wspieranie rolnictwa*, op. cit., …*, s. 167 i n.

33 *Ibidem*, s. 168 i n.; zob. G. Ballard, The Federal Crop Insurance Program: Administration, Structure, and Operation 2012, http://nationalaglawcenter.org/wpcontent/uploads/assets/articles/Structure_Federal_Cr op_Insurance_Program.pdf (data dostępu: 28.11.2016).

34 W każdym przypadku poziom zabezpieczenia może ulec zmianie o wartość kolejnych 5%.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.22

dolność nawadniania. Jest on dedykowany producentom, których produkcja obejmuje uprawę jęczmienia, rzepaku, kukurydzy, bawełny, ryżu, soji, sorgo, słoneczników oraz pszenicy.

W obu przypadkach ubezpieczenie jest oparte na wielkości produkcji poszczególnych, indywidualnych gospodarstw. Przy czym w drugim przypadku utracony plon jest określany wg przyszłej ceny rynkowej. Wyjściowo cena uprawy jest ustalana wg chwili zawarcia umowy, czyli przed zasiewami. Natomiast jej zmiana w przyszłości może implikować wypłatę rekompensaty, o ile spadnie poniżej założonej wartości.

W ramach indywidualnej ochrony poszczególnych upraw od strony przychodu, można wyróżnić ubezpieczenie przychodów RP (*Revenue Protection,* RP), przychodów wg ceny zasiewu *(Revenue Protection with Harvest Price Exclusion,* RP-HPE) oraz rzeczywistej wartości przychodu (*Actual Revenue History*, ARH).

Pierwsze z wymienionych, umożliwia wypłatę rolnikowi odszkodowania, jeżeli iloczyn plonów danego gospodarstwa (APH) oraz ich ceny uzyskiwanej w czasie zbiorów, spadnie poniżej ustalonego poziomu. Ochroną objętych jest również 9 wskazanych powyżej upraw. Prawodawca zakłada, że rolnik sam ustala wielkość ubezpieczanego obniżenia plonu, przy czym powinien on być większy niż 50% i nie przenosić 75% średnich przychodów gospodarstwa. Kolejne ubezpieczenie różni się od poprzedniego tym, że rolnik wybiera tzw. opcję projektowanej ceny bazowej, którą jest cena zasiewu, ustalana w lutym każdego roku. W obu przypadkach odszkodowania są wypłacane dopiero po ustaleniu ceny żniw oraz rzeczywistej wielkości produkcji. Z kolei ubezpieczenie ARH jest podobne do omówionego wcześniej ubezpieczenia APH, przy czym bazą szacowania strat nie jest historyczna wielkość plonu, a historyczna wielkość przychodu. Dla każdej uprawy objętej tym ubezpieczeniem, ustalane są indywidualne wymagania. Odpowiednio podstawą wypłaty odszkodowania może byś spadek wydajności, ceny, jak i jakości lub kilka tych czynników łącznie[35].

Do grupy ubezpieczeń w zakresie ochrony plonu można zaliczyć program indeksowy (obszarowy) poszczególnych upraw, czyli grupowy plan ryzyka (*Group Risk Plan*, GRP). Został on zaprojektowany jako narzędzie zarządzania ryzykiem w ramach ubezpieczania znacznych straty w produkcji danej uprawy na poziomie hrabstwa. Polega na możliwości wykupienia ochrony ubezpieczeniowej plonów na średnim poziomie, ustalanym w skali roku na jego obszarze. Odpowiednio, gdy szacowany plon dla danej uprawy, określony przez Narodowy Rolniczej Urząd Statystyczny (NASS), spadnie poniżej ustalonego poziomu, wówczas producent otrzymuje odszkodowanie. Wysokość plonów w jego gospodarstwie nie ma znaczenia.

35 http://www.rma.usda.gov/policies/ (data dostępu: 26.11.2016).

Jest to produkt indeksowy oferowany rolnikom, których wolumen upraw jest zharmonizowany z ich wielkością w danym regionie[36].

Ochrona przychodu może odbywać się także poprzez ubezpieczenia indeksowe (*Group Risk Income Plan,* GRIP). Ich założeniem jest ochrona utraty przychodów na poziomie całego hrabstwa. Jego obniżenie poniżej ustalonej wartości implikuje wypłatę odszkodowania. Ubezpieczenie to jest zbliżone do GRP, jednakże nie bierze się tu pod uwagę spadku wydajności. Warto podkreślić, że odszkodowanie nie jest oparte o plony indywidualnego producenta i jego przychodu. Od 2014 r. oba wymienione programy są stopniowo zastępowane przez ubezpieczenie ryzyka powierzchni (*Area Risk Protection Insurance,* ARPI)[37]. Celem jego wdrażania jest zwiększenie wykorzystania ubezpieczeń poprzez ujednolicenie zasad dla wszystkich planów obszarowych i wprowadzenie jednolitych metod wyceny dla hrabstwa. Jednakże program ten obejmuje tylko określone uprawy, tj. kukurydzę, bawełnę, rośliny paszowe, sorgo, soję, orzeszki ziemne i pszenicę[38].

4. Jak podkreślono wcześniej, system ubezpieczeń upraw w USA podlega ciągłym modyfikacjom. Ostatnie istotne zmiany zostały wprowadzone Ustawą Rolną (Farm Bill*)* z dnia 7 lutego 2014 r.[39] Prawodawca przede wszystkim dostrzegł konieczność wzmocnienia instrumentów zarządzania ryzykiem, w tym w szczególności ubezpieczenia. Tym samym zarówno utrzymał w mocy niektóre dotychczas funkcjonujące programy, jak i wprowadził nowe, których celem ma być ochrona rolników przed stratami będącymi efektem ryzyka cenowego i ilościowego *(yield*). Odpowiednio, w oparciu o federalny program ubezpieczeń, prywatne zakłady ubezpieczeń oferują sprzedaż polis wraz z ich obsługą, a na Agencji ds. Zarządzania Ryzykiem ciąży obowiązek ustalania i zatwierdzania wysokości dopłat, administrowania składek, a także wdrażania nowych programów i reasekuracja przedsiębiorstw.

W ustawie przewidziano wdrożenie dwóch nowych programów wsparcia rolników odnośnie produkcji towarowej. Jest to program ochrony ceny płodu rolnego (*Price Loss Coverage,* PLC) oraz program ochrony płodu rolnego (*Agricultural Risk Coverag*e, ARC)[40]. Płatności w ramach pierwszego są uruchamiane, gdy średnia cena płodu spada poniżej określonej ceny referencyjnej. Jej wysokość na poziomie całego kraju ustala corocznie Kongres. Wsparcie odnosi się nie do faktycznego obszaru pod uprawą, lecz do tzw. akrów bazowych. Należy przez nie rozumieć po-

36 Zob. H. Leathers, P. Goeringer, A Primer on Crop Insurance, 2016, arec.umd.edu/extension/ crop-insurance/ (data dostępu: 29.11.2016).

37 Pisze na ten temat G. Schnitkey, Area Risk Protection Insurance Policy: Comparison to Group Plans, farmdoc daily, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, 7.01.2014 (data dostępu: 17.11.2016).

38 Szerzej: Area Risk Protection Insurance Policy, http://www.rma.usda.gov/policies, (data dostępu: 21.11.2016).

39 Public Law, 113-79, Tytuł XI, Sekcja 11001-110028.

40 Szerzej Price Loss Coverage or Agricultural Risk Coverage? AgriBank, lipiec 2014, http://info.agribank.com/agrithought/Documents (data dostępu: 26.11.2016).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.22

wierzchnię gruntów pod zasiewami wskazanej uprawy w oparciu o historyczne dane co do posiadanego areału i jego wykorzystania. Chodzi tu w szczególności o proporcjonalne wyliczenie struktury zasiewów z ostatnich 4 lat. Płatność jest każdorazowo redukowana o 25%. Jak zauważają M. Janowicz-Lomott oraz K. Łyskawa, celem omawianego programu związanego z ceną jest zbudowanie systemu dopłat, które będą gwarantowały rolnikowi uzyskanie ceny nie niższej niż referencyjna[41].

Jeżeli chodzi o program ochrony płodu rolnego, to ściśle się on wiąże z utratą przychodu. Polega on na tym, że producent rolny określa, czy będzie korzystał z ochrony na poziomie tylko swojego gospodarstwa, czy całego hrabstwa. W pierwszym przypadku, program obejmuje cały przychód z gospodarstwa i jednocześnie wszystkie uprawy. Uprawnienie do uzyskania płatności następuje w chwili obniżenia poziomu przychodu powyżej 86% wartości ustalonego wskaźnika (benchmarku). Jednakże płatność wynosi 65% z akrów bazowych dla całego gospodarstwa i nie przenosi 10% benchmarku[42]. W przypadku dokonania wyboru ochrony na poziomie hrabstwa, płatności są określane dla każdej uprawy oddzielnie. Podobnie, jak w przypadku PLC, dotyczą one 85% z akrów bazowych dla danej uprawy i są uruchamiane, gdy przychód spada poniżej 86% benchmarku (wyznaczanego na bazie historycznych przychodów, tj. z 5 ostatnich lat). Warto podkreślić, że oba programy są dotowane. Decyzję co do wyboru upraw ubezpieczonych w ramach PLC i ARC prawodawca pozostawia rolnikowi. Jednakże musi on zdecydować o udziale w jednym z nich do 2018 r., bowiem jego bezczynność po tym terminie będzie skutkowała objęciem programem PLC. Zatem można stwierdzić, że omawiane programy będą miały w przyszłości charakter obowiązkowy[43].

Nowością w zarządzaniu ryzykiem jest także wprowadzenie dwóch programów uzupełniających, tj. *Supplemental Coverage Option* (SCO) oraz *Stacked Income Protection Program* (STAX)[44]. Pierwszy ma charakter uniwersalny i odnosi się do różnych upraw, natomiast drugi jest wyłącznie dedykowany bawełnie.

Prawodawca zakłada, że pogram SCO ma uzupełniać indywidualną ochronę ubezpieczeniową rolnika w zakresie takich upraw, jak: jęczmienia, kukurydzy, soi, pszenicy, sorgo, bawełny, ryżu. Jest on dofinansowywany w 65% z budżetu państwa. Straty w programie są mierzone na poziomie hrabstwa. Program ten jest ściśle związany z ochroną przychodu. Odpowiednio, poziom i zakres ochrony SCO zależy od poziomu gwarantowanego przez indywidualny plan ubezpieczeniowy. Warto podkreślić, że połączenie programu ubezpieczeń indywidualnych z planem SCO

41 M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, Wspieranie rolnictwa, *op. cit.*, s. 172.
42 Zob. K. Olson, Agriculture Risk Coverage: ARC – County, „Applied Economics", marzec 2014, University of Minnesota, s. 1-2.
43 Tak Price Loss Coverage*, op. cit.*, s. 5 i n.
44 Zob. D.A. Shields, Crop Insurance Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79), "Congressional Research Service", R43494, 2015.

zapewnia gospodarstwu zwiększenie ochrony ubezpieczeniowej, niezależnie od wybranego indywidualnego poziomu zabezpieczenia z ubezpieczenia indywidualnego. Z kolei program STAX przewiduje ochronę w zakresie spadku plonów lub cen, jak również kombinacji obydwu[45]. Podobnie jak SCO, jest uzupełnieniem ubezpieczenia plonów, przy czym ochrona zawiera się w przedziale 70-90% pokrycia.

Poza wskazanymi pionierskimi programami, pewnym *novum* jest wprowadzenie na mocy Sekcji 11009 Farm Bill z 2014 r. zamiany zasad liczenia średniej rocznej produkcji (*Actual Production History Yield Exclusion,* APH-YE). Obecnie można pominąć najsłabsze produkcyjnie lata. Warto podkreślić, że omawiany wskaźnik pozwala na podwyższenie średniej rocznej produkcji danego rolnika, jeśli wystąpiły w jego gospodarstwie klęski żywiołowe wyraźnie obniżające produkcję.

Przez pryzmat udziału rolników w ubezpieczeniach, prawodawca odniósł się także do samego procesu produkcji. Otóż wprowadził on wymóg stosowania środków ochrony roślin jako warunek *sine qua non* ubiegania się o dopłaty i otrzymania przez rolnika dopłaty do składki ubezpieczeniowej. Ponadto uzależnił wysokości składek ubezpieczeniowych od tego, czy grunty pod uprawą są nawadniane[46].

Warto dodać, że Farm Bill zakłada całkowitą likwidację płatności bezpośrednich, płatności antycyklicznych (*Counter-Cyclical Payments,* CCPs) oraz płatności związanych z gwarancją przychodów (*Average Crop Revenue Election,* ACRE). Prawie dwa razy więcej środków ma zostać przeznaczonych na ubezpieczenia upraw, co jeszcze bardziej wzmocni jej rolę jako instrumentu zarządzania ryzykiem.

5. W systemie ubezpieczeń doniosłą rolę odgrywa Federalna Korporacja Ubezpieczeń Upraw (FCIC), której zgodnie z Federal Crop Insurance Act, powierzono między innymi zatwierdzanie jednolitych warunków ubezpieczenia, sposobów likwidacji szkód, rozdzielania środków finansowych oraz kwestie reasekuracji systemu[47]. Korporacja działa pod nadzorem Sekretarza USDA i jest zarządzana przez Radę Dyrektorów[48]. W jej skład wchodzi między innymi czterech przedstawicieli producentów rolnych[49].

Federal Crop Insurance Act upoważnia Korporację i Sekretarza USDA do wydawania rozporządzeń wykonawczych mających na celu realizacjęą założeń wskazanej ustawy[50]. Chociaż Korporacja jest powołana do administrowania programów,

45 FCIC, Common Crop Insurance Policy Stacked Income Protection Plan Cotton Crop Provisions, United States Department of Agriculture Federal Crop Insurance Corporation, 2014, 15-STAX-0021http://www.rma.usda.gov/policies/2015/15staxpolicy (data dostępu: 22.11.2016).

46 Zob. Sekcja 10007 oraz 11007 Ustawy Rolnej z 2014 r.

47 7 U.S.C. § 1508(a) (1), 2014; pisze na ten temat G. Ballard, The Federal Crop Insurance Program: Administration, Structure, and Operation, „An Agricultural Law Research Publication", Little Rock, 2012.

48 7 U.S.C. § 1505(a) (1), 2014.

49 7 U.S.C. § 1505(a) (2), 2014.

50 7 U.S.C. § 1506 (o), 2014.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.22

to większość jej obowiązków jest faktycznie wykonywanych przez Agencję ds. Zarządzania Ryzykiem (RMA)[51]. Agencja ta została celowo powołana w 1996 r. do obsługi administracyjnej Korporacji. Ponadto Agencja sprawuje nadzór nad prywatną sprzedażą ubezpieczeń upraw, a także ma istotny wpływ na formułowanie propozycji oraz wytycznych co do kształtowania regulacji prawnej w tym zakresie[52].

Federalne ubezpieczenia upraw są dystrybuowane w ramach partnerstwa między państwem a prywatnymi zakładami ubezpieczeń. Obecnie 18 przedsiębiorstw ubezpieczeniowych, w tym ponad 15 tys. agentów, zajmuje się dystrybucją umów ubezpieczenia w ramach różnych programów.

Na poziomie federalnym określane są także tzw. programy transferu ryzyka. Bezpośredni udział państwa jest wyrażony zarówno w postaci świadczenia usług, jak i pokrywania kosztów poszczególnych transferów. Działanie państwa polega na umożliwieniu transferu lub też jego wsparciu poprzez stosowane dotacje. Przykładowo, rząd federalny może zaoferować program, w którym uczestniczący rolnicy całkowicie pokrywają jego koszt. Są one wówczas jedynie opracowywane i dostarczane przez państwo. Alternatywnie, rząd federalny może wydać vouchery na poczet pokrycia kosztów ubezpieczenia upraw, oferowanych jedynie przez ubezpieczycieli sektora prywatnego. W tym przypadku, przeniesienie ryzyka jest dotowane przez rząd federalny, ale dostarczane wyłącznie przez podmioty prywatne. Można tu zatem zauważyć dualizm w rozróżnieniu świadczenia federalnego od wsparcia. Może to być przydatne przy ocenie obowiązujących programów i doborze projektów alternatywnych[53].

W odniesieniu do kwestii projektowania przeniesienia ryzyka, dla prawodawcy istotne jest to, czy sektor prywatny jest w stanie zapewnić transfer ryzyka oraz czy rolnicy są w stanie, i w jakim zakresie ponieść jego koszty. W pierwszym przypadku, gdy sektor prywatny nie jest w stanie ponieść kosztów, pojawia się potrzeba udzielenia świadczenia federalnego, natomiast w drugim konieczne jest udzielenie wsparcia. Natomiast, gdy zarówno sektor prywatny, jak i rolnicy nie są w stanie ponieść kosztów transferu ryzyka, zastosowane mogą być oba mechanizmy.

Na koniec warto podkreślić, że składki do ubezpieczeń federalnych są dotowane ze środków rządowych. Ich wysokość mieści się w przedziale od 20% do 70%, a w programie katastroficznym nawet 100%. Poziom dofinansowania jest zależny od wybranego zakresu ochrony ubezpieczeniowej, tj. rodzaju programu, czy poziomu zabezpieczenia[54]. Niezależnie od dotacji do składki, zakłady ubezpieczeń otrzy-

51 Zob. United States Department of Agriculture, A History of the Crop Insurance Program, 2011, http://www.rma.usda.gov/aboutrma/what/history.html (data dostępu: 22.11.2016).
52 7 U.S.C. § 1508(a)(1), 2014.
53 Tak B. Barnett, K. Coble, S. Mercier, Public and Private Roles in Agricultural Risk Transfer, [w:] Four Papers on the U.S. Federal Crop Insurance Program, AGree, marzec 2016, s. 42 i n.
54 Zob. M. Janowicz-Lomott, K. Lyskawa, *op. cit.*, s. 169.

mują także dofinansowanie na pokrycie kosztów administracyjnych. Na podstawie U.S.C. tytuł 7, rozdział 36, sekcja 508(k) ich wysokość może sięgać ok. 24% składki za polisę ubezpieczenia upraw.

6. System ubezpieczeń upraw działający w rolnictwie amerykańskim jest obecnie jednym z najbardziej rozbudowanych na świecie[55]. Podlega on ciągłym modyfikacjom, które są efektem zmieniających się warunków rynkowych i potrzeb producentów rolnych, a przede wszystkim kształtowanej polityki rolnej. Warto podkreślić, że Farm Bill jest zmieniany co pięć lat. Oznacza to, że obecnie toczą się prace nad przygotowaniem między innymi nowych propozycji programów na 2018 r. lub zmiany istniejących. Jednocześnie wdrażane programy mają charakter bardzo nowatorski.

Specyfika systemu polega na tym, że państwo nie stosuje wsparcia bezpośredniego gospodarstw, lecz przewiduje strategię zachęty do wykupu właściwej ochrony ubezpieczeniowej. Obecnie ubezpieczeniu podlega ponad 83% całkowitej powierzchni upraw, co czyni amerykański system bardzo powszechnym, a obejmuje on 130 upraw[56]. Jednakże nadal nie wszyscy rolnicy z uwagi na kierunek ich produkcji są lub mogą być objęci ochroną ubezpieczeniową. Dla nich został opracowany specjalny program Noninsured Crop Disaster Assistance Program (NAP), który jest kształtowany przez Federal Crop Insurance Act (7 U.S.C. §1501), a bezpośrednio zarządzany przez U.S. Department of Agriculture (USDA).

