



**Polskie prawo rolne
u progu
Unii Europejskiej**

**POLSKIE PRAWO ROLNE
U PROGU
UNII EUROPEJSKIEJ**

POLSKIE PRAWO ROLNE U PROGU UNII EUROPEJSKIEJ

Praca zbiorowa pod redakcją Stanisława Prutisa



Temida 2

Białystok 1998

© Copyright by Temida 2
Białystok 1998

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



242627

ISBN 83-86137-51-7

Opracowanie graficzne okładki:
Jerzy Banasiuk, Krzysztof Kruszewski

Układ typograficzny:
Krzysztof Kruszewski

BIBLIOTEKA GŁÓWNA
Uniwersytetu w Białymstoku



FUW0059545

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

Druk: ORTHDRUK, Białystok, tel. 422-517

J-98/98p

Spis treści

Od Redaktora	9
---------------------------	---

Część I Z TEORII PRAWA ROLNEGO

<i>Aleksander Lichorowicz</i> Ewolucja definicji prawa rolnego w ujęciu prawnoporównawczym	13
<i>Roman Budzinowski</i> Czynniki rozwoju prawa rolnego	29

Część II INTEGRACJA POLSKIEGO ROLNICTWA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

<i>Paweł Czechowski</i> Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską	43
<i>Andrzej Stelmachowski</i> Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat)	61
<i>Alina Jurcewicz</i> Uwagi dotyczące integralności i granic wspólnej polityki rolnej	69
<i>Elżbieta Tomkiewicz</i> Kompetencje władz narodowych do stanowienia prawa w zakresie wspólnych organizacji rynkowych (w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości)	85
<i>Barbara Kozłowska</i> Reprezentacja zawodowa rolników na forum Wspólnoty Europejskiej	95

Część III
GOSPODARSTWO ROLNE

<i>Teresa Kurowska</i> Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru	109
<i>Krystyna Stefańska</i> Problem struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych w prawnej regulacji okresu transformacji ustrojowej	119
<i>Elżbieta Kremer</i> Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego - zakres ochrony ubezpieczeniowej	139

Część IV
PRZEKSZTAŁCENIA WŁASNOŚCIOWE
I GOSPODARKA GRUNTAMI

<i>Beata Jeżyńska, Aleksander Oleszko, Maria Szewczyk</i> Zwrot nieruchomości (gospodarstw) rolnych. Uwagi na tle reprivatyzacji własności rolniczej	151
<i>Stanisław Prutis</i> Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego - 5 lat doświadczeń	167
<i>Zygmunt Truskiewicz</i> Gospodarowanie gruntami rolnymi i leśnymi stanowiącymi własność gmin	181
<i>Marek Stańko</i> Wpływ ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wykonywanie własności rolniczej	199

Część V
OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH
I OCHRONA ŚRODOWISKA

<i>Janina Ciechanowicz</i> Prawna ochrona gruntów rolnych w Polsce	213
--	-----

Dominik Kurowski, Andrzej Zieliński
Produkcja rolna a prawna ochrona środowiska225

Monika Król
Regulacje prawne ekologicznych podstaw ochrony powierzchni ziemi.....241

Część VI

GŁOSY W DYSKUSJI I KOMUNIKATY

Józef Paliwoda
Głos w dyskusji na zjeździe katedr i zakładów prawa rolnego.....261

Dorota Łobos
Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich
oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich
Wspólnot Europejskich.....267

Magdalena Wysogłąd
Kredyt rolny jako prawny instrument zmian strukturalnych w rolnictwie.....273

Część VII

POLSKIE STOWARZYSZENIE PRAWNIKÓW AGRARYSTÓW

Polskie Stowarzyszenie Prawników Agrarystów289

Od Redaktora

Prezentowana publikacja stanowi dorobek naukowy ogólnopolskiego zjazdu **Katedr i Zakładów Prawa Rolnego**, którego organizatorem - w dniach 16-19 września 1997 roku - był Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. W czasie obrad ogłoszono 12 referatów i koreferatów; nadto złożono do druku 8 referatów, głosów w dyskusji i komunikatów.

Tematyka konferencji nie była jednorodna lecz, przy swoim zróżnicowaniu, odzwierciedlała główne nurty badawcze polskiego prawa rolnego znajdującego się u progu Unii Europejskiej.

Nurt badań nad rozwojem **teorii prawa rolnego** reprezentowały prace poświęcone definiowaniu prawa rolnego w ujęciu prawnoporównawczym (A. Lichorowicz) oraz czynnikom rozwoju tej gałęzi prawa (R. Budzinowski).

Dominujące miejsce w pracach badawczych zajmuje obecnie **integracja polskiego rolnictwa z Unią Europejską**, co znalazło swój wyraz w programie konferencji. Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (referat P. Czechowskiego i koreferat A. Stelmachowskiego) stanowiły wiodący temat obrad, uzupełniony opracowaniami na temat szczegółowych zagadnień wspólnej polityki rolnej (A. Jurcewicz, E. Tomkiewicz, B. Kozłowska).

Kolejny nurt badań dotyczył **gospodarstwa rolnego** jako podstawowej jednostki wytwórczej w rolnictwie, a jednocześnie podstawowej kategorii konstrukcyjno - pojęciowej prawa rolnego. Dyskutowano nad dylematem: gospodarstwo rodzinne, czy gospodarstwo rozwojowe (referat T. Kurowskiej) oraz nad kształtowaniem struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych w okresie transformacji ustrojowej (K. Stefańska). Do tego nurtu badań zaliczyć można również rozważania na temat ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego (E. Kremer).

Przekształcenia własnościowe i gospodarka gruntami stanowią tradycyjny nurt badań prawa rolnego. W jego ramach dyskutowano nad problemami restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego (referat S. Prutisa). W tym nurcie badawczym mieszczą się również problemy reprivatyzacji własności rolniczej (B. Jeżyńska, A. Oleszko, M. Szewczyk), a także problemy wykonywania rolniczej własności komunalnej (Z. Truszkiewicz), determinowane ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego (M. Stańko).

Ochrona gruntów rolnych i ochrona środowiska stanowią wciąż aktualny przedmiot zainteresowań doktryny prawa rolnego. Zaprezentowane opracowania

ukazują relacje pomiędzy produkcją rolną a prawną ochroną środowiska (D. Kurowski, A. Zieliński), omawiają zasady prawnej ochrony gruntów rolnych (J. Ciechanowicz) oraz regulacje prawne ekologicznych podstaw ochrony powierzchni ziemi (M. Król).

Problemy integracji polskiego rolnictwa z Unią Europejską stanowiły główny temat obrad zjazdu. Nadto znakomita większość opracowań przedstawiając obowiązujące, polskie rozwiązania prawne zawiera odniesienia do standardów stosowanych w krajach Unii, stąd też uzasadnienie tytułu pracy zbiorowej: Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej.

Prócz dorobku naukowego efektem zjazdu katedr było pogłębienie integracji środowiska prawników - agrarystów, czego formalnym wyrazem jest utworzenie Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów. Dokumenty konstytuujące byt prawny Stowarzyszenia przedstawia ostatnia część publikacji.

Serdecznie dziękuję Autorom publikacji i wszystkim Uczestnikom zjazdu, szczególnie zaś Szanownym Profesorom Seniorom - Józefowi Paliwodzie, Wiktorowi Pawlakowi i Andrzejowi Stelmachowskiemu, za atmosferę twórczej, przyjacielskiej współpracy.

Stanisław Prutis

Część I

**Z teorii
prawa rolnego**

EWOLUCJA DEFINICJI PRAWA ROLNEGO W UJĘCIU PRAWNOPORÓWNAWCZYM

Wydaje się, że **conditio sine qua non** możliwości spojrzenia z pewnej perspektywy na polską definicję prawa rolnego, możliwości wyrobienia sobie zdania co do jej braków czy też kierunków, w których powinny pójść ewentualne zmiany jest podjęcie próby przyjrzenia się kilku definicjom prawa rolnego najpowszechniej akceptowanym w doktrynie europejskiej.

Doktryna prawa rolnego w Europie zachodniej rozwinęła się wcześniej niż w Polsce i ma też, przynajmniej w niektórych krajach, znacznieszy dorobek. Stąd rozpoczniemy nasz przegląd od krajów, których nauka miała największy wpływ na rozwój doktryny prawa rolnego.

A. Włochy

Wpływ na najwcześniejsze wyodrębnienie się doktryny prawa rolnego we Włoszech miał fakt, iż oba pochodzące z XIX w. włoskie kodeksy cywilne (1804, 1865), oparte w znacznej mierze na Kodeksie Napoleona¹, zawierały bogate, bardzo rozwinięte przepisy dotyczące własności i korzystania z ziemi (contratti agrari)². Osadziło to od początku włoskie prawo rolne głęboko, chyba najgłębiej w Europie, w sferze prawa cywilnego. Stąd pierwsza, najwcześniejsza włoska szkoła prawa rolnego zwana formalno-jurydyczną założona przez A. Arcanelli, a której rozkwit łączy się z nazwiskiem znanego cywilisty E. Bassanelli³ negowała odrębność prawa rolnego. Traktowała je ona w pierwszym rzędzie, jakkolwiek nie wyłącznie, jako gałąź prawa cywilnego zawierającą, normy szczególnie odnoszące się do rolnictwa a zwłaszcza rolniczego korzystania z ziemi.

Najbardziej klasyczne są tu sformułowania A. Archangelli i E. Bassanelli, którzy przez prawo rolne rozumieli ogół norm regulujących stosunki prawne do-

1. Por. E. Romagnoli: Diritto agrario (w:) Digesto Civile, T. VI, Torino 1990, s.14.

2. Por. M. Tamponi: Il cammino del diritto agrario: (w:) pracy zbiorowej: Nascita e sviluppo di diritto agrario, Pisa 1992, s. 35.

3. N. Irti: Le due scuole del diritto agrario, Rivista di Diritto Agrario nr 1/1975.

tyczące rolnictwa.⁴ Szkoła ta, która swój rozkwit przeżywała w okresie międzywojennym, straciła aktualnie znaczenie. Ostatnio, w miarę moich wiadomości, wyraz jej poglądom dał N. Irti.⁵

Znacznie większy wpływ na rozwój doktryny włoskiego prawa rolnego, i to po dzień dzisiejszy, miała szkoła założona przez G. Bolla - tzw. szkoła techniczno-ekonomiczna. G. Bolla odstąpił od stricte dogmatyczno-cywilistycznego ujmowania prawa rolnego wprowadzając do swych badań elementy ekonomiczne, prawno-porównawcze, socjologiczne a także historyczne.⁶

Otóż G. Bolla rozumiał prawo rolne jako *ius proprium* rolnictwa, jako zespół norm prawnych zawierających unormowania specyficzne dla rolnictwa. Nie chodziło mu natomiast, jak szkole formalno-jurydycznej, o ogół norm prawnych dotyczących rolnictwa lecz o rozwiązania i instytucje specyficzne tylko dla rolnictwa. Logiczną konsekwencją takiego ujmowania prawa rolnego była teza o autonomii prawa rolnego i jego wyodrębnieniu z prawa cywilnego.⁷

Zasadniczy wpływ na dalszy rozwój definicji prawa rolnego we Włoszech miało wejście w życie włoskiego kodeksu cywilnego z 1942 r. Kodeks ten wprowadził obok ogólnej definicji przedsiębiorstwa odrębną definicję legalną przedsiębiorstwa rolnego (*impresa agraria*) jako odrębnego, dysponującego specyficznym statusem prawnym, podmiotu gospodarczego. Fakt ten dał podstawę do rozwoju w doktrynie włoskiej nowej grupy definicji ujmujących prawo rolne jako prawo przedsiębiorstwa rolnego. Do najważniejszych przedstawicieli tej grupy doktrynalnej należą B. Rossi, C. Galloni jak też M. Dione i C. Lazzara.⁸

Dalszy rozwój definicji prawa rolnego we Włoszech wiąże się niewątpliwie z osobą A. Carrozzy. Otóż wychodząc pierwotnie z koncepcji traktującej prawo rolne jako prawo przedsiębiorstwa rolnego A. Carrozza słusznie wskazał, że krąg adresatów norm prawa rolnego jest znacznie szerszy niż przedsiębiorców rolnych. Stwierdzenie to stanowiło pierwszy etap ewolucji poglądów A. Carrozzy. W dal-

4. A. Archangeli: *Instituzioni di diritto agrario*, Roma 1936, s. 8, E. Bassanelli: *Corso di diritto agrario*, Milano 1940, s. 1, A. Sisto: *Instituzioni di diritto agrario*, Bologna 1932, s. 53.

5. N. Irti: *Sviluppo storico e posizione sistematica del diritto agrario italiano*, *Rivista di Diritto Agrario* nr 3/1977, A. Palermo: *Diritto agrario*, Roma 1961, s. 261, G. Funaioli: *Corso di diritto agrario*, Pisa 1959.

6. Szeroki opis rozwoju obu szkół znajdzie czytelnik w pracy E. Romagnoli: *Diritto agrario (w:) Digesto Civile*, T. VI, Torino 1990, s. 12 i n.

7. Zob. G. Bolla: *Il diritto agrario e la sua autonomia (w:) Scritti di diritto agrario*, Milano 1963, s. 205.

8. B. Rossi: *Instituzioni di diritto agrario*, Bologna 1954, s. 8, G. Galloni: *Lezioni sull diritto dell'impresa agricola*, Napoli 1980, s. 20, C. Lazzara: *Impresa agricola - disposizioni generali*, Bologna 1980, s. 11.

szym etapie nawiązując tu niewątpliwie do poglądów V. Maroi stanął on na stanowisku, że wyodrębnienia prawa rolnego można dokonać jedynie opierając się na jego pojęciach ogólnych.⁹ Przez pojęcia ogólne rozumiał A. Carrozza pewien homogeniczny zespół norm regulujących określoną grupę stosunków prawnych, opartych na właściwych tylko prawu rolnemu zasadach. Prowadziło to do wyodrębnienia takich pojęć jak własność rolnicza, gospodarstwo rolne, dzierżawa rolna, spadkobranie rolne. Przeciwwstawiając je odpowiednim pojęciom ogólnego prawa, zwłaszcza prawa cywilnego, jesteśmy w stanie, zdaniem A. Carrozzy, uchwycić specyfikę prawa rolnego.

A. Carrozza zdawał sobie sprawę, że koncepcja jego nie jest w pełni precyzyjna, że naraża ona interpretatora na niebezpieczeństwo pewnej dowolności, na trudność sprecyzowania, które pojęcie należy uznać za rolne, a które nie.

Chcąc temu zapobiec wzbogacił A. Carrozza swą koncepcję tworząc specjalne kryterium rolnego charakteru instytucji (tzw. agrarieta). Zgodnie z tym kryterium prawo rolne obejmuje te instytucje, które dotyczą produkcji opartej na prawach biologicznych, które człowiek jest w stanie kontrolować tylko częściowo (tzw. fatto tecnico).¹⁰ A. Carrozza powracał tu niewątpliwie do pierwotnej koncepcji prawa rolnego G. Bolla wzbogacając ją jednakże w sposób istotny poprzez stworzenie nowego kryterium wydzielenia prawa rolnego w systemie prawa (agrarieta).

Koncepcja A. Carrozzy przyjęta została dość powszechnie w doktrynie włoskiej jednakże nie przez wszystkich. Ma ona też wielu zwolenników w krajach Ameryki Łacińskiej.¹¹ Ma ona też krytyków w innych krajach europejskich. Do najpoważniejszych zaliczyć tu należy A. Ballarin Marciala (zob. niżej) oraz W. Winklera.¹² Zarzucają oni m.in. koncepcji A. Carrozzy, że jej przyjęcie pozostawia poza zasięgiem prawa rolnego takie działy legislacji agrarnej jak zabezpieczenie socjalne rolników, ochronę środowiska naturalnego w rolnictwie, kredytowa-

9. A. Carrozza: *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, T. I, Milano 1975, s. 32 i n., A. Carrozza: *L'individuazione del diritto agrario per mezzo dei suoi istituti*, *Rivista di Diritto Civile*, nr 2/1975, V. Maroi: *Lezioni di diritto agrario*, Roma 1956, s. 5.

10. A. Carrozza: *Lezioni di diritto agrario*, T. I, Milano 1988, s. 10.

11. Ku koncepcji agrarieta zdaje się przychylić w swych ostatnich pracach: E. Casadei: *Ricognizioni sul confini di diritto agrario*, A. Luna Serrano: *Il rapporto fra agricoltura ed industria*, L. Francesco: *Impresa agricola e impresa commerciale; ai confini del diritto agrario (w:) pracy zbiorowej, Gli attuali confini di diritto agrario*, Milano 1996 odpowiednio s. 95, 127, 221, 229.

12. Por. W. Winkler: *La concezione dell'agrarieta ed il suo ruolo nel diritto agrario tedesco*, *Rivista di Diritto Agrario*, nr 3/1985, A. Ballarin Marcial: *Nouvelles réalités de droit agraire espagnol (w:) Aspects de droit privé en fin 20^e siècle*, Księga pamiątkowa ku czci M. Juglart, Paris 1986, s. 200 i n.

nie rolnictwa itd. Istotne są również wątpliwości jakie wobec kryterium agrarieta zgłosił ostatnio L. Costato.

L. Costato oraz A. Germano powrócili ostatnio do koncepcji prawa rolnego jako prawa przedsiębiorstwa rolnego.¹³

Z kolei E. Romagnoli przychyła się aktualnie do dawnej koncepcji E. Basanellego i A. Arcangellego.¹⁴

B. Francja

Do krajów, w których prawo rolne wywodzi się w pierwszym rzędzie z prawa cywilnego należy zaliczyć obok Włoch, także Francję. Ujmując rzecz bardziej szczegółowo stwierdzić można, że w rozwoju francuskiego prawa rolnego wyróżnić można dwa zasadnicze etapy.

W etapie pierwszym francuskie prawo rolne jawi się nam, podobnie jak we Włoszech, jako zespół norm szczególnych adaptujących ogólne zasady i rozwiązania prawa cywilnego do warunków wiejskich (w szczególności ogromnie rozbudowana legislacja poświęcona różnym formom dzierżaw rolnych, działów rodzinnych w rolnictwie etc.). Minimalna jeszcze wówczas ingerencja państwa w stosunki rolne, rodzinny charakter gospodarstw rolnych spowodowały, że przepisy Kodeksu Napoleona można było uznać za zadawalającą regulację prawną stwarzającą ramy prawne dla działalności gospodarczej w rolnictwie. Stąd porażka prób Napoleona stworzenia kodeksu rolnego odrębnego od kodeksu cywilnego. W konsekwencji brak w doktrynie francuskiej tego okresu większego zainteresowania definicją prawa rolnego i jego wyodrębnieniem.¹⁵

Drugi, aktualny etap rozwoju prawa rolnego we Francji rozpoczyna się stosunkowo późno. Według jednych moment ten wyznacza wydanie ustawy z 17 VI 1938 r. tworzącej specyficzny, rolny, sprzeczny z założeniami Kodeksu Napoleona, model dziedziczenia gospodarstw rolnych. Dla innych zaś moment ten łączy się z datą 17 X 1945 r. gdy wydana została *lex specialis* wyłączająca spod działania Kodeksu Napoleona najważniejszą chyba - w warunkach francuskich - instytucję prawa rolnego, jaką były dzierżawy rolne. Z tym momentem francuskie prawo rolne zatracą swój, w przeważającej mierze, cywilistyczny charakter stając

13. Por. L. Costato: (w:) pracy zbiorowej *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, Padova 1994, s. 3, 49 oraz A. Germano: *Manuale di Diritto Agrario*, Torino 1995, s. 20.

14. E. Romagnoli: *op. cit.* s. 49.

15. P. Ourliac: *Histoire du droit rural* (w:) *Księga pamiątkowa ku czci M. Juglart*, Paris 1986, s. 285 i n.

się prawem interwencji państwa w rolnictwie, nabiera charakteru regulacji prawnej o profilu przede wszystkim socjoekonomicznym jak też profesjonalnym.

Wspomniana wyżej zmiana charakteru prawa rolnego we Francji łączy się z postępującym interwencjonizmem państwowym w rolnictwie, a w konsekwencji rozszerzeniem się w drugiej połowie XX w. zakresu przedmiotu regulacji prawa rolnego.

Ten rozrost zakresu regulacji prawno-rolnej po 1945 r. znajduje swój wyraz w zasadniczym sporze doktrynalnym jaki toczył się, a właściwie toczy się dalej, we Francji co do samej nazwy omawianej tutaj gałęzi prawa.

J. Megret wystąpił pierwszy z tezą przeciwstawiającą pojęciu *droit rural* pojęcie *droit agricole*. Zdaniem J. Megret pojęcie *droit rural* jest z jednej strony zbyt szerokie gdyż z jego nazwy wynika, że obejmuje ono swym działaniem wszystkie podmioty prawa żyjące na wsi (np. rzemieślników, kupców). Z drugiej zaś strony jest to pojęcie zbyt wąskie gdyż nie uwzględnia autonomii i odrębności aktualnych rozwiązań w dziedzinie prawa rolnego w stosunku do tradycyjnych gałęzi prawa (prawo cywilne, administracyjne).¹⁶

J. Megret i zwolennicy jego koncepcji¹⁷ posługiwali się pojęciem *droit agricole*, którego trzon stanowić miały:

a) regulacja prawa własności ziemi i innych elementów składowych gospodarstwa rolnego, b) regulacja pozycji socjalnej rolnika i jego rodziny, c) regulacje dotyczące podmiotów gospodarczych działających w rolnictwie, d) zasady organizacji gospodarstwa rolnego (zwłaszcza problematyka dzierżaw rolnych), e) organizacja administracji rolnej.¹⁸ Ogólnie więc *droit agricole* określić by można jako gałąź prawa regulującą status prawny gospodarstwa rolnego, jego elementów składowych jak też organizację administracji rolnej.

Rozwój francuskiego ustawodawstwa rolnego jaki nastąpił w ostatnich latach, rozszerzenie jego zakresu na problematykę agroalimentarną, ochronę środowiska naturalnego, gospodarkę przestrzenną w rolnictwie powoduje, że znaczna część autorów francuskich uznaje pojęcie *droit agricole* za zbyt wąskie, nie obejmujące aktualnych trendów rozwoju ustawodawstwa rolnego.¹⁹ Koncepcji *droit agricole* zarzuca się dalej, że wiąże ustawodawstwo rolne z ziemią (*ager*) gdy tymczasem aktualny rozwój technik rolnych związek ten rozluźnia lub wręcz zrywa. Zarzuca

16. J. Megret: *Droit agricole*, T. I, Paris 1973, s. 6.

17. Zob. C. Dupeyron, J. Theron, J. Barbieri: *Droit agricole*, T.I, Paris 1985, pkt 3,4.

18. J. Megret: *op. cit.*, s. 8.

19. Por. szerzej J. Prevault: *Le concept de droit rural dans la législation, la doctrine et la pratique judiciaire*, *Gaz. Du Palais* nr 2/1985, s. 573.

się jej ponadto, że ogranicza prawo rolne do problematyki własności i korzystania z ziemi, do problematyki administracyjno - strukturalnej rolnictwa co nie odzwierciedla znacznego rozwoju zakresu legislacji rolnej jaki nastąpił ostatnio.²⁰

W konsekwencji większość autorów francuskich pozostała przy koncepcji *droit rural* jako bardziej adekwatnej do zakresu i aktualnych trendów rozwoju ustawodawstwa francuskiego.²¹

Nie można tu wreszcie pominąć istotnego argumentu o charakterze dogmatycznym: ustawa z 3 IV 1958 r. kodyfikująca francuskie ustawodawstwo rolne nadała mu nazwę *code rural* a nie *code agricole*.

Wypada obecnie zastanowić się jak, po przewyciężeniu przedstawionego wyżej sporu współczesna doktryna francuska ujmuje prawo rolne. Otóż zauważyć tu można próby dwojakiego podejścia do zagadnienia.

Podjmuje się niekiedy próby definiowania prawa rolnego w oparciu o kryterium podmiotowe.²² Pewną bazę dogmatyczną daje zwolennikom tej koncepcji bardzo rozwinięte we Francji ustawodawstwo syndykałno-socjalne chroniące w sposób szczególny zawód rolnika (por. Księga IV, VII, VIII *Code Rural*). Generalnie jednak w doktrynie francuskiej przeważają przedmiotowe kryteria wyodrębniania prawa rolnego. Początkowo były to teorie, tak jak we Włoszech i Hiszpanii, utożsamiające prawo rolne z prawem regulującym organizację i funkcjonowanie gospodarstwa rolnego.²³ Późniejszy jednak rozwój ustawodawstwa rolnego i jego zakresu wpłynął na zmianę francuskich definicji prawa rolnego. Przyznać z pewnym żalem wypada, że współcześni autorzy francuscy nie zadają sobie trudu jednoznacznego sformułowania definicji prawa rolnego być może nie chcąc się ograniczać w ten sposób zakresu swoich wywodów i badań. Powiedzieć to można o najbardziej reprezentatywnej dla aktualnych osiągnięć doktryny francuskiej definicji J. Hudault. Jego zdaniem prawo rolne jest prawem przestrzeni rolniczej i prawem jej użytkowników.²⁴ Definicja J. Hudault jest niewątpliwie definicją kompromisową w sposób zgrabny łączącą w sobie kryteria podmiotowe i przedmiotowe określające prawo rolne.

20. J. Hudault: *Droit rural*, Paris 1987, s. 28.

21. Zob. J. Moreau: *Manuel de droit rural*, Paris 1974, J. Hudault: op. cit., L. Lorvellec: *Droit rural*, Paris 1988, J. Audier: *Droit rural*, Paris 1985, G. Chesné, E. Martine: *Droit rural*, Paris 1986, R. Malezieux: *Droit rural*, Paris 1973.

22. Pisze o tym szerzej L. Lorvellec: *Le contenu de droit rural franais*, *Rivista di Diritto Agrario* nr 1/1986.

23. Tak np. twierdził J. Megret w swym podręczniku *Droit rural*, Paris 1955, s. 154.

24. J. Hudault: op. cit., s. 23.

Także L. Lorvellec, wahając się pomiędzy określeniem prawa rolnego za pomocą kryteriów raz podmiotowych raz przedmiotowych, nie daje swej własnej definicji prawa rolnego. Z wywodów tego autora wywnioskować można jednakże bezpośrednio, że opowiada się bardziej, tak zresztą jak i J. Hudault, za rozumieniem prawa rolnego jako prawa gospodarstwa rolnego.²⁵

Jak widać z powyższych wywodów nie można znaleźć w doktrynie francuskiej definicji prawa rolnego, która byłaby ogólnie akceptowana. Istniejące koncepcje oscylują raczej w kręgu grupy definicji utożsamiających prawo rolne z prawem gospodarstwa rolnego. Spotkać też można definicje bardziej tradycyjne, nawiązujące do szkoły włoskiej (Bassanelli), które przez prawo rolne rozumieją ogół norm prawnych dotyczących rolnictwa.²⁶ Natomiast raczej zgodnie nie przyjmują agraryści francuscy, a przynajmniej przeważająca ich większość, włoskiej koncepcji agrarieta.

Tych poglądów doktryny nie podziela natomiast ustawodawca francuski, który przyjął ostatnio rozwiązanie pozostające pod niewątpliwym wpływem koncepcji A. Carrozzy. Mianowicie ustawa z dnia 30 XII 1988 r. nr 88-1202 o adaptacji gospodarstwa rolnego do swego środowiska ekonomicznego i społecznego w art. 2 zawarła definicję działalności rolniczej. Zgodnie mianowicie z tym przepisem za działalność rolniczą uznaje się działalność związaną z rozwojem i kontrolą cyklu biologicznego o charakterze roślinnym i zwierzęcym. Trudno sobie chyba wyobrazić nadanie bardziej precyzyjnego wyrazu prawnego koncepcji A. Carrozzy. Trudno go nawet znaleźć w ustawodawstwie włoskim jakkolwiek i tam kilka szczególnych ustaw o charakterze rolnym pozostaje pod wyraźnym wpływem teorii agrarieta.

C. Hiszpania

Początki rozwoju hiszpańskiego prawa rolnego są zbliżone do francuskich i włoskich. Fizjokratyczny, liberalistyczny, wzorowany na Kodeksie Napoleona hiszpański kodeks cywilny z 1889 r., którego działanie rozciągało się także na stosunki rolne, spowodował, że prawo rolne hiszpańskie XIX w., związane najbardziej z osobą M. Jovellanos, reguluje statycznie ujęte składniki gospodarstwa rolnego, korzystanie z nich i pobieranie pożytków. Jest to więc, podobnie jak we Francji i Włoszech w tym okresie, stosowanie prawa cywilnego w dziedzinie rolnictwa przy czym mocno rozbudowany system dzierżaw rolnych ma tu szczególne znaczenie.

25. Zob. L. Lorvellec: *Droit Rural*, Paris 1988, s. 10 oraz A. Carrozza: *Breve storia del dritto agrario attraverso le definizioni*, *Rivista di Diritto Agrario* nr 3/1988, s. 368.

26. P. Malezieux, R. Baudier: *Traité de droit rural*, Paris 1977, s. 8.

Jest natomiast cechą specyficzną rozwoju hiszpańskiego prawa rolnego, że drugi etap jego ewolucji polegający na coraz szybszym i szerszym rozwoju w ustawodawstwie rolnym norm o charakterze ekonomiczno-socjalnym, zaczyna się w Hiszpanii znacznie wcześniej niż we Francji. Potrzeba zmian w strukturze własności ziemi, konieczność ograniczenia wielkiej, ekstensywnie gospodarującej własności ziemskiej powoduje, że przez cały XIX i XX w. jednym z istotnych elementów hiszpańskiego ustawodawstwa rolnego będzie reforma rolna tudzież melioracja i kolonizacja ziem pochodzących z przejętej przez państwo wielkiej własności. Reformy te rozpoczęte już w pierwszej połowie XIX w. zaowocowały w XX wieku aktami z 1907, 1918, 1927, 1939 i trwają po dzień dzisiejszy. Także wcześniej niż we Francji i Włoszech bo w 1929 r. (następnie w 1935 i 1942 r.) wprowadzono odrębny od przewidzianego w kodeksie cywilnym reżim prawny dzierżaw rolnych. Wreszcie rząd republikański a następnie frankistowski wzbogaciły hiszpańskie ustawodawstwo rolne o przepisy chroniące pozycje socjalne rolnika, zarówno wobec państwa jak i na rynku pracy.

Definicje prawa rolnego jakie powstają na tle przedstawionego wyżej rozwoju ustawodawstwa hiszpańskiego prezentują jeszcze bardzo wstępny etap rozwoju. Ilustruje to najlepiej definicja Leal Garcia, który ujmował prawo rolne jako ogół norm prawnych regulujących własność i korzystanie z gruntów rolnych tudzież rozwój gospodarstwa rolnego. Jest to więc definicja stosunkowo prosta, statycznie utożsamiająca prawo rolne z prawnymi formami korzystania z ziemi i organizowania gospodarstwa rolnego. W podobnym duchu ujmował prawo rolne F. De Castro y Bravo.²⁷

Późniejsze definicje prawa rolnego w Hiszpanii, pochodzące z 1943 i 1950 r., obok przedstawionych wyżej elementów statycznych, uwzględniają już w większym stopniu elementy funkcjonalne związane z organizacją i działalnością rynkową gospodarstw rolnych. Np. dla R. Cerrilla prawo rolne to ogół norm... które regulują działalność zawodową rolników, własność rolną i gospodarstwo rolne jak również obrót handlowy związany z produkcją rolną.²⁸ Jak widzimy jest to nadal definicja heterogenna, która dość nieudolnie usiłuje połączyć tradycyjne elementy cywilno-gruntowe prawa rolnego z ekonomicznymi i socjalnymi aspektami funkcjonowania gospodarstwa rolnego. W podobnym kierunku idzie późniejsza już

27. A. Leal Garcia: *El derecho agrario y sus modernas orientaciones*, Rivista critica de derecho inmobiliario 1935, s. 607 i n. oraz F. De Castro y Bravo: *El derecho agrario in Espania*. Materiały I Konferencji prawa rolnego, Milano 1954, T. I., s. 73-77.

28. Podaję za A. Ballarin Marcial: *Estudios de Derecho Agrario*, Saragossa 1975, s. 117. Por. także V.R. y Casals Coldecarrera: hasło *Derecho agrario* (w:) *Nueva Encyclopedia Juridica Espanola*, Barcelona 1950, T.I, s. 124.

definicja R. Diaz-Ballarta,²⁹ który przez prawo rolne rozumie ogół norm prawnych organizujących ziemię, kapitał i pracę w rolnictwie.

Z wszystkich przedstawionych wyżej definicji wynika wyraźnie, przewija się coraz silniej, trend uczynienia z gospodarstwa rolnego podstawowego pojęcia, na bazie którego może być zdefiniowane prawo rolne. Pod wpływem francuskiej myśli prawniczej a w szczególności R. Savatiera dawne koncepcje umów rolnych jako kluczowej instytucji prawa rolnego zastępuje się pojęciem gospodarstwa rolnego. Trend ten znalazł swój najdoskonalszy wyraz w koncepcji jednego z wiodących agrarystów hiszpańskich A. Ballarin-Marciala, zdaniem którego pojęcie gospodarstwa rolnego jest pojęciem podstawowym, będącym w stanie połączyć w jedną całość zróżnicowane elementy ustawodawstwa rolnego.³⁰ Funkcjonalny charakter tego pojęcia może, zdaniem A. Ballarin-Marciala, połączyć zarówno elementy prywatystyczne jak i publiczno-prawne ustawodawstwa rolnego łącznie z ustawodawstwem socjalnym i gospodarczym dotyczącym rolnictwa.

Obraz hiszpańskiej dyskusji nad definicją prawa rolnego byłby niepełny bez wskazania, iż równocześnie pojawiały się tam koncepcje subiektywistyczne, oparte o kryterium podmiotowe stawiające w definicji prawa rolnego gospodarstwo rolne na równi z rolnikiem - przedsiębiorcą rolnym.³¹

Stwierdzić należy, iż mimo, że generalnie pozostająca pod silnym wpływem włoskim hiszpańska doktryna prawa rolnego stara się uwzględniać także osiągnięcia doktryny francuskiej. Nie może w konsekwencji dziwić dość żywa krytyka powszechnie przyjmowanej w doktrynie włoskiej koncepcji agrarieta. Jak podnosi A. Ballarin - Marcial³² kryterium biologiczne, którym posługuje się ta koncepcja nie jest kryterium zadowalającym. O ile rzeczywiście rolnictwo bazuje na procesach biologicznych, to jednakże kierowanie tymi procesami nie zawsze ma charakter działalności rolniczej. Zdaniem A. Ballarin-Marcial zakres oddziaływania prawa rolnego winny określać dwa kryteria: a) kryterium regulacji uprawy ziemi w środowisku rolnym - jak widzimy doktrynie hiszpańskiej nadal trudno jest odebrać od kryterium gruntowego - oraz b) działalność ta ma mieć na celu produkcję środków żywnościowych.

29. R. Diaz-Ballart: *Derecho Agrario y Politica Agraria*, Madrid 1975, s. 81-82.

30. A. Ballarin-Marcial: *op. cit.*, s. 123 i n.

31. J. Barrea: *Derecho civil y derecho agrario*, *Rivista de derecho privado* 1965, s. 24. Por. też wcześniejsze poglądy A. Luna Serrano: *La formacion dogmatica del concepto de derecho agrario* (w:) *księżde pamiątkowej ku czci G. Bolla*, Firenze 1972, s. 508 i n.

32. A. Ballarin-Marcial: *Nouvelles realités de droit agraire espagnol* (w:) *Aspects de droit privé en fin de 20^e siècle* - księga pamiątkowa ku czci M. Juglart, Paris 1986, s. 200 i n.

A. Ballarin-Marcial zastępuje zatem kryterium agrarieta kryterium agro-alimentacyjnym, kryterium działalności nastawionej na produkcję środków żywnościowych. W konsekwencji ewolucja poglądów doktrynalnych w Hiszpanii, wpływ nauki francuskiej a częściowo i włoskiej, doprowadziły A. Ballarin-Marciala do rezygnacji z koncepcji prawa rolnego jako prawa gospodarstwa rolnego. Nie przyjmując włoskiej koncepcji agrarieta zastąpił je niewątpliwie nowoczesnym i zgodnym z Traktatem Rzymskim kryterium agro-alimentacyjnym.

Zdawać sobie równocześnie wypada sprawę, że poglądy A. Ballarin-Marciala nie są podzielane przez wielu agrarystów hiszpańskich. I tak jeden z czołowych agrarystów hiszpańskich J.L. de Los Mosos powrócił powrócił ostatnio do definicji prawa rolnego jako zespołu norm prawnych regulujących działalność gospodarczą w rolnictwie.³³ Do tradycyjnych hiszpańskich definicji prawa rolnego nawiązuje także ostatnio J. Sanz Jarque³⁴. Autor ten podaje aż trzy definicje prawa rolnego określając je jako szeroką, pośrednią i syntetyczną. O ile w definicji szerokiej znajdujemy jeszcze nawiązanie do instytucji gospodarstwa rolnego jako kluczowej dla prawa rolnego, to znika ona już w definicji pośredniej. W konsekwencji w swej definicji syntetycznej sprowadza J. Sanz Jarque prawo rolne do zespołu norm regulujących status prawny ziemi a w szczególności jej własności. Jest to więc definicja zrywająca z całym dotychczasowym dorobkiem hiszpańskiej doktryny prawa rolnego i sprowadzająca prawo rolne do regulacji własności ziemi. Szeroko rozwinięta w Hiszpanii od kilkudziesięciu lat legislacja dotycząca reformy rolnej, melioracji i racjonalnej gospodarki terenami rolnymi znalazła zatem swój dobitny wyraz w definicji J. Sanz Jarque krytykowanej zresztą zarówno przez doktrynę hiszpańską jak i włoską.

Konkludując stwierdzić wypada, że doktryna hiszpańska nie wytworzyła jednej, powszechnie akceptowanej definicji prawa rolnego. Można aktualnie wyodrębnić w niej trzy kierunki: a) kierunek pierwszy, najstarszy, który utożsamia prawo rolne z regulacją statusu prawnego własności ziemi rolniczej, b) kierunek, który łączy prawo rolne z regulacją sytuacji prawnej przedsiębiorstwa rolnego oraz c) kierunek trzeci ujmujący prawo rolne z punktu widzenia przepisów wprowadzających reformy socjalne i gospodarcze w rolnictwie.

Dość zgodna jest doktryna hiszpańska, podobnie jak francuska, jeśli chodzi o krytykę koncepcji agrarieta zgłoszonej przez A. Carrozzę.³⁵ Natomiast najno-

33. J.L. de Los Mosos: *Origen e historia del derecho agrario en Espana* (w:) pracy zbiorowej: *Nascita e sviluppo del diritto agrario*, Pisa 1992, s. 102.

34. J. Sanz Járque: *Derecho agrario general, autonomico, comunitario* T. I, Madrid 1985, s. 41.

35. Jej zwolennikiem jest jedynie, w miarę moich wiadomości, A. Luna Serrano: *Il rapporto fra*

wsza i stojąca doktrynalnie na niewątpliwie najwyższym poziomie definicja A. Ballarin-Marciala z jej kryterium agro-alimentacyjnym pozostaje aktualnie dość odosobniona.

D. Niemcy

Odmienny od przedstawionych powyżej jest natomiast kierunek rozwoju niemieckiej doktryny prawa rolnego. Ogólnie stwierdzić można, że o ile prawo krajów romańskich wywodzi się w większym stopniu z prawa cywilnego³⁶, to prawo rolne niemieckie ma swe źródła w znacznej części w prawie publicznym. Zdecydował o tym fakt, iż w rozpoczętej w Niemczech z początkiem XIX w. akcji uwłaszczenia chłopów a potem bismarckowskiej akcji osiedleńczej na wschodnich terenach Rzeszy posługiwano się przede wszystkim przepisami o charakterze publiczno-prawnym. Do aktów tego typu dołączono silnie rozwinięte w Niemczech ustawodawstwo w przedmiocie tzw. policji agrarnej stanowiące część prawa administracyjnego.