Producenci rolni mają do wyboru szeroki wachlarz programów, w których mogą uczestniczyć. W dużej mierze konstrukcja prawna umożliwia ich dopasowanie do warunków istniejących na poziomie gospodarstwa rolnego lub hrabstwa. To zdecydowanie prowadzi do zwiększania ich samodzielności co do dokonywania decyzji w zakresie zarządzania ryzykiem. Ta szczególna ochrona państwa umożliwia im jednocześnie podejmowanie zróżnicowanych decyzji gospodarczych, pozwalających na ich dalszy rozwój i inwestycje. Warto dodać, że polityka wsparcia łączy się ściśle z edukacją producentów rolnych w zakresie metod i sposobów zarządzania ryzykiem, w tym w szczególności stosowania właściwych strategii w obszarze samego gospodarstwa. To może w przyszłości doprowadzić do wyeliminowania płatności klęskowych, które nadal znacznie obciążają budżet federalny[57].

55 Zob. J.W. Glauber, A. Effland, United States Agricultural Policy its Evolution and Impact, IFPRI Discussion Paper 01543 July 2016, s. 19.

56 Tak D.A. Shields, Federal Crop*, op. cit…*, s. 2 i n. Objęcie kolejnej uprawy w ramach ochrony ubezpieczeniowej wymaga zgody Kongresu, bowiem tworzenie i modyfikowanie polityki rolnej leży w jego gestii. Ponadto jak zauważają L.P. Mahé, J.C. Bureau, na ustawodawstwo rolne duży wpływ mają lokalne organizacje i grupy senatorów. Zatem w systemie ubezpieczeń, w tym w szczególności w jego subsydiowaniu, można doszukiwać się realizacji ich partykularnych interesów. Szerzej: L.P. Mahé, J.C. Bureau, The Future of Market Measures and Risk Management Schemes, Research for Agri Committee – CAP Reform Post-2020 – Challenges in Agriculture, Workshop Documentation, Bruksela październik 2016, s. 113 i n.

57 Szerzej: M. Stubb, Agricultural Disaster Assistance, „Congressional Research Service", RS21212, 2016.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.22

Podejmując próbę oceny ubezpieczeń upraw w USA i w Polsce należy w pierwszej kolejności zauważyć, że w USA mowa jest o systemie ubezpieczeń, na który składa się wiele programów i planów obejmujących swym zakresem wyraźnie rozdzieloną ochronę wielkości upraw i przychodów. Natomiast oferta rodzima odnosi się do umowy ubezpieczenia od strat gospodarczych w postaci jedynie ubytku w plonie głównym. Brak bezpośredniej ochrony przychodów może być implikowany brakiem krajowego rynku towarowych instrumentów pochodnych[58]. Z uwagi na to, że rynek ten jest regulowany, jak podkreśla M. Jerzak, podejmowane w ostatnich 10 latach próby jego uruchomienia nie znalazły akceptacji. Brak tego typu instrumentów w polskim agrobiznesie sprawia, że rolnicy narażeni są na dotkliwe konsekwencje finansowe wynikające z globalnego ryzyka cenowego, a w szczególności niekorzystne zmiany cen na rynku surowców rolnych.

Oba państwa różnią się przedmiotem ochrony ubezpieczeniowej. Zarówno w odniesieniu do upraw objętych ubezpieczeniem, jak i zdarzeń prowadzących do strat, amerykański jest wyraźnie szerszy. Wynika to w głównej mierze z jego uwarunkowania geograficzno-klimatycznego i różnorodności biologiczno-gospodarczej kraju. W inny sposób jest również definiowana strata, jako pułap, od którego wypłacane jest odszkodowanie, jak i jego kalkulacja.

W Polsce ubezpieczenie wskazanych ustawowo upraw jest obligatoryjne, natomiast prawo amerykańskie przewiduje tu daleko idącą swobodę. Aczkolwiek, rolnik, który nie nabędzie podstawowej ochrony od zdarzeń katastroficznych CAT jest automatycznie pozbawiony możliwości uczestniczenia w innych dotowanych programach. W polskim prawie brakuje, póki co, rozwiązania umożliwiającego uzależnienie pomocy *ad hoc*, od konieczności wykorzystania innych instrumentów zarządzania ryzykiem.

W obu przypadkach, ubezpieczenia są administrowane przez państwo, a są oferowane przez firmy prywatne. Implikuje to określone powiązania z zakładami ubezpieczeń. W USA przybierają one w pewnym stopniu charakter partnerstwa publiczno-prywatnego, natomiast w kraju ich dystrybucja odbywa się w oparciu o umowy o dopłaty zawierane z wybranymi ubezpieczycielami. Również istotną różnicę można zauważyć w konstrukcji dotowania ubezpieczeń, w obu państwach, jak i podmiotów nimi zarządzających. Amerykański system wyróżnia wysoki udział państwa w finansowaniu składek do ubezpieczenia, poprzez specjalnie powołane do tego organa o charakterze administracyjnym.

Stosowane w amerykańskim systemie ubezpieczeń rozwiązania prawne są wyrazem daleko idącego interwencjonizmu państwa w kwestie rolne. Ponadto są one

58 Zob. M. Jerzak, Towarowe instrumenty pochodne w zarządzaniu ryzykiem cenowym w rolnictwie, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2014, tom 101, z. 4, s. 81 i n.

bardzo kosztowne[59]. Nie ogranicza to jednak implementowania do rodzimego rolnictwa niektórych jego konstrukcji prawnych, jak chociażby w zakresie podstawowych płatności klęskowych[60].

59 Zob. V. H. Smith, Premium payments: why crop insurance costs too much, Working Paper. American Enterprise Institute, Waszyngton DC 2011.

60 Pomijając jednak kwestie całkowitego pokrycia strat z budżety państwa.

LEGAL ASPERS OF RISK MANAGEMENT IN USA
– THE CASE OF CROP INSURANCES

Keywords: risk management tools, crop insurance, subsidies, state aid, Farm Bill 2014.

The article discusses the issues connected with the legal aspects of the risk management in agricultural production. It is based on US federal crop insurance system and its programs before and after the reinforcement of the Farm Bill in 2014. The paper presents the development of the insurances' from the historical point of view and its premises in the scope of agricultural policy. Special attention is given to the basic insurance's plans and their challenges arising from the regulations. In conclusion, the author attempts to evaluate the US insurance system and points out the differences in the relation to the Polish one. The federal crop insurance program is well-positioned today to promote resilient agricultural practices that mitigate the future impact of production risk.

Bibliografia:

Area Risk Protection Insurance Policy, http://www.rma.usda.gov/policies, (data dostępu: 21.11.2016 r.).

Ballard G., The Federal Crop Insurance Program: Administration, Structure, and Operation, An Agricultural Law Research Publication, Little Rock, 2012.

Barnett B., Coble K., Mercier S., Public and Private Roles in Agricultural Risk Transfer, [w:] Four Papers on the U.S. Federal Crop Insurance Program, AGree, marzec 2016.

Coble K.H., Th. O. Knight, Crop insurance as a tool for price and yield risk management (w:) A comprehensive assessment of the role of risk in U.S. agriculture (red. R.E. Just, R.D. Pope), Boston/Dordrecht/London 2002.

Committee – CAP Reform Post-2020 – Challenges in Agriculture, Workshop Documentation, Bruksela październik 2016.

Electronic Code of Federal Regulations, http://www.rma.usda.gov/regs/authorizing.html (data dostępu: 25.11.2016).

FCIC, Common Crop Insurance Policy Stacked Income Protection Plan Cotton Crop Provisions, United States Department of Agriculture Federal Crop Insurance Corporation, 2014, 15-STAX--0021http://www.rma.usda.gov/policies/2015/15staxpolicy (data dostępu: 22.11.2016 r.).

Feitshans T.A., Agricultural and Agribusiness Law. An Introduction for non-lawyers, Routledge 2016.

Glauber J.W., Collins K.J., Risk Management and the Role of the Federal Government, [w:] A Comprehensive Assessment of the Role of Risk in U.S. Agriculture, (red. R.E. Just, R.D. Pope), Boston/Dordrecht/London 2002.

Glauber J.W., Effland A., United States Agricultural Policy its Evolution and Impact, IFPRI Discussion Paper 01543 July 2016.

Harms S.C., History of Crop Insurance in the United States, Paper presented at the 25th Anniversary of Rain and Hail Insurance Services, Inc., Johnston, IA.

Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., Wspieranie rolnictwa w USA z wykorzystaniem instrumentów ubezpieczeniowych (FARM BILL 2014), „Studia Oeceonomia Posnaniensia", tom 3, nr 123.

Jerzak M., Towarowe instrumenty pochodne w zarządzaniu ryzykiem cenowym w rolnictwie, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2014, tom 101, z. 4.

Kelley C.R., The Agricultural Risk Protection Act of 2000: Federal Crop Insurance, the Non-Insured Crop Disaster Assistance Program, and the Domestic Commodity and Other Farm Programs, An Agricultural Law Research Article, "Drake Journal of Agricultural Law" 2001, tom 6.

Kowalewski E., Ryzyko w działalności człowieka i możliwości jego ograniczania, [w:] Sangowski T. (red.), Ubezpieczenia gospodarcze, Warszawa 1998.

Kwiecień I., Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem działalności gospodarczej, Warszawa 2010.

Leathers H., Goeringer P., A Primer on Crop Insurance, 2016, arec.umd.edu/extension/ crop-insurance/ (data dostępu: 29.11.2016).

Mahé L.P., Bureau J.C., The Future of Market Measures and Risk Management Schemes, Research for Agri K. Olson, Agriculture Risk Coverage: ARC – County, " Applied Economics", marzec 2014.

Marzen G., Ballart G., Climate Change and Federal Crop Insurance, Boston College Environmental Affairs Law Review, nr 387.

OECD, Income Risk Management in Agriculture, Paryż 2001.

OECD, Risk Management in Agriculture: What Role for Governments?, OECD Trade and Agriculture Directorate (TAD) 2011.

Price Loss Coverage or Agricultural Risk Coverage? AgriBank, lipiec 2014, http://info.agribank.com/agrithought/Documents (data dostępu: 26.11.2016 r.).

Shields D.A., A Whole-Farm Crop Disaster Program: Supplemental Revenue Assistance Payments (SURE), „Congressional Research Service" 2010, R40452.

Shields D.A., Crop Insurance Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79), "Congressional Research Service" 2014, R43494.

Shields D.A., Federal Crop Insurance: Background, "Congressional Research Service" 2015, R40532.

Shields D.A., Farm safety net programs: Background and issues, "Congressional Research Service" 2015, R43758.

Schnitkey G., Area Risk Protection Insurance Policy: Comparison to Group Plans, farmdoc daily, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, 7.01.2014, (data dostępu: 17.11.2016 r.).

Smith V. H., Premium payments: why crop insurance costs too much. Working paper. American Enterprise Institute, Waszyngton DC 2011.

Soliwoda M., Rolnicze ubezpieczenia gospodarze w Kanadzie i USA jako składnik systemu zarządzania ryzykiem w nowoczesnym agrobiznesie, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 2013, nr 4.

Streiffer J.A., Peterson J.A., Financing Issues in Federal Agricultural Programs, American Bar Association Business Law, Honolulu, apps.americanbar.org/dch/thedl.cfm?filename=/...agriculture...(data dostępu: 19.11.2016 r.).

Stubb M., Agricultural Disaster Assistance, "Congressional Research Service" 2016, RS21212.

Székely C., Pálinkás P., Agricultural risk management in the EuropeanUnion and in the USA, „Studies in Agr. Econ. 2009", nr 109.

United States Department of Agriculture, A History of the Crop Insurance Program, 2011, http://www.rma.usda.gov/aboutrma/what/history.html (data dostępu: 22.11.2016 r.).

Walthall C.L. i in., Climate Change and Agriculture in the United States: Effects and Adaptation. „USDA Technical Bulletin" nr 193, Washington, DC 2012.

Zulauf C., Dicks M. R.,Vitale J. D., ACRE (Average Crop Revenue Election) Farm Program, Provisions, Policy Background, and Farm Decision Analysis, 2008, nr 23.

Zulauf C., Orden D., The U.S. Agricultural Act of 2014, Overview and Analysis. International Food Policy Research Institute (IFPRI) Discussion Paper 01393, 2014, http://ebrary.ifpri.org/cdm/singleitem/collection/p15738coll2/id/128802/rec/1 (data dostępu: 22.11.2016 r.).

Adam Malik[1]

Ocena ryzyk ubezpieczeniowych w obowiązkowym ubezpieczeniu upraw rolnych

Znaczenie rolnictwa jako sektora gospodarki przejawia się nie tylko w jego udziale w PKB oraz na rynku zatrudnienia,[2] ale również w istotnym wpływie na bezpieczeństwo żywnościowe kraju, a także pośrednio na bezpieczeństwo energetyczne, zarządzanie zasobami naturalnymi, gospodarkę towarową, różnorodność fauny czy kształtowanie obszarów wiejskich. W związku z takim znaczeniem tego sektora, wszelkie anomalia związane z działalnością produkcyjną negatywnie wpływają na korelujące gałęzie gospodarki, jak również na poziom życia konsumentów dóbr wytwarzanych w rolnictwie. Z tego też względu, w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE na lata 2014-2020 ograniczono wprawdzie zakres publicznych interwencji rynkowych, jednakże na rzecz położenia nacisku na zarządzanie ryzykiem w gospodarstwach rolnych,[3] dążąc przede wszystkim do ustabilizowania ich dochodów. Jednym z narzędzi pozwalających na osiągnięcie tego stanu jest system zarządzania ryzykiem[4] na poziomie funkcjonujących w rolnictwie ubezpieczeń majątkowych

1 Uniwersytet Śląski.

2 Jak podaje GUS, w 2014 roku szeroko rozumiane rolnictwo odpowiadało za 3% PKB (analogicznie w 2013 roku – 3,24% oraz 2010 roku 2,91%) oraz pozwoliło na zatrudnienie ok. 14,5% pracowników (analogicznie w 2013 roku – 15,6% oraz w 2010 roku – 15,5%), [w:] Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015, Warszawa 2015, s. 244 i 706.

3 Jak wynika z art. 36-38 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U.UE.L.347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487), zarządzanie ryzykiem w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020 może dotyczyć: 1) dofinansowania składek ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od ponoszonych przez rolników strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, chorobami zwierząt lub roślin, inwazją szkodników lub incydentem środowiskowym; 2) dofinansowania kosztów administracyjnych utworzenia funduszu wspólnego inwestowania (maksymalnie przez 3 lata) oraz refundacji wypłacanych rolnikom z funduszu rekompensat finansowych w związku ze stratami spowodowanymi niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, chorobami zwierząt lub roślin, inwazją szkodników lub incydentem środowiskowym, a nadto refundacji odsetek od pożyczek zaciągniętych przez fundusz na wypłatę rekompensat; 3) wkładów finansowych na rzecz funduszu wspólnego inwestowania, na pokrycie rekompensat z tytułu spadku dochodów przekraczającego 30% średniego dochodu indywidualnego rolnika.

4 Jak wskazuje M. Serwach, [w:] Ryzyko ubezpieczeniowe, Wybrane zagadnienia teorii i praktyki, M. Serwach (red.), Łódź 2013, s. 13, ryzyko ujmowane w kategoriach ekonomicznych i prawnych określane jest jako niepewność zaistnienia zagrożenia, któremu można przypisać prawdopodobieństwo wystąpienia pewnego zdarzenia, wystąpienia określonej straty. Zarządzanie ryzykiem polega przy tym na podejmowaniu działań zarządczych, których zadaniem jest ocena ryzyka, walka z jego przyczynami oraz wpływem ewentualnego ziszczenia się ryzyka na organizację działania. Działania te polegają przy tym nie tylko na identyfikacji ryzyka, ale również na anali-

DOI: 10.15290/sia.2016.14.23

(zarówno obligatoryjnych, jak również fakultatywnych), które stwarzając możliwość uniknięcia niekorzystnych dla branży rolniczej skutków zdarzeń losowych, przekładają się wprost na sytuację majątkową podmiotów tego sektora gospodarki, a pośrednio również na gałęzie gospodarki, na które sytuacja ekonomiczna rolnictwa oddziałuje.

Niniejsza publikacja stanowi próbę dokonania analizy zakresu obowiązującego w RP przymusowego[5] ubezpieczenia upraw rolnych, z punktu widzenia poszczególnych ryzyk (wypadków) ubezpieczeniowych.

1. Rys historyczny obligatoryjnych ubezpieczeń upraw na obszarze RP

W odrodzonej Polsce, na mocy art. 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 maja 1927 r. o przymusie ubezpieczenia od ognia i o Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń wzajemnych,[6] wprowadzono możliwość ustanawiania przez sejmiki wojewódzkie przymusu ubezpieczenia plonów od gradobicia, pod warunkiem objęcia nim obszaru całego województwa. W oparciu o przedmiotowe rozporządzenie, obowiązkiem ubezpieczeniowym objęto zboże w ziarnie, słomę i paszę oraz rośliny techniczne: len, tytoń i chmiel. Z obowiązku ubezpieczeniowego wyłączono natomiast okopowizny, ziemiopłody na pniu, poślady, zgoniny, plewy, słomę roślin oleistych, jak również nawóz.

Tak wprowadzony obowiązek ubezpieczeniowy zmieniono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 listopada 1956 r.,[7] rozszerzając zakres ubezpieczenia o skutki powodzi, jednakże ograniczając przedmiot ubezpieczenia do żyta, pszenicy, jęczmienia, owsa oraz kukurydzy. Zakres ten rozszerzono kolejnymi rozpo-

zowaniu możliwości wyboru odpowiedniej metody obchodzenia się z ryzykiem oraz wdrażania programu pozwalającego na jego zniwelowanie lub choćby ograniczenie.

5 Faktycznie na gruncie ubezpieczenia upraw rolnych powinno mówić się o przymusowym, a nie obowiązkowym ubezpieczeniu. Wprawdzie ustawodawca w art. 10c ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw i zwierząt gospodarskich (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 792) posługuje się zwrotem „ubezpieczenie obowiązkowe", to jednak mając na względzie regulację systemową – art. 4 pkt 1-4 oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 392 ze zm.), która na gruncie ubezpieczeń upraw znajduje zastosowanie wyłącznie do kontroli spełniania obowiązku ubezpieczenia oraz dochodzenia opłat za niespełnienie tego obowiązku, uznać należy, że ubezpieczenie upraw stanowi najwyżej ubezpieczenie obowiązkowe *sensu largo*. W tej materii doktryna postuluje posługiwanie się pojęciem ubezpieczeń przymusowych, dla podkreślenia odrębności ubezpieczeń regulowanych innymi aktami prawnymi niż ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych. Szerzej na ten temat: M. Orlicki, Ubezpieczenia Obowiązkowe, Warszawa 2011, s. 172.

6 Dz.U. R.P. nr 46, poz. 410. W oparciu o delegację z art. 74 rozporządzenia, Ministra Skarbu rozporządzeniem z dnia 31 stycznia 1929 r. w sprawie przymusu ubezpieczenia od ognia ruchomości w gospodarstwach rolnych, przymusu ubezpieczenia żywego inwentarza od wypadków śmierci oraz przymusu ubezpieczenia plonów od gradobicia (Dz.U. R. P. nr 113 poz. 112) ustalił szczegółowe zasady obejmowania upraw obowiązkiem ubezpieczeniowym.

7 Rozporządzenie w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia ziemiopłodów od gradobicia i powodzi (Dz.U. z 1956 r., nr 57, poz. 262).

rządzeniami Rady Ministrów o proso, grykę i ziemniaki (1963 r.),[8] a także rośliny pastewne i okopowe (uprawiane na paszę), buraki cukrowe oraz łąki i pastwiska (1972 r.).[9] W następnych latach (1974 r.,[10] 1982 r.,[11] 1985 r.,[12]1989 r.[13]), kolejne rozporządzenia Rady Ministrów w kontekście ubezpieczeń upraw skupiały się głównie na doprecyzowaniu przedmiotu ubezpieczenia jako elementów poszczególnych upraw objętych ochroną ubezpieczeniową, a także modyfikowaniu zasad ustalania zakresu szkody oraz wypłaty należnego odszkodowania. Warto przy tym odnotować rozszerzenie (w rozporządzeniu z 1985 roku) zakresu ryzyk ubezpieczeniowych o skutki działania ognia i zalania wskutek nadmiernych opadów atmosferycznych (co zostało utrzymane w rozporządzeniu z 1989 roku).

Ostatecznie, obowiązkowe ubezpieczenia upraw zostały uchylone z dniem 28 sierpnia 1990 r., tj. datą wejście w życie ustawy o działalności ubezpieczeniowej.[14] Przymus ubezpieczeniowy w zakresie upraw rolnych wprowadzono ponownie ustawą z dnia 7 marca 2007 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw,[15] która nowelizując ustawę z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich,[16] zmieniła jej tytuł, ustanawiając również obligatoryjne ubezpieczenie upraw rolnych.[17] Nie jest to jednak przymus powszechny, w przeciwieństwie wcześniej obowiązujących w tym zakresie regulacji, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego opracowania.

2. Obowiązek ubezpieczenia upraw rolnych – przesłanki

Rodzimy ustawodawca ustanawiając przymus kontraktowy ubezpieczenia upraw rolnych odniósł go zasadniczo do wszystkich aspektów tego obowiązku, poczynając od jego zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego, kończąc na regulacjach dotyczących ustalania rozmiarów uszczerbku podlegającego naprawieniu

8 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1963 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia ziemiopłodów od gradobicia i powodzi (Dz.U. z 1963 r., nr 31, poz. 176).

9 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 1972 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia ziemiopłodów od gradobicia i powodzi (Dz.U. z 1972 r., nr 5, poz. 25). Na mocy przedmiotowego rozporządzenia, ziemniaki, rośliny pastewne i okopowe, buraki cukrowe oraz łąki i pastwiska podlegały ubezpieczeniu wyłącznie od skutków powodzi.

10 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń budynków oraz mienia w gospodarstwach rolnych (Dz.U. z 1974 r., nr 49, poz. 303).

11 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1982 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia budynków oraz mienia w gospodarstwach rolnych (Dz.U. z 1982 r., nr 38, poz. 250).

12 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lutego 1985 r. w sprawie ubezpieczenia ustawowego budynków oraz mienia w gospodarstwach rolnych (Dz.U. z 1985 r., nr 10, poz. 38).

13 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 1989 r. w sprawie ubezpieczenia ustawowego budynków i mienia w gospodarstwach rolnych oraz na działkach nie wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1989 r., nr 68, poz. 412).

14 Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 1990 r., nr 59, poz. 334 ze zm.).

15 Dz.U. z 2007 r., nr 49, poz. 328.

16 Dz.U. z 2005 r., nr 150, poz. 1249.

17 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 792, dalej zwana: u.u.r.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.23

w ramach tego ubezpieczenia oraz wysokości należnego świadczenia odszkodowawczego. Obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia upraw uzależniony jest przy tym od spełnienia wprowadzanych w art. 10c ust. 1 u.u.r. trzech zasadniczych warunków, tj. posiadania statusu rolnika, uzyskania płatności bezpośrednich na podstawie systemów wsparcia bezpośredniego, a także prowadzenia określonej działalności rolniczej.

Tak wprowadzona regulacja nawiązuje do nieobowiązującego aktualnie na szczeblu unijnym obowiązku „posiadania polis ubezpieczenia 50% upraw przez rolników, którzy od 2010 r. będą ubiegać się o inne formy wsparcia z budżetu w przypadku wystąpienia klęsk."[18] Rozwiązanie to podyktowane było art. 11 ust. 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006,[19] zgodnie z którym od dnia 1 stycznia 2010 r. zaoferowane przez państwo członkowskie odszkodowanie (udzielone w ramach pomocy na rzecz strat spowodowanych niektórymi zjawiskami klimatycznymi) musiało być zmniejszone o 50%, chyba że przyznawane było rolnikom, którzy dokonali ubezpieczenia pokrywającego co najmniej 50% średniej rocznej produkcji lub dochodu związanego z produkcją i obejmującego zagrożenia związane z niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi statystycznie najczęściej występującymi w danym państwie członkowskim lub regionie. Przedmiotowa regulacja faktycznie zrywając z ograniczeniem w przyznawaniu pomocy poszkodowanym rolnikom stanowić mogła (obowiązywała do końca 2013 r.[20]) z jednej strony narzędzie uzupełnienia wypłaconego świadczenia odszkodowawczego, w zakresie w jakim po stronie rolnika utrzymywały się straty spowodowane zjawiskami klimatycznymi, a dodatkowo zezwalała na przyznanie pełnego odszkodowania w przypadku wyrządzenia rolnikowi szkody nieobjętej zakresem udzielanej ochrony ubezpieczeniowej (byle tylko zakres ryzyk ubezpieczeniowych odpowiadał zjawiskom statystycznie najczęściej występującym w danym państwie członkowskim lub regionie).

Regulacje ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, wywierają wpływ także na umowy dobrowolnego ubezpieczenia upraw, w zakresie w jakim strony stosunku ubezpieczeniowego zainteresowane są uzyskaniem wypłacanych przez Skarb Państwa dopłat do składek ubezpieczeniowych (art. 3 ust. 1 u.u.r.) oraz dotacji na pokrycie części odszkodowań wypłaconych producentom rolnym z tytułu szkód spowodowanych przez suszę (art. 10a ust. 1 u.u.r.). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na to, że normy przedmiotowej ustawy określają treść umowy ubezpieczenia w sposób ramowy oraz selektywny. W rezultacie, treść sto-

18 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1315 z dnia 12 stycznia 2007 r.

19 Rozporządzenie z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz.Urz. UE L 358 z dnia 16 grudnia 2006 r., s. 3).

20 Na mocy rozporządzenia Komisji (UE) nr 1114/2013 z dnia 7 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1857/2006 w odniesieniu do okresu jego stosowania (Dz.Urz. UE L 298 z dnia 8 listopada 2013 r., s. 34), rozporządzenie nr 1857/2006 utraciło moc z dniem 31 grudnia 2013 r.

sunku prawnego ubezpieczenia (zarówno dobrowolnego, jak również przymusowego) w zakresie nieuregulowanym ustawą (a także bezwzględnymi regulacjami zawartymi w art. 805 k.c. – art. 827 k.c.) zależy od woli stron stosunku prawnego ubezpieczenia. Wskazuje na to pośrednio art. 9 ust. 1 u.u.r. w zw. z art. 9 ust. 4 pkt 4 i 10 u.u.r., wprowadzając jako jedne z elementów składanej przez zakład ubezpieczeń ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa oferty umowy w sprawie dopłat, warunki ubezpieczenia upraw oraz warunki likwidacji szkód. Podobny wniosek wynika zresztą z art. 10c ust. 3 u.u.r. w zakresie, w jakim rolnikowi pozostawiono swobodę wyboru zakładu ubezpieczeń, także w odniesieniu do zakładów, które nie zawarły w ministrem właściwym do spraw rolnictwa umowy w sprawie dopłat. Aprobująco w tym przedmiocie wypowiada się również doktryna,[21] a w praktyce podobne rozwiązania występują powszechnie.[22]

Ustawodawca wprowadzając po stronie rolnika obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia nie definiuje jednocześnie pojęcia „rolnik", odsyłając w tym zakresie do definicji z art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia 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 uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009.[23]

Zgodnie art. 4 ust. 1 lit. a tego rozporządzenia, pod pojęciem „rolnik" rozumie się osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym traktatów, które prowadzą działalność rolniczą. Co istotne, tak skonstruowana definicja stosowana jest w ustawie wyłącznie dla określenia zakresu podmiotowego obowiązku ubezpieczeniowego. W pozostałych przypadkach ustawodawca posługuje się pojęciem „producent rolny" (art. 2 pkt 2 u.u.r.), nawiązując do rozporządzenia nr 1307/2013 wyłącznie w zakresie definicji działalności rolniczej. Wspólnym mianownikiem obu pojęć pozostaje przez to wyłącznie fakt dysponowania gospodarstwem rolnym, choć i w tym zakresie oba pojęcia się różnią, przesądzając o szerszym zakresie definicji „rolnik" wprowadzonej w rozporządzeniu nr 1307/2013. Podobnie zresztą jak w przypadku pojęcia „rolnika", ustawodawca postępuje w od-

21 J. Nawracała, [w:] Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz, t. I, Z. Brodecki, M. Serwach, M. Glicz (red.), Warszawa 2010, s. 1274.

22 Wspólne ogólne warunki ubezpieczenia upraw dla umów przymusowego oraz dobrowolnego ubezpieczenia wprowadziły m.in. PZU S.A. – ogólne warunki ubezpieczenia PZU uprawy ustalone uchwałą nr UZ/320/2014 r. Zarządu Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. z dnia 12 listopada 2014 r.; TUW – ogólne warunki ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich od zdarzeń losowych, realizowanego w ramach umowy zawartej z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie dopłat udzielanych na podstawie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich; Concordia TU S.A. – ogólne warunki ubezpieczenia upraw rolnych nr UPR/OWU/16/04.

23 Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608, dalej zwane rozporządzeniem nr 1307/2013.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.23

niesieniu do definicji gospodarstwo rolne (art. 2 pkt 1 u.u.r.). Rodzima regulacja w tym zakresie nie znajduje zastosowania do ubezpieczeń obligatoryjnych, o czym wprost stanowi odwołanie w art. 10c ust. 1 u.u.r. do rolników w rozumieniu rozporządzenia 1307/2013. W świetle natomiast treści unijnej definicji rolnik, nie sposób określić jej zakresu bez odniesienia się do wprowadzanego w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013 pojęcia gospodarstwo rolne.[24] Skądinąd zwrócić w tym miejscu należy uwagę na to, że to właśnie definicja gospodarstwa rolnego wprowadza zasadniczy rozdźwięk pomiędzy pojęciami rolnik (w rozumieniu rozporządzenia 1307/2013) oraz producent rolny (art. 2 pkt 2 u.u.r.), a różnica w tym zakresie sprowadza się przede wszystkim do skupienia się przez ustawodawcę unijnego na funkcjonalnym aspekcie tego pojęcia, podczas gdy rodzimy ustawodawca ujmuje je w rozumieniu przepisów podatkowych (podobnie zresztą czyni w pozostałych obowiązkowych ubezpieczeniach rolnych), odnosząc się przede wszystkim do klasyfikacji gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym;[25] art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[26]).

Wreszcie, elementem definicji pojęcia rolnik w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 637/2008 jest prowadzenie działalności rolniczej, rozumianej jako produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt dla celów gospodarczych lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Działalność, która nie odpowiada zakresowi tej definicji będzie przesądzała o braku powstania przymusu ubezpieczeniowego.

Jak wynika z art. 10c ust. 1 u.u.r. obowiązek ubezpieczeniowy wynika wprost z uzyskania przez rolnika płatności bezpośrednich w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. W tym kontekście należy przede wszystkim zwrócić uwagę na regulację ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego[27] oraz przepisy unijne wprowadzające następujące rodzaje płatności: jednolita płatność obszarowa (art. 36 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013); płatność za zazielenienie (tytuł III, rozdział 3 rozporządzenia nr 1307/2013); płatność dla młodych rolników (tytuł III, rozdział 5 rozporządzenia nr 1307/2013); płatność dodatkowa (tytuł III, rozdział 2 rozporządzenia nr 1307/2013); płatność w ramach systemu dla małych gospodarstw (art. 61 rozporządzenia nr 1307/2013); przyznawane w sektorach produkcji roślinnej płatności związane do powierzchni upraw w ramach dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją (tytuł IV, rozdział 1 rozporządzenia nr 1307/2013); przyznawane

24 Pod pojęciem tym rozumie się wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.
25 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 617.
26 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.
27 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1551.

w sektorach produkcji zwierzęcej płatności związane do zwierząt w ramach dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją (tytuł IV, rozdział 1 rozporządzenia nr 1307/2013).

Zgodnie z treścią art. 10c ust. 1 u.u.r., powinność ubezpieczeniowa posiada charakter następczy w stosunku do uzyskanych płatności bezpośrednich. Z tego też względu, ewentualny późniejszy obowiązek zwrotu płatności, czy też uzyskanie ich w szerszym zakresie nie wpływa na powstały wcześniej obowiązek ubezpieczeniowy. Nie wiadomo przy tym, czy dla powstania obowiązku ubezpieczeniowego wystarcza uprawomocnienie decyzji w przedmiocie przyznania płatności (art. 24 ustawy o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego), czy też konieczne jest w tym zakresie ziszczenie się czynności faktycznej polegającej na wypłacie przyznanej rolnikowi płatności (ustawodawca tego nie rozstrzyga). Wydaje się przy tym, że powstanie prawa do płatności wynikające z uprawomocnienia decyzji administracyjnej, a w rezultacie powstanie roszczenia o jej wypłatę stanowi wystarczającą przesłankę do postawienia tezy o wykreowaniu się obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia upraw.

Trzecią przesłanką, której wystąpienie prowadzi do powstania obowiązku ubezpieczeniowego jest prowadzenie działalności rolniczej zorientowanej na uprawę zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych. Tak wprowadzony zakres przedmiotowy obowiązku ubezpieczonego wynika wprost z art. 10c ust. 1 *in fine* u.u.r. Z normy tej wynika również możliwość modyfikacji obowiązku ubezpieczeniowego przez samego rolnika. Skoro bowiem obowiązek ten powstaje na przyszłość – w stosunku do roku kalendarzowego, w którym rolnik otrzymał płatności bezpośrednie, to podejmując decyzję o przedmiocie produkcji rolnej w kolejnym roku, jednocześnie decyduje o zakresie obciążającego go obowiązku ubezpieczeniowego, czy też jego wyłączeniu (w przypadku rezygnacji z produkcji upraw podlegających obowiązkowi ubezpieczenia).

3. Przedmiot i zakres ubezpieczenia w obligatoryjnym ubezpieczeniu upraw

Aby spełnić ustawowy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia, od 1 lipca roku następującego po roku, za który rolnik uzyskał płatności bezpośrednie, w okresie 12 miesięcy ochroną ubezpieczeniową musi zostać objęte co najmniej 50% powierzchni upraw, o których mowa w art. 3 ust. 1 u.u.r. (zboże, kukurydza, rzepak, rzepik, chmiel, tytoń, warzywa gruntowe, drzewa i krzewy owocowe, truskawki, ziemniaki, buraki cukrowe oraz rośliny strączkowe), od szkód spowodowanych przez co najmniej jedno z ryzyk ubezpieczeniowych, o których mowa w art. 10c ust. 1 *in fine* u.u.r., tj. powodzi, suszy, gradu, ujemnych skutków przezimowania

DOI: 10.15290/sia.2016.14.23

lub przymrozków wiosennych.[28] Co istotne, umowa ubezpieczenia może obejmować wyłącznie plon główny roślin podlegających ubezpieczeniu.[29] Konieczne jest również zwrócenie uwagi na to, że przymusowe ubezpieczenie upraw obejmuje jedynie część z szerokiego zakresu dopuszczalnych ryzyk ubezpieczeniowych regulowanych oraz definiowanych przez przedmiotową ustawę, na które składają się dodatkowo: huragan, deszcz nawalny, piorun, obsunięcie się ziemi oraz lawina. Wyraźnie jednak ustawodawca zaakcentował fakt, że objęcie ochroną ubezpieczeniową plonów od tych ryzyk możliwe jest wyłącznie na podstawie umowy dobrowolnego ubezpieczenia upraw – zawartej odrębnie od umowy obligatoryjnego ubezpieczenia, bądź z odpowiednio szerszym zakresem ubezpieczenia (art. 10c ust. 10 u.u.r. w zw. z art. 3 ust. 1a u.u.r.).

Ryzyko, o którym mowa w art. 10c ust. 1 u.u.r. nierozerwalnie związane jest z zagadnieniem wystąpienia określonego zdarzenia losowego, pod którym to pojęciem ustawodawca w art. 3 ust. 1 pkt 57 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej[30] rozumie niezależne od woli ubezpieczającego lub ubezpieczonego zdarzenie przyszłe i niepewne, którego wystąpienie powoduje uszczerbek w dobrach osobistych lub w dobrach majątkowych albo zwiększenie potrzeb majątkowych po stronie ubezpieczającego lub innej osoby objętej ochroną ubezpieczeniową. Istotą wypadku ubezpieczeniowego jest zatem przewidziane w umowie ubezpieczenia zdarzenie losowe, z którego nastąpieniem ekspektatywa ubezpieczającego, mająca za przedmiot spodziewane świadczenie pieniężne od zakładu ubezpieczeń, przeradza się w wierzytelność ubezpieczeniową, czyli skonkretyzowane prawo podmiotowe o charakterze majątkowym".[31] Jako wskazuje A. Wąsiewicz, pod pojęciem wypadek ubezpieczeniowy rozumie się zdarzenie losowe, które objęte jest działalnością ubezpieczeniową oraz z którego nastąpieniem zakład ubezpieczeń staje się, w myśl postanowień warunków danego stosunku prawnego ubezpieczenia, obowiązany spełnić świadczenie ubezpieczeniowe.[32] Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że wystąpienie zdarzenia losowego, określone-

28 Jak wskazano w uzasadnieniu projektu z dnia 25 kwietnia 2016 r. ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (druk sejmowy nr VIII.469), z danych przedkładanych przez zakłady ubezpieczeń, które zawarły umowy w sprawie dopłat do składek ubezpieczeń upraw wynika, że umowy obejmujące ryzyka powodzi, suszy, gradu, przymrozków wiosennych oraz ujemnych skutków przezimowania obejmują najczęściej jeden tylko rodzaj ryzyka. Wynika z tego, że w praktyce ścisłe wypełnianie obowiązku ubezpieczeniowego przeważa nad potrzebą szerokiego zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności rolniczej w zakresie upraw oraz oferowanymi przez zakłady ubezpieczeń pakietami ubezpieczeniowymi w zakresie ubezpieczenia upraw.

29 Za plon główny, art. 3 ust. 3 ustawy uznaje się: korzenie buraka (buraki cukrowe); kolby i nadziemne części roślin (kukurydza przeznaczona na paszę); ziarna lub nasiona (zboże, rzepak i rzepik, kukurydza przeznaczona na ziarno); bulwy (ziemniaki); części warzyw przeznaczone do konsumpcji (warzywa gruntowe); owoce lub całe nasadzenia (drzewa i krzewy owocowe oraz truskawki); szyszki (chmiel); liście (tytoń); nasiona (rośliny strączkowe).

30 Dz.U. z 2015 r., poz. 1844.

31 E. Kowalewski, Prawo ubezpieczeń gospodarczych, Bydgoszcz – Toruń 2002, s. 104.

32 A. Wąsiewicz, Umowa ubezpieczenia, [w:] A. Wąsiewicz (red.), Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej t. 3, Bydgoszcz 1997, s. 105.

go na gruncie art. 805 § 1 k.c. oraz. art. 10c ust. 1 u.u.r. mianem wypadku (ubezpieczeniowego), niesie za sobą konsekwencje w postaci uszczerbku – pojęcia, które na tle ubezpieczeń majątkowych zawiera w sobie desygnat w postaci szkody majątkowej.[33] Oznacza to, że z ochroną ubezpieczeniową mamy do czynienia wówczas, gdy dana umowa ubezpieczenia kreuje po stronie ubezpieczyciela obowiązek spełnienia świadczenia ochronnego w postaci odszkodowania ubezpieczeniowego, które materializuje się w razie wystąpienia szkody w uprawach stanowiących przedmiot ubezpieczenia, na skutek jednego ze zdarzeń określonych w umowie ubezpieczenia (zbieżnych – w odniesieniu do przymusowego ubezpieczenia upraw – z zakresem określonym w art. 10c ust. 1 *in fine* u.u.r.).