Do utrzymania istniejącego stanu rzeczy przyczynił się BGB, który nie wyodrębnił szczególnych instytucji właściwych dla prawa rolnego (*ius proprium*) ograniczając się do przepisów szczególnych (*ius singulare*) uwzględniających specyfikę rolną w obrębie ogólnych instytucji regulowanych w BGB (np. dzierżawa, spadkobranie, pierwokup). Obok tego, zwłaszcza jeśli chodzi o dziedziczenie gospodarstw rolnych, istniały liczne akty wewnętrzne krajów związkowych pozostające poza BGB.

Nie pozostało to bez wpływu na doktrynalne ujęcie prawa rolnego w Niemczech. O ile pojęcie prawa rolnego (*Landwirtschaftsrecht*) zostało po raz pierwszy użyte już w 1807 r. przez T. Hagemanna, to przez cały XIX w. częściej używane jest w Niemczech pojęcie *Agrarrecht* o zakresie znacznie węższym od *Landwirtschaftsrecht* i nastawione w pierwszym rzędzie na publiczno-prawne ingerencje ustawodawcy w stosunki rolne.³⁷

Okres narodowego socjalizmu stanowi zasadniczą przerwę w rozwoju definicji prawa rolnego w Niemczech. Hitlerowska ideologia, a w ślad za nią doktryna, tworzą pojęcie *Bauernrecht* a więc gałęzi prawa regulującej pozycje prawne rol-

agricoltura e industria (w:) pracy zbiorowej: *Gli attuali confini di diritto agrario*, Milano 1996, s. 95.

36. Co prawda również we Francji były rozwinięte szerzej przepisy administracyjno-prawne regulamentujące proces produkcji rolnej. Jak starałem się wykazać wyżej fakt ten pozostał bez wpływu na doktrynalne ujęcie prawa rolnego we Francji.

37. Pisze o tym szerzej W. Winkler hasło *Agrarrecht* (w:) *Handwörterbuch des Agrarrechts*, Berlin 1981, s. 51.

nika. Kryterium podmiotowe definicji prawa rolnego jest więc w tym okresie decydujące.³⁸

Po roku 1945 doktryna niemiecka podejmuje dalszy, przerwany proces rozwoju. Przemiany ustrojowo-prawne, z którymi łączy się rozwój cywilnej części prawa rolnego (dzierżawy rolne, regulacja obrotu gruntami rolnymi, federalne ustawodawstwo w przedmiocie spadków rolnych) prowadzi do dość diametralnej zmiany używanych uprzednio w doktrynie pojęć. Pojęcie prawa rolnego (Landwirtschaftsrecht) ulega zawężeniu i obejmuje swym zasięgiem tylko prywatnoprawną część ustawodawstwa rolnego. Natomiast pojęcie Agrarrecht ulega rozszerzeniu i obejmuje swym zasięgiem ogół norm dotyczących rolnictwa a więc normy o charakterze zarówno publiczno jak i prywatno-prawnym.³⁹

W. Winkler proponuje tutaj⁴⁰ rozumieć przez Agrarrecht ogół norm szczegółowych odnoszących się do rolnictwa. Przez normy te rozumie W. Winkler zarówno rozwiązania o charakterze szczególnym dotyczące rolnictwa w obrębie instytucji prawnych o ogólnym zasięgu (**ius singulare**), jak też odrębne instytucje o charakterze wyłącznie rolnym (**ius proprium**), czy też wreszcie bardzo rzadko spotykane instytucje o charakterze generalnym, które w praktyce dotyczą tylko rolnictwa (**ius commune**).

Refleksja nad samym kryterium, w oparciu o które zdefiniować można prawo rolne przychodzi w Niemczech stosunkowo późno bo dopiero w latach osiemdziesiątych. Dwaj wiodący teoretycy prawa rolnego w Niemczech K. Kroeschell oraz W. Winkler jako kryterium to uznają szczególną regulację pozycji prawnej przedsiębiorstwa rolnego⁴¹. W stosunku do doktryny romańskiej jest to więc definicja relatywnie zapóźniona. Jak wskazywałem wyżej nie przyjęła natomiast doktryna niemiecka, a w szczególności W. Winkler, włoskiego kryterium agrarieta.

Reasumując: O ile we Francji w sporze między zwolennikami droit agraire i droit rural wygrali zwolennicy droit rural jako pojęcia o szerszym zakresie, to do-

38. Zob. F. v. Hippel: Drei Zeiten Deutschen Bauernrechts, Juristische W rterbuch 1938, s. 2584 i n.

39. K. Kroeschell: Agrarrecht in der industriellen Gessellschaft, Recht der Landwirtschaft 1967, s. 309, M. Merkel: Zum Standort des Agrarrechts, Recht der Landwirtschaft 1969, s. 29, K. Kroeschell: Il diritto agrario nellordinamento della Repubblica Federale Tadecsa, Rivista di Diritto Agrario nr 1/1983, s. 324 i n.

40. Zob szerzej W. Winkler: Das Agrarrecht, sein Gegenstand und seine Stellung in der Rechtsordnung, księga pamiątkowa ku czci A. Pikalo, Frankfurt 1979, s. 363.

41. K. Kroeschell: Deutsches Agrarrecht, Köln 1983, oraz W. Winkler: Le statut de lexploitation agricole dans le droit allemand (w:) Recueils pratiques du droit des affaires dans les pays du Marché Commun 1985, T. VIII, nr 108.

tryna niemiecka poszła w przeciwnym kierunku. Węższe tradycyjnie i prywatystycznie ujmowane *Landwirtschaftsrecht* przegrało z szerszej ujmowanym publiczno - prywatnym *Agrarrecht*. Zupełnie na marginesie zauważyć wypada, że intencja autora koncepcji *Agrarrecht* było właśnie dostosowanie niemieckiej siatki pojęciowej z dziedziny prawa rolnego do romańskiej siatki pojęciowej w tym zakresie.⁴² W okresie gdy powstała *Agrarrecht* (lata 1965-1967) we Francji dość powszechnie przyjmowana była doktryna J. Megret w przedmiocie *droit agraire* i do tej właśnie koncepcji nawiązał K. Kroeschell. W latach późniejszych *droit agraire* przegrało we Francji z *droit rural* jednakże w Niemczech koncepcja *Agrarrecht* jest dalej wiodąca. Ujmuje się je jako zespół przepisów szczególnych dotyczących rolnictwa jako działu gospodarki narodowej, regulujących w sposób szczególny działalność przedsiębiorstwa rolnego.⁴³

Słaby niewątpliwie, w porównaniu z krajami romańskimi, rozwój niemieckiej doktryny prawa rolnego zatrzymał się zatem na definicji dość ogólnej, bazującej na kryterium przedsiębiorstwa rolnego, w niewielkim tylko stopniu uwzględniającej późniejszy europejski dorobek doktrynalny w tej dziedzinie.

Rozważania dotyczące definicji prawa rolnego w krajach europejskich można ciągnąć w nieskończoność, zgłoszono ich bowiem ponad sto. Stąd w niniejszych rozważaniach ograniczyłem się do czterech wybranych krajów europejskich a mianowicie: Włoch, Francji, Hiszpanii i Niemiec. System prawny tych krajów jak też struktura i problemy rolnictwa są najbardziej porównywalne z Polską co nie znaczy, że są identyczne. Równocześnie nauka tych krajów, a zwłaszcza krajów romańskich, miała największy wpływ na rozwój światowej doktryny prawa rolnego.

Definicje prawa rolnego z jakimi spotykamy się w literaturze innych krajów europejskich dadzą się zresztą łatwo zaszeregować do typowych definicji z jakimi już spotykaliśmy się w toku niniejszych wywodów. I tak np. nauka belgijska poszła, jak zwykle, za przykładem francuskim ujmując prawo rolne jako prawo przedsiębiorstwa rolnego. W Danii przeważa raczej ujęcie prawa rolnego jako dziedziny prawa regulującej zasady rolniczego korzystania z ziemi. Natomiast w Norwegii, Szwecji czy Austrii przez prawo rolne rozumie się najczęściej zespół szczególnych norm prawnych dotyczących rolnictwa.

42. Zob. K. Kroeschell (w:) *Agrarrecht in Europa* pod red. K. Kreuzera, Köln 1983, s. 58.

43. W. Winkler: *Ursprünge und Geschichte des Agrarrechts als Gesetzgebung und als Wissenschaft* (w:) pracy zbiorowej: *Nascita e sviluppo di diritto agrario*, Pisa 1992, s. 467.

E. Krótkie uwagi na temat definicji prawa rolnego w krajach Ameryki Łacińskiej i USA

Względy rzetelności naukowej zobowiązują autora do wskazania czytelnikowi, choćby tylko pokrótce, na liczne i częste bardzo teoretycznie rozwinięte definicje prawa rolnego jakie spotykamy w krajach Ameryki Łacińskiej. Decyduje o tym legislacyjne wyodrębnienie prawa rolnego (odrębne kodeksy rolne w Meksyku, Paragwaju, Urugwaju, Argentynie, Haiti) jak też jego wyodrębnienie jurysdykacyjne (odrębne sądy rolne, procedury a nawet niekiedy prokuratury rolne).

Specyfika definicji prawa rolnego jakie spotykamy w Ameryce Łacińskiej polegała najczęściej na tym, że utożsamiały one prawo rolne z prawem reformy rolnej, która stanowi przez cały XX w. jeden z podstawowych problemów społecznych i prawnych rolnictwa krajów Ameryki Łacińskiej. Stąd wiele definicji, które uznają regulacje przebudowy ustroju rolnego jako jedno z podstawowych **fundamentum divisionis** prawa rolnego.⁴⁴

Zauważyć należy, że wraz z upływem czasu definicje prawa rolnego krajów Ameryki Łacińskiej coraz bardziej przybliżają się do definicji europejskich. Początkowo definicje te opierały się na kryterium własności ziemi i jej rolniczego wykorzystania. Jest przy tym specyfiką definicji spotykanych w tej grupie państw, że kryterium własności ziemi łączą, inaczej niż w Europie, z kryterium organizacji gospodarstwa rolnego. Tak jest np. w największych krajach jak Meksyk i Brazylia.⁴⁵

Ciekawa jest również definicja A. Vivanco, który przez prawo rolne rozumie normy regulujące pozycję prawną rolnych podmiotów i przedmiotów prawa jak też stosunki prawne prawno-rolne.⁴⁶ Ostatnio coraz częściej doktryna krajów Ameryki Łacińskiej wchodzi w sferę wpływów włoskiej szkoły prawa rolnego przyjmując kryterium agrarieta.

44. Por. A. Massart: *Sintesis de Derecho Agrario*, S. Jose 1993, s. 78, L. Mendieta y Nuñez: *Instruction al estudio del derecho agrario*, Mexico 1975, s. 50, F.P. Sodero: *Direito Agrario a reforma agraria*, Sao Paulo 1968, s. 32, O. Opitz, S. Opitz: *Principios de Direito Agrario*, Rio de Janeiro 1970, s. 15, E.A. Perez Llana: *Derecho Agrario*, Santa Fe 1959, s. 22, A.C. Vivanco: *Teoria de Derecho Agrario*, La Plata 1967, s. 31, L.A. Gazzolo: *Manual de Derecho Rural*, Lima 1966, s. 7, B.B. Colen, R.A. Garibotto: *Derecho Agrario*, T. I, Buenos Aires 1967, s. 10.

45. A. De Souza Maia: *Origen e evoluao do direito agrario brasileiro (w:) pracy zbiorowej: Nascita e sviluppo di diritto agrario*, Pisa 1992, s. 385, R. Lemus Garcia: *Derecho agrario mexicano*, Mexico 1978, s. 25, A. Germano: *Limpresa agricola nel diritto brasiliano*, *Rivista di Diritto Agrario* nr 4/1988, R. Zeladon: *Origen, formacion y desarrollo historico del derecho agrario de Costa Rica (w:) pracy zbiorowej: Nascita...*, s. 491.

46. A. Vivanco: *Teoria de Derecho Agrario*, La Plata 1967, s. 195 i n.

Jako specyfikę definicji prawa rolnego pochodzących z krajów Ameryki Łacińskiej podkreślić wreszcie trzeba, że uwypuklają one funkcję socjalną prawa rolnego, jego zadania w dziedzinie znoszenia nierówności społecznych w rolnictwie jak też ochrony interesów społecznych przy wykonywaniu własności ziemi. Jest to zrozumiałe zważywszy na szczególnie napiętą sytuację społeczną i demograficzną w rolnictwie tych krajów.

Nie sposób nie poświęcić na koniec paru słów pojmowaniu prawa rolnego w USA. Otóż amerykańskie podejście do kwestii definicji prawa rolnego ma charakter bardziej funkcjonalno-praktyczny niż doktrynalny. Uczeni amerykańscy podejmując analizę norm prawnych związanych z rolnictwem w mniejszym stopniu troszczą się o systemowe i teoretyczne skutki wyodrębnienia szczególnej grupy norm właściwych dla rolnictwa. O ile trudno mówić w USA o doktrynalnej definicji prawa rolnego to jako zasadniczy przedmiot, zasadnicze elementy regulacji prawa rolnego w doktrynie amerykańskiej wyróżnia się kwestie własności oraz korzystania z ziemi, organizacji gospodarstw farmerskich oraz reglamentację procesu produkcji płodów rolnych.⁴⁷

W ten więc sposób można bez obawy popełnienia poważniejszej pomyłki stwierdzić, że amerykańska definicja prawa rolnego ujmuje prawo rolne bardzo tradycyjnie a zarazem chyba mało spójnie łącząc dwa dość różne kryteria, a mianowicie kryterium własności i korzystania z ziemi, z kryterium organizacji gospodarstwa rolnego.

F. Konkluzje z dokonanego przeglądu definicji

Te z konieczności krótkie uwagi dotyczące rozwoju definicji prawa rolnego w literaturze europejskiej jak i światowej dają podstawę do pewnych konkluzji. I tak:

Stwierdzić z całym naciskiem wypada, że nie jest rzeczą możliwą sformułować, w oparciu o ustalenia i doświadczenia doktryny europejskiej i światowej, jednej, uniwersalnej definicji prawa rolnego. Każda definicja tej gałęzi prawa jest osadzona, musi uwzględniać specyfikę systemu prawa, z którego się wywodzi, systemu, dodajmy, którego siatka pojęciowa nie zawsze jest przekładalna na inne systemy prawne. Fakt np. że włoski kodeks cywilny z 1942 r. wprowadził definicję legalną przedsiębiorstwa rolnego zadecydował o kierunku rozwoju doktryny włoskiej w kierunku określania i wyodrębnienia prawa rolnego. Kierunek ten stał się z kolei trudny do przyjęcia przez kraje anglosaskiej rodziny prawa.

47. N.D. Hamilton: A systematic view of American Agricultural Law (w:) pracy zbiorowej: *Introduzione allo studio del Diritto Agrario Comunitario* pod red. M. Goldoni, A. Massart, Pisa 1995, s. 262, D. Uchtman: *Agricultural Law in USA* (w:) pracy zbiorowej: *Nascita...*, s. 279.

Kryteria, w oparciu o które wyodrębnia się prawo rolne są liczne i zróżnicowane. A. Carrozza wyróżnił ich aż siedem.⁴⁸ Są to:

- Kryterium ujmujące prawo rolne jako ogół norm specjalnych dotyczących rolnictwa,
- Kryterium utożsamiające prawo rolne z prawną regulacją własności i korzystania z ziemi,
- Kryterium utożsamiające prawo rolne z regulacją sytuacji prawnej gospodarstwa rolnego,
- Kryterium, według którego prawo rolne to regulacja prawna działalności produkcyjnej w rolnictwie,
- Kryterium łączące prawo rolne z regulacją prawną dotyczącą określonej kategorii dóbr (służących produkcji rolnej lub będących efektem produkcji rolnej),
- Kryterium o charakterze podmiotowym traktujące prawo rolne jako zespół norm określających sytuację prawną rolnika.

Kryteria wyodrębnienia, definicji prawa rolnego ulegają ewolucji i stanowią odbicie rozwoju ustroju rolnego danego kraju, modernizacji i technizacji produkcji rolnej. Słuszny wydaje się tutaj pogląd, iż trend tej ewolucji rozpoczyna się od kryterium własności i zasad korzystania z ziemi - najważniejszego elementu tradycyjnej produkcji rolnej. Postępujący proces modernizacji rolnictwa prowadzi do zastąpienia kryterium własności ziemi kryterium najpierw gospodarstwa a potem przedsiębiorstwa rolnego.⁴⁹ Zasadnicza rewolucja techniczna jaka nastąpiła w rolnictwie w ostatnich dziesięcioleciach powoduje wysunięcie się na pierwszy plan, uzyskiwanie coraz szerszej akceptacji doktrynalnej przez kryteria specyfiki cyklu produkcyjnego w rolnictwie czy też tzw. kryteria agro-alimentacyjne.⁵⁰

Zakres oddziaływania ustawodawstwa rolnego uległ w ostatnich dziesięcioleciach znacznemu rozszerzeniu. Istotne miejsce zajęły w nim przepisy regulujące kwestie agro-alimentarne. Przepisy o ochronie środowiska naturalnego w rolnictwie stanowią również jeden z aktualnie najważniejszych kierunków oddziaływania ustawodawstwa rolnego. Okoliczności te nie mogą nie znaleźć odbicia we współczesnej definicji prawa rolnego.

48. A. Carrozza: Breve storia del diritto agrario attraverso le definizioni, Rivista di Diritto Agrario nr 3/1989.

49. Trend ten widać bardzo wyraźnie w ewolucji definicji prawa rolnego w Portugalii. Por. O. Ascensao: Licoes de direitos reais, Lisboa 1966, s. 448, M. Cordeiro: Direitos reais, Lisboa 1979, s. 240.

50. Por. M. Błażejczyk, A. Stelmachowski: Nowe zjawiska w produkcji rolnej i pararolniczej a ustrój prawny polskiego rolnictwa, PiP 1/89, s. 38. Podobnie J. Alvarenga: La materia iuridica agraria, Rivista di Diritto Agrario nr 1/1977, s. 53.

CZYNNIKI ROZWOJU PRAWA ROLNEGO

I. Prawo rolne jako gałąź ustawodawstwa należy do dziedzin bardzo dynamicznych, charakteryzuje się dużą zmiennością regulacji prawnych. W początkowym okresie przemian, po 1989 r., zmiany legislacji prawnorolnej wynikały z dostosowywania prawa do reguł nowego ustroju. Oznaczało to, w warunkach prowadzenia liberalnej polityki gospodarczej, nie tylko uchylanie czy modyfikacje aktów prawnych nie odpowiadających gospodarce rynkowej, ale także odchodzenie od szczególnej regulacji rolnictwa. Między innymi na tym tle W. Pańko pisał o kryzysie prawa rolnego¹. Zwrot, wprawdzie nie tak wielki (nawiązując do słów wymienionego Autora), rozpoczął się przed kilku laty i wiązał ze zmianą polityki gospodarczej względem omawianego sektora (odchodzeniem od zbytniego liberalizmu) oraz z potrzebą harmonizacji prawa z prawem wspólnotowym².

Przeprowadzone dotychczas zmiany prawa rolnego nie mają charakteru wyłącznie ilościowego. Rozszerzeniu uległ bowiem zakres regulacji stosunków społecznych w rolnictwie. Nasuwa się zatem zrozumiałe pytanie, jakie są czynniki rozwoju prawa rolnego, a w szczególności, jakie są determinanty procesu zmian, jakie uwarunkowania przesądzają o tym, że rozszerzeniu ulega ustawodawstwo specjalne dotyczące rolnictwa, że wprowadza się regulacje szczególne?³

W literaturze już dawno został podkreślony wpływ charakterystycznych cech produkcji rolnej na prawo rolne czy na cechy właściwe tej gałęzi⁴. Odnotowany został także związek między polityką rolną a regulacją prawną⁵. W ostatnim zwłaszcza czasie na niektóre kwestie łączące się z tematem opracowania była

1. W. Pańko: Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot?, (w:) Z zagadnień prawa cywilnego (Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Stelmachowskiego), Białystok 1991, s. 125 i nast.