Definicje kolejnych ryzyk ubezpieczeniowych w ubezpieczeniach upraw ustawodawca wprowadza w art. 3 ust. 2 u.u.r. Wynika z tego, że aby móc stwierdzić spełnienie przez rolnika obowiązku ubezpieczeniowego na gruncie rzeczonej ustawy, przynajmniej jedno ze zdarzeń losowych musi być definiowane tak samo jak w przedmiotowej ustawie, bądź w sposób szerszy. Możliwe jest bowiem odstąpienie od regulacji poszczególnych definicji ryzyk, jednakże wyłącznie na korzyść ubezpieczającego, ubezpieczonego lub uprawnionego z umowy ubezpieczenia. Taki stan w świetle ustawy pojmowany będzie jednak jako rozszerzenie (na zasadzie dobrowolności) zakresu ochrony ubezpieczeniowej, obojętne dla przymusu ubezpieczeniowego wprowadzanego przez art. 10c ust. 1 u.u.r.

Zakres definicji pojęcia powódź (art. 3 ust. 2 pkt 3 u.u.r.) jest szerszy od tożsamego pojęcia wprowadzonego w regulacji odnoszącej się do obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (art. 67 ust. 2 pkt 3 u.u.o.). Poza szkodami powstałymi wskutek zalania terenów w następstwie podniesienia się poziomu wód płynących lub stojących (zakres wspólny), w przypadku ubezpieczenia upraw przewidziano również uszczerbki powstałe na skutek zalania terenów przez deszcz nawalny (w rezultacie, przedmiotowe ryzyko nie obejmuje szkód powstałych w związku z siłami oddziałującymi na uprawy podczas deszczu nawalnego, co jest charakterystyczne dla przedmiotowej definicji[34]) oraz spływu wód po zboczach lub stokach na terenach górskich i podgórskich. Ustawodawca nie zdecydował się przy tym na zdefiniowanie w omawianym akcie prawnym pojęć tereny górskie oraz podgórskie.[35]

33 Szczegółowe znaczenie tej definicji: D. Fuchs, Zakres obowiązku prewencji w prawie ubezpieczeń gospodarczych. Uwagi na tle art. 826 k.c., „Prawo Asekuracyjne" 2004, nr 2, s. 37 i n.

34 Art. 3 ust. 2 pkt 4 u.u.r. pod pojęciem deszcz nawalny rozumie deszcz o współczynniku wydajności o wartości co najmniej 4, a w przypadku braku możliwości ustalenia tego współczynnika, bierze się pod uwagę stan faktyczny oraz rozmiar szkód w miejscu ich powstania, świadczące wyraźnie o działaniach deszczu nawalnego.

35 Pomocniczy może tu być art. 13b ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jen.: Dz.U. z 2016 r., poz. 617), za miejscowości położone na terenach podgórskich i górskich uważa się miejscowości, w których co najmniej 50% użytków rolnych jest położonych powyżej 350 m.n.p.m. Podmiotem obowiązanym do sporządzenia wykazu takich miejscowości jest odpowiedni sejmik województwa.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.23

Ustawodawca definiując pojęcie powódź wypowiedział się również co do przyczyny powodzi jako ryzyka ubezpieczeniowego (skutki podniesienia poziomu wód, deszczu nawalnego oraz spływu wody po zboczach lub stokach). Obojętny dla ewentualnej odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń z tego tytułu jest czynnik sprawczy tych zdarzeń. Z orzecznictwa wynika przy tym, że szkodami wyrządzonymi przez powódź są szkody powstałe na terenach, które chociażby na krótki czas zostały pokryte wodą.[36] Wreszcie, jak wskazuje Sąd Najwyższy, za powódź należy uważać nie tylko bezpośredni wylew wód bieżących lub stojących z ich naturalnych lub sztucznych łożysk, ale także wylew innych wód, nie wyłączając rowów i przegonów, jeżeli nastąpił on w wyniku akcji przeciwpowodziowej, na skutek zamknięcia śluz wałowych, zapobiegającego wprawdzie wylewowi głównego zbiornika wodnego, ale powodującego za to wylew wód z przyległej zlewni, pozbawionych na skutek zamknięcia śluz odpływu do głównego zbiornika.[37] Orzecznictwo, podobnie jak ustawodawca, do przesłanki powodzi (jako zdarzenia ubezpieczeniowego) podchodzi zatem w sposób szeroki, skupiając się przede wszystkim na wystąpieniu oraz skutkach tego zdarzenia, a nie jego pierwotnych przyczynach.

W piśmiennictwie wskazuje się, że powódź nie powoduje znaczących strat w portfelach ubezpieczeń upraw, przede wszystkim ze względu na znikomą – systematycznie zmniejszającą się liczbę umów ubezpieczenia obejmujących to ryzyko ubezpieczeniowe.[38] O ile w 2010 roku zawarto łącznie 2.064 umowy ubezpieczenia obejmujących ryzyko powodzi, wypłacając z tego tytułu odszkodowania w kwocie łącznie 4.362.625,00 zł, to w 2015 roku umów tych było już 321, a suma wypłaconych z tego tytułu odszkodowań wyniosła 415.385,00 zł.[39]

Ryzyko „suszy" (art. 3 ust. 2 pkt 10 u.u.r.) definiuje się jako wystąpienie, w dowolnym sześciodekadowym okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 30 września spadku klimatycznego bilansu wodnego poniżej wartości określonej dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb. W literaturze wskazuje się na nieprecyzyjność przedmiotowej definicji, wskazując, że nie uwzględnia ona indywidualnego zapotrzebowania na wodę poszczególnych roślin uprawnych, w zależności od ich fazy rozwojowej, rodzaju gleby oraz wcześniejszego zapotrzebowania w wodę.[40]

36 Wyrok SN z dnia 24 lutego 1997 r., II CR 25/77, OSNiC 1978, nr 2, poz. 31.
37 Wyrok SN z dnia 20 stycznia 1970 r., II CR 623/69, Lex nr 1108.
38 K. Łyskawa, K. Rojewski, Kategorie zagrożeń i ryzyko w działalności rolniczej – szczególnie w produkcji rolnej, [w:] Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce, M. Kaczała, K. Rojewski (red.), Warszawa 2015, s. 55.
39 Druk sejmowy nr VIII.469. Warto zwrócić uwagę na to, że: w 2011 roku zawarto 610 umów ubezpieczenia obejmujących ryzyko powodzi, wypłacając odszkodowania w kwocie łącznie 1.894.610,00 zł; w 2012 roku zawarto 348 umów ubezpieczenia obejmujących ryzyko powodzi, wypłacając z tego tytułu odszkodowania w kwocie łącznie 1.081.410,00 zł; w 2013 roku zawarto 427 umów ubezpieczenia obejmujących ryzyko powodzi, wypłacając z tego tytułu odszkodowania w kwocie łącznie 1.697.745,00 zł; w 2014 roku zawarto 352 umowy ubezpieczenia obejmujące ryzyko powodzi, wypłacając z tego tytułu odszkodowania w kwocie 1.074.932,00 zł.
40 K. Łyskawa, K. Rojewski, Kategorie zagrożeń, *op. cit.*, s. 56.

Mimo że ustawodawca nie wskazuje na sposób wykazania przez rolnika wystąpienia suszy jako zdarzenia powodującego szkodę w ubezpieczonych uprawach, orzecznictwo przyjmuje, że dla ustalenia czy doszło do wypadku ubezpieczeniowego w rozumieniu art. 3 ust. 2 pkt 10 u.u.r. (na gruncie obligatoryjnego ubezpieczenia upraw) miarodajne są jedynie dane Instytutu Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach.[41] Co więcej, orzecznictwo często również odmawia w przedmiotowym zakresie mocy dowodowej innym środkom dowodowym, w tym również opiniom biegłych – wprost wskazuje się na niedopuszczalność zastąpienia danych z ww. Instytutu przez inne wnioski dowodowe.[42] Takie stanowisko nawiązuje do norm kompetencyjnych ministra właściwego do spraw rolnictwa do określania w drodze rozporządzenia wartości klimatycznego bilansu wodnego dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb z podziałem na województwa (art. 3 ust. 4 u.u.r.) oraz ogłaszania w drodze obwieszczenia wskaźników klimatycznego bilansu wodnego dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb, z podziałem na województwa, na podstawie danych przekazanych przez Instytut Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy (art. 3 ust. 5 u.u.r.).

Na marginesie jedynie należy zasygnalizować, że w przypadku ubezpieczeń dobrowolnych następować może wyłom od wskazanej powyżej w orzecznictwie zasady. Jak wskazuje Sąd Najwyższy, w sprawach o roszczenia z umowy dobrowolnego ubezpieczenia upraw rolnych wykazanie wystąpienia spadku klimatycznego bilansu wodnego poniżej jego wartości, określonej przez właściwego ministra, może nastąpić za pomocą wszystkich środków dowodowych.[43] Wynika to bowiem z braku kształtowania przez ustawę o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich treści umów dobrowolnego ubezpieczenia upraw. Jeżeli zatem wynikające z art. 3 ust. 5 u.u.r. ograniczenia nie zostaną wprowadzone do dobrowolnego stosunku prawnego ubezpieczenia, wykazanie zaistnienia wypadku ubezpieczeniowego może nastąpić za pomocą dowolnych środków dowodowych.

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku ryzyka powodzi, w ostatnich latach notyfikuje się spadającą liczbę umów ubezpieczenia upraw obejmujących szkody powstałe w następstwie ryzyka suszy. W 2008 roku (ostatni rok, w którym zanotowano wystąpienie przedmiotowego zjawiska w większych rozmiarach) zawarto łącznie 14.714 umów ubezpieczenia obejmujących ryzyko suszy, wypłacając z tego tytułu odszkodowania w kwocie łącznie 157.832.109,00 zł. Dla porównania,

41 Wyrok SN z dnia 26 listopada 2010 r., IV CSK 265/10, Lex nr 737286; wyrok SA w Gdańsku z dnia 26 lipca 2011 r., I ACa 691/11, Lex nr 1087207.
42 *Ibidem*.
43 Wyrok z dnia 10 maja 2012 r., IV CSK 507/11, OSNC 2013, nr 1, poz. 10.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.23

w 2015 roku umów tych zawarto 90, a wypłacone z tego tytułu odszkodowania łącznie osiągnęły kwotę 182.490,00 zł.[44]

Pod pojęciem grad, jako ryzyko ubezpieczeniowe, art. 3 ust. 2 pkt 5 u.u.r. rozumie opady atmosferyczne składające się z bryłek lodu. Definicja ta jest tożsama z przyjętą w art. 67 ust. 2 pkt 6 u.u.o. w odniesieniu do obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

W piśmiennictwie wskazuje się, że grad jest zjawiskiem występującym lokalnie oraz na niewielkim obszarze, zwykle przynosząc szkody zawierające się w przedziale 5-20% sumy ubezpieczenia, jednocześnie przy największym natężeniu w owocach, w okresach poprzedzających zbiory.[45] Należy również zwrócić uwagę na utrzymujący się wysoki poziom umów ubezpieczenia obejmujących ryzyko gradu – najwyższy w stosunku do wszystkich ryzyk, o których mowa w art. 3 ust. 2 u.u.r. W 2015 roku zawarto łącznie 541.901 umów ubezpieczenia obejmujących to ryzyko, a w ostatnich 6 latach liczba ta nie przekraczała rokrocznie 169.000, kiedy to (w 2012 roku) była najniższa.[46] Brak przy tym dostępnych informacji na temat odszkodowań, które z tego tytułu zostały wypłacone w poszczególnych latach. Statystycznie, ryzyko gradu łączone jest ze szkodami wyrządzonymi w związku z wystąpieniem huraganu, deszczu nawalnego, pioruna, obsunięcia się ziemi oraz z lawiną, a w 2015 roku z tego tytułu wypłacono odszkodowania na łączną kwotę 133.486.858,00 zł, co też stanowi największy udział w świadczeniach wypłacanych na podstawie wszystkich ryzyk, o których mowa w art. 3 ust. 2 u.u.r. (suma wszystkich wypłaconych w 2015 roku odszkodowań to 172.009.295,00 zł).[47]

Jak wynika z art. 3 ust. 2 pkt 11 u.u.r., pod pojęciem ujemne skutki przezimowania rozumie się uszczerbki spowodowane wymarznięciem (obumarcie roślin spowodowane działaniem niskiej temperatury powietrza), wymoknięciem (uszkodzenie upraw w wyniku działania zbyt dużej ilości wody, co dotyczy przede wszystkim roztopów), wyprzeniem (uszkodzenia w uprawach związane z niedostatecznym zaleganiem pokrywy śnieżnej[48]), wysmaleniem (wysuszenie upraw przez wiatr przy jednoczesnym działaniu ujemnych temperatur powietrza, uniemożliwiających przez

44 Druk sejmowy nr VIII.469. Warto zwrócić uwagę na to, że: w 2009 roku zawarto 9.001 umów ubezpieczenia obejmujących ryzyko suszy, wypłacając odszkodowania w kwocie łącznie 1.357.150,00 zł; w 2010 roku zawarto 1.494 umowy ubezpieczenia obejmujące ryzyko suszy, wypłacając odszkodowania w kwocie łącznie 604.312,00 zł; w 2011 roku zawarto 648 umów ubezpieczenia obejmujących ryzyko suszy, wypłacając odszkodowania w kwocie łącznie 2.313.371,00 zł; w 2012 roku zawarto 274 umowy ubezpieczenia obejmujące ryzyko suszy, wypłacając odszkodowania w kwocie łącznie 116.227,00 zł; w 2013 roku zawarto 117 umów ubezpieczenia obejmujących ryzyko suszy, wypłacając odszkodowania w kwocie łącznie 39.174,00 zł; w 2014 roku zawarto 85 umów ubezpieczenia obejmujących ryzyko suszy, wypłacając odszkodowania w kwocie łącznie 90.000,00 zł.

45 K. Łyskawa, K. Rojewski, Kategorie zagrożeń, *op. cit.*, s. 55-56.

46 Jak wynika z druku sejmowego nr VIII.469, w 2010 zawarto 188.008 umów ubezpieczenia obejmujących ryzyko gradu, w 2011 roku było to 171.835 umów, w 2012 roku – 169.950 umów; w 2013 roku – 181.256 umów; w 2014 roku – 202.484 umowy.

47 Druk sejmowy nr VIII.469.

48 T. Kamiński, Likwidacja szkód w uprawach, [w:] Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce, M. Kaczała, K. Rojewski (red.), Warszawa 2015, s. 168.

roślinę pobór wody[49]) lub wysadzeniem roślin (rozerwanie korzeni rośliny lub ich wydobycie na wierzch, powodowane zmianami objętości gleby w związku z zamarzaniem i rozmarzaniem zgromadzonej w niej wody[50]), w okresie od dnia 1 grudnia do dnia 30 kwietnia, skutkujące całkowitym lub częściowym zniszczeniem roślin, względnie całkowitą utratą plonu lub jego części.

W piśmiennictwie wskazuje się, że ujemne skutki przezimowania są drugim (obok suszy) najgroźniejszym zjawiskiem potencjalnie powodującym największe straty zarówno pod względem, ekonomicznym jak również ubezpieczeniowym. W 2012 roku, na terytorium RP na skutek wymarzania zniszczeniu uległo ok. 30% roślin ozimych, a Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oszacowało straty ok. 3 mld zł,[51] z czego jedynie 1/6 została pokryta przez zakłady ubezpieczeń w związku z umowami ubezpieczenia upraw (wypłacono wówczas 587.776.226,00 zł odszkodowań z tego tytułu).[52] Pod względem częstotliwości zawierania umów ubezpieczenia, ujemne skutki przezimowania są trzecim, po gradzie oraz przymrozkach wiosennych, najchętniej wybieranym przez rolników ryzykiem ubezpieczeniowym.[53]

Pod pojęciem przymrozki wiosenne art. 3 ust. 2 pkt 11a u.u.r. rozumie szkody spowodowane przez obniżenie się temperatury poniżej 0°C, w okresie od dnia 15 kwietnia do dnia 30 czerwca, polegające na całkowitym lub częściowym zniszczeniu roślin lub całkowitej utracie plonu lub jego części. W praktyce, uszkodzenia spowodowane przymrozkami polegają na wykrzewianiu rośli, pękaniu pędów (ulegające zabliźnieniu), pękaniu głębokim lub płytkim oraz rozwarstwianiu łodyg. W późniejszych fazach rozwoju roślin przymrozki mogą natomiast prowadzić do uszkodzenia kwiatów, owoców, nasion lub innych części roślin stanowiących plon.[54]

Umowy ubezpieczenia w zakresie ryzyka przymrozków wiosennych cieszą się popularnością podobną do umów obejmujących ochronę od ujemnych skutków przezimowania (umów obejmujących to ryzyko notyfikuje się jednak wyraźnie więcej),[55] jednakże w ostatnich latach wypłacone z tego tytułu odszkodowania są znacznie wyższe, stanowiąc istotną część wszystkich wypłacanych świadczeń ubezpieczeniowych (w 2015 roku odszkodowania te stanowiły ok. 17% wypłaconych

49 *Ibidem*, s. 167.
50 *Ibidem*, s. 168.
51 K. Łyskawa, K. Rojewski, Kategorie zagrożeń, *op. cit.*, s. 57.
52 Druk sejmowy nr VIII.469; analogicznie, w latach 2013-2015 było to: 13.033.520,00 zł; 10.695.829,00 zł oraz 8.810.421,00 zł.
53 *Ibidem*; w latach 2010-2015 od ryzyka ujemnych skutków przezimowania zawarto odpowiednio: 50.770; 54.204; 63.030; 65.620; 72.391 oraz 372.172 umowy ubezpieczenia.
54 T. Kamiński, Likwidacja szkód..., *op. cit.*, s. 171-172.
55 Druk sejmowy nr VIII.469; w latach 2010-2015 od ryzyka przymrozków wiosennych zawarto odpowiednio: 73.631; 69.896; 77.672; 75.063; 92.923 oraz 393.923 umowy ubezpieczenia.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.23

świadczeń w ramach ubezpieczeń upraw; w 2014 roku odsetek ten przekroczył 50% wszystkich wypłaconych odszkodowań).[56]

Odnosząc się do poszczególnych ryzyk ubezpieczeniowych, należy również zwrócić uwagę na okresy karencyjne przewidziane w art. 10c ust. 4 u.u.r., z nastaniem których (licząc od daty zawarcia umowy ubezpieczenia przymusowego) rozpoczyna się ochrona ubezpieczeniowa. W przypadku ubezpieczeń od ryzyka skutków powodzi, suszy, gradu i przymrozków wiosennych, odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń rozpoczyna się po upływie 14 dni od daty zawarcia umowy ubezpieczenia (art. 10c ust. 4 pkt 2 u.u.r.). W przypadku natomiast ryzyka ujemnych skutków przezimowania, ochrona ubezpieczeniowa przysługuje od dnia zawarcia umowy ubezpieczenia, pod warunkiem jednak, że zawierana jest ona do dnia 1 grudnia danego roku (art. 10c ust. 4 pkt 3 u.u.r.). Ustawodawca nie rozstrzyga jednocześnie o tym, jak kształtować będzie się ochrona ubezpieczeniowa w zakresie ryzyka ujemnych skutków przezimowania, zawarta po 1 grudnia danego roku kalendarzowego. Postulować jednak należy ważność tego typu umowy (nieważność jako sankcja najdalej idąca musiałaby wynikać wprost z przepisów), a ocena zawartego stosunku prawnego ubezpieczenia powinna następować przede wszystkim w kontekście art. 806 § 2 k.c. traktującym o skutkach prawnych objęcia ubezpieczeniem okresu poprzedzającego zawarcie umowy ubezpieczenia.[57] Analogicznie, początek odpowiedzialności w przypadku umowy zawartej po 1 grudnia będzie rozstrzygany na podstawie art. 814 k.c.[58] Jednocześnie, wynikająca z art. 806 § 2 k.c. ewentualna bezskuteczność objęcia ochroną ubezpieczeniową okresu poprzedzającego zawarcie umowy ubezpieczenia, zdaniem autora, wpływa również na wywiązanie się przez rolnika z ustawowego obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Przepis art. 10c ust. 2 u.u.r. wspomina bowiem o objęciu upraw ochroną ubezpieczeniową, a nie tylko o zawarciu przez rolnika umowy ubezpieczenia.