2. Zob. np. A. Lichorowicz: Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej, *Więś i Państwo* 1995, nr 4, s. 130 i nast.

3. Regulacje szczególne obejmują uregulowania w postaci przepisów lub ich zespołów albo całych aktów prawnych odmienne od ogólnych („powszechnych”).

4. Zob. np. A. Stelmachowski, (w:) A. Stelmachowski, B. Zdziennicki: *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 22-24; W. Pawlak: *Prawo rolne*, Warszawa-Poznań 1980, s. 21-23.

5. W. Pańko: tamże, s. 126 i nast.

zwrócona uwaga przy okazji oceny stanu polskiego ustawodawstwa rolnego, zwłaszcza w aspekcie jego harmonizacji z prawem wspólnotowym⁶. Trzeba jednakże wyraźnie stwierdzić, że sam temat nie był ani całościowo, ani szerzej rozważany w literaturze.

Za podjęciem wskazanej tu problematyki przemawia kilka istotnych argumentów.

Po pierwsze, wzgląd na politykę tworzenia prawa. Wydaje się niewystarczające ogólne stwierdzenie, że zmiany legislacji prawnorolnej (już dokonane oraz zamierzone) są efektem procesu harmonizacji polskiego prawa z prawem wspólnotowym z uwagi na obecne stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, a w przyszłości - członkostwo w Unii Europejskiej. Wszakże i wspólnotowe prawo rolne jest zdeterminowane przez wiele uwarunkowań. Wydaje się natomiast, że przybliżenie czynników rozwoju legislacji prawnorolnej może ułatwić proces tworzenia prawa dotyczącego rolnictwa przez zrozumienie faktu, że stopień jurydyzacji procesów ekonomicznych w tym dziale wytwarzania (i to w ramach gospodarki rynkowej) wcale nie jest mały. Wystarczy tu przypomnieć, za J. Hudault⁷, dwa paradoksy w rozwoju prawa rolnego: zmniejsza się liczba ludności zawodowo czynnej w rolnictwie, ale jednocześnie zwiększa się ilość aktów prawnych dotyczących tego działu gospodarki oraz ulega rozszerzeniu przedmiot rozważanej dyscypliny.

Badań prowadzonych w tym zakresie przez prawnika agrarystę nie są w stanie zastąpić prace teoretyków prawa. Wprawdzie problematyka polityki prawa, w tym polityki tworzenia prawa, mieści się w ramach zainteresowań teorii, ale w płaszczyźnie prawnorolnej dochodzi jeden niezwykle istotny element. Czynniki rozwoju prawa rolnego wpływają na kształtowanie się s p e c j a l n e g o ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa⁸. Są one zatem jednym z argumentów przemawiających za swoistością (i odrębnością) tej dyscypliny w systemie prawa⁹.

Po drugie, wzgląd na rozwój teorii prawa rolnego. Zrozumiałe jest wprawdzie, że w okresie szybkich zmian legislacyjnych ciężar zainteresowań badawczych skupia się na problemach dogmatycznych. Jednakże tym badaniom powin-

6. Zob. np. opracowania zamieszczone w: Biała Księga. Polska - Unia Europejska. Prawo rolne, Warszawa 1995.

7. J. Hudault: *Droit rural*, Paris 1987, s. 1.

8. Nieprzypadkowo zatem A. Carozza pisze o czynnikach swoistości („specyfikacji”) ustroju prawnego rolnictwa, *Problemi generali i profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano 1975, s. 95 i nast.

9. Por. rozważania J.M. Mousseron: *L'autonomie du droit rural?*, *Revue de Droit Rural* 1991, nr 193, s. 197 i nast.

na towarzyszyć refleksja teoretyczna. Zmiany ustawodawstwa pociągają bowiem za sobą konieczność przewartościowania wielu ujęć teoretycznych¹⁰, a może nawet zbudowania teorii prawa rolnego opartej już na nowych podstawach.

Po trzecie, zaznaczyć także trzeba, że sformułowanie i bliższe określenie czynników rozwoju prawa rolnego jest również istotne dla badań dogmatycznych. Znajomość różnych uwarunkowań przesądzających o wprowadzeniu i kształcie poszczególnych instytucji prawnych może być bardzo użyteczna w procesie stosowania prawa, jego wykładni.

Mówiąc o czynnikach rozwoju prawa rolnego, warto sformułować założenia wyjściowe, które ułatwią zrozumienie i uporządkują tok rozważań. Można je ująć w następujący sposób:

- a) w legislacji, także tej odnoszącej się do rolnictwa, występuje proces zmian dotyczących różnych elementów treści i formy regulacji prawnych. Dla przykładu, ewoluować może zakres regulacji (stopień „nasylenia” prawem) stosunków społecznych w sferze rolnictwa, zmniejszać albo zwiększać ilość aktów prawnych, zwięźać czy rozszerzać samo pojmowanie rolnictwa itd.;
- b) wspomniane zmiany są efektem działania różnorodnych czynników. Ustawodawca zmierza do zrealizowania oznaczonych celów (ich wybór nie jest dowolny) za pomocą określonych regulacji prawnych. Wybór sposobu oddziaływania prawnego również nie jest swobodny;
- c) czynniki rozwoju prawa rolnego przesądzają o swoistości regulacji prawnej dotyczącej rolnictwa. Obserwując proces zmian, można sformułować pewne prawidłowości, tendencje rozwojowe ustawodawstwa rolnego. Wreszcie zmiany ustawodawstwa uzasadniają potrzebę, jak już zaznaczono wcześniej, modyfikacji istniejących ujęć teoretycznych.

Celem niniejszego opracowania jest podjęcie próby określenia czynników rozwoju prawa rolnego jako dziedziny ustawodawstwa oraz wskazanie - w podsumowaniu - przynajmniej niektórych konsekwencji w zakresie kształtowania się ujęć legislacyjnych oraz doktrynalnych. Trudno jest w ramach zakreślonych artykułem wyczerpać całość problematyki. Chodzi tu raczej o zewidencjonowanie problemów i przedstawienie ich w istotnych zarysach. Z tego także względu zostanie pominięta szczegółowa egzemplifikacja działalności legislacyjnej na rzecz omówienia tylko wybranych regulacji, istotnych z punktu widzenia tematu.

10. Zob. uwagi recenzyjne A. Lichorowicza pracy: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1994, z. 2, s. 333 i nast.

II. Pewnych sugestii w zakresie określenia czynników rozwoju prawa rolnego dostarczają rozważania, które piętnaście lat temu przeprowadził A. Carrozza¹¹. Otóż ten Autor w ujęciu syntetycznym wyróżnił dwa czynniki wpływające na swoistość („specyfikację”) porządku prawnego rolnictwa, a mianowicie czynnik techniczny oraz czynnik polityczny. Ten pierwszy w swoim wyrazie gospodarczym łączy się z naturą rzeczy zaangażowanych do produkcji rolnej, z ich organizacją w procesie produkcyjnym i charakterystyką tego procesu. Drugi zaś obejmuje wszystkie inne uwarunkowania, znajduje także swoje odzwierciedlenie w programach polityki rolnej. O ile czynnik techniczny jest raczej statyczny, o tyle czynnik polityczny ma charakter dynamiczny, zmienia się w krótkim czasie. Po latach Autor zrewidował ten pogląd zauważając, że nie jest tak, iż ten pierwszy zmienia się bardzo powoli; pojawiają się bowiem nowe technologie, nowe „dobra” istotne dla działalności rolniczej¹².

Walorem wspomnianego rozróżnienia jest podkreślenie niewątpliwego znaczenia czynnika technicznego w kształtowaniu prawa rolnego. Nie pozwala ono natomiast prześledzić różnorodności uwarunkowań mieszczących się w ramach czynnika politycznego. Z tego względu należałoby to ujęcie rozbudować. Wszakże na rozwój prawa rolnego oddziaływa bardzo wiele uwarunkowań. Wydaje się, że w tym miejscu warto skupić uwagę na omówieniu takich czynników jak: przyrodniczo-techniczny, ekonomiczno-ustrojowy, regulację konstytucyjną jako czynnik rozwoju prawa rolnego, czynnik międzynarodowy i związaną z nim harmonizację prawa rolnego z prawem wspólnotowym oraz czynnik historyczny. Wypada także przynajmniej zaznaczyć rolę nauki oraz wspomnieć o roli nauczania tego prawa. Natomiast przedmiotem opracowania, przynajmniej bezpośrednio, nie jest kwestia oddziaływania idei na rozwój prawa rolnego ani zagadnienie, kto instytucjonalnie wpływa na kształt regulacji prawnych dotyczących rolnictwa. Nie będzie zatem poruszana rola np. rolniczych związków zawodowych¹³, społeczno-zawodowych organizacji rolników indywidualnych czy izb rolniczych. Te zagadnienia, niewątpliwie istotne, wykraczają poza zakreślony obszar niniejszych rozważań.

Na pierwszy rzut oka stwierdzenie, że czynnik przyrodniczo-techniczny determinuje rozwój prawa rolnego, wydaje się banalne. Oczywiście

11. A. Carrozza: tamże, s. 95 i nast.

12. A. Carrozza: *I nuovi confini del diritto agrario*, (w:) *Gli attuali confini del diritto agrario*, Milano 1996, s. 22.

13. W tym zakresie zob. M. Błażejczyk: *Prawne podstawy działalności rolniczych związków zawodowych i ich integracja w syndykalnych strukturach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, *Prawo Rolne* 1992, z. 1, zwłaszcza s. 14 i nast.

bowiem jest, że ustawodawca - działając racjonalnie - musi uwzględniać cechy przedmiotu regulacji prawnej. W tym sensie swoistość rolnictwa wpływa na kształt regulacji prawnorolnych. By nie rozwozić się szerzej nad problematyką pozaprawną, warto zwrócić uwagę na te właściwości, które zyskały na znaczeniu z uwagi na zmiany w technice produkcji oraz wprowadzenie gospodarki rynkowej.

Rolnictwo jest szczególnym działem gospodarki ze względu na przyrodniczy charakter produkcji oraz - przynajmniej w części - rodzaj zaspokajanych potrzeb. Wytwarza, jak się powiada, przyroda, na którą oddziaływa człowiek. Jednocześnie owo wytwarzanie przebiega z reguły w środowisku naturalnym, co z kolei powoduje przestrzenne zróżnicowanie warunków działalności rolniczej. Podstawowym środkiem produkcji pozostaje wprawdzie nadal ziemia, ale pojawiają się nowe dziedziny wytwórczości bez udziału tego czynnika. W związku z tym twierdzi się słusznie, że tzw. gruntowa koncepcja rolnictwa nie odpowiada już wymogom nowoczesności¹⁴. W procesie produkcji angażowane są „dobra” związane z postępem biologicznym (np. geny czy embriony)¹⁵. Rolniczy sposób wytwarzania charakteryzuje ponadto, nieznanne innej działalności produkcyjnej, tzw. ryzyko biologiczne¹⁶.

Produkcja rolna prowadzona jest w organizacyjnych formach gospodarstwa rolnego. Najbardziej rozpowszechnioną jednostką wytwórczą jest gospodarstwo chłopskie. Należy tu zwrócić uwagę na trzy cechy takiego gospodarstwa: ścisłe powiązanie gospodarstwa rolnego (produkcyjnego) z gospodarstwem domowym, współzależność rozwoju rodziny i gospodarstwa rolnego oraz swoistości pracy w tym gospodarstwie¹⁷. I tu również występują zmiany. W miarę rozwoju i odchodzenia od tradycyjnego „chłopskiego stylu życia” gospodarstwo domowe stopniowo wyodrębnia się od gospodarstwa produkcyjnego. Osłabieniu ulega bezwzględne podporządkowanie stylu życia rodziny potrzebom prowadzenia działalności rolniczej, a w zakresie stosunków pracy widoczne jest stopniowe przechodzenie - mówiąc obrazowo - „od patriarchy do partnerstwa”. Z uwagi na rodzinny sposób wytwarzania gospodarstwo chłopskie wykazuje duże zdolności dostosowawcze. Gospodarstwa rolne, poza pokrótce omówionymi, występują także w innych

14. Por. np. R. Budzinowski: *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 132.

15. Tak. A Carrozza: *I nuovi confini*, s. 20-22.

16. Szerzej o ryzyku biologicznym zob. A. Carrozza: *Lezioni di diritto agrario. I. Elementi di teoria generale*, Milano 1988, s. 19 i nast.

17. Zob. R. Budzinowski: *Rodzinny charakter indywidualnego gospodarstwa rolnego. Zagadnienia prawne*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1985, z. 4, s. 65-66.

formach organizacyjnych, określonych np. przez prawo spółdzielcze czy handlowe. Nawet wówczas nie tracą one właściwości związanych z rolniczym sposobem wytwarzania.

W gospodarce rynkowej swoistości rolnictwa widoczne są także w płaszczyźnie wymiany dóbr. Cechą szczególną tego działu gospodarki jest rozproszenie podaży produktów rolnych w stosunku do skoncentrowanego popytu. Stąd podmiot, który organizuje popyt, zajmuje dominującą pozycję na rynku rolnym¹⁸. Zmiany zaś ustroju gospodarki spowodowały, że rolnictwo musiało szybko przejść z modelu podażowego na model popytowy. W warunkach względnej nadprodukcji oznaczało to, że do ryzyka biologicznego doszło ryzyko rynkowe. To ostatnie pogłębiają jeszcze dwa zjawiska. Z jednej strony znana prawidłowość wyrażająca się w braku elastyczności popytu na produkty rolne zarówno względem poziomu cen jak i poziomu dochodów konsumentów. Z drugiej strony natomiast fakt, że myśleniu i tradycji chłopskiej raczej nie odpowiada bezwzględne dążenie do wykorzystywania sytuacji rynkowej w celu zwiększenia dochodu¹⁹. Ta postawa została w pewnym stopniu utrwalona w poprzednim ustroju gospodarki planowej, w której zadaniem rolnictwa było wytwarzanie produktów rolnych, natomiast wprowadzenie ich na rynek zostało w dużej mierze zastąpione skupem przez jednostki gospodarki uspołecznionej.

We wszystkich scharakteryzowanych kwestiach przejawiają się „naturalne” słabości rolnictwa względem pozostałych gałęzi gospodarki. Wystarczy tu wymienić, dla przykładu, zależność wyników produkcyjnych od warunków przyrodniczych, cykliczność produkcji, fazowość w rozwoju gospodarstwa chłopskiego itd. Szczególne cechy rolnictwa nabierają istotnego znaczenia wówczas, gdy są uwzględniane w polityce gospodarczej, a ściślej wtedy, gdy polityka ta stwarza dla tego sektora - z uwagi na jego naturalne słabości - korzystniejsze warunki rozwoju od tych, które wynikają z działania mechanizmu rynkowego²⁰.

Oznacza to konieczność odpowiedniego wyboru celów oraz doboru właściwych instrumentów ich realizacji. Zarówno cele (przynajmniej w sposób bardzo

18. Zob. A. Galloni: *Agricoltura (diritto dell')*. Quali prospettive per gli anni'80, (w:) *Dizionari del diritto privato*, a cura di N. Irti, t. IV. *Diritto agrario*, diretto da A. Carozza, Milano 1983, s. 12.

19. Tak L. Joly: *Die Zukunft des bäuerlichen Familienbetriebes im Agrarrecht - Die Zukunft des Agrarrecht*, *Agrarrecht* 1988, z. 2 (Beilage I), s. 3-4.

20. Wykorzystywanie przez państwo zestawu instrumentów służących do stwarzania rolnictwu korzystniejszych warunków rozwoju niż zapewnia to mechanizm rynkowy określane jest właśnie jako polityka rolna. Zob. *Między państwem a rynkiem. Dylematy polityki gospodarczej Polski* (red. M. Okólski), Warszawa 1994, s. 179.

ogólny) jak instrumenty są artykułowane w postaci rozwiązań prawnych. Tym samym owe swoistości rolnictwa są niejako „przenoszone” na płaszczyznę regulacji prawnych.

Ostatnie stwierdzenia łączą się już z ekonomiczno-ustrojowym czynnikiem rozwoju prawa rolnego. Ponieważ jest to problematyka bardzo szeroka, wypada w tym miejscu jedynie zwrócić uwagę na kilka istotnych zagadnień, tj. złożoność uwarunkowań, rozbudowę celów oraz instrumentów ich realizacji.

Wychodząc od ujęć modelowych, trzeba stwierdzić, że polityka państwa względem tego działu wytwarzania zdeterminowana jest przez wiele względów. Zależy ona, między innymi, od miejsca, jakie rolnictwo zajmuje w gospodarce kraju, stopnia rozwoju tej gospodarki, jak i od tego, jaka rola została wyznaczona rolnictwu w ramach całości gospodarki. Czy ten sektor jest źródłem finansowania innych działów (jak zwłaszcza w Polsce w okresie tzw. forsownej industrializacji), czy jest on traktowany równorzędnie (tak dzieje się w warunkach prowadzenia liberalnej polityki gospodarczej), czy jego rozwój wspierany jest przez inne sektory? W ramach gospodarki rynkowej owo wsparcie wyraża się nie tylko w ochronie, ale także w interwencjonizmie państwowym ukierunkowanym na stworzenie rolnictwu lepszych warunków rozwoju. Ten interwencjonizm tłumaczony jest względami ogólnospołecznymi²¹, w tym koniecznością harmonijnego rozwoju całej gospodarki. Tu kryją się także uwarunkowania społeczne, polityczne, ekologiczne itp. Nie mogą one jednak wpływać na obniżenie racjonalności gospodarowania, zaś sama interwencja nie powinna eliminować działania mechanizmu rynkowego.

Charakterystyczna jest również ewolucja i rozbudowa celów polityki skierowanej na rozwój rolnictwa. Nie da się ich zamknąć wokół kwestii związanych z zapewnieniem wzrostu produkcji rolnej. W warunkach gospodarki z nadwyżkami produktów rolnych intensyfikacja produkcji jest zastępowana dążeniem do zwiększenia jej efektywności, racjonalności. Do tak określonych celów produkcyjnych dochodzą jeszcze inne, dotyczące np. poprawy warunków życia czy ochrony środowiska.

W Polsce, w pierwszym okresie reform po 1989 r., rolnictwo zostało poddane swobodnie działającym prawom rynku. Okazało się jednak, że samo działanie mechanizmu rynkowego nie rozwiąże problemów tego działu gospodarki. Do naturalnych słabości rolnictwa doszły te, które wynikły z uwarunkowań makro-

21. Szerzej zob. T. Ławicki: Organizacja i formy prawne interwencjonizmu państwowego w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej, (w:) Państwo i prawo w gospodarce rynkowej. Problemy dostosowawcze (pod red. C. Kosikowskiego), Łódź 1993, s. 31 i nast.

konomicznych, jak ograniczenie popytu na żywność krajową wskutek zwiększonego importu, wzrost bezrobocia na wsi, ekstensyfikacja produkcji itd. Już choćby z tych względów, wspartych także doświadczeniami państw o ugruntowanej gospodarce rynkowej, pojawiła się potrzeba prowadzenia polityki interwencyjnej²², a więc traktowanie omawianego sektora w szczególny sposób. Na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować rozbudowywanie instrumentacji, także prawnej.

Z prawnego punktu widzenia szczególne traktowanie rolnictwa może być zdeterminowane przez specjalną regulację zawartą w ustawie zasadniczej. W tym kontekście można mówić o regulacji konstytucyjnej jako o czynniku rozwoju prawa rolnego, zaś samo zjawisko bywa określane mianem konstytucjonalizacji tego prawa²³.