4. Podsumowanie

Obligatoryjne ubezpieczenie upraw rolnych bez wątpienia stanowi narzędzie umożliwiające rolnikom dywersyfikację ryzyka prowadzonej działalności rolniczej, uzyskując w zamian za opłacenie składki (dotowanej przez Skarb Państwa) ochro-

56 *Ibidem*.

57 Zgodnie z powołanym przepisem, objęcie ubezpieczeniem okresu poprzedzającego zawarcie umowy jest bezskuteczne, jeżeli w chwili zawarcia umowy którakolwiek ze stron wiedziała lub przy zachowaniu należytej staranności mogła się dowiedzieć, że wypadek zaszedł lub że odpadła możliwość jego zajścia w tym okresie.

58 Zgodnie z powołaną normą, jeżeli nie umówiono się inaczej, odpowiedzialność ubezpieczyciela rozpoczyna się od dnia następującego po zawarciu umowy, nie wcześniej jednak niż od dnia następnego po zapłaceniu składki lub jej pierwszej raty (§ 1). Jeżeli natomiast ubezpieczyciel ponosi odpowiedzialność jeszcze przed zapłaceniem składki lub jej pierwszej raty, a składka lub jej pierwsza rata nie została zapłacona w terminie, ubezpieczyciel może wypowiedzieć umowę ze skutkiem natychmiastowym i żądać zapłaty składki za okres, przez który ponosił odpowiedzialność. W braku wypowiedzenia umowy wygasa ona z końcem okresu, za który przypadała niezapłacona składka (§ 2).

nę ubezpieczeniową w zakresie określonym umową ubezpieczenia, od wskazanych w niej ryzyk ubezpieczeniowych. Służąc zapobieżeniu negatywnych dla gospodarki następstw zdarzeń losowych, stanowią jednocześnie ważny instrument zarządzania ryzykiem występującym w obszarze działalności rolniczej. Rodzimy porządek prawny posiada jednocześnie w tym zakresie doświadczenia, sięgające początków XX wieku (niemiecka ustawa z 1908 roku o umowie ubezpieczenia, obowiązująca na obszarze zaboru pruskiego, przewidywała m.in. dobrowolne ubezpieczenie upraw od gradobicia[59]) oraz okresu międzywojennego (w zakresie regulacji własnych). Aktualnie, od prawie 10 lat, przymus ubezpieczenia powiązany pozostaje z płatnościami bezpośrednimi uzyskiwanymi przez rolników w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, stanowiąc następstwo udzielonych rolnikowi płatności.

Obowiązek ubezpieczeniowy obejmuje jednakże stosunkowo wąski zakres, odnosząc się do co najmniej 50% upraw oraz co najmniej jednego ryzyka ubezpieczeniowego (wymienionego w art. 10c ust. 1 u.u.r.). Doświadczenia ostatnich lat wskazują przy tym na to, że rolnicy najchętniej wybierają umowy ubezpieczenia obejmujące jedno ryzyko ubezpieczeniowe, spełniając zatem minimum ustawowego obowiązku. Zagadnienie zarządzania ryzykiem, w kontekście pakietowych umów ubezpieczenia upraw, jak dotąd jest zagadnieniem marginalnym. Pozytywnie należy jednakże ocenić rosnącą liczbę ryzyk ubezpieczeniowych wynikających z sumarycznych porównań zawieranych umów ubezpieczenia.[60] Za wcześnie jednak, aby stwierdzić, czy stanowi to efekt regulacji Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020.

59 Z. Fendler, Prywatne prawo ubezpieczeniowe wraz z komentarzem i orzecznictwem sądów polskich, Kraków 1934, s. 384 i n.

60 W 2015 roku zawarto umowy ubezpieczenia obejmujące łącznie 1.363.990 ryzyk ubezpieczeniowych. W 2014 r. objęto łącznie 421.025 ryzyk, w 2013 r. – 361.615, w 2012 r. – 338.640; w 2011 r. – 321.768; w 2010 r. – 339.004; w 2009 r. – 304.550; natomiast w 2008 r. (pierwszym po wprowadzeniu obowiązku ubezpieczeniowego) – 328.997.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.23

ASSESSMENT OF INSURANCE RISKS IN THE COMPULSORY CROP INSURANCE

Keywords: compulsory insurance of crops, definitions of the insurance risks, agriculture

This article is an analysis of the issue insurance risks from the point of view of the subjective scope, and of the mandatory crop insurance in the Polish legal system. The issues raised as an element of introduced within the framework of the Common Agricultural Policy for the years 2014-2020 of the system of risk management in agriculture determine the direction of the development of crop insurance as a tool for securing not only the interests of agricultural producers, but also entities in any way dependent on the economic situation of agriculture as a sector of economy. At the same time, the author points to the issues specific to individual insurance risks, as well as to questions of interpretation arising under these regulations. The author also draws attention to the achievements of home insurance legislation in the matter, reaching the beginning of the reborn Polish State, as well as the development trends in the market of compulsory insurance of agricultural crops in Poland, from the perspective of its functioning after Poland's accession to the European Union.

Bibliografia:

Fendler Z., Prywatne prawo ubezpieczeniowe wraz z komentarzem i orzecznictwem sądów polskich, Kraków 1934.

Fuchs D., Zakres obowiązku prewencji w prawie ubezpieczeń gospodarczych. Uwagi na tle art. 826 k.c., „Prawo Asekuracyjne" 2004, nr 2.

Kamiński T., Likwidacja szkód w uprawach, [w:] Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce, M. Kaczała, K. Rojewski (red.), Warszawa 2015.

Kowalewski E., Prawo ubezpieczeń gospodarczych, Bydgoszcz – Toruń 2002.

Łyskawa K., Rojewski K., Kategorie zagrożeń i ryzyko w działalności rolniczej – szczególnie w produkcji rolnej, [w:] Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce, M. Kaczała, K. Rojewski (red.), Warszawa 2015.

Nawracała J., [w:] Prawo ubezpieczeń gospodarczych, Komentarz tom I, Z. Brodecki, M. Serwach, M. Glicz (red.), Warszawa 2010.

Orlicki M., Ubezpieczenia Obowiązkowe, Warszawa 2011.

Serwach M., [w:] Ryzyko ubezpieczeniowe, Wybrane zagadnienia teorii i praktyki, M. Serwach (red.), Łódź 2013.

Wąsiewicz A., Umowa ubezpieczenia, [w:] A. Wąsiewicz (red.), Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej t. 3, Bydgoszcz 1997.

Izabela Hasińska[1]

Z prawnej problematyki nabycia służebności przesyłu przez zasiedzenie

1. Wprowadzenie

„Haec mea res" – ta rzecz jest moja,[2] tak rozpoczyna swoje dywagacje na temat prawa własności jej wybitny znawca Profesor Walerian Pańko. Prawo własności to naczelne prawo rzeczowe, daje najpełniejsze władztwo nad rzeczą i jednocześnie nakazuje wszystkim to władztwo respektować. Spór o istotę prawa własności pozostaje otwarty. W kwestii zakresu pojęcia pojęciowego „rzeczy" nadal aktualna pozostaje tendencja do szerokiego ujmowania tej kategorii. Tak dawniej jak i dziś, znajduje ona uzasadnienie m.in. w potrzebach życia, w rosnącym znaczeniu niektórych form energii, twórczości intelektualnej oraz wiedzy technologicznej.[3]

Inaczej na tle prawa własności prezentują się ograniczone prawa rzeczowe. Polegają one na wykonywaniu niektórych uprawnień na cudzej rzeczy, które to uprawnienia zazwyczaj przysługują właścicielowi. Trafnie zwraca się uwagę w doktrynie,[4] że stanowią one „obciążenia" prawa własności, a sam ich zakres uzależniony jest od charakteru poszczególnych praw. W zamkniętym katalogu ograniczonych praw rzeczowych ustawodawca umieścił instytucję służebności. Od najdawniejszych czasów znane są one jako ograniczenia prawa własności. Obowiązującym podziałem jest podział na służebności gruntowe oraz osobiste. Służebności osobiste dotyczą osób fizycznych, natomiast gruntowe polegają na możliwości obciążenia nieruchomości na rzecz właściciela innej nieruchomości (nieruchomości władnącej) prawem polegającym na tym, że właściciel nieruchomości obciążonej nie może wykonywać na niej określonych uprawnień bądź zobowiązany jest do znoszenia oznaczonych działań.[5] O treści służebności gruntowych decyduje obowiązujący porządek prawny. Mogą one powstać na mocy umowy, orzeczenia sądowego, decyzji administra-

1 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.
2 W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, T. Kurowska (red.), Katowice 2016, s. 13.
3 *Ibidem*, s. 60.
4 E. Gniewek, Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz, Kraków 2001.
5 E. Gniewek, Prawo rzeczowe, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 197-198.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.24

cyjnej oraz w drodze zasiedzenia. Służebności gruntowe będąc prawami rzeczowymi są skuteczne *erga omnes*.

O służebnościach gruntowych – ponadczasowo – wywodził Profesor Ernest Till, wskazując, że w przeciwieństwie do praw zastawniczych czy emfiteutycznych (użytkowych), ilość postaci służebności gruntowych jest wręcz nieograniczona, jak nieograniczona jest ilość uprawnień właścicielskich, które służebności mogą ograniczać, byleby spełniały generalne wymagania stawiane służebnościom.[6]

2. Prawo służebności przesyłu

Prawo służebności przesyłu stanowi szczególną, wyodrębnioną odmianę służebności gruntowej i powoduje ono ograniczenie prawa własności. Ograniczenie to, z uwagi na swój cel, pozostaje w granicach dyspozycji normy konstytucyjnej zawartej w przepisie art. 31 Konstytucji RP. Ma ono służyć bezpieczeństwu energetycznemu państwa, ochronie środowiska oraz zdrowia.[7] Prawo służebności przesyłu zostało wprowadzone ustawą nowelizującą z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw – przepisy art. 305^1 k.c. i następne.[8] Weszła ona w życie z dniem 3 sierpnia 2008 r. Wprowadzenie prawa służebności przesyłu[9] było odpowiedzią ustawodawcy na postulaty zgłaszane przez przedsiębiorców przesyłowych dotyczące uregulowania kwestii korzystania z nieruchomości, na których pobudowano bądź planuje się pobudować urządzenia przesyłowe. Stosownie do treści art. 305^1 k.c. nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1 k.c., prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu). Natomiast, zgodnie z art. 305^2 § 1 i 2 k.c., jeżeli właściciel nieruchomości odmawia zawarcia umowy o ustanowienie służebności przesyłu, a jest ona konieczna dla właściwego korzystania z urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1, przedsiębiorca może żądać jej ustanowienia za odpowiednim wynagrodzeniem. W sytuacji, w której przedsiębiorca odmawia zawarcia umowy o ustanowienie służebności przesyłu, a jest ona konieczna do korzystania z urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1, właściciel nieruchomości może żądać odpowiedniego wynagrodzenia w zamian za ustanowienie służebności przesyłu. Urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. to urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeże-

6 E. Till, Prawo prywatne austriackie. Wykład prawa rzeczowego austriackiego. Prawo własności, służebności i zastawu, tom. II, Lwów 1892, s. 322-323.
7 P. Lewandowski, Służebność przesyłu w prawie polskim, Warszawa 2014.
8 Dz.U. z 2008 r. Nr 116, poz. 731.
9 Zwane dalej choć nieprecyzyjnie służebnością przesyłu.

li wchodzą w skład przedsiębiorstwa. Celem wprowadzonej regulacji było więc zagwarantowanie przedsiębiorcom przesyłowym dostępu do urządzeń przesyłowych pobudowanych na cudzym gruncie oraz umożliwienie korzystania z cudzej nieruchomości w sytuacji budowy nowych urządzeń przesyłowych.[10] Stronami stosunku prawnego związanego z ustanowieniem służebności przesyłu jest przedsiębiorca przesyłowy jako uprawniony z tytułu służebności przesyłu, powinien on być także właścicielem urządzeń wymienionych wskazanych w art. 49 § 1 k.c. oraz właściciel nieruchomości obciążonej. Za poglądem prezentowanym w doktrynie[11] podmiotem tym może być również Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego. Przez nieruchomość obciążoną należy rozumieć nieruchomość, na której posadowiono urządzenia przesyłowe będące własnością przedsiębiorcy przesyłowego bądź nieruchomość, co do której taki przedsiębiorca ma dopiero zamiar je pobudować. Mając na względzie czas, od którego obowiązuje regulacja dotycząca służebności przesyłu wskazać należy, iż w poprzedzającym niniejszą regulację stanie prawnym także możliwe było ustanowienie takowej służebności w ramach odpowiedniego ukształtowania treści służebności gruntowej. W roli uprawnionego do korzystania z nieruchomości obciążonej występuje przedsiębiorstwo energetyczne, zaś uprawnienia nabywane w granicach tegoż prawa obejmują budowę i eksploatację urządzeń przesyłowych.[12] Na tle podjętego tematu dynamiczne pozostaje orzecznictwo. W postanowieniu z dnia 18 września 2014 r. Sąd Najwyższy wskazał, że „w skład przedsiębiorstwa przesyłowego wchodzą nieruchomości oraz stanowiące jego własność urządzenia przesyłowe naziemne lub podziemne, w zależności od rodzaju przedsiębiorstwa. W wypadku przedsiębiorstwa energetycznego linie energetyczne stanowią składnik przedsiębiorstwa, słupy i linie stanowią bowiem element sieci pozostający z nią w związku funkcjonalnym, niezależnie od tego, czy są posadowione na nieruchomości obciążonej. Zasadnicze znaczenie należy przyznać więc temu trwałemu funkcjonalnemu związkowi sieci przesyłowej ze składnikami przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym oraz celowi ustanowienia służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu, którym jest zwiększenie użyteczności nie konkretnie oznaczonej nieruchomości, a zwiększenie użyteczności przedsiębiorstwa; w tym wypadku chodzi o ułatwienie przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej, które odbywa się za pomocą linii napowietrznych połączonych ze stacjami elektroenergetycznymi. Z tych względów, w stanie prawnym obowiązującym przed dniem wejścia w życie art. 305[1] k.c., tj. 3 sierpnia 2008 r., na podstawie art. 285 i 292 k.c., stosowanych przez analogię, możliwe było nabycie przez zasiedzenie służebności

10 E. Gniewek, Nowy rodzaj służebności-służebność przesyłu, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo 2009, nr 308, s. 139.

11 G. Matusik, Własność urządzeń przesyłowych a prawa do gruntu, Warszawa 2013, s. 358 oraz M. Tomkiewicz, Służebność przesyłu na gruntach podmiotów konfesyjnych w Polsce, Wybrane zagadnienia, ,,Przegląd Sądowy" 2014, nr 7-8, s. 51.

12 Zob. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2007 r., sygn. akt III CZP 89/08; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt IV CSK 32/14, niepubl.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.24

o treści odpowiadającej służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa przesyłowego bez potrzeby wskazania i wykazania przez wnioskodawcę danych identyfikujących nieruchomość władnącą".[13] Natomiast w innym orzeczeniu Sąd Najwyższy ustalił, że „odstąpienie w drodze wykładni od konieczności określenia w orzeczeniu nieruchomości władnącej, na rzecz której nastąpił *ex lege* skutek zasiedzenia, nastąpiło w rezultacie odwołania się do pojęcia przedsiębiorstwa w ujęciu przedmiotowym i przyjęcia domniemania, że składnikiem przedsiębiorstwa przesyłowego jest zawsze taka nieruchomość. Przy tego rodzaju koncepcji brak określenia nieruchomości władnącej jest tylko technicznym uproszczeniem służącym przyspieszeniu postępowania i nie świadczy o braku wystąpienia przesłanki merytorycznej w postaci nieruchomości władnącej".[14]

Po wprowadzeniu regulacji w zakresie służebności przesyłu to głównie właściciele, na których nieruchomościach pobudowano urządzenia przesyłowe zaczęli masowo zgłaszać wnioski o odpłatne ustanowienie służebności obciążających ich nieruchomości. Z kolei przedsiębiorcy przesyłowi, w toku postępowań sądowych niemalże w każdej sprawie podejmowali obronę zgłaszając zarzut zasiedzenia służebności przesyłu. Sama kwestia możliwości zasiedzenia służebności przesyłu nadal[15] wywołuje liczne spory zarówno w doktrynie, jak i w praktyce prawniczej. W tym miejscu zaznaczyć należy, choć tylko marginalnie, iż w ramach zarzutu zasiedzenia konieczne jest wykazanie, że przedsiębiorca przesyłowy i jego poprzednicy prawni korzystali z cudzej nieruchomości dokładnie w taki sposób, w jaki korzystałby z niej podmiot, któremu przysługuje służebność przesyłu (od 2008 r.) lub służebność analogiczna (podobna) do służebności przesyłu (do 2008 r.), tj. poprzez korzystanie z trwałych i widocznych urządzeń, w tym wypadku służących do przesyłu energii elektrycznej (przesyłanie energii, dokonywanie ich konserwacji, przeglądów i napraw). W doktrynie przedstawiono wiele poglądów co do dopuszczalności i warunków nabycia służebności przesyłu lub służebności podobnej do służebności przesyłu,[16] w szczególności zaś dominujący obecnie w nauce pogląd niedopuszczający takiej możliwości przed 2018 r. (w okolicznościach dobrej wiary) bądź 2023 rokiem (w okolicznościach złej wiary). Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają jednak na szczegółowe omówienie tej złożonej problematyki, stąd artykuł ograniczy się do przedstawienia jedynie ram tego ograniczonego prawa rzeczo-

13 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt V CSK 553/13, niepubl.

14 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2014 r., sygn. akt II CSK 551/13, niepubl.

15 Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 201/09, niepubl. i stanowiska odmienne np. w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2006 r., sygn. akt II CSK 119/06, niepubl. i z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt III CSK 73/08, niepubl. oraz uchwałę z dnia 22 października 2009 r., sygn. akt III CZP 70/09, ,,Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna" 2010, nr 5, poz. 64.

16 Np. B. Rakoczy, Zasiedzenie służebności przesyłu, Warszawa 2014; P. Lewandowski, Służebność przesyłu w prawie polskim, Warszawa 2014; M. Balwicka-Szczyrba, Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych-właścicieli urządzeń przesyłowych, Warszawa 2015; K. Mularski, Problematyka intertemporalna służebności przesyłu, ,,Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2015, nr 1, s. 91-152.

wego, jakim jest prawo służebności przesyłu, a rozważania szczegółowe będą koncentrowały się na instytucji nabycia służebności przesyłu poprzez zasiedzenie.

3. Zasiedzenie i posiadanie służebności

Zasiedzenie polega na możliwości nabycia prawa przez nieuprawnionego posiadacza wskutek upływu oznaczonego w ustawie terminu, natomiast długość tego terminu uzależniona jest od dobrej lub złej wiary w chwili nabycia posiadania. Posiadaczem rzeczy jest tak ten podmiot, który faktycznie nią włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny).[17] Zaznaczenia wymaga też różnica pomiędzy posiadaniem a dzierżeniem. Polega ona na odróżnieniu elementu woli – dzierżyciel ma wolę władania za kogo innego, natomiast posiadacz samoistny włada w swoim interesie. Zgodnie z treścią art. 172 k.c. posiadacz nieruchomości nie będący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomości nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze. Po upływie lat trzydziestu posiadacz nieruchomości nabywa jej własność choćby uzyskał posiadanie w złej wierze. Przy czym wymogiem ustawowym jest ciągłość posiadania samoistnego w oznaczonym okresie. Nie mniej istotne jest także rozpoznanie zdarzenia będącego źródłem nabycia posiadania. Ma ono to znaczenie, że wraz z manifestowanym na zewnątrz zachowaniem posiadacza umożliwia oznaczenie rodzaju posiadania.