By nie sięgać daleko w przeszłość, wystarczy przypomnieć, że już w konstytucji marcowej obok gwarancji dla własności zostało zamieszczone bliższe określenie kierunków oddziaływania państwa na rolnictwo. Regulacje prawne powinny uwzględniać uznanie ziemi za „jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i państwa” oraz zasadę, że „ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność”²⁴. Również w konstytucji Polski Ludowej z 22 lipca 1952 r. do rolnictwa odnosiły się regulacje specjalne. Obejmowały one już szerszy zakres zagadnień - nie tylko problematykę własnościową, ale również gospodarstwa rolnego i niektóre elementy jego gospodarczego otoczenia²⁵. Po uchyleniu tej konstytucji ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. rolnictwa dotyczyły jedynie ogólne konstrukcje zasady swobody działalności gospodarczej oraz gwarancji dla własności²⁶. Brakowało natomiast postanowień specjalnych.

22. Por. opracowane przez rząd w listopadzie 1990 r. Założenia polityki rolnej z przyjętymi przez Sejm R.P. uchwałą z dnia 15.09.1994 r. (M.P. nr 53, poz. 445) Założeniami polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000.

23. Zob. A. Carrozza: *Diritto agrario e costituzione*, *Rivista di Diritto Agrario* 1985, z. 1, s. 3 i nast.

24. Szerzej o art. 99 konstytucji marcowej zob. K. Krzetuski, *Własność i praca w konstytucji z 17 marca 1921 r.*, (w:) W.L. Jaworski, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924, s. 348 i nast.

25. Zob. art. 9,10 i 12 konstytucji z 22 lipca 1952 r. w brzmieniu oryginalnym oraz art. 14, 15 i 17 po nowelizacji ustawą z 1976 r. (Dz.U. nr 7, poz. 36) i ustawą z 1983 r. (Dz.U. nr 39, poz. 175).

26. Zob. art. 6 i 7 konstytucji w brzmieniu ustalonym ustawą z 29.12.1989 r., Dz.U. nr 75, poz. 444.

Takie postanowienia zostały wprowadzone do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁷ Według art. 23 podstawą ustroju rolnego są gospodarstwa rodzinne. Funkcją tego przepisu (tak jak i całej ustawy zasadniczej) nie jest jedynie opis istniejącej rzeczywistości. Jest nią również kształtowanie tej rzeczywistości w przyszłości. To ze względu na realizację tej funkcji pojawiła się potrzeba odesłania do przepisów gwarantujących własność i wolność działalności gospodarczej jako głównych filarów (obok solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych) społecznej gospodarki rynkowej stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego²⁸. To odesłanie zakłada istnienie specjalnego ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa. Może to być nawet ustawodawstwo szczególne, jeśli za jego wprowadzeniem będzie przemawiał ważny interes publiczny²⁹. Takie uzasadnienie stanowi bowiem podstawę do ograniczenia na podstawie ustawy - w myśl art. 22 konstytucji - wolności działalności gospodarczej.

Z kolei czynnik międzynarodowy był od dawna obecny w prawie rolnym, aczkolwiek jego oddziaływanie na rozwój tego prawa było różne. Udział w handlu międzynarodowym produktami rolnymi wymuszał np. ujednoczenie polskich wymagań sanitarnych, norm jakościowych z wymogami rynku europejskiego czy światowego. Spektakularnym wyrazem wpływu omawianego czynnika było odwołanie się do konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dla wykazania zasadności wprowadzenia w Polsce związków zawodowych rolników indywidualnych³⁰. Innym przykładem może być oddziaływanie podpisanej w Paryżu w 1961 r. konwencji UPOV (Związku Ochrony Nowych Odmian) na kształtowanie się polskiego prawa w zakresie ochrony nowych odmian roślin³¹. Rola czynnika międzynarodowego w rozwoju prawa rolnego będzie niewątpliwie rosła. Z jednej strony jest to wynikiem coraz szerszego uczestnictwa Polski w międzynarodowym obrocie produktami rolnymi. Z drugiej natomiast, konsekwencją wyraźnego zaliczenia w konstytucji ratyfikowanych umów międzynarodowych do źródeł prawa i ich bezpośrednie - jako zasada - stosowanie³².

Harmonizacja polskiego prawa (także rolnego) z prawem wspólnotowym łączy się wprawdzie z czynnikiem wyżej przedstawionym, jednakże powinna być omówiona osobno. Ponieważ problematyka ta jest przedmiotem innych

27. Dz.U. nr 78, poz. 483.

28. Społeczna gospodarka rynkowa obejmuje również rolnictwo.

29. Dotyczące, dla przykładu, ograniczeń w zakresie podziału gospodarstw rolnych.

30. Zob. A. Stelmachowski, (w:) A. Stelmachowski, B. Zdziennicki: *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 332 i nast.

31. Zob. M. Korzycka-Iwanow, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 268.

32. Art. 87 ust. 1 konstytucji.

opracowań zamieszczonych w niniejszej książce, tu wypada jedynie zwrócić uwagę na wpływ prawa wspólnotowego na „obraz” polskiego prawa rolnego. Oczywiście jest, znając rozległość legislacji wspólnotowej, że konsekwencją harmonizacji będzie w Polsce ilościowy wzrost regulacji dotyczących rolnictwa³³. By wskazać na inne skutki, należy pokrótce scharakteryzować wspólnotowe prawo rolne. Otóż prawna regulacja rolnictwa w ramach prawa wspólnotowego traktowana jest jako prawo szczególne, charakteryzujące się pewnymi odrębnościami. Specjalny status tego prawa wynika zarówno ze szczególnej pozycji rolnictwa w Traktacie Rzymskim, a także z bardzo rozbudowanej - w tym zakresie - legislacji, opartej na założeniach wspólnotowej polityki rolnej. Już sam Traktat Rzymski bardzo szeroko zakreśla cele tej polityki, wskazuje na rolę czynnika przyrodniczego oraz wyszczególnia prawne instrumenty realizacji tych celów. Dlatego wspólnotowe prawo rolne charakteryzuje się dużą zmiennością i elastycznością³⁴. Jego przedmiot jest bardzo szeroki. Obejmuje on, ogólnie mówiąc, to wszystko, co mieści się w ramach wspólnotowej polityki rolnej. Natomiast polityka ta dotyczy, jak wiadomo, rolnictwa również rozumianego bardzo szeroko³⁵. Widoczny jest proces publicyzacji tego prawa oraz jego komercjalizacji³⁶. Warto także dodać, że preferowaną jednostką produkcyjną w rolnictwie Wspólnoty jest gospodarstwo rodzinne. Powyższa charakterystyka wspólnotowego prawa rolnego będzie mogła zapewne być w przyszłości „przeniesiona” - poprzez proces harmonizacji - na polskie prawo rolne. Niewątpliwie wzmocni to, czy przyspieszy pewne tendencje rozwojowe, które już są w naszym prawie widoczne.

W przeciwieństwie do dotychczas omówionych czynnik historyczny pełni nieco inną rolę. O ile poprzednio omówione mają charakter dynamiczny, o tyle czynnik historyczny jest - mówiąc ogólnie - czynnikiem kontynuacji. Na obraz prawa rolnego obowiązującego dziś w Polsce składają się akty prawne wydane w różnym czasie - w okresie międzywojennym, w Polsce Ludowej oraz po 1989 r. Trwa proces jego zmiany. Nie trzeba zaś bliżej dowodzić, że opracowanie nowej regulacji prawnej wymaga pewnej wiedzy na temat regulacji już obowiązującej. Nawet w sytuacji, gdy jakaś kwestia nie była jeszcze prawnie regulowa-

33. Por. P. Czechowski: Zakres harmonizacji polskiego prawa rolnego z prawodawstwem Wspólnot Europejskich, *Kwartalnik Prawno-Ekonomiczny* 1996, nr 1, s. 19 i nast.

34. Cechą jego jest także fragmentaryczność i szczegółowość regulacji. Zob. René Barents, *The Agricultural Law of the EC. An inquiry into the Administrative Law of the European Community in the Field of Agriculture*, Deventer-Boston 1994, s. 307-308.

35. Por. M. Błażejczyk: Prawne pojęcie rolnictwa w polityce rolnej Wspólnoty Europejskiej, *Prawo Rolne* 1993, z. 3-4, s. 5 i nast.

36. Por. A. Carrozza: In tema di „communitarizzazione” del diritto agrario nazionale, *Rivista di Diritto Agrario* 1991, z. 1, s. 3 i nast.

na, pojawia się problem nawiązywania do zastanych pojęć i konstrukcji prawnych. Znajomość uwarunkowań historycznych, ewolucji prawa rolnego jako całości, czy ewolucji poszczególnych instytucji prawnych ułatwia proces tworzenia nowego prawa. W odwoływaniu się do genezy prawa rolnego (a wyodrębniło się ono poza istniejącym wcześniej prawem cywilnym i administracyjnym) zawarta jest także przestroga, by mechanicznie nie przenosić do tej dyscypliny koncepcji wypracowanych w wymienionych gałęziach³⁷.

Na koniec wypada przynajmniej wspomnieć o nauce oraz o nauczaniu jako czynnikach rozwoju prawa rolnego. O tym jaką rolę spełnia czy będzie spełniać nauka, decyduje między innymi intensywność badań oraz charakter podejmowanych tematów badawczych. Przede wszystkim ogromny walor mają te prace, które ułatwiają proces harmonizacji polskiego prawa z prawem wspólnotowym, które poprzez ocenę stanu naszego prawa i pokazanie rozwiązań prawa wspólnotowego stanowią teoretyczną bazę dla dokonywania zmian legislacyjnych³⁸. Zwrócić także należy uwagę na znaczenie prac podejmujących problematykę tzw. teorii prawa rolnego. Dostarczają one bowiem argumentów na rzecz traktowania omawianej dziedziny jako gałęzi w systemie prawa, ułatwiają jej uporządkowanie, znalezienie myśli przewodniej itd. Bez podejmowania tej problematyki prawo rolne stałoby się jedynie zbiorem regulacji prawnych dotyczących rolnictwa.

Warto także wspomnieć o udziale prawników agrarystów w pracach różnych gremiów opracowujących projekty nowych aktów prawnych czy o ich pracy eksperckiej. Obecny okres szybkich i głębokich zmian legislacyjnych stwarza doktrynie niepowtarzalną szansę wpływu na kształt tworzonego prawa rolnego. Czy ta szansa zostanie należycie wykorzystania?

Wreszcie, nawiązując do roli nauczania, z ubolewaniem należy stwierdzić, że nastąpiła deprecjacja prawa rolnego jako przedmiotu dydaktycznego. Na większości uniwersyteckich wydziałów prawa nie jest to już przedmiot obowiązkowy. Osłabienie znajomości tej dziedziny przez absolwentów studiów prawniczych, słaba znajomość przez kadrę inżynierską zatrudnioną w rolnictwie³⁹, nie ułatwi sto-

37. Jak pisał K. Kroeschell (*Azienda e impresa quali istituti del diritto agrario tedesco*), *Rivista di Diritto Agrario* 1996, s. 387), podstawy prawa rolnego są w decydujący sposób zdeterminowane przez koncepcje prawa cywilnego.

38. Przykładowo można tu wymienić pracę A. Lichorowicza: *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.

39. O nauczaniu prawa rolnego zob. M. Błażejczyk: *Dylematy i refleksje wokół nauczania prawa rolnego*, *Prawo Rolne* 1996, z. 2, s. 19 i nast.

sowania prawa rolnego. Stan ten nie będzie w przyszłości sprzyjał procesowi tworzenia nowoczesnego prawa rolnego.

III. W podsumowaniu należy stwierdzić, że omówione czynniki - wprowadzie w niejednakowym stopniu - determinują rozwój prawa rolnego jako gałęzi ustawodawstwa. Ogólnie biorąc, efektem ich oddziaływania jest i będzie w dającej się przewidzieć przyszłości rozbudowa legislacji dotyczącej rolnictwa. Dążeniu do modernizacji tego działu gospodarki towarzyszyć będzie wzrost ilości aktów prawnych. Już w 1968 r. na konferencji w Sadkach prof. A. Stelmachowski powiedział, że „krąg zainteresowań prawa rolnego się rozszerza”⁴⁰. Obecnie, w warunkach gospodarki rynkowej i perspektywy uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, proces ekspansji przedmiotu tego prawa, zmiany jego granic, ulegnie znacznemu przyspieszeniu.

Konsekwencją oddziaływania wymienionych czynników są także pewne tendencje rozwojowe prawa rolnego, wyrażające się w jego publicyzacji, modernizacji, komercjalizacji, europeizacji, internacjonalizacji oraz uniformizacji. Ponieważ były już one (poza dwiema ostatnimi) ogólnie omówione w innym opracowaniu⁴¹, wypada wyjaśnić, że internacjonalizacja prawa rolnego oznacza zbliżanie rozwiązań prawnych w skali całego świata. Realizowane jest ono przede wszystkim w dwóch płaszczyznach - w sferze międzynarodowego handlu produktami rolnymi oraz w zakresie ochrony środowiska. Natomiast uniformizacja wyraża proces ujednoczenia rozwiązań prawnych. Charakterystyczne jest, że temu procesowi sprzyja ingerencja państwa w stosunki rolne.

Rozwój prawa rolnego wymaga zwiększenia intensywności badań. Ich przedmiotem nie mogą być tylko kwestie prawa materialnego. Trzeba zwrócić uwagę na procedury oraz na działalność administracji w sferze rolnictwa. Dobrze by zaś było, gdyby doktryna wyprzedzała rozstrzygnięcia legislacyjne, by miały one silne oparcie w ustaleniach naukowych. Konieczne jest także przewartościowanie istniejących koncepcji teoretycznych. W związku z rozszerzeniem przedmiotu regulacji prawnorolnych, zmianą granic, pojawia się potrzeba nowego spojrzenia na definicję tej gałęzi prawa, na jej zasady przewodnie, kategorie pojęciowe czy określenie stosunku względem innych gałęzi, zwłaszcza prawa cywilnego, handlowego i administracyjnego.

40. A. Stelmachowski: Wypowiedź w dyskusji, (w:) Zagadnienia prawne rolnictwa, Ossolineum 1979, s. 48.

41. Zob. R. Budzinowski: Prawo rolne między historią a przyszłością, (w:) Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pańko, Katowice 1993, s. 145 i nast.

Część II

**Integracja polskiego
rolnictwa
z Unią Europejską**

PROBLEMY HARMONIZACJI PRAWA W ZWIĄZKU Z INTEGRACJĄ POLSKIEGO ROLNICTWA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

I. Podstawy prawne procesu harmonizacji polskiego prawa rolnego z prawem Unii Europejskiej

Wstępnym warunkiem integracji Polski z Unią Europejską jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do prawa europejskiego. Ramy prawne dla stopniowej integracji Polski z Unią Europejską tworzy podpisany 16 grudnia 1991 roku w Brukseli oraz ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony. Umowa po ratyfikowaniu przez wszystkie zainteresowane strony weszła w pełni w życie 1 lutego 1994 roku.

Celem Układu Europejskiego jest stworzenie właściwych ram dla stopniowej integracji Polski ze Wspólnotą, zwłaszcza poprzez popieranie rozwoju handlu i harmonijnych stosunków gospodarczych między Polską a Wspólnotami Europejskimi. W celu realizacji tych założeń na podstawie artykułu 68 Układu Europejskiego Polska została zobowiązana, do stopniowego dostosowania swojego istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do istniejącego ustawodawstwa Unii.

Postanowienia Układu Europejskiego w odniesieniu do rolnictwa obejmują:

* współpracę w zakresie rolnictwa i sektora rolno-spożywczego, która ma dotyczyć:

- rozwoju gospodarstw prywatnych, dystrybucji, metod składowania, marketingu,
- modernizacji infrastruktury wsi (transport, zaopatrzenie w wodę, telekomunikacja),
- planowania przestrzennego wsi, w tym budownictwa i planowania urbanistycznego,

- polepszania wydajności i jakości (stosowanie odpowiednich metod i produktów), zapobiegania zanieczyszczeniom związanym z produkcją (szkolenie i kontrola),
- rozwoju i modernizacji zakładów przetwórczych oraz technik marketingu,
- popierania współpracy przemysłowej w rolnictwie, wymiany know-how,
- rozwoju współpracy w dziedzinie sanitarnej, stanu sanitarnego produkcji roślinnej i zwierzęcej, w tym ustawodawstwa w dziedzinie weterynarii i inspekcji, ustawodawstwa dotyczącego stanu sanitarnego roślin, w celu stopniowej harmonizacji z normami Wspólnot.

Układ Europejski dopuszcza swobodne kształtowanie narodowej polityki rolnej i gospodarki żywnością w Polsce. W zakresie wypracowania długofalowej polityki rolnej w odniesieniu do struktur rolnych, osób nie tylko pracujących w rolnictwie, ale również zamieszkujących wieś, oraz szeroko pojętej polityki rynkowej i strategii dostosowania polskiego rolnictwa należy mieć na uwadze warunki, w jakich będzie ono funkcjonowało w przypadku członkostwa w Unii Europejskiej.

Układ nie stworzył unii celnej, lecz strefę wolnego handlu w rozumieniu art. 24 GATT (z wyjątkiem strefy rolnej). Stosowanie instrumentów protekcyjnych możliwe jest w zasadzie wyłącznie w pierwszym 5-letnim etapie obowiązywania Układu. Po tym okresie stosowanie instrumentów protekcyjnych wymaga zgody Rady Stowarzyszenia - organu oceniającego realizację Układu. Zgodnie z Układem większość kwot importowych i ceł na polskie towary przemysłowe zostanie uchylona w ciągu pierwszego roku obowiązywania Układu.

Zakres i skala ułatwień handlowych jest różna w odniesieniu do produktów przemysłowych, wyrobów rolnictwa i produktów rybołówstwa. Dochodzenie do wolnego przepływu towarów rolno-spożywczych przewidziane jest w dłuższym czasie i wykracza poza dziesięcioletni okres przejściowy. W przypadku produktów rolnych Układ wyłącza możliwość wprowadzania strefy wolnego handlu. Dokonuje on wyłącznie liberalizacji handlu w odniesieniu tylko do części produktów. Praktycznie uniemożliwia to istotne zwiększenie wymiany towarowej z Polską w najtrudniejszym okresie. Umowa zawiera natomiast klauzulę w myśl której strony będą sobie udzielać wzajemnych koncesji, negocjując w przyszłości liberalizację ceł w ramach poszczególnych produktów, jeżeli ogólna sytuacja gospodarcza, oraz sytuacja w danym sektorze gospodarczym na to pozwoli (art. 14).

Nie ulega wątpliwości, że podstawą integracji w okresie przejściowym będzie handel, w tym również produktami rolnymi. Układ zawiera kalendarz liberalizacji obrotu produktami jedynie w okresie pierwszego pięciolecia. Zasady liberalizacji w okresie drugiego pięciolecia podlegać będą odrębnym rokowaniom. Istotne postanowienia zawarte są w protokołach załączonych do Układu. W wyniku posta-

nowień Układu nastąpiło przejście od jednostronnych preferencji udzielanych Polsce w ramach tzw. systemu powszechnych preferencji do postanowień traktatowych. System ten z uwagi na niższe stawki celne jest bardziej korzystny dla polskiego eksportu niż klauzula najwyższego uprzywilejowania obowiązująca pomiędzy państwami - członkami GATT (obecnie WTO). Kontrolowany system liberalizacji polega na ustaleniu kontyngentu wywozowego dla każdego z liberalizowanych towarów. Starania Polski o uzyskanie łatwiejszego dostępu na rynki Wspólnoty zakończyły się jedynie częściowym sukcesem. Dotyczyło to problematyki warzyw i owoców. W przypadku produktów mięsnych wzrost eksportu młodego bydła związany będzie z ograniczeniem eksportu cieląt. Ograniczone możliwości eksportowe wystąpią w odniesieniu do wołowiny, trzody chlewnej-rzeźnej, wieprzowiny, kurcząt, kaczek.

Polska zobowiązana została również do procentowej obniżki ceł na produkty rolne importowane ze Wspólnoty. Dotyczy to jednak produktów, które z reguły nie konkurują bezpośrednio z produktami polskimi, np. ryżu, oliwy z oliwek, owoców tropikalnych itp.¹

Podczas prowadzenia prac dostosowawczych rolnictwa polskiego do istniejącego w Unii Europejskiej oraz harmonizacji regulacji prawnych w tym zakresie powstaje konieczność utworzenia spójnego systemu prawnego odpowiadającego obowiązującemu porządkowi prawnemu w krajach Unii. Obok realizacji postanowień wynikających z realizacji Układu Europejskiego drugim zasadniczym wyznacznikiem procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem europejskim jest dostosowanie regulacji prawnej w zakresie umożliwiającym osiągnięcie w niedalekiej przyszłości przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Wymaga to dostosowania dorobku prawnego Wspólnot Europejskich (tzw. *acquis communautaire*) wraz z uwzględnieniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności w zakresie wykładni prawa.

Program ten w pierwszej kolejności powinien również uwzględniać i obejmować swoim zakresem problematykę Jednolitego Rynku Europejskiego określoną w „Białej Księdze Komisji Europejskiej w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych, Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Europejskim” przyjętej na szczycie w Cannes w czerwcu 1995 r.

Podstawą prawną funkcjonowania Jednolitego Rynku Europejskiego jest Jednolity Akt Europejski, który zgodnie z zobowiązaniami traktatów założycielskich poprzez rozszerzenie Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej doprowadził do stworzenia wspólnego rynku wewnętrznego. Funkcjonowanie Jednolitego

1. J. Rowiński: *Sprawy rolnictwa i gospodarki żywnościowej w umowach Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, Warszawa 1992, s. 5-28.

Rynku Unii Europejskiej reguluje obecnie ponadto kilkaset wtórnych aktów prawnych.

Biała Księga w sprawie przygotowania krajów Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Rynkiem Wewnętrznym Unii Europejskiej wraz z Aneksem, określa najważniejsze, w opinii Komisji Europejskiej, regulacje prawa europejskiego w poszczególnych sektorach wchodzących w skład Jednolitego Rynku. Uwzględnienie ich w ramach harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej jest według Komisji, zadaniem priorytetowym. Opracowany w formie Aneksu do Białej Księgi wykaz aktów prawnych obejmuje także sektor rolny w szczególności prawodawstwo rynku wewnętrznego dotyczące weterynarii, zdrowia, roślin i żywienia zwierząt oraz towarów rolnych objętych określonymi normami marketingowymi. W ramach problematyki dotyczącej rolnictwa i prawa rolnego Komisja Europejska zaleciła dostosowanie polskiego prawa do odpowiednich regulacji europejskich w zakresie:

1) przepisów dotyczących weterynarii

- handlu żywymi zwierzętami, nasieniem, komórkami jajowymi i zarodkami zwierząt; handlu produktami zwierzęcymi; środków kontrolnych; marketingu produktów zwierzęcych; środków obejmujących więcej niż jeden sektor; importu z krajów trzecich żywych zwierząt i produktów zwierzęcych; systemu kontroli i ochrony; inwentarza hodowlanego i zwierząt czystej krwi; opieki nad zwierzętami.

2) regulacji prawnych dotyczących zdrowia roślin i żywienia zwierząt:

- nasion i materiału do rozmnażania; roślin lub produktów roślinnych; żywienia zwierząt; produktów ochrony roślin; pozostałości pestycydów; wspólnotowych uprawnień dotyczących odmian roślin; rolnictwa organicznego.

3) regulacji prawnych dotyczących rynków rolnych:

- wołowiny, cielęciny, baraniny, koniny; owoców i warzyw; wina i produktów pochodnych; wieprzowiny, mięsa drobiowego i jaj.

Koniecznym jest zatem, aby prace dostosowawcze zarówno w obszarze określonym przez Układ Europejski jak i „Białą Księgę” przebiegały równolegle. Działania dostosowawcze powinny nadto wykraczać poza obszar wynikający z postanowień Układu Europejskiego oraz „Białej Księgi” i obejmować również niezbędne regulacje zawarte w *acquis communautaire*. Wskazać należy, że problematyka rolna szczegółowo uregulowana jest w około 3 tysiącach aktów wtórnego prawa wspólnotowego: rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Poprzestanie jedynie na dostosowaniu tych obszarów prawnych, o których mówi Układ Europejski- odnoszący się do stowarzyszenia jak również działalności dostosowawczej, o

której mowa w „Białej Księdze”, może po wyczerpaniu się tej formuły utrudnić proces dalszej integracji Polski z Unią Europejską.

Kolejnym ważnym dokumentem jest, opracowana przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Narodowa Strategia Integracji, określająca strategię integracji Polski z Unią. Dokument ten został przyjęty w dniu 28 stycznia br. przez Rząd RP i 23 maja przez Sejm RP. NSI systematyzuje dotychczasowe przedsięwzięcia integracyjne, precyzuje priorytety, określa kluczowe elementy procesów dostosowawczych i wyzwań rozwojowych. Głównym celem strategii jest osiągnięcie korzystnej dla Polski integracji z UE. W NSI stwierdza się, iż: Strategia integracji rolnictwa i gospodarki żywnościowej ma zapewnić wzrost efektywności i konkurencyjności, a przez to korzystne miejsce sektora w produkcji i na rynku UE. Integracja rolnictwa jest jednym z najtrudniejszych elementów procesu integracji tak dla Polski, jak i dla Unii.

II. Dostosowanie rolnictwa polskiego do zasad Wspólnej Polityki Rolnej Wspólnot Europejskich

Podstawy Wspólnej Polityki Rolnej krajów Unii Europejskiej

W Układzie Europejskim brak jest postanowień odnośnie możliwości dostosowania rolnictwa polskiego do postanowień Wspólnej Polityki Rolnej krajów członkowskich. Zagadnienie to wydaje się być jednak kluczowym z punktu widzenia integracji Polski z Unią Europejską. Dlatego przy formułowaniu nowych zasad polskiej polityki rolnej należy w miarę możliwości kierować się zasadami Wspólnej Polityki Rolnej, pamiętając również o jej słabościach i uwzględniając zmiany w niej zachodzące, jak również o niezbędnej ochronie rodzimego rolnictwa.

Zbiór podstawowych regulacji prawnych Wspólnot Europejskich (acquis communautaire) w zakresie rolnictwa wyodrębnia następujące obszary prawne:

1. Regulacje ogólne

- a) wspólne mechanizmy polityki rolnej (art. 38-47 Traktatu Rzymskiego)
- b) pomoc narodowa (art. 92-94 Traktatu Rzymskiego)

2. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolniczych

3. Struktury Rolne

a) struktury rolne

- * pomoc dla osób odchodzących z rolnictwa (m.in. pomoc dla rozpoczynających działalność pozarolniczą), przekwalifikowanie;
- * finansowanie: Europejski Fundusz Socjalny;

- * zasady przemian struktury agrarnej w poszczególnych państwach członkowskich, a także w poszczególnych regionach (z uwzględnieniem regionów upośledzonych rolniczo: wyżynnych, górskich);
 - * programy ekstensyfikacji produkcji oraz konwersji i odłogowania gruntów rolnych (z rozbiem na poszczególne regiony);
 - * regulacja dotycząca środków zmierzających do rozwoju poszczególnych dziedzin produkcji oraz zasady ograniczania pomocy publicznej w tym zakresie;
 - * systemy administrowania i kontroli programów pomocy państwowej;
 - * programy rozwoju systemu doradztwa rolnego.
- b) przetwórstwo i marketing produktów rolnych
- * regulacja w zakresie prywatnego magazynowania i wprowadzania na rynek towarów rolnych,
 - * standardy w zakresie przetwórstwa rolnego.
- c) sieć danych księgowych
- sposoby ustalania dochodów gospodarstw rolnych:
- d) statystyki rolne
- * ustanowienie Komitetu ds. Statystyki Rolnej,
 - * ustalenie zasad prowadzenia badań statystycznych w zakresie określonych rodzajów produkcji rolnej,
 - * ujednoczenie sposobów zachowywania i przetwarzania danych statystycznych (bazy danych),
- e) badania rolne
- * koordynacja badań w zakresie rolnictwa, przemysłu żywnościowego i rybołówstwa.
4. Środki finansowe
- * ustalanie kwot wyrównawczych
 - * środki walutowe
5. Zbliżanie praw i środków zdrowotnych
- * pasze,
 - * ochrona roślin
 - * ochrona zwierząt i zootechnika,
 - * nasiona i nasiennictwo,
6. Organizacja rynków branżowych,

- * uzgodnienia dotyczące organizacji więcej niż jednego rynku
- * zboża
- * wieprzowina,
- * jaja i drób,
- * świeże owoce i warzywa,
- * wino,
- * produkty mleczne,
- * wołowina i cielęcina,
- * ryż,
- * tłuszcze roślinne i zwierzęce,
- * cukier,
- * kwiaty i rośliny żywe,
- * pasze suszone,
- * przetwory owocowe i warzywne,
- * surowy tytoń,
- * len i konopie,
- * chmiel,
- * nasiona,
- * baranina i koźlina
- * inne produkty rolne,

7. Produkty rolne (poza rynkami rolnymi)

- * jedwabniki,
- * cukry proste (izoglukoza),
- * groszek i fasola
- * białka (rośliny białkowe),
- * produkty nie zamieszczone w aneksie II
- * bawełna,
- * inne produkty rolne.

Podstawowe zasady Wspólnej Polityki Rolnej zostały ustanowione w Traktacie Rzymskim z 25 marca 1957 roku o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Państwa członkowskie (pierwszych 6 członków EWG) dążyły do zapewnienia swoim obywatelom bezpieczeństwa żywnościowego oraz zwiększenia dochodów rolniczych poprzez intensyfikację produkcji. Rolnictwo uznano za szczególnie ważną dziedzinę gospodarki. Ze względu na jego specyfikę ograniczono

wyraźnie regulacje dotyczące rynku rolnego od wspólnego rynku innych towarów i usług oraz dążono do zwiększenia ochrony tego rynku poprzez działania interwencyjne i protekcjonistyczne.

W art. 39 Traktatu określono podstawowe cele Wspólnej Polityki Rolnej do których należą:

- zwiększenie wydajności rolnictwa poprzez popieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej oraz możliwie najlepsze wykorzystanie czynnika produkcji, a w szczególności siły roboczej,
- zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia społeczności wiejskiej, w szczególności przez wzrost indywidualnych dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie,
- stabilizacja rynku, poprzez stworzenie ekonomicznych warunków produkcji w stosunkowo niedługim okresie,
- zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego oraz ustalenie cen racjonalnych do przyjęcia przez konsumentów. (Organem, który stara się pogodzić sprzeczne interesy producentów i konsumentów jest Rada działająca na wniosek Komisji, która ustala priorytety i wybór celu zasadniczego dla danego etapu i określa środki ich realizacji),
- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw żywności.

Zgodnie z art. 38 Traktatu Rzymskiego wspólny rynek rolny obejmuje rolnictwo i handel produktami rolnymi, za które uznano: płody rolne i produkty wstępnie przetworzone (tzw. pierwszego stopnia przetworzenia). W praktyce uznaje się za nie również produkty przekraczające stopień pierwszego przetworzenia np. mąkę ziemniaczaną².

Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej opierała się także m.in. na pomocy przyznawanej dla gospodarstw o gorszych warunkach strukturalnych bądź naturalnych, upowszechnianiu wiedzy rolniczej, prac badawczych oraz podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, działaniu w celu zwiększenia popytu na produkty rolne itp. W ramach polityki rynkowej wyodrębniono przedmiotowo grupę rynków towarowych o charakterze branżowym, które poddano działaniom interwencji rolnej³ Do grup wyodrębnionych branż towarowych należy blisko dwadzieścia rynków rolnych. Rynki te posiadają wyodrębnione mechanizmy regulacji w sferze interwencji.

2. M. Ciepielewska: Wspólna polityka rolna EWG, Warszawa 1981.

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

Szczególne znaczenie w systemie gospodarowania produktami rolnymi mają ceny. Są one podstawowym instrumentem regulowania rozmiarów produkcji i jej struktury a także poziomu rolniczych dochodów. Inne stosowane instrumenty interwencji, takie jak subwencje, kontyngenty, opłaty para celne, skup interwencyjny i magazynowanie, licencje importowe i eksportowe, certyfikaty, refundacje eksportowe oraz inne mechanizmy mają służyć bądź kształtowaniu cen zgodnie z założonymi tendencjami, bądź korekcie efektów ich oddziaływania.

III. Kierunki przemian strukturalnych polskiego rolnictwa w świetle polityki strukturalnej Unii Europejskiej

Prowadzona przez Unię Europejską polityka rolna w coraz szerszym zakresie skierowana jest na jej aspekt strukturalny.

Istotnym elementem polskiej polityki rolnej, powinno być dążenie do poprawy struktury agrarnej polskiego rolnictwa. Jak wiadomo, w chwili obecnej cechuje się ono nadmiernym rozdrobnieniem oraz niekorzystnymi wzajemnymi relacjami czynników produkcji. Wpływa to w dużym stopniu na relatywnie wysokie koszty produkcji, a także utrudnia wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań produkcyjnych. Polskie regulacje prawne umożliwić powinny podejmowanie działań w zakresie poprawy struktury rolnej. Dotyczyć to powinno następujących zagadnień:

- wyłączenia marginalnych gruntów rolnych na cele nierolnicze,
- ograniczenia rozdrabniania gruntów poszczególnych gospodarstw,
- poprawy struktury obszarowej gospodarstw poprzez koncentrację gruntów, uzasadnioną względami ekonomicznymi i produkcyjnymi, scalanie i wymianę,
- wykształcenia modelu gospodarstwa rolnego przy wykorzystaniu modelu europejskiego gospodarstwa rozwojowego i rodzinnego,
- oddziaływania na tzw. wielofunkcyjność wsi i strukturę zatrudnienia,
- uwzględnienia różnic regionalnych,
- wspierania modernizacji produkcji rolnej i przetwórstwa,
- promowaniu alternatywnych form działalności w regionach wiejskich,
- wspieraniu doradztwa i poradnictwa, szkolenia, przyuczania do zawodu, działalności badawczo-rozwojowej.

Odrębnym zagadnieniem wymagającym podjęcia określonej decyzji o charakterze politycznym a następnie zmian w obowiązujących przepisach prawnych jest problem modyfikacji systemu emerytalno-rentowego, kwestia wymiany pokoleniowej prowadzących gospodarstwa oraz status prawny młodych rolników. Ma to szczególne znaczenie dla poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest odgrywająca ważną rolę w Unii Europejskiej polityka regionalna.

Art. 130a Traktatu, stanowi, że Wspólnota dąży do wzmocnienia swojej ekonomicznej i socjalnej spójności. W tym zakresie dąży się w szczególności do zredukowania różnic w rozwoju poszczególnych regionów, poprzez wspomaganie rozwoju regionów zacofanych i wiejskich. Realizacja tego celu, zgodnie z art. 130b, ma przebiegać przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolniczych - Dział Orientacji, Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), oraz środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innych istniejących instrumentów prawnych. Główny ciężar realizacji zadań określonych w art. 130a, spoczywa zgodnie z treścią art. 130c, na Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, którego zadaniem jest uczestniczenie w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów słabo rozwijających się, oraz konwersji upadających regionów przemysłowych.

Traktat Rzymski (art. 130d) zobowiązał Radę Ministrów do szczegółowego zdefiniowania zadań, priorytetów, organizacji i zasad udzielania wsparcia poszczególnym regionom. Oznacza to konieczność wskazania obszarów o szczególnych potrzebach, w tym obszarów wiejskich, a także przygotowania ogólnych i szczegółowych zintegrowanych programów działań, opartych na diagnozie sytuacji rolnictwa i zatrudnienia, lokalnym zaangażowaniu oraz współpracy administracji rządowej i samorządowej.

Celami polityki regionalnej Unii Europejskiej przyjętymi do końca lat dziewięćdziesiątych są:

Cel 1: Promowanie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów słabo rozwijających się, których dochód krajowy brutto na jednego mieszkańca, w ciągu ostatnich trzech lat, jest mniejszy niż 75% średniej we Wspólnocie.

Cel 2: Konwersja regionów, obszarów przygranicznych lub części regionów, w których nastąpiło załamanie przemysłu.

Cel 3 i 4: Zwalczanie długookresowego bezrobocia i wspieranie dostosowania zawodowego ludzi młodych.

Cel 5: Wspieranie reformy wspólnej polityki rolnej poprzez:

- (a) przyspieszenie dostosowania struktur rolnych,
- (b) wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

Polityka rolna w swoich założeniach ma prowadzić do łagodzenia istniejących rozpiętości regionalnych poprzez wspieranie tworzenia efektywnych struktur gospodarczych, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, a także łagodzenia ujemnych społecznie skutków transformacji. W pierwszej kolejności powinny zo-

stać podjęte działania aktywizujące regiony w tym regiony wiejskie o niskich dochodach ludności, w tym ludności rolniczej i wysokim bezrobociu. Działania te muszą być dostosowane do sytuacji i możliwości poszczególnych regionów.

W Polsce realizowane są zintegrowane programy rozwoju regionalnego, które powstają w ramach pomocy ekonomicznej siedmiu najbardziej uprzemysłowionych państw świata - program PHARE (Poland, Hungary - Assistance for Restructuring of their Economies). Rozwój regionalny jest jednym z sektorów mających pierwszeństwo w uzyskaniu pomocy.

Elementem polityki rozwoju regionalnego w Polsce, mającym na celu dostosowanie gospodarki regionów o przestarzałym przemyśle i rolnictwie do wymagań gospodarki rynkowej i nowoczesnych technologii jest program Struder.

W ustawodawstwie polskim brak jest rozwiązań w odniesieniu do regionów szczególnie zacofanych lub o szczególnie trudnych warunkach naturalnych dla rolnictwa wobec których zwiększona zostałaby pomoc i oddziaływanie państwa, które ma prowadzić do łagodzenia istniejących rozpiętości regionalnych poprzez wspieranie tworzenia efektywnych struktur gospodarczych, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, a także łagodzenia ujemnych społecznie skutków transformacji. Powinny również zostać podjęte działania aktywizujące regiony o niskich dochodach ludności, w tym ludności rolniczej i wysokim bezrobociu. Działania te muszą być dostosowane do sytuacji i możliwości poszczególnych regionów.

Problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest ustalenie kryteriów pomocy dla gospodarstw rodzinnych wykazujących tendencje rozwojowe. Rozstrzygnięcia w tym zakresie powinny również uwzględniać udzielanie pomocy państwowej na rzecz różnego typu gospodarstw rolnych.

Kolejnym problemem w procesie dostosowania polskiego rolnictwa jest jego powiązanie z ochroną środowiska naturalnego. Ustawodawca polski powinien brać pod uwagę zwiększenie katalogu instrumentów prawno-finansowych odnośnie zachowania środowiska w stanie nienaruszonym, dążenie do jego poprawy oraz promowania i tworzenia warunków do prowadzenia upraw ekologicznych. Działania państwa powinny polegać przede wszystkim na wspieraniu szkolnictwa i edukacji w zakresie ekologicznych metod produkcji, przetwórstwa oraz zbytu, a także na wspieraniu finansowym poprzez stosowanie zwolnień podatkowych. Zagadnienia te znalazły odzwierciedlenie w NSI, która kładzie nacisk na uzyskanie wsparcia z budżetu Unii dla programów dotyczących ochrony środowiska, zalesiania.

Polskim rolnikom, aby mogli sprostać stawianym przed nimi zadaniom w związku z reorganizacją polskiego rolnictwa i nowymi warunkami występującymi

na rynku rolnym, należy zapewnić łatwy i tani dostęp do doradztwa rolniczego w zakresie:

- nowych metod produkcji,
- marketingu produktów rolnych,
- systemu podatkowego,
- prowadzenia rachunkowości rolnej,
- możliwości uzyskania kredytów,
- sporządzania planów modernizacji gospodarstw.

Podstawa prawna dla podejmowania działań w zakresie przekształceń strukturalnych znajduje się obecnie w wielu aktach normatywnych. Wydaje się, że korzystnym byłoby kompleksowe uregulowanie zagadnienia rolniczej przestrzeni produkcyjnej, uwzględniające w szczególności potrzebę dostosowania struktury polskiego rolnictwa i wsi do systemu funkcjonującego w krajach Unii Europejskiej.