Warunki nabycia służebności gruntowej poprzez zasiedzenie zostały zawarte w przepisie art. 292 k.c. W jego treści ustawodawca nakazuje odpowiednio stosować regulacje przewidziane dla zasiedzenia nieruchomości i stanowi, że dla zasiedzenia służebności wymagane jest uprzednie posiadanie tejże służebności przez ustawowo wskazany okres (określony w treści art. 172 k.c.). W zakresie przesłanek decydujących o nabyciu poprzez zasiedzenie służebności przesyłu, to zgodnie z art. 305^4 w zw. z art. 292 k.c. odpowiednie zastosowanie znajdą także przepisy o nabyciu prawa własności nieruchomości w drodze zasiedzenia.

Ze względu na charakter niniejszej służebności, znamiennym jest również fakt, iż posiadanie zmierzające do jej zasiedzenia powinno być postrzegane jako zakresowo odrębne od posiadania zmierzającego do nabycia nieruchomości.[18] Jednocześnie korzystanie z nieruchomości obciążonej powinno przebiegać w taki sposób, w jaki korzystałby z niej podmiot, któremu takowa służebność już przysługuje, tj. poprzez pobudowanie trwałych i widocznych urządzeń będących efektem świadomej pra-

17 K.P. Sokołowski, Posiadanie samoistne a zasiedzenie nieruchomości, ,,Państwo i Prawo" 2010, z. 11, s. 71.

18 A. Wąsiewicz, [w:] J. Ignatowicz (red.), System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe, t. II, Wrocław 1977, s. 684, 686.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.24

cy człowieka[19] i służących do przesyłu energii elektrycznej oraz korzystanie z nich. Korzystanie polega m.in. na przesyle energii, przeprowadzeniu ich napraw i konserwacji.[20] Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 26 listopada 1959 r.[21] wskazał, że pojęcie ,,urządzenia" (...) oznacza wynik celowego działania ludzkiego, uzewnętrzniony w trwałej postaci widocznych przedmiotów czy urządzeń, wymagających do ich powstania pracy ludzkiej. Stąd też zwykła polna droga powstała na skutek stałego przejeżdżania pewnym szlakiem i zaznaczona na gruncie jedynie koleinami oraz śladami przepędzania bydła nie jest trwałym i widocznym urządzeniem, (...) z którego długoletnie korzystanie może doprowadzić do nabycia służebności przejazdu i przechodu przez zasiedzenie. Przy czym stosownie do treści art. 352 § 1 k.c. kto faktycznie korzysta z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności, jest posiadaczem służebności. Zatem warunkiem zasiedzenia służebności przesyłu jest korzystanie przez przedsiębiorcę przesyłowego z trwałego i widocznego urządzenia – art. 292 k.c. np. postawienie na cudzej nieruchomości i korzystanie ze słupa przesyłowego, na którym rozpięto kabel wysokiego, średniego lub niskiego napięcia lub rozpięcie takiego kabla nad gruntem. Mając na uwadze powyższe, brak jest więc przeszkód do uznania przedsiębiorcy, który korzysta z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności przesyłu, a nie ma tytułu prawnego do władania tą nieruchomością, za posiadacza takiej służebności.

4. Ciągłość posiadania i upływ czasu

Obok korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego z trwałego i widocznego urządzenia przesłanką, która decyduje o możliwości nabycia służebności przesyłu poprzez zasiedzenie, jest wskazany ustawowy okres nieprzerwanego posiadania. Został on odmiennie uregulowany dla posiadacza w złej i w dobrej wierze.

Artykuł 50 § 1 prawa rzeczowego[22] stanowił, iż kto posiadał nieruchomość przez lat dwadzieścia, nabywał jej własność, chyba że w chwili objęcia nieruchomości w posiadanie był w złej wierze (zasiedzenie). Natomiast temu, kto posiadał nieruchomość przez lat trzydzieści, nie można zarzucić złej wiary. Marginalnie zaznaczyć też należy, iż w sytuacji kiedy posiadanie zostało uzyskane czynem samowolnym, bieg zasiedzenia rozpoczynał się dopiero z chwilą, gdy dotychczasowy posiadacz utracił roszczenie o przywrócenie utraconego posiadania, co następowało po

19 Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 1960 r., sygn. akt II CR 951/59, ,,Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Karnej" 1961, nr 1, poz. 20; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1969 r., sygn. akt I CR 516/68, ,,Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna" 1969, nr 12, poz. 220; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2002 r., sygn. akt V CKN 972/00, ,,Orzecznictwo Sądów Polskich" 2003, z. 7-8, poz. 100.

20 Por. M. Rafacz-Krzyżanowska, Nabycie służebności gruntowych w drodze zasiedzenia, ,,Palestra" 1961, nr 11, s. 33.

21 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1956 r., sygn. akt I CR 516/59, ,,Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna" 1962, nr 1, poz. 8.

22 Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. z dnia 15 listopada 1946 r.).

upływie miesiąca od dowiedzenia się o naruszeniu posiadania, nie później jednak niż po upływie 6 miesięcy od dnia naruszenia.[23]

Z dniem 1 stycznia 1965 r. wszedł w życie aktualnie obowiązujący Kodeks cywilny.[24] W pierwotnym brzmieniu art. 172 § 1 k.c. przewidywał, iż posiadacz nieruchomości nie będący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dziesięciu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (zasiedzenie). Stosownie do treści art. 172 § 2 k.c. w pierwotnym brzmieniu po upływie lat dwudziestu posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze. W tym samym dniu wszedł też w życie przepis art. 177 k.c. Zgodnie z jego treścią, przepisów o nabyciu własności przez zasiedzenie nie stosuje się, jeżeli nieruchomość jest przedmiotem własności państwowej. Wskazane przepisy, tj. art. 172 k.c. w brzmieniu pierwotnym oraz art. 177 k.c., obowiązywały do dnia 30 września 1990 r. Zatem od dnia 1 stycznia 1965 r. do dnia 30 września 1990 r. wymagane okresy posiadania do stwierdzenia zasiedzenia wynosiły: 10 lat dla okresu posiadania w dobrej wierze i 20 lat dla okresu posiadania w złej wierze. Zastrzec równocześnie należy, iż nie można było nabyć przez zasiedzenie własności państwowej. Zmiana ustawowych okresów posiadania wywołała potrzebę regulacji tzw. okresu przejściowego. Został on uregulowany w art. XLI ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny. Stosownie do treści art. XLI § 1 przywołanej ustawy – do zasiedzenia, którego bieg rozpoczął się przed dniem wejścia w życie Kodeksu cywilnego, stosuje się od tej chwili przepisy tego kodeksu; dotyczy to w szczególności możliwości nabycia prawa przez zasiedzenie. Natomiast zgodnie z art. XLI § 2 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny, jeżeli termin zasiedzenia według Kodeksu cywilnego jest krótszy niż według przepisów dotychczasowych, bieg zasiedzenia rozpoczyna się z dniem wejścia kodeksu w życie; jeżeli jednak zasiedzenie rozpoczęte przed dniem wejścia w życie Kodeksu cywilnego nastąpiłoby przy uwzględnieniu terminu określonego w przepisach dotychczasowych wcześniej, zasiedzenie następuje z upływem tego wcześniejszego terminu.

Następnie z dniem 1 października 1990 r. weszła w życie nowelizacja ustawy – Kodeks cywilny. Zmieniła ona zawarte w art. 172 k.c. wymagane okresy posiadania prowadzące do nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie, równocześnie uchyliła art. 177 k.c. statuujący zakaz „zasiadywania" nieruchomości państwowych. Przepis art. 172 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 1990 r. stanowi, iż posiadacz nieruchomości nie będący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posia-

23 Zob. art. 451 rozporządzenia Prezydenta Rzeczpospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. z 1930 r. Nr 83, poz. 651).

24 Art. I ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.24

dacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (zasiedzenie). Zgodnie zaś z art. 172 § 2 k.c. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 1990 r. po upływie lat trzydziestu posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze.

Nie mniejsze znaczenie ma również forma organizacyjno-prawna poprzedników dzisiejszych przedsiębiorców przesyłowych. Dawniej, poprzednicy prawni dominujących przedsiębiorstw przesyłowych funkcjonowali jako przedsiębiorstwa państwowe. Do 1989 r. obowiązywała wyrażona w art. 128 k.c. – zasada jednolitego funduszu własności państwowej. Aktualnie przedsiębiorca przesyłowy, zgodnie z art. 176 § 1 w zw. z art. 292 k.c., może zaliczyć do okresu swojego posiadania służebności przesyłu, okres posiadania tej służebności przez Skarb Państwa przed dniem 1 lutego 1989 r. Art. 128 k.c. obowiązujący do dnia 31 stycznia 1989 r. uniemożliwiał państwowym osobom prawnym, sprawującym zarząd mieniem państwowym, nabycie jakichkolwiek praw do tego mienia.[25] Odnosiło to ten skutek, że w okresie obowiązywania art. 128 k.c. to Skarb Państwa, a nie przedsiębiorstwo państwowe, był posiadaczem urządzeń przesyłowych i cudzej nieruchomości, na której je posadowiono i tylko Skarb Państwa, a nie przedsiębiorstwo państwowe, mógł nabyć przez zasiedzenie służebność gruntową przesyłu. Kwestia terminu – od którego przedsiębiorstwo państwowe korzystające z urządzeń przesyłowych na gruncie Skarbu Państwa mogło rozpocząć posiadanie prowadzące do nabycia służebności przez zasiedzenie „dla siebie", a nie Skarbu Państwa – podejmowana jest w licznych orzeczeniach. W wyroku z dnia 25 listopada 2014 r. Sąd Apelacyjny w Katowicach[26] wskazał, że „uwłaszczenie państwowych osób prawnych, co do składników mienia państwowego znajdujących się w ich zarządzie nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. z 1990 r. Nr 79, poz. 464 ze zm.) oraz przepisów określających ustrój majątkowy państwowych osób prawnych. Dopóty zatem wspomniane uwłaszczenie nie nastąpiło, państwowe osoby prawne nie miały samodzielnych praw do składników mienia państwowego, którym dotychczas zarządzały, nadal wykonywały w tym zakresie jedynie uprawnienia Skarbu Państwa. Dopiero od dnia wejścia w życie tej ustawy, a to od 5 grudnia 1990 r. mogły wykonywać posiadanie „dla siebie", czyli we własnym imieniu i na swoją rzecz" . Na kanwie przytoczonego orzeczenia można więc uznać, iż początek posiadania prowadzącego do nabycia służebności przesyłu przez przedsiębiorstwo państwowe korzystające z urządzeń przesyłowych na gruncie Skarbu Państwa – „dla siebie" – to 5 grudnia 1990 r. Jeżeli jednak grunty, które były pierwotnie własnością Skarbu Państwa, a następnie stały się przedmiotem tzw. komunalizacji mienia państwowego, to wów-

25 Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2003 r., sygn. akt. V CK 24/03, niepubl.

26 Zamiast wielu: wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt V ACa 343/14, niepubl.

czas z dniem 27 maja 1990 r. grunt stał się własnością gminy.[27] Wobec takich gruntów objęcie służebności w posiadanie nastąpiło z dniem 27 maja 1990 r.

5. Dobra i zła wiara w posiadaniu

Punktem wyjścia dla oceny dobrej i złej wiary posiadacza samoistnego jest art. 7 k.c. Stosownie do jego treści, jeżeli ustawa uzależnia skutki prawne od dobrej lub złej wiary, domniemywa się istnienie dobrej wiary. Zgodnie z art. 341 k.c. domniemywa się zgodność posiadania ze stanem prawnym. Domniemanie dobrej wiary obowiązuje tak długo, jak nie zostanie obalone dowodem przeciwnym. O istnieniu dobrej lub złej wiary posiadacza decyduje moment objęcia przedmiotu posiadania w posiadanie,[28] a późniejsze zmiany świadomości posiadacza nie zmieniają tej oceny i nie stanowią podstawy do zmiany długości terminu zasiedzenia.[29] W wyroku z dnia 29 kwietnia 2009 r. Sąd Najwyższy[30] wskazał, że „przedsiębiorca energetyczny, któremu się nie dowiedzie, że on lub jego poprzednik prawny działał bezprawnie stawiając słupy i nieodpłatnie eksploatując linię energetyczną na gruntach leśnych należących do Skarbu Państwa, w zakresie odpowiadającym treści służebności jest zobowiązany do zapłacenia wynagrodzenia za korzystanie z tych gruntów od chwili dowiedzenia się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o to wynagrodzenie (art. 224 § 2 zd. 1, art. 222 § 2 i art. 352 k.c.)". Dobra wiara w znaczeniu subiektywnym oznacza pewien stan psychiczny polegający na błędnym, ale w określonych okolicznościach usprawiedliwionym, mniemaniu o istnieniu prawa lub stosunku prawnego. Złą wiarę można przypisać tej osobie, która wie bądź z łatwością mogła ustalić prawdziwy stan rzeczy. W wyroku z dnia 3 grudnia 2013 r. Sąd Apelacyjny w Białymstoku[31] stwierdził, że „przemawia za posiadaniem w złej wierze sytuacja, w której pomiędzy stronami, bądź ich poprzednikami prawnymi, nigdy nie została zawarta umowa regulująca prawa pozwanej do tej części gruntu, na której posadowione zostały urządzenia energetyczne".

6. Podsumowanie

Skutkiem upływu terminu zasiedzenia jest *ex lege* nabycie przez posiadacza samoistnego prawa własności nieruchomości. Następuje ono wraz z upływem ostatniego dnia wyznaczonego terminu. Tym samym gaśnie prawo dotychczasowego właściciela. W toku postępowań wszczynanych przez właścicieli o odpłatne ustanowienie służebności przesyłu obciążającej ich nieruchomości, zarzut zasiedzenia słu-

27 Zob. art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1999 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.).
28 Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2014 r., sygn. akt V CSK 579/13, niepubl.
29 Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2009 r., sygn. akt I CSK 360/08, niepubl.
30 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II CSK 560/08, niepubl.
31 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt I ACa 572/13, niepubl.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.24

żebności przesyłu jest najczęściej zgłaszanym zarzutem przez przedsiębiorców przesyłowych. Jeżeli poprzez postępowanie dowodowe zostanie wykazane, że władztwo wykonywane zarówno przez przedsiębiorcę, jak i jego poprzedników prawnych odpowiadało zakresowi służebności gruntowej przesyłu lub służebności podobnej do służebności przesyłu i nastąpił wymagany upływ czasu, to wówczas nieskuteczny staje się wniosek zazwyczaj właściciela nieruchomości – o jej odpłatne ustanowienie.

LEGAL ASPECTS OF THE ACQUISITION OF TRANSMISSION EASEMENT BY ACQUISITIVE PRESCRIPTION

Keywords: ownership, real property, limited property rights, transmission easement, acquisitive prescription, good faith, transmission entrepreneur.

Ownership is the main property right which gives the fullest control over a thing and, simultaneously, imposes the obligation to respect that control. The situation is totally different in respect of limited property rights. The limited property rights entitle a person to exercise some rights, which are typically given to an owner, on another person's thing. The right of transmission easement constitutes a special, separate type of easement and it limits the ownership. The introduction of that right was a legislator's response to the postulates made by transmission entrepreneurs to regulate the use of the real estate on which distribution equipment has been or is planned to be constructed. The possibility to acquire transmission easement by acquisitive prescription still causes numerous disputes both in the doctrine and among legal practitioners. That claim raised by the entrepreneurs entails the necessity to prove that the transmission entrepreneur and their legal predecessors used another person's real estate in exactly the same way as it would have been used by the person who is entitled to the transmission easement (from 2008) or to an easement analogical (similar) to the transmission easement (until 2008), namely by using permanent and visible facilities which in this case are designed to transmit electrical energy (energy transmission, equipment maintenance, checkups and repairs).

Bibliografia:

Balwicka-Szczyrba M., Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych-właścicieli urządzeń przesyłowych, Warszawa 2015.

Gniewek E., Prawo rzeczowe, wydanie 2, Warszawa 1999.

Gniewek E., Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz, Kraków 2001.

Gniewek E., Nowy rodzaj służebności-służebność przesyłu, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo 2009, nr 308.

Lewandowski P., Służebność przesyłu w prawie polskim, Warszawa 2014.

Matusik G., Własność urządzeń przesyłowych a prawa do gruntu, Warszawa 2013.

Mularski K., Problematyka intertemporalna służebności przesyłu, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2015, nr 1.

Pańko W., O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, T. Kurowska (red.), Katowice 2016.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.24

Rafacz-Krzyżanowska M., Nabycie służebności gruntowych w drodze zasiedzenia, „Palestra" 1961, nr 11.

Rakoczy B., Zasiedzenie służebności przesyłu, Warszawa 2014.

Sokołowski K. P., Posiadanie samoistne a zasiedzenie nieruchomości, „Państwo i Prawo" 2010, z. 11.

Till E., Prawo prywatne austriackie. Wykład prawa rzeczowego austriackiego. Prawo własności, służebności i zastawu, tom II, Lwów 1892.

Tomkiewicz M., Służebność przesyłu na gruntach podmiotów konfesyjnych w Polsce, Wybrane zagadnienia, „Przegląd Sądowy" 2014, nr 7-8.

Wąsiewicz A., [w:] J. Ignatowicz (red.), System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe, t. II, Wrocław 1977.

Agata Żochowska[1]

Nowe warunki udzielania wsparcia finansowego grupom producentów rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

1. Uwagi wstępne

Grupa producentów rolnych w świetle przepisów unijnych jest preferowaną formą prowadzenia działalności rolniczej. Unia Europejska zauważyła, że współdziałanie producentów rolnych pozytywnie wpływa na ich usytuowanie w rzeczywistości gospodarczej, między innymi poprzez obniżanie kosztów produkcji rolniczej, dostosowanie się do wymogów rynków zagranicznych oraz uzyskiwanie wyższych kwot za wyprodukowane płody rolne. Zauważono także, że zespołowe formy współpracy producentów rolnych pozytywnie wpływają na gospodarkę Unii Europejskiej – realizując tym samym cele określone w Traktacie Rzymskim, zapewniając np. stabilizację rynków czy bezpieczeństwo dostaw oraz koncentrację produkcji.[2] W polskiej rzeczywistości gospodarczej także zauważalna jest tendencja zgodnie, z którą coraz bardziej wzrasta zainteresowanie wskazaną powyżej formą współdziałania producentów rolnych.[3]

Unia Europejska zauważając istotny wpływ grup producentów rolnych na rozwój i stabilizację rolnictwa europejskiego, wprowadziła szereg instrumentów zachęcających indywidualnych producentów rolnych do współdziałania. Jednym z nich, było udzielenie na rzecz powstałej grupy – bezpośredniego wsparcia finansowego. Udzielona pomoc finansowa przybrała częściową formę refundacji kosztów kwalifikowanych poniesionych na rzecz grupy producentów rolnych, przez jej poszczególnych członków. Do kosztów powyższych można zaliczyć m.in. koszty budowy, modernizacji lub przebudowy budynków produkcyjnych lub magazynowych stanowiących infrastrukturę zakładów przetwórstwa, czy koszty zakupu lub leasingu ma-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, Prawne podstawy wspólnej polityki rolnej, [w:] Prawo i polityka Unii Europejskiej, A. Jurcewicz (red.), Warszawa 2010, s. 14-15, A. Jurcewicz, Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane, Warszawa 2012.