IV. Dostosowanie polskiego rolnictwa w zakresie polityki rynkowej do standardów Unii Europejskiej

Wprowadzenie przez Polskę w życie prawa i procedur Unii Europejskiej, wymaga zmian legislacyjnych, instytucjonalnych i proceduralnych. Szczególnie ważne dla tempa integracji są zagadnienia weterynaryjne, sanitarne, zdrowia zwierząt i bezpieczeństwa i kontroli żywności.

W celu właściwego prowadzenia polityki rynkowej należy wypracować w Polsce definicję produktu rolnego i produktu pierwszego stopnia przetworzenia oraz stworzyć ich wykaz wzorując się na Załączniku nr 2 do Traktatu Rzymskiego.

Należy wypracować ogólne ramy organizacyjne rynku rolnego oraz specjalistyczne regulacje branżowych rynków rolnych dla poszczególnych produktów, wobec których prowadzona byłaby polityka interwencyjna oraz udzielana pomoc państwa.

Ważnym zadaniem w dostosowaniu polskiego rolnictwa jest budowa nowoczesnej infrastruktury rynku rolnego (giełd, rynków hurtowych, systemów informacji rynkowej, promocji eksportu), opartej na sprawnie działającym systemie informacji, zwłaszcza w zakresie cen, wielkości obrotów i poziomu zapasów produktów rolnych, a także sytuacji na rynkach światowych.

Podstawowymi instytucjami rynku rolnego stać się powinny powstające obecnie giełdy towarowe oraz aukcje. Giełdy funkcjonują na zasadach regulowanych przez przepisy prawa cywilnego i handlowego. Organizowane i prowadzone są

przez podmioty zainteresowane handlem określoną grupą towarów. Są to często przedsiębiorstwa handlowe lub zrzeszenia gospodarcze. Państwo dokonując interwencji na rynku rolnym często ingeruje w organizację i funkcjonowanie giełd towarowych. Tak dzieje się również w krajach Unii Europejskiej, których organizacje rynków branżowych mają dla Polski szczególne znaczenie. Wynika ono z konieczności realizowania procesów dostosowawczych wobec perspektywy członkostwa w strukturach Unii. Przy budowaniu polskiego systemu giełd towarowych należy zatem, w miarę możliwości, korzystać ze wzorów funkcjonujących w krajach Unii Europejskiej. Nadmienić należy, że prace w tym zakresie są wysoko zaawansowane.

Drugim obok giełd istotnym elementem zorganizowanych rynków rolnych są aukcje. Stanowią one rodzaj publicznego przetargu, w czasie którego sprzedający może uzyskać najkorzystniejszą w danej chwili cenę. Przedmiotem obrotu na aukcjach są przede wszystkim te towary, których nie da się ujednoclić i jako takie nie mogą być przedmiotem obrotu giełdowego. Aukcje spełniają więc funkcję komplementarną w stosunku do giełd. Cechą charakterystyczną aukcji jest konieczność dostarczenia wystawianych towarów tak, by umożliwić kupującemu możliwość dokładnego zapoznania się z nimi. Aukcja musi więc w odróżnieniu od giełdy posiadać odpowiednie zaplecze przechowalniczo-magazynowe. Wiąże się to z koniecznością ponoszenia dodatkowych nakładów przy ich realizacji.

Dla przedstawionych powyżej form organizacyjnych należy stworzyć odpowiednie ramy prawne. W szczególności wymagają określenia:

- zasady ustalania opłat za korzystanie z rynków hurtowych.
- wymogi licencyjne dla agentów i biur maklerskich,
- wprowadzenie standaryzacji w obrocie,
- zasady partycypacji budżetu w finansowaniu, szkoleniu kadry zaprzysiężonych towaroznawców w obrocie produktami rolniczymi.

Konieczne jest także powołanie sieci laboratoriów upoważnionych do rozstrzygania sporów dotyczących klasyfikacji towarowej.

V. Program resortowy - Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - integracji rolnictwa Polski z Unią Europejską

W związku z koniecznością realizacji zadań wynikających z Układu Europejskiego, w zakresie dostosowania prawa polskiego, oraz w związku z koniecznością wdrożenia zaleceń Białej Księgi Europejskiej Rada Ministrów podjęła w dniu 14 listopada 1995 r. uchwałę nr 133/95 zobowiązującą naczelne i centralne organy administracji państwowej do opracowania, w zakresie swojej właściwości, projektów harmonogramów prac dostosowawczych. Harmonogramy te powinny obejmować akty prawa europejskiego zawarte w Białej Księdze oraz wykaz polskich aktów normatywnych odpowiadających tym regulacjom.

Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej opracowało w ramach tego resortu założenia polityki dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000.

Strategicznymi celami wg tego programu będzie:

- poprawa wykorzystania pracy ludzkiej, zasobów naturalnych, środków, dóbr i usług dla zapewnienia podaży produktów rolnych odpowiadających potrzebom rynku krajowego i światowego
- unowocześnienie powiązań wsi i rolnictwa z ich otoczeniem w celu poprawy jakości produkcji i zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów rolniczych,
- stworzenie warunków dla rozwoju konkurencyjności polskiego przemysłu spożywczego, rękodzieła i turystyki wiejskiej w odniesieniu do rynku europejskiego,
- modernizacja i rozwój infrastruktury technicznej i społecznej obszarów wiejskich
- ochrona środowiska naturalnego.

Uwagi końcowe

1. Zakres regulacji prawnej dotyczącej rolnictwa oraz ogółu problemów wsi wskazuje na szczególne traktowanie tej dziedziny gospodarki przez Unię Europejską. Prowadzona przez Unię Wspólna Polityka Rolna wykorzystuje na szeroką skalę mechanizmy interwencjonizmu i protekcjonizmu. Mechanizmy te znajdują swoje podstawy prawne w kilkuset aktach prawnych różnej rangi na szczeblu Wspólnoty oraz w ustawodawstwach krajowych poszczególnych państw członkowskich.

W wyniku zmian w sytuacji gospodarczej rolnictwa, Wspólna Polityka Rolna jest obecnie reformowana. Jest to wynikiem zarówno liberalizacji handlu światowego

wego (GATT, WTO) jak też procesów zachodzących wewnątrz Wspólnoty, wymagających coraz szerszego wprowadzania gospodarki wolnorynkowej. Wobec dystansu dzielącego polskie rolnictwo od rolnictwa Unii Europejskiej zachodzi obawa, że stanie się ono jedną z głównych barier dla procesu integracji Polski z Unią.

2. W Układzie Europejskim, ustanawiającym Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi rolnictwo zostało potraktowane w sposób odmienny od innych gałęzi gospodarki. W zasadzie zachowano tu zasadę symetrii, co stawia polskie rolnictwo w dużo gorszej sytuacji niż pozostałe gałęzie gospodarki, gdzie ustępstwa strony europejskiej są dalej idące. Układ Europejski pozostawia z jednej strony Polsce dużą swobodę w formułowaniu własnych zasad polityki rolnej, ale jednocześnie upoważnia obie strony do stosowania jakichkolwiek środków w ramach ich polityki rolnej. Nie ustalono także kalendarza dostosowania polskiej polityki rolnej do zasad Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

3. Rozwiązania prawne dotyczące polskiego rolnictwa odbiegają w znacznej części od standardów europejskich. Zmiana takiego stanu rzeczy nie może być dokonana w krótkim czasie, dlatego już teraz należy podejmować odpowiednie działania dostosowawcze. Nie ulega wątpliwości, że Polska dążąc do członkostwa powinna za priorytetowe uznać realizację postanowień Układu Europejskiego oraz harmonizację prawa w zakresie wynikającym z Białej Księgi Komisji Europejskiej. Najważniejszym jednak zadaniem będzie czuwanie nad spójnością systemu prawa oraz takim przygotowaniu infrastruktury polskiego rolnictwa, aby odpowiadała ona rozwiązaniom istniejącym w Unii Europejskiej. W tym też celu wydaje się niezbędnym opracowanie projektów regulacji przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w ujęciu branżowym. Branżowa organizacja poszczególnych rynków pozwala na efektywne prowadzenie interwencyjnych działań państwa w celu zrównoważenia rynku polegających na oddziaływaniu na podaż i popyt na poszczególnych rynkach, niwelowaniu nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu, stały monitoring przepływu towarów itp. Przyczynia się to do racjonalnego wykorzystywania środków przeznaczonych na ochronę rynku produktów rolnych. Stworzenie rynków branżowych w Polsce wymaga również wprowadzenia nowych regulacji prawnych.

W chwili obecnej w Polsce ma miejsce tworzenie, jedyne jak do tej pory, branżowego rynku cukru⁴, opartego na czterech Spółkach Cukrowych, zorganizowanych w oparciu o strukturę holdingu. Jest to jednak działanie jednostkowe, któ-

4. Ustawa z dnia 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym (Dz.U. nr 98, poz. 373).

re nie funkcjonuje w ramach szerokiego systemu. Nowa regulacja prawna w tym zakresie w rzeczywistości wprowadza monopol faktyczny na rynku cukru. Wydaje się, iż stworzenie takiej struktury skierowane jest przede wszystkim na ochronę interesów producentów cukru, a nie chroni interesów producentów buraka cukrowego. Ponadto zachodzi obawa, że koszt nowych rozwiązań poniosą konsumenci. Wyniki wprowadzenia nowych rozwiązań na rynku cukru będzie jednak można ocenić dopiero po pewnym okresie ich obowiązywania.

4. W zakresie przekształceń strukturalnych wyznacznikiem działań gospodarczych i prawnych powinno być dążenie do efektywnego rozwoju zapewniającego zmniejszenie kosztów produkcji oraz poprawę jakości produktów. Realizacji tego celu służyć powinna zapoczątkowana polityka:

- a) wyłączenia marginalnych gruntów rolnych na cele nierolnicze
- b) ograniczania rozdrabniania gruntów poszczególnych gospodarstw,
- c) poprawy struktury obszarowej gospodarstw, umożliwiającą wzrost ich dochodów i zdolności do inwestowania.

Podstawa prawna dla podejmowania działań w zakresie przekształceń strukturalnych znajduje się obecnie w wielu aktach normatywnych. Wydaje się, że korzystnym byłoby kompleksowe uregulowanie zagadnienia rolniczej przestrzeni produkcyjnej, uwzględniające w szczególności potrzebę dostosowania struktury polskiego rolnictwa i wsi do systemu funkcjonującego w krajach Unii Europejskiej. Przekształcenia strukturalne oraz budowa infrastruktury rynkowej polskiego rolnictwa powinny być jednak realizowane nie tylko ze względu na procesy integracyjne wymagają tego bowiem przekształcenia całej gospodarki polskiej.

Porównanie regulacji prawnych służących realizacji Wspólnej Polityki Rolnej krajów Unii Europejskiej z regulacjami prawnymi dotyczącymi wsi i rolnictwa obowiązującymi w Polsce wskazuje jednoznacznie na ograniczony zakres regulacji prawnych w tym zakresie. Oznacza to, że instrumenty prawne realizujące cele i zadania polityki rolnej są wprost proporcjonalne do celów i założeń polityki rolnej. Jak wskazuje powyżej przedstawiona problematyka, integracja polskiego rolnictwa z Unią Europejską jest procesem wielowątkowym i bardzo skomplikowanym.

Załącznik nr 1

Problematyka ochrony fito- i zoosanitarnej jako przykładowy zakres prac dostosowawczych w dziedzinie rolnictwa.

Ze względu na ogromną szczegółowość regulacji prawnych Unii Europejskiej w zakresie ochrony roślin, hodowli zwierząt, obrotu i weterynarii, kompleksowego uregulowania wymagają następujące kwestie:

- Zasady i kryteria powstawania, rejestracji stowarzyszeń i organizacji hodowlanych prowadzących księgi zwierząt zarodowych,
- Rejestracja hybrydowych świń hodowlanych,
- Metody prowadzenia oceny wartości użytkowej zwierząt oraz wyceny ich wartości hodowlanej,
- Zasady prowadzenia rejestrów i ksiąg zwierząt zarodowych oraz kryteriów dokonania wpisu,
- Zasady wydawania zaświadczeń hodowlanych w odniesieniu do zwierząt - wzory zaświadczeń. W Polsce należy wprowadzić jednolite wzory zaświadczeń hodowlanych, które obowiązywałyby wszystkie zarejestrowane organizacje hodowlane, które jednocześnie odpowiadałyby za zgodność danych zawartych w zaświadczeniu ze stanem faktycznym,
- Kryteria dopuszczania do hodowli zwierząt, nasienia, komórek jajowych, zarodków,
- Tworzenie, rejestracja stacji unasienniania (warunki sanitarno-epidemiologiczne i hodowlane ich funkcjonowania),
- Zasady prowadzenia nadzoru w hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (konieczne jest uchwalenie nowej ustawy w tym zakresie z odpowiednimi aktami wykonawczymi).
- Rozważając problematykę regulacji prawnych w zakresie ochrony fito i zoo-sanitarnej do obowiązujących w Unii Europejskiej koniecznym jest uwzględnienie wpływu postanowień Rundy Urugwajskiej GATT na rolnictwo europejskie.

PROBLEMY HARMONIZACJI PRAWA W ZWIĄZKU Z INTEGRACJĄ POLSKIEGO ROLNICTWA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ (KOREFERAT)

Referat Pana Profesora P. Czechowskiego przedstawia szeroki zakres zadań, jakie przed nami stoją w przeddzień przystąpienia do Unii Europejskiej i to na odcinku szczególnie trudnym, zarówno dla nas, jak i dla krajów Unii Europejskiej, mianowicie rolnictwa.

Ze swej strony pragnę przedstawić punkt widzenia, który może budzić dyskusje i kontrowersje, a częściowo ma charakter techniczno-prawny, rozwijający myśli referatu zasadniczego.

1. Ocena sytuacji naszego rolnictwa w procesie dostosowania do krajów Unii Europejskiej

Powszechnie przyjmuje się tezę, że rolnictwo nie jest dostosowane do wymogów Unii Europejskiej. Zdaniem moim teza ta tylko częściowo jest prawdziwa. Mianowicie należy rozgraniczyć:

- zdolność konkurencyjną naszego rolnictwa ze względu na jakość i cenę dostarczanego produktu
- zdolność naszego rolnictwa do zapewnienia dochodowości na poziomie zbliżonym do krajów Unii Europejskiej.

Otóż jestem zdania, że w **pierwszej z wymienionych płaszczyzn nasze rolnictwo jest w pełni konkurencyjne**. Jakość dostarczanego surowca nie jest gorsza od surowca zachodnio-europejskiego (z wyjątkiem może pszenicy twardej, która u nas występuje w zbyt małych ilościach), a pod pewnymi względami (zwłaszcza ekologicznymi) jest nawet lepsza.

Jego cena jest również w pełni konkurencyjna. Jeżeli importuje się podstawowe produkty zagraniczne (zboża, mięso), to głównie ze względu na specjalne dotacje eksportowe stosowane w krajach Unii Europejskiej (których my w tej skali nie stosujemy), które obniżają cenę artykułów przez nas importowanych.

Nie jest też rzeczą przypadku, że układ stowarzyszeniowy Polski (z ówczesną EWG) z 16 VI 1991 r. zawiera mniej korzystne dla nas warunki, gdy chodzi o

rolnictwo, niż w zakresie przemysłu i handlu. W tym ostatnim zakresie przyjęto zasadę asymetrii na korzyść Polski, natomiast w zakresie rolnictwa tego rodzaju asymetria nie występuje. Co więcej, zamieszczono szereg klauzul pozwalających na wprowadzenie restrykcji w zakresie importu produktów rolnych. Dodajmy, że praktyka lat ostatnich wskazuje, że strona polska takie restrykcje stosuje w bardzo ograniczonym zakresie, natomiast Komisja Europejska raz po raz stosuje środki nadzwyczajne (zakazy importu, kontyngenty itp.) zwłaszcza w odniesieniu do owoców pochodzących z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym również z Polski. Dzieje się tak dlatego, że sfery gospodarcze Europy Zachodniej zdają sobie dobrze sprawę z faktu, że ich rolnicy osiągnęli wysoką pozycję w handlu międzynarodowym dzięki stałym, automatycznym dotacjom, których nasi rolnicy nie otrzymują. Obawiają się więc konkurencji.

W pierwszej z wymienionych wyżej płaszczyzn rolnictwo polskie nie musi więc się obawiać trudności związanych z perspektywą wejścia Polski do Unii Europejskiej, oczywiście przy założeniu, że wymogi sanitarne, fitosanitarne i standaryzacyjne będą zachowane.

Czymś zupełnie innym jest zdolność naszego rolnictwa do zapewnienia takiej samej jak w Europie Zachodniej stopy życiowej poprzez zapewnienie naszym rolnikom odpowiedniej **dochodowości**. Jest rzeczą oczywistą, że przy aktualnie istniejącej ilości zatrudnionych w rolnictwie polskim dochód na głowę osoby utrzymującej się wyłącznie z rolnictwa musi być mniejszy niż w Europie Zachodniej. Pozwolę sobie jedynie zauważyć, że w innych gałęziach gospodarki narodowej również jesteśmy dalecy od parytetu dochodów.

Warto też zdawać sobie sprawę z faktu, że nie wszystkie prawidłowości występujące w przemyśle i handlu dadzą się przełożyć na rolnictwo.

Należy tu np. problem **skali produkcji**. W przemyśle (w zasadzie także w handlu, chociaż nie bez wyjątków) zwiększenie skali produkcji łączy się ze zmniejszeniem jej kosztów. W rolnictwie nie zawsze tak się dzieje. Tytułem przykładu można podać chów trzody chlewnej. Występuje mianowicie pewne optimum wielkości produkcji (ok. 600 sztuk trzody chlewnej) po którego przekroczeniu koszty rosną (np. koszty zagospodarowania odchodów), jak również rosną zagrożenia w postaci chorób zakaźnych. Dlatego nieopłacalne okazały się wielkie fermy PGR-owskie.

Istotne znaczenie mają także stosunki pracy. Nie jest rzeczą przypadku, że w Stanach Zjednoczonych Ameryki uważa się, że najbardziej opłacalne są fermy rodzinne, w których siła najemna nie przekracza 50%. Prawda, że są to fermy nowoczesne o dość dużym obszarze.

Trzeba wreszcie zdawać sobie sprawę z faktu, że produkcja w dużych, nowoczesnych gospodarstwach rolnych jest bardzo kapitałochłonna, a przez to droższa niż w tradycyjnych gospodarstwach rodzinnych.

2. W polityce rolnej należy brać pod uwagę nie tylko czynniki ekonomiczne

Właśnie w krajach Unii Europejskiej w ostatnich latach podkreśla się pozaeconomiczne (zwłaszcza ekologiczne) funkcje rolnictwa. Rośnie tam też zrozumienie dla społeczno-kulturalnych funkcji wsi. Jeszcze silniej element ten zaznacza się w polityce rolnej Japonii, która programowo nie dąży do zmian w strukturze agrarnej, uważając że wieś jest ośrodkiem japońskości.

Jestem głęboko przekonany, że te motywy odnoszą się także do wsi polskiej i to nie tej post-pgr-owskiej, lecz właśnie tradycyjnej chłopskiej. To ta właśnie wieś była w okresie rozbiorów ośrodkiem oporu przeciwko germanizacji, a w czasach nam bliskich oporu przed kolektywizacją. To dzięki prywatnej gospodarce chłopskiej nie wygasł duch przedsiębiorczości, co aktualnie ułatwia rozwój gospodarki prywatnej. To wieś w okresie PRL wprowadzała elementy pluralistyczne w naszym systemie gospodarczym, przez co formy totalitarne nigdy w pełni się nie rozwinęły.

Dlatego byłbym bardzo ostrożny w podejmowaniu działań zmierzających do przebudowy struktury agrarnej. Jest rzeczą zdumiewającą, że nasi ekonomiści pod tym względem niczego się nie nauczyli. Przez cały okres PRL stosowano bowiem podwójną politykę: a) stosunkowo niskich cen skupu utrzymujących produkcję rolną na granicy opłacalności, b) łożenia ogromnych nakładów na przebudowę rolnictwa (najpierw była to kolektywizacja, potem PGR-yzacja, jeszcze później tworzenie ZGR-ów itp.). Polityka ta poniosła całkowite fiasko. Mimo tych doświadczeń aktualnie stosuje się politykę podobną: znizanie cen skupu przy jednoczesnym podkreślaniu konieczności przebudowy struktury agrarnej, z tym, że na razie nakładów na ten cel nie ma.