3 S. Prutis, Formy organizacyjno-prawne współdziałania producentów rolnych, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo Rolne, Warszawa 2015.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.25

szyn lub urządzeń do przetwarzania, magazynowania lub przygotowania produktów do sprzedaży.[4] Od 2000 roku wielkość udzielonego wsparcia, warunki i tryb wypłaty, a także cele przyznanej pomocy finansowej, zmieniały swoją treść w zależności od przepisów obowiązującej ustawy oraz treści szeregu jej aktów wykonawczych.

Aktualnie, tryb i warunki przyznawania wsparcia finansowego grupom producentów rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 uregulowane są w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, zwanego dalej „rozporządzeniem".[5] Rozporządzenie powyższe stanowi akt wykonawczy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.[6]

Wsparcie finansowe grup producentów rolnych nie zawsze znajdowało swoje źródło ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej. Instytucja grupy producentów rolnych została wprowadzona do polskiego systemu prawa ustawą z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw.[7] W pierwszych latach istnienia instytucji grupy producentów rolnych, przepisy ustanawiające zasady i tryb przyznawania im pomocy finansowej uregulowane były wprost w ustawie. Od 20 października 2000 r. do 30 kwietnia 2004 r. wsparcie finansowe grup przeznaczone było na założenie i wsparcie ich działalności administracyjnej w okresie pierwszych pięciu lat od dnia wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej spełnienie przez grupę warunków określonych w ustawie. Pomoc finansowa określana była ryczałtowo, uzależniona od udokumentowanych rocznych przychodów ze sprzedaży produktów, z uwagi na które grupa została utworzona i wytworzonych w gospodarstwach jej członków, przy czym pomoc ta nie mogła przekroczyć kosztu założenia grupy i rocznego kosztu jej działalności administracyjnej. Wysokość środków na ten cel określała ustawa budżetowa. Pomocy finansowej udzielała ARiMR, na wniosek grupy, ze środków przyznanych na ten cel w ustawie budżetowej.

Z dniem 1 maja 2004 roku, na skutek podpisania w dniu 16 kwietnia 2003 roku tzw. Traktatu akcesyjnego – Rzeczypospolita Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Konsekwencją powyższego było uznanie zasady pierwszeństwa prawa wspól-

4 Dostępny w Internecie: <http://www.podrb.pl/przedsiebiorczo/1332-grupy-producenckie.html> (data dostępu: 30.09.2016 r.).
5 Dz.U. z 2016 r. poz. 1284.
6 Dz.U. z 2015 r. poz. 349.
7 Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz. 983, z późn. zm.

notowego przed prawem państwa członkowskiego, przy czym zasada ta nie miała charakteru bezwzględnie obowiązującej. Polski Trybunał Konstytucyjny potwierdził, iż o ile prawo wspólnotowe może mieć pierwszeństwo przed ustawami prawa krajowego, o tyle nie oznacza to, że ma automatycznie pierwszeństwo także przed Konstytucją.[8] W ślad za powyższym, w dniu 1 maja 2004 roku weszła w życie ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[9] – która zmieniła źródło finansowania grup producentów rolnych z budżetu krajowego na środki finansowe pochodzące z Unii Europejskiej. Tryb i warunki przyznawania pomocy finansowej zostały określone wprost w treści ustawy. Pomocy finansowej udzielała ARiMR, na wniosek grupy producentów rolnych, ze środków przyznanych na ten cel w budżecie Unii Europejskiej, do wysokości limitu stanowiącego równowartość w złotych kwoty euro określonej w planie na wspieranie grup producentów rolnych. Wspomniana ustawa, przepisem art. 12, uchyliła w ustawie o grupach producentów rolnych i ich związkach artykuły regulujące pomoc finansową grupom, zaznaczając jednocześnie, iż grupy producentów rolnych, które zostały wpisane do rejestru grup do dnia 30 kwietnia 2004 r. otrzymują pomoc finansową na dotychczasowych zasadach.

Kontynuacja wspólnotowej pomocy finansowej grupom producentów rolnych podtrzymana została w ustawie z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.[10] Wskazana regulacja określiła zasady przyznawania pomocy finansowej zgodnie z programem określonym w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).[11] Szczegółowy tryb i warunki przyznawania pomocy finansowej grupom producentów rolnych ustalił Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeniem z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych" objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.[12]

W zakresie obowiązującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów" funkcjonuje rozporządzenie określające szczegółowe warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej z dnia 2 sierpnia 2016 r. Akt powyższy stanowi kontynuację wsparcia finansowego grup w ramach działa-

8 Wyrok TK z dnia 11 maja 2005, Sygn. akt K 18/04.
9 Dz.U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2273, z późn. zm.
10 Dz.U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427, z póź. zm.
11 Dz.Urz. UE L 277 z dnia 21 października 2005 r., s. 1, z późn. zm.
12 Dz.U. z 2007 r. nr 81, poz. 550, z późn. zm.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.25

nia „Grupy producentów rolnych" objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Rozporządzenie uwzględnia szereg zmian legislacyjnych, powstałych na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 11 września 2015 roku o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.[13] Jednocześnie zaproponowane rozwiązanie pozwoliło na dostosowanie się do zasad i warunków udzielania pomocy finansowej grupom producentów rolnych określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

2. Grupa producentów rolnych jako podmiot wsparcia finansowego

Aktualnie, o pomoc finansową z Europejskiego Funduszu Rolnego w ramach działania „tworzenie grup producentów i organizacji producentów", zgodnie z rozporządzeniem z dnia 2 sierpnia 2016 r., mogą ubiegać się grupy producentów rolnych, w skład których wchodzą wyłącznie osoby fizyczne. Wyłączone z prawa składania wniosków są grupy producentów rolnych utworzone w związku z hodowlą drobiu żywego (bez względu na wiek) oraz produkcją mięsa lub jadalnego podrobia drobiowego: świeżego, chłodzonego, mrożonego. § 2 rozporządzenia stanowi swoiste *novum*, ponieważ do tej pory beneficjentami unijnej pomocy finansowej były grupy producentów rolnych, w skład których wchodziły osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Od 19 sierpnia 2016 roku, brzmienie § 2 rozporządzenia jasno obrazuje, iż celem ustawodawcy jest udzielenie pomocy finansowej indywidualnemu producentowi rolnemu rozumianemu jako osoba fizyczna, co stanowi odstąpienie od uregulowań ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności[14] w zakresie definicji legalnej producenta rolnego. W doktrynie prawa zdążono podnieść, iż wprowadzenie takiego rozwiązania z jednej strony skutecznie wyeliminuje podmioty *stricte* nastawione na zysk, z drugiej strony przyjęte rozwiązanie może okazać się krzywdzące wobec rolniczych spółdzielni produkcyjnych, które tworzyły grupy producentów rolnych z rolnikami, bądź innymi RSP.[15]

13 Dz.U. z 2015 r. poz. 1888.
14 Dz.U. z 2004 r. nr 10, poz. 76.
15 A. Suchoń, Grupy i organizacje producentów rolnych wobec wyzwań Wspólnej Polityki 2014-2020, „Studia Iuridica Agraria" 2015, nr XIII.

Pamiętać należy, iż zgodnie z ustawą o grupach producentów rolnych, po jej nowelizacji z dnia 11 września 2015 roku, od dnia 17 listopada 2015 roku za grupę producentów rolnych uznajemy osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne, które w ramach działalności rolniczej prowadzą gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub dział specjalny produkcji rolnej. Przy czym, działalność rolnicza, o której mowa powyżej, oznacza działalność rolniczą w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. c pkt i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. tj. produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich czy utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy, bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję. Producent rolny, aby móc stać się członkiem grupy producentów rolnych, rozumianą powyżej działalność rolniczą musi prowadzić w gospodarstwie rolnym o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowego, stanowiących jego własność lub znajdujących się w jego posiadaniu. Przy czym, ustawodawca ustanowił możliwość posiadania gospodarstwa rolnego nie tylko przez osobę fizyczną, ale także przez osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną, w tym spółkę nieposiadającą osobowości prawnej.

Powyższa analiza przepisów określających legalną, ustawową definicją grupy producentów rolnych zawartą w ustawie o grupach producentów rolnych z dnia 15 września 2000 roku,[16] pozwala na stwierdzenie, iż w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 sierpnia 2016 r. – dokonano dużego zawężenia podmiotowego potencjalnych beneficjentów wsparcia finansowego w ramach działania „tworzenia grup producentów i organizacji producentów". Przypomnieć należy, iż omawiane rozporządzenie stanowi akt wykonawczy do ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego, która wprost w art. 14 stanowi iż: „Pomoc jest przyznawana osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, jeżeli są spełnione warunki przyznania pomocy określone w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1, w przepisach ustawy oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1". Abstrahując zatem od konkretnych warunków, wspomniana ustawa wprost wymienia katalog potencjalnych beneficjentów programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, którymi są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W związku z powyższym, biorąc pod uwagę główny cel utworzenia aktu wykonawczego w postaci rozporządzenia, którym jest wykonanie celów ustawy, dokonany zabieg ogranicze-

16 Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz. 983, z późn. zm.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.25

nia podmiotowego należy ocenić negatywnie, bowiem uniemożliwia on wykorzystanie ustawowo nadanych uprawnień osobom prawnym i jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej.

Dodatkowo, pomoc finansowa objęta Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 ograniczona została w zakresie kręgu potencjalnych beneficjentów – wyłącznie do grup producentów rolnych uznanych nie wcześniej niż w dniu 1 stycznia 2014 roku. Oznacza to zatem, że grupa producentów rolnych zarejestrowana do 31 grudnia 2013 roku, pomimo spełnienia wszystkich warunków formalnych programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, pomocy finansowej nie uzyska. Nadto, wsparcia finansowego nie uzyska grupa producentów rolnych, w skład której wchodzi członek będący już beneficjentem pomocy finansowej z Programu Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013. Powyższa, negatywna przesłanka uzyskania pomocy finansowej, nie jest związana tylko i wyłącznie z dofinansowywaniem grup producentów rolnych. Rozszerza się ona także na inne działania z Europejskiego Funduszu Rolnego, tj. tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw czy zwiększanie wartości dodatniej podstawowej produkcji rolnej i leśnej. Powyższe prowadzi do wniosku, iż wyłączenie możliwości ubiegania się o pomoc finansową przez uznane przed dniem 1 stycznia 2014 roku grupy producentów rolnych uniemożliwia im realizację ustawowo zakreślonych celów, tj. ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych czy rozwijania umiejętności biznesowych, marketingowych oraz organizowania i ułatwiania procesów wprowadzania innowacji, a także ochrony środowiska naturalnego.

Kontynuując, aktualnie pomoc finansowa udzielana w ramach wsparcia „tworzenie grup producentów i organizacji producentów" obwarowana jest szeregiem ograniczeń. Porównując wymogi potencjalnego kontrahenta pomocy finansowej zakreślone we wcześniejszych uregulowaniach, z prawem obecnie obowiązującym, wskazuję, iż jedynym niezmienionym wymogiem wsparcia finansowego pozostaje – obowiązek posiadania numeru identyfikacyjnego nadanego w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.[17] Drugim wymogiem, który został pozostawiony w ramach nowego rozporządzenia, jest obowiązek posiadania siedziby grupy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także prowadzenie na jej terytorium produkcji produktu lub grupy produktów, ze względu na które grupa została uznana – przy czym prowadzenie produkcji obowiązuje każdego z członków tej grupy. Dotychczasowe uregulowania stanowiły jedynie, iż grupa wpisana do rejestru grup producentów rolnych, ma prowadzić działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie precyzując tym samym podmiotu objętego dyspozycją normy.

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

Nowe warunki, niezbędne do uzyskania pomocy finansowej przez grupę producentów rolnych z Europejskiego Funduszu Rolnego wymienione zostały w § 3 rozporządzenia z dnia 2 sierpnia 2016 roku. Zakwalifikować do nich należy:

1. Uznanie grupy producentów rolnych przez właściwego ze względu na miejsce siedziby grupy dyrektora oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego.
2. Działanie grupy jako przedsiębiorcy prowadzącego mikro, małe lub średnie przedsiębiorstwo w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.[18]
3. Sprawdzenie i wykluczenie stanu, w którym w skład grupy wchodzą członkowie będący producentami jednego produktu lub grupy produktów, którzy byli członkami grupy producentów rolnych, utworzonej ze względu na ten sam produkt, którym przyznano i wypłacono pomoc na rozpoczęcie działalności ze środków Unii Europejskiej po dniu 1 maja 2004 r.
4. Spełnienie warunku, przez każdego z członków grupy producentów rolnych, polegającego na:
   a. Przyznaniu płatności na podstawie przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w roku uznania grupy lub przynajmniej raz w ciągu ostatnich 2 lat poprzedzających rok uznania grupy – w przypadku grupy uznanej ze względu na produkt lub grupę produktów roślinnych, z wyłączeniem producentów prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, lub,
   b. Posiadaniu zwierząt gospodarskich objętych obowiązkiem zgłoszenia do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych i siedzib stad tych zwierząt, ze względu na które grupa została uznana, przynajmniej w roku poprzedzającym rok uznania grupy, lub,
   c. Prowadzeniu działów specjalnych produkcji rolnej przynajmniej w roku poprzedzającym rok uznania grupy – w przypadku grupy uznanej ze względu na produkt lub grupę produktów w ramach działu specjalnego produkcji rolnej, lub,
   d. Prowadzeniu produkcji produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupa została uznana, innych niż produkty lub grupy produktów wymienione w lit. a i b, oraz produkty lub grupy produktów w ramach działu specjalnego produkcji rolnej, przynajmniej w roku poprzedzającym rok uznania grupy.

18 Dz.Urz. UE L 187 z dnia 26 czerwca 2014 r., s. 1.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.25

Dokonując analizy nowych przepisów prawnych określających uprawnionego do wsparcia finansowego przyznawanego w ramach działania „tworzenia grup producentów i organizacji producentów" podkreślić należy, iż wsparcie skierowano do indywidualnych osób fizycznych, będących producentami rolnymi, współdziałających razem w ramach sformalizowanej grupy. Ustawodawca dofinansowuje podmioty działające zgodnie z planem biznesowym, które dążą do realizacji wspólnej polityki rolnej poprzez zwiększenie konkurencyjności czy wprowadzenie innowacyjności. Preferowaną grupą producentów rolnych – w świetle nowego brzmienia rozporządzenia – staje się instytucja, w składzie której poszczególni członkowie grupy producentów rolnych nigdy nie korzystali przy rozpoczęciu działalności ze środków Unii Europejskiej po dniu 1 maja 2004 r.

Zaznaczenia wymaga, że wszystkie wskazane w § 3 rozporządzenia wymogi muszą obligatoryjnie zostać spełnione przez potencjalnych beneficjentów wsparcia finansowego. Wniosek powyższy wyciągnąć należy wprost z konstrukcji przepisu. Wyjątkiem, od powyższej zasady, jest § 3 ust. 5 rozporządzenia, zgodnie z którym ustawodawca zastosował łącznik „lub", co wskazuje na możliwość wyboru określonego kryterium.

3. Składanie wniosków o udzielenie wsparcia finansowego

Na podstawie art. 5 ust. 3 w zw. z art. 6 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pełni funkcję agencji płatniczej w zakresie przyznawania, wypłaty i zwrotu pomocy finansowej. ARiMR przede wszystkim przyjmuje walor instytucji pośredniczącej pomiędzy beneficjentem pomocy unijnej a instytucją zarządzającą wspieranie rozwoju obszarów wiejskich w ramach programu, tj. ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi. Nadto, ustawowym[19] zadaniem ARiMR jest wspieranie powstawania i rozwoju grup producentów rolnych i ich związków.

Wniosek o przyznanie pomocy finansowej grupa producentów rolnych składa do dyrektora oddziału regionalnego ARiMR właściwego ze względu na siedzibę grupy. W strukturze Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydzieliła Centralę, 16 Oddziałów Regionalnych oraz 314 Biur Powiatowych.[20] Wniosek o przyznanie pomocy złożony przesyłką rejestrowaną nadaną w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe[21] najpóźniej w dniu zakończenia terminu składania wniosków, podle-

19 Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Dz.U. z 2016 r. poz. 1512 j.t. z dnia 20 września 2016 r.
20 Dostępny w Internecie: < http://www.arimr.gov.pl/o-arimr/oddzialy-regionalne.html> (data dostępu: 29.09.2016 r.).
21 Dz.U. z 2016 r. poz. 1113.

ga rozpatrzeniu, jeżeli wpłynie do oddziału regionalnego Agencji najpóźniej 30 dnia od dnia upływu tego terminu.

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podaje do publicznej wiadomości na stronie internetowej administrowanej przez ARiMR, co najmniej w jednym dzienniku o zasięgu krajowym oraz w siedzibie Centrali Agencji i oddziałów regionalnych Agencji, ogłoszenie o naborze wniosków o przyznanie pomocy, nie później niż 30 dni przed dniem planowanego rozpoczęcia terminu składania tych wniosków. Ogłoszenie Prezesa ARiMR zawiera wskazanie dnia rozpoczęcia oraz dnia zakończenia terminu składania wniosków o przyznanie pomocy, przy czym zakreślony termin nie może być krótszy niż 30 dni oraz dłuższy niż 60 dni. W okresie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich możliwe jest jednokrotne złożenie wniosku, w terminach od dnia uznania grupy do ostatniego dnia terminu wskazanego przez Prezesa ARiMR.

Dnia 30 sierpnia 2016 roku, na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 sierpnia 2016 r., Prezes ARiMR podał do publicznej wiadomości termin pierwszego naboru wniosków, który został ogłoszony w okresie od dnia 30 września do dnia 28 listopada 2016 r.[22]

Wniosek o przyznanie pomocy finansowej udzielanej w ramach wsparcia „tworzenie grup producentów i organizacji producentów" składany jest przez beneficjentów na formularzu. ARiMR udostępnia formularz wniosku o przyznanie pomocy, formularz wniosku o płatność oraz wzory oświadczeń dołączanych do wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność, nie później niż od dnia podania do publicznej wiadomości ogłoszenia Prezesa ARiMR o naborze wniosków o przyznanie pomocy.

Na skutek wejścia w życie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, liczba załączników do przedmiotowego wniosku wzrosła kilkukrotnie. Obligatoryjną treść wniosku stanowią informacje doprecyzowujące dane grupy producentów rolnych, tj. numer identyfikacyjny, nazwa i siedziba grupy, dane osób upoważnionych do reprezentowania, data i numer decyzji o wpisaniu grupy do rejestru[23] oraz nazwa produktu lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona. Rozporządzenie w § 6 wskazuje wprost listę niezbędnych załączników wniosku, przy czym *novum* stanowi szereg oświadczeń grupy, w tym:

22 Dostępny w Internecie: <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2014-2020/tworzenie-grup-producentow-i-organizacji-producentow-dzialanie-9-prow-2014-2020.html> (data dostępu: 05.10.2016 r.).

23 M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Odmowa stwierdzenia spełnienia warunków wpisu i dokonania wpisu do rejestru grup producentów rolnych, [w:] Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego, Warszawa 2011, s. 361.

DOI: 10.15290/sia.2016.14.25

1) oświadczenie o planowanej, w każdym z pierwszych 5 lat po uznaniu, wielkości i wartości przychodów ze sprzedaży produktu lub grupy produktów, ze względu na które grupa została uznana, wytworzonych przez jej członków;
2) oświadczenie beneficjenta o planowanej, w kolejnych latach realizacji planu biznesowego, wielkości i wartości przychodów ze sprzedaży produktu lub grupy produktów, ze względu na które został uznany i wytworzonych przez jego członków;
3) oświadczenie grupy oraz jej członków dotyczące spełniania warunków, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 4, 5 i 7 rozporządzenia, a w przypadku grupy utworzonej ze względu na grupę produktów „Ziarno zbóż lub nasiona roślin oleistych", o której mowa w § 3 ust. 4, również o spełnianiu warunku, o którym mowa w § 3 ust. 4;
4) oświadczenie grupy, że prowadzi jedno z przedsiębiorstw określonych w załączniku I rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym, sporządzone na formularzu udostępnionym przez Agencję;
5) oświadczenie beneficjenta, złożone na podstawie danych rzeczywistych za pełny okres obrachunkowy, potwierdzające, że prowadzi jedno z przedsiębiorstw, o których mowa w załączniku I do rozporządzenia nr 651/2014, sporządzone na formularzu udostępnionym przez Agencję wraz z dokumentami potwierdzającymi ten fakt, za pierwszy rok działalności – w przypadku braku tego potwierdzenia na etapie przyznania pomocy finansowej;
6) oświadczenie grupy, że znane są jej ustawowe obowiązki związane z prowadzeniem, rozliczeniem i postępowaniem kontrolnym udzielonej pomocy finansowej.

Biorąc pod uwagę formę przekazywania i udostępniania informacji, do której grupy producentów rolnych zostały zobligowane – mowa tutaj o oświadczeniach – zastanawiające jest, jak w zakresie składanych oświadczeń kreuje się odpowiedzialność karna składającego oświadczenie? Art. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich,[24] stanowi, iż: „z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1, do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego,[25] chyba że ustawa stanowi inaczej". Dodatkowo, art. 26 ww. ustawy wskazuje wprost, że do działań i poddziałań, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. a, pkt 6 lit. a-c i e oraz pkt 8-12, stosowane są przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z powyższą analizą przepisów, podstaw odpo-

24 Dz.U. z 2015 r. poz. 349 i 1888 , z późn. zm.
25 Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.

wiedzialności karnej składającego oświadczenia wobec organu państwowego upatrywać należy na gruncie przepisów prawa administracyjnego. Art. 75 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, iż w sytuacji jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. O okoliczności tej należy jednak wnioskodawcę pouczyć na podstawie art. 83 § 3 k.p.a. W praktyce pracownicy ARiMR nie pouczają potencjalnych beneficjentów ustnie o odpowiedzialności karnej za fałszywe złożenie oświadczenia woli. Rozwiązaniem, które przyjęto jest klauzula zawarta w formularzu wniosku o przyznaniu pomocy finansowej, o następującej treści: „informacje zawarte we wniosku oraz w jego załącznikach są prawdziwe i zgodne ze stanem prawnym i faktycznym, znane mi są skutki składania fałszywych oświadczeń, wynikające z art. 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.[26]" Wprowadzone rozwiązanie ma na celu uniknięcie przekazania środków finansowych do rąk osób nieodpowiednich, tj. nie związanych z produkcją rolniczą, które nie rokują i nie dają podstaw do realizacji celów wspólnej polityki rolnej. Konstrukcja pouczenia o odpowiedzialności karnej zawarta w treści formularza udostępnionego przez ARiMR na oficjalnej stronie internetowej czy w terenowych placówkach organu, daje możliwość zapoznania się z treścią wniosku, co w konsekwencji ma na celu niwelację wyłudzeń finansowych podejmowanych przez fikcyjnych producentów rolnych.

4. Załatwianie spraw o przyznanie pomocy grupom producentów rolnych

W świetle obowiązujących przepisów, pomoc finansowa z Europejskiego Funduszu Rolnego przysługuje według kolejności ustalonej przez ARiMR przy zastosowaniu kryteriów wyboru operacji. O kolejności przysługiwania pomocy na działanie „tworzenie grup producentów i organizacji producentów" decyduje suma uzyskanych punktów. Punkty przyznaje dyrektor właściwego oddziału regionalnego ARiMR. Jak wynika wprost z rozporządzenia – w pierwszej kolejności pomoc przysługuje grupom, które uzyskały największą liczbę punktów, przy czym ustawodawca wskazał minimalny próg punktowy, który wynosi 3 punkty. Wniosek grupy producentów rolnych uzyskujący mniej niż minimalną liczbę punktów, nie podlega dalszej weryfikacji, konsekwencją czego dyrektor oddziału regionalnego ARiMR, w drodze decyzji, odmówi przyznania pomocy. Decyzję o takiej samej treści wyda,

26 Dostępny w internecie:<http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/wnioski/PROW_2014_2020/Dzialanie_9_Tworzenie_grup_producentow_i_organizacji_producentow/W_1_327_Wniosek_pomoc_GPR_wer2016_08_26.pdfl> (data dostępu: 05.10.2016 r.).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.25

w przypadku stwierdzenia barku obligatoryjnych wymagań wniosku wskazanych w § 2 lub § 3 rozporządzenia.

Punktowane kryteria, od których uzależniona jest kolejność przyznawania dofinansowania pieniężnego na rzecz grup producentów rolnych, wskazane są wprost w § 7 ust. 2 rozporządzenia. Dokonując analizy wprowadzonych kryteriów, stwierdzić należy, iż ustawodawca konsekwentnie poprzez instytucję grup producentów rolnych próbuje wpłynąć na strukturę gospodarstw rolnych w Polsce, dążąc do zmniejszenia ich rozdrobnienia, przyznając większą punktację grupie liczącej co najmniej 10 członków – przyznaje 4 punkty, a za każdego kolejnego członka grupy – przyznaje 0,2 punktu. Dodatkowo, jeżeli siedziba grupy znajduje się w powiecie o wysokim rozdrobnieniu agrarnym, w którym udział gospodarstw rolnych, według danych Głównego Urzędu Statystycznego pochodzących z powszechnego spisu rolnego przeprowadzonego w 2010 r., publikowanych na stronie Głównego Urzędu Statystycznego, w przedziale obszarowym 1-15 ha stanowi powyżej 75% powierzchni użytków rolnych gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha w powiecie – ARiMR przyznaje 3 punkty; powyżej 50% do 75% powierzchni użytków rolnych gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha w powiecie – ARiMR przyznaje 2 punkty; od 25% do 50% powierzchni użytków rolnych gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha w powiecie – ARiMR przyznaje 1 punkt. Kolejnym celem wprowadzonych zmian jest poprawa konkurencyjności producentów rolnych na rynku zbytu, przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego. Jeżeli bowiem w planie biznesowym są planowane inwestycje przyczyniające się do innowacyjności – przez wprowadzenie nowych zasad produkcji, procesu lub technologii, odmiennych od obecnie stosowanych, lub zmiana obecnie stosowanych technologii – ARiMR przyznaje beneficjentowi 5 punktów. Identyczną liczbę punktów uzyska grupa producentów rolnych, która w planie biznesowym przeciwdziała zmianom klimatu lub ochrony środowiska – przez stosowanie maszyn, urządzeń, sprzętu lub technologii, ograniczających niekorzystne oddziaływanie na środowisko naturalne lub rozwiązań ograniczających zużycie zasobów, w szczególności wody lub energii. Preferowaną przez ustawodawcę formą prawną prowadzenia grupy producentów rolnych jest spółdzielnia[27] – ARiMR przyznaje 5 punktów, nie nadając jednocześnie dodatkowej punktacji innym formom prawnym przewidzianym prawem. Niemniej, wskazane kryterium wiąże się jedynie z popularyzacją określonej formy prawnej prowadzenia działalności rolniczej dla grup producentów rolnych. Tak przyjęte rozwiązanie zadziwia, biorąc pod uwagę nowe uregulowania prawne w zakresie zmian ustroju rolnego, które weszły w życie w kwietniu 2016 r. Nowe brzmienie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 roku[28]

27 D. Łobos-Kotowska, Prawna forma organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych, „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III.

28 Dz.U. z 2012 r., poz. 803.

pozbawia spółdzielnie produkcji rolnej prawa pierwokupu nieruchomości rolnej sprzedawanej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja, pozostawiając takie uprawnienie wyłącznie nabywcy prowadzącemu gospodarstwo rodzinne. Co więcej, nowa ustawa wyłączyła przepisy umożliwiające niestosowanie procedury pierwokupu w stosunku do sprzedaży nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni bądź na rzecz spółdzielni produkcji rolnej. Jak wynika z danych statystycznych, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. w rejestrach prowadzonych przez marszałków województw wpisanych było 1 351 grup producentów rolnych, z czego 65% prowadzi działalność jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, 31% w formie spółdzielni, 3% jako zrzeszenia, a 1% w formie stowarzyszenia.[29] Liczba grup producentów rolnych w Polsce wzrasta, jest to konsekwencja popularyzacji tej instytucji przez samorządy rolnicze, instytucje i organy związane z rolnictwem oraz przez samych członków grup producentów rolnych. Podkreślić jednak należy, iż zmiany zachodzące w naszym rolnictwie mają charakter ewolucyjny i uzależnione są w dużej mierze od mechanizmów finansowych, które aktualnie, konsekwentnie są przez Unię Europejską obostrzane. Ustanowione prawem kontrole, nadzór, ograniczenia, kary finansowe – w sposób jednoznaczny wpływają na zmniejszenie zainteresowania producentów rolnych w zakresie współdziałania przy prowadzeniu działalności rolniczej, toteż przyrost liczby grup producentów rolnych w Polsce nie jest duży.

5. Decyzja o przyznaniu pomocy finansowej oraz decyzja o wypłacie pomocy udzielonej grupom producentów rolnych

Wydanie decyzji w sprawie przyznania pomocy finansowej grupie producentów rolnych w ramach wspólnej polityki rolnej poprzedzone jest ustaleniem przez Prezesa ARiMR kolejności przysługiwania pomocy – w terminie 90 dni od dnia, w którym upłynął termin składania wniosków. W dalszej kolejności Prezes ARiMR, w terminie 7 dni od dnia ustalenia kolejności przysługiwania pomocy, upublicznia tę informację na stronie internetowej administrowanej przez ARiMR. Po 60 dniach liczonych od upływu wskazanego powyżej terminu, dyrektor oddziału regionalnego ARiMR wydaje decyzję w sprawie przyznania pomocy.

Decyzja w sprawie przyznania pomocy finansowej grupie producentów rolnych ma charakter administracyjno-prawny. Powyższe wynika wprost z art. 26 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r., zgodnie z którym do działań polegających na tworzeniu grup producentów i organizacji producentów stosowane są przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Poza obligatoryjnymi elementami decyzji administracyjnej określonymi w art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego, decyzja

29 Dostępny w Internecie:<http://ksow.pl/grupy-producentow-rolnych/warto-wiedziec.html> (data dostępu: 10.10.2016 r.).

DOI: 10.15290/sia.2016.14.25

zawiera pouczenie, zgodnie z którym pomoc finansowa wypłacana jest na wniosek o płatność.

Pomoc finansowa przyznana grupom producentów rolnych wypłacana jest w formie rocznych płatności i obejmuje okresy kolejnych 12 miesięcy prowadzenia działalności przez beneficjenta, licząc od dnia następującego po dniu wydania decyzji o uznaniu. Wniosek o płatność składa się do dyrektora oddziału regionalnego ARiMR właściwego ze względu na siedzibę, w terminie 60 dni od dnia zakończenia każdego kolejnego okresu prowadzenia działalności przez beneficjenta. Ważne jest, ażeby przestrzegać dat składania wniosków; beneficjent, który nie złoży wniosku o płatność za dany okres prowadzenia działalności w określonym czasie, nie może ubiegać się o płatność za ten sam okres w kolejnych latach. Decyzja administracyjna o wypłacie pomocy jest wydawana w terminie 60 dni od skutecznego złożenia wniosku o płatność (szereg załączników wniosku określa § 12 rozporządzenia), przy czym wypłata środków finansowych następuje w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Rozporządzenie przewiduje możliwość wcześniejszego przelewu pomocy finansowej na rzecz beneficjenta, zwane wyprzedzaniem finansującym. Grupa producentów może złożyć wniosek w oddziale regionalnym ARiMR, w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja przyznająca grupie pomoc finansową stała się ostateczna. Kwota wyprzedzającego finansowania będzie przez ARiMR rozliczana, potrącana w ramach składanych przez grupę wniosków o płatność.[30]

Przyznana pomoc finansowa w ramach instrumentów wsparcia grup producentów rolnych w ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020 będzie realizowana w formie rocznych płatności przez okres pierwszych pięciu lat. § 14 rozporządzenia jasno stanowi, że: „wysokość pomocy w danym roku prowadzenia działalności przez beneficjenta ustala się na podstawie wartości udokumentowanych rocznych przychodów netto ze sprzedaży produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupa została uznana" oraz z analogicznej sprzedaży produktów przetworzonych objętych załącznikiem I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, z wyłączeniem sprzedaży produktów na rzecz członków beneficjenta, współmałżonków członków beneficjenta oraz na rzecz podmiotów powiązanych kapitałowo lub osobowo w sposób bezpośredni lub pośredni z członkiem beneficjenta lub jego współmałżonkiem. Wysokość przyznanego wsparcia finansowego, na zasadach określonych powyżej, wynosić będzie:

1) w pierwszym roku – 10% przychodów netto,
2) w drugim roku – 8% przychodów netto,
3) w trzecim roku – 6% przychodów netto,

30 Dostępny w Internecie:< www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2014-2020/tworzenie-grup-producentow-i-organizacji-producentow-dzialanie-9-prow-2014-2020.html> (data dostępu: 10.10.2016 r.).

4) w czwartym roku – 5% przychodów netto,
5) w piątym roku – 4% przychodów netto, przy czym wypłata ostatniej raty wsparcia nastąpi po potwierdzeniu przez ARiMR prawidłowej realizacji planu biznesowego zatwierdzonego zgodnie z ustawą z dnia 15 września 2000 r.

Z pomocy określonej w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów" – grupa będzie mogła skorzystać tylko raz w okresie swojej działalności.

6. Wnioski

Pomoc finansowa uregulowana w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów", w porównaniu do poprzedzających rozwiązań prawnych – uległa pozornie drobnej modyfikacji. Dokonane zmiany mogą mieć jednak istotne, realne konsekwencje wpływające na liczbę grup producentów rolnych zakładanych w przyszłości, a także na utrzymanie grup już funkcjonujących. Zmiany polegające na doprecyzowaniu warunków przyznania pomocy finansowej posiadają w porównaniu do dotychczas obowiązujących przepisów – zaostrzony charakter. Po 15 latach udzielania bezpośredniej pomocy finansowej, nasz ustawodawca sformalizował proces udzielania pomocy finansowej grupom, kładąc nacisk na sprawdzenie, gdzie rzeczywiście lokowane będą pieniądze z udzielonej pomocy. Odszedł tym samym od prawdy formalnej, przedstawianej w postaci dokumentacji, a skupił się na realnym wpływie dofinansowań unijnych na gałąź gospodarki, jaką jest rolnictwo. Założeniem ustawodawcy jest ulokowanie środków pieniężnych w rękach producenta rolnego, który jest tylko osobą fizyczną. Nowe uregulowania, wyłączające osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej z systemu pomocy finansowej w ramach grupy producentów rolnych mogą zmniejszyć liczbę potencjalnych beneficjentów. Niemniej rozwiązania powyższe były konieczne, aby pomoc finansowa trafiała do osób rzeczywiście prowadzących rodzinne gospodarstwa rolne, potrzebujących poprawy sytuacji ekonomicznej. Obecnie obowiązujące warunki i kryteria pomocy finansowej stanowią konsekwencję realizacji celów, jakie postawiono grupom producentów rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020; mowa tutaj o efektywności produkcji oraz jej konkurencyjności, wspieraniu działalności rolniczej metodami przyjaznymi środowisku oraz zrównoważony rozwój terytorialny poprzez wspieranie zatrudnienia na terenach wiejskich. Instytucja pomocy finansowej udzielanej

DOI: 10.15290/sia.2016.14.25

grupom producentów rolnych, w obowiązującej formie, ma zachęcić także producentów rolnych do zmiany struktur gospodarstw rolnych (odejście od nieefektywnych, rozdrobnionych gospodarstw rolnych), umożliwić im innowacyjne prowadzenie działalności rolniczej, przy pełnym uświadamianiu o koniecznym uszanowaniu i ochronie środowiska naturalnego. Tak skonstruowane cele pomocy finansowej odczytywać można jako zamierzone działanie ustawodawcy, dążącego do kształtowania ustroju rolnego naszego kraju. Oczywistym jest bowiem, że rozdrobnienie agrarne gospodarstw rolnych wciąż pozostaje kluczowym problemem rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce.[31] Przyznanie pomocy finansowej grupom producentów rolnych składających się z osób fizycznych miało na celu rozpoczęcie zmian strukturalnych od gospodarstw najmniejszych. Pomoc finansowa skierowana wyłącznie do osób fizycznych współpracujących przy wspólnym prowadzeniu działalności rolniczej mogłaby wpłynąć na profesjonalizm podmiotu prowadzącego produkcję, sformalizowanie procesu wytwarzania produktu, centralizację sprzedaży produktu czy poprawę efektywności prowadzenia gospodarstw rolnych. Z dokonanych zmian legislacyjnych wywnioskować należy, iż polski ustawodawca pośrednio dąży do zmiany charakteru producenta rolnego, wymagając od niego realizacji cech *stricte* przypisanych rolnikom prowadzącym gospodarstwa rodzinne, eliminując jednocześnie podmioty nastawione głównie na zysk.

31 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, druk sejmowy nr 3836.

NEW CONDITIONS FOR GRANTING FINANCIAL SUPPORT GROUPS OF AGRICULTURAL PRODUCERS UNDER THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

Keywords: Group of agricultural producers, agricultural activity, Common Agricultural Policy

Group of agricultural producers in the EU legislation is the preferred form of running an agricultural activity. The European Union in order to encourage individual farmers to cooperate within a group of agricultural producers introduced a number of incentive instruments, including a system of direct financial assistance to the group. Financial support from the European Union financial resources groups of agricultural producers receive from May 01st, 2004. Currently, the procedure and conditions for financial assistance granted to groups under the Common Agricultural Policy for the years 2014-2020 were largely modified. The above mentioned changes become effective from August 19th, 2016 and are strictly connected with the entry into force of the Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development dated August 02nd, 2016 On Detailed Conditions and Procedure for Granting Payment and Reimbursement of Financial Aid under the Action: „Setting up Producer Groups and Producer Organizations". Under the new rules, financial assistance from the European Union may only receive a group of agricultural producers consisting solely of individuals. The legislator therefore limits the number of potential beneficiaries of aid excluding legal persons and organizational units without legal personality and with legal capacity. Moreover, financial aid would not be granted to a group of agricultural producers which had already received financial assistance from the EU budget funds. In addition, the legislator in the new Regulation introduced a number of criteria on which basis depends the order of granting financial aid. The analysis of the above criteria leads to the conclusion that the financial assistance is directed to the agricultural producer groups operating in the form of a cooperative, including at least 10 members, at the area with high agrarian fragmentation.

Bibliografia:

Gruszewski T.M., Bojar W., Rola grup producentów rolnych w powstawaniu klastrów na terenach wiejskich. Klastry jako narzędzia lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego, Lublin 2006.

Jurcewicz A., Popardowski P., Zięba P., Prawne podstawy wspólnej polityki rolnej, [w] Prawo i polityka Unii Europejskiej, A. Jurcewicz (red.), Warszawa 2010.

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

DOI: 10.15290/sia.2016.14.25

Łobos-Kotowska D., Prawna forma organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych, „Studia Iuridica Agraria" 2002, t. III.

Prutis S., Formy organizacyjno-prawne współdziałania producentów rolnych, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo Rolne, Warszawa 2015.

Stahl M., Jaworska-Dębska B., Odmowa stwierdzenia spełnienia warunków wpisu i dokonania wpisu do rejestru grup producentów rolnych, [w:] Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego, Warszawa 2011.

Suchoń A., Grupy i organizacje producentów rolnych wobec wyzwań Wspólnej Polityki 2014-2020, „Studia Iuridica Agraria" 2015, nr XIII.