3. Kierunkiem zasadniczym w polityce rolnej winna być poprawa dochodowości rolnictwa

Jeżeli zapewni się opłacalność produkcji rolnej przynajmniej średnich gospodarstw, to procesy koncentracji w rolnictwie będą przebiegać samoczynnie, w sposób naturalny. Jeżeli tej opłacalności nie będzie, żadne zastrzyki pieniężne nie dadzą efektu. Co więcej, właśnie gospodarstwa stosujące nowoczesne metody produkcji nieuchronnie popadną w pętlę zadłużenia. Nie należy oczekiwać, że znizanie cen skupu produktów rolnych, albo import żywności (nawet po niskich cenach) będą korzystne dla konsumentów (tym argumentem chętnie się szermu-

je). Korzyści takie mogą wystąpić tylko na krótką metę. Załamanie rolnictwa, lub jego utrzymanie na granicy wegetacji na dalszą metę doprowadzi nieuchronnie do pogorszenia sytuacji konsumentów. Już dawno zauważono, że pomoc krajów bogatych dla ubogich krajów afrykańskich daje efekty pozytywne na bardzo krótką metę, natomiast nie pozwala rozwinąć się rodzimemu rolnictwu, co przedłuża tylko stan stagnacji i nędzy.

4. Podobnie jak w krajach Unii Europejskiej polityka rolna winna przekształcić się w politykę rozwoju wsi

Na szczęście w tym zakresie nie ma większej rozbieżności, przynajmniej w warstwie zamierzeń natury planistycznej. Wiemy, że w krajach Unii Europejskiej przygotowano specjalną Kartę, która daje wyraz kompleksowej polityce rozwoju obszarów wiejskich, opartą na założeniu wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Sądzę, że nie posuniemy się tak daleko, jak w polityce zagospodarowania lasów. Jak wiadomo ustawa o lasach z 28 IX 1991 r. (Dz.U. nr 101, poz. 444) została skonstruowana w sposób, który daje absolutne pierwszeństwo funkcji ekologicznej lasu, przesuwając na plan dalszy jego funkcję gospodarczą. Efekty tego posunięcia będą widoczne dopiero po dłuższym upływie czasu, ale sam kierunek przemian jest znamieny.

Rolnictwo zawsze będzie się kierować priorytetem gospodarczym, w tym zwłaszcza funkcją zapewnienia środków wyżywienia ludności, nie powinna to być wszakże jego funkcja jedyna.

Co więcej, musimy zdawać sobie sprawę, że wielofunkcyjność wsi i rolnictwa nie może być sfinansowana przez samo rolnictwo. Jest tylko problemem, które kierunki rozwoju muszą być dofinansowane z zewnątrz i w jakim rozmiarze.

W świetle przedstawionych wyżej zadań podstawowych na plan pierwszy wysuwają się zd. m. następujące środki jakie powinny być podjęte zanim Polska przystąpi do Unii Europejskiej:

1) **Dokończenie procesu prywatyzacji gruntów rolnych.** Mam tu na myśli właściwe rozwiązanie problematyki własnościowej nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które poprzednio pozostawały w użytkowaniu PGR lub należały do PFZ. Nie będę ukrywał bardzo krytycznego stosunku do praktyki wykonywania ustawy z 19 X 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 107, poz. 464 z późn. zm.) przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Odnoszę wrażenie, że głównym celem działalności Agencji jest wyciśnięcie od dzierżawców maksymalnie wysokich czynszów dzierżawnych celem częściowej spłaty dawnych długów PGR-owskich, oraz - oczywiście - utrzymania własnego rozbudowanego aparatu

urzędniczego. Stąd system przetargów bardzo daleki od perspektywicznych założeń rozwoju rolnictwa zwłaszcza na Ziemiach Zachodnich i Północnych i minimalna ilość gruntów sprzedawanych rolnikom. W warunkach, gdy ceny ziemi w Polsce, zwłaszcza na wspomnianych wyżej obszarach są kilkanaście, a w skrajnych wypadkach kilkadziesiąt razy niższe niż w Europie Zachodniej, taka polityka zagraża podstawowym polskim interesom narodowym.

Dlatego należałoby przeciąć sprawę radykalnie przeprowadzając w drodze ustawowej **uwłaszczenie dzierżawców gruntów państwowych**. Wzorem może być stary dekret z 1955 r., chociaż oczywiście aktualnie formą właściwą powinny być rozwiązania cywilistyczne, w szczególności przeniesienie własności w formie notarialnej na wniosek dzierżawcy. Czynsz dzierżawny winien być formą spłaty ceny sprzedażnej w okresie np. 10 lat (wszelako przeniesienie własności winno być bezzwłoczne). Rozwiązanie takie zabezpieczy interesy polityczne naszego państwa, a jednocześnie zwiększy zdolność kredytową aktualnych dzierżawców. Proponowane uwłaszczenie winno dotyczyć tylko gospodarstw o charakterze rodzinnym i o obszarze nie przekraczającym 100 ha.

2) Z dokończeniem prywatyzacji winno być sprzężone **oddłużenie gospodarstw rolnych**.

Wiadomo powszechnie, że to b. PGR-y stanowiły najbardziej zadłużoną (choć nie jedyną) grupę gospodarstw. Wiadomo również, że rolnictwo, zwłaszcza tzw. uspołecznione korzystało z kredytów uprzywilejowanych. Tymczasem ustawa z 28 XII 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz.U. nr 74, poz. 440) dała bankom przywilej jednostronnej zmiany oprocentowania, co w warunkach ówczesnej hiperinflacji oznaczało prawo do jednostronnego zwaloryzowania wierzytelności bankowych. Banki oczywiście wykorzystywały w pełni ten przywilej. Musiało to doprowadzić większość PGR-ów do bankructwa (rozumianego w sensie ekonomicznym, nie prawnym). Przejęcie PGR-ów przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa załatwiło sprawę długów o tyle, że dało Agencji silną pozycję przetargową z bankami. Sama Agencja upaść nie może, więc banki muszą pogodzić się z tym, że od Agencji dostają kwoty przez Agencję wygospodarowane.

Uwłaszczenie dzierżawców gruntów państwowych musi być połączone z rozwiązaniem sprawy starych (to jest zaciągniętych do końca 1989 r.) długów. Sądzę, że niezbędne byłyby tu pociągnięcia radykalne, korzystne również dla szeregu rolników indywidualnych. Paradoksem bowiem było, że na reformie stosunków kredytowych (generalnie rzecz biorąc zapewne koniecznej) najwięcej stracili ci rolnicy, którzy gospodarowali nowoczesnie inwestując w swoje gospodarstwa i zaciągając kredyty bankowe. Grupa takich rolników była stosunkowo niewielka,

przeto nacisk społeczny był nie wystarczający na to by wymusić oddłużenie. Pod tym względem sytuacja była nieporównywalna z okresem wielkiego kryzysu lat 30-tych, kiedy to zadłużenie rolnictwa było powszechne i spowodowało daleko idącą interwencję ustawodawczą.

3) **Należy przygotować technicznie zbyt artykułów rolnych.** Przede wszystkim należy tu blok przepisów sanitarnych, fitosanitarnych oraz określających normy i standardy. Podpisuję się tu w pełni z propozycjami prof. Czechowskiego, zwłaszcza z tymi, które są wymienione w załączniku. Sprawa jest pilna, gdyż wdrożenie wspomnianych bloków przepisów do praktyki musi potrwać jakiś czas.

4) Dostosować należy do norm europejskich przepisy o nasiennictwie i hodowli zwierząt. Krytycznie pod tym względem ocenić należy ustawę o nasiennictwie, która jest wprawdzie świeżej daty, ale jej nastawienie zmierza raczej do zachowania przywilejów dotychczasowych producentów niż do szerokiego otwarcia się na innowacje.

5) Opracować należy przepisy z zakresu **regulacji rynku produktów rolnych.** Zapewne będzie trzeba stworzyć kilka aktów ustawodawczych, na wzór ustawy o cukrownictwie, by dostosować się do regulacji unijnych, które, jak wiadomo, oparte są na dość kazuistycznych regulacjach rynków poszczególnych produktów rolnych, z tym wszakże zastrzeżeniem, że nie ma potrzeby stosowania aż tak szerokiej palety, jaką mają kraje Unii Europejskiej. W szczególności nie widzę potrzeby regulowania rynków produktów, które w Polsce nie są produkowane, względnie mają znaczenie marginalne. Regulacja ta powinna wszakże zmierzać do:

- a) zagwarantowania rolnikom zbytu przynajmniej podstawowych produktów rolnych (jak się to dzieje w krajach Unii),
- b) dostarczenia z odpowiednim wyprzedzeniem informacji co do aktualnej, jak i przewidywanej koniunktury na poszczególne produkty rolne na rynku światowym, zwłaszcza na rynku europejskim,
- c) utrzymania cen skupu na właściwym poziomie; sposób tworzenia cen winien być dostosowany do procedur stosowanych w krajach Unii Europejskiej,
- d) zapewnienia ochrony produkcji krajowej poprzez właściwą politykę celną i sprawny monitoring przepływów produktów rolnych z zagranicy.

6) **Należy rozbudować i zmodernizować przemysł rolno-spożywczy.** Dzisiaj w coraz mniejszym stopniu docierają do konsumenta produkty rolne w stanie surowym. Ich przetwórstwo musi więc stać na takim poziomie, by było konkurencyjne na rynku europejskim. Na niektórych odcinkach mamy zupełnie niezłe osiągnięcia, na innych sytuacja jest zła.. Inwestycje w przetwórstwo rolne są więc

nie tylko opłacalne w sensie ekonomicznym, ale wręcz konieczne dla podtrzymania pozycji rolnictwa.

7) W pełni solidaryzuję się z propozycjami prof. Czechowskiego w zakresie **marketingu, rozbudowy giełd rolniczych, zmodernizowania sieci handlowej i magazynowej**. Dlatego nie będę rozwijał szerzej tego wątku.

Natomiast nie sędzę, by należało postulować zmianę systemu **emerytalnego rolniczego**. Przede wszystkim, w przeciwieństwie do sytuacji jaka istnieje poza rolnictwem, ilość emerytów i rencistów w rolnictwie nie powinna wzrastać, przeciwnie w miarę zmniejszania się ilości zatrudnionych w rolnictwie pula rent i emerytur rolniczych powinna się zmniejszyć. Po wtóre jest to jedyna forma dotowania rolnictwa na szerszą skalę przez państwo. Alternatywą jest dotowanie bądź do produkcji rolnej, bądź do dochodów rolniczych, jak to się dzieje w krajach Unii Europejskiej. Tam jednak właśnie zmierza się do odejścia od dotychczasowych mechanizmów w tym względzie. Dlatego byłbym bardzo ostrożny w zakresie dotychczasowej polityki socjalnej wobec wsi i nie wprowadzał zmian, które w sposób mechaniczny naśladowałyby system zabezpieczeń pozarolniczych. Bardzo łatwo jest coś zepsuć, a znacznie trudniej naprawić.

UWAGI DOTYCZĄCE INTEGRALNOŚCI I GRANIC WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Zdążając do harmonizacji naszego ustawodawstwa ze standardami europejskimi zdajemy sobie sprawę z faktu, że prawo europejskie ulega ciągłym zmianom. Naturalne jest w takiej sytuacji postawienie kilku pytań - z jakich powodów, w jaki sposób i do jakiego stopnia ulega ono zmianom. Do jakiego stopnia można zmienić to prawo bez zmiany jego zasadniczych elementów oraz czy można zmienić jego granice nie wystawiając na ryzyko integralności.

Sformułowanie ogólnych uwag w tym zakresie oparte będzie na przykładzie wspólnej polityki rolnej, która już od lat 60-tych stanowiła najważniejszą wspólną politykę Wspólnoty Europejskiej. Z uwagi na swoją specyfikę z dużą ostrożnością należy postrzegać jej reprezentatywność, gdy chodzi o prawo europejskie w ogóle, tym niemniej może ono wskazywać tendencje ogólniejsze niż tylko w zakresie rolnictwa. Być może więc refleksje w tym zakresie pozwolą na sformułowanie pewnych tendencji nie tylko w odniesieniu do owej wspólnej polityki rolnej, ale także w odniesieniu do przyszłego prawa europejskiego.

Interesujące jest zatem, czy istnieje sedno wspólnej polityki rolnej, czy istnieją elementy, które nie mogą zostać zmienione nie stanowiąc zagrożenia dla samego jej istnienia, bez jakich więc elementów polityka ta nie będzie już istniała. Drugi aspekt dotyczy granic owej polityki - czy mogą one ulec zmianie? Jakie występują różnice między bezpośrednimi podmiotami tej polityki a resztą?

Integralność

Integralność wspólnej polityki rolnej wyraża inne znaczenie niż integralność Wspólnoty Europejskiej. Przeprowadzaną reformę wspólnej polityki rolnej, jak też rokowania w ramach Rundy Urugwajskiej GATT, które w dużej mierze dotyczyły rolnictwa rozpatrywać należy w kontekście toczącej się debaty na temat przyszłości Europy i gospodarki światowej z uwagi na ścisłe powiązania pomiędzy stosowaniem prawa Wspólnot, rodzajem integracji gospodarczej i politycznej oraz integralnością instytucjonalną WE. Stąd też wydaje się, że rozważania w zakresie wspólnej polityki rolnej winny być prowadzone na tle owej generalnej debaty.

Jak pamiętamy, Wspólnota Europejska została powołana do życia w latach 50-tych w bardzo specyficznej formie prawnej przede wszystkim jako system integracji gospodarczej, a dopiero w miarę możliwości - politycznej. Stworzono system o uprawnieniach rozdzielonych pomiędzy państwa członkowskie i Wspólnotę Europejską, w gestii której znajdowały się jedynie uprawnienia jej przypisane. Z punktu widzenia integracji gospodarczej WE łączy cechy różnych modeli takiej integracji¹. Tytułem przykładu art. 2 Traktatu Rzymskiego stanowi, że zadaniem Wspólnoty jest osiągnięcie określonych celów poprzez ustanowienie wspólnego rynku oraz stopniowe zbliżanie się polityk gospodarczych państw członkowskich; art.9 zaś, że Wspólnota opiera się na unii celnej. Inne postanowienia odnoszą się do wolnego przepływu czynników produkcji, ustalenia wspólnych polityk, stopniowej realizacji unii monetarnej aż do osiągnięcia unii politycznej. Z ekonomicznego punktu widzenia Wspólnotę można określić jako formę integracji gospodarczej, która od samego początku wyróżniała się cechą heterogeniczności.

Cecha ta została podkreślona w Europejskim Akcie Jednolitym oraz w Traktacie z Maastricht. Częstokroć Wspólnotę Europejską określa się jako budowlę opartą na trzech filarach (Wspólnoty, polityka zagraniczna i wspólnego bezpieczeństwa, współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych) pokrytą dachem, który stanowią wspólne przepisy. Architektura nowej Unii Europejskiej nie jest niczym innym jak złożoną mieszanką elementów ponadnarodowych i elementów międzyrządowych oraz znajduje swe potwierdzenie w przepisach dotyczących unii ekonomicznej i monetarnej, stanowiących forpocztę pojawiającej się konstytucji europejskiej².

Jak zatem, w tej nowej sytuacji umiejscowiona jest wspólna polityka rolna. Poza nowym ograniczeniem, które streścić można w obowiązku Wspólnoty dotyczącym zintegrowania wymogów związanych z ochroną środowiska z realizacją wszystkich wspólnych polityk, w tym także ze wspólną polityką rolną, odnotować trzeba, że postanowienia Traktatu Rzymskiego odnośnie tejże wspólnej polityki rolnej nie uległy zmianom. Natomiast podkreślić należy, iż zarówno prawny jak i polityczny kontekst tychże przepisów Traktatu zdecydowanie się zmienił.

Dla ilustracji przypomnijmy, że zgodnie z teorią neofunkcjonalną wspólna polityka rolna już od lat 60-tych ujmowana była jako jeden z najważniejszych filarów integracji europejskiej a rozwijając się wpływała na kształt i funkcjonowa-

1. Bliżej o modelach integracji gospodarczej W. Molle: *The Economics of European Integration: Theory, Practise, Policy*, Dartmouth, Aldershot 1990, s. 12-14.

2. Zob. F. Snyder: *EMU - Metaphor for European Union? Institutions, Rules and Forms of Regulation*, (w:) R. Dehousse: *Europe after Maastricht: An Ever Closer Union?*, Monaco, Beck 1993.

nie wielu instytucji europejskich. Od pewnego czasu jednak stała się zarzewiem konfliktów między państwami członkowskimi, zamiast stanowić czynnik je jednoczący. Ponadto staje się ona obecnie mniej istotna w porównaniu z innymi politykami Wspólnoty, w tym z polityką dotyczącą środowiska. Tendencja zmierzająca do zmniejszenia jej znaczenia będzie się zapewne uwypuklać wraz z rozwojem Unii Europejskiej. Wydaje się wręcz, że nie jest już stosowana owa neofunkcjonalna koncepcja wspólnej polityki rolnej, traktująca ją jako element szczególnie dynamiczny we wspólnotowej konstrukcji.

Jakie są zatem elementy, bez których wspólna polityka rolna przestanie istnieć? Prawnicy odwołują się zazwyczaj do zasad, celów owej polityki i jej związków z ogólnymi zasadami Traktatu Rzymskiego. Oczywiście owe zasady ogólne uwzględniają specjalny status rolnictwa, istnienie wspólnej polityki, jedność rynku, preferencje Wspólnoty oraz solidarność finansową. Do celów tejże polityki zapisanych w art. 39 Traktatu, które są dobrze znane dodać należy zadania związane z ochroną środowiska³.

Ponieważ ogół tych postanowień dotyczących prawa rolnego podlegał różnym interpretacjom przez poszczególne instytucje WE i różne też wynikały w tej materii wnioski, sprawia to, że spójna ocena aktualnego miejsca i roli wspólnej polityki rolnej jest dość złożona. Opinia Komisji zaprezentowana w 1991 r. w propozycjach Mac Sharry'ego wyraża poparcie dla zróżnicowanej polityki rolnej, która w większym stopniu służyć będzie zróżnicowanym wymogom sektora rolnego⁴. Z kolei z racji swojej pozycji w systemie prawnym WE do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości należy ostatnie słowo, cieszące się zresztą największym autorytetem. I tak, jeśli chodzi o rolę zadań wspólnej polityki rolnej Trybunał w jednym ze swoich orzeczeń, mianowicie w sprawie nr 5/73 *Balkan-Import-Export*⁵ stwierdził, że zadania wyrażone w treści art. 39 łącznie z regułami określonymi w art. 40(3) drugi akapit (dotyczącymi zakazu wprowadzania dyskryminacji pomiędzy producentami lub pomiędzy konsumentami w ramach Wspólnoty), ustalają zarówno pozytywne, jak i negatywne kryteria oceny legalności wszelkich instrumentów stosowanych w rolnictwie.

3. Zob. G. Olmi: *Commentaire Megret: Le Droit de la CEE, 2: Politique agricole commune*, Editions de l'Universite de Bruxelles, Bruxelles 1991, s. 259-326.

4. *Communication of the Commission to the Council on the Development and Future of the CAP*, COM 100, 1991.

5. *Sprawa nr 5/73 Balkan - Import - Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin - Packhof*, *European Court Reports* (dalej jako ECR) 1973, 1091.

Natomiast gdy chodzi o zasady, Trybunał w sprawie nr 5/67 *Beus v. HZA Munchen*⁶ stwierdził, że treść art. 44(2) odwołująca się do krzewienia zasady niedyskryminacji pomiędzy państwami członkowskimi stanowi jedno z podstawowych założeń Traktatu. Przy okazji warto nadmienić, iż gdy chodzi o sprawę traktowania państw trzecich, jak stwierdzono w sprawie nr 236/84 *Malt v. HZA Dusseldorf*⁷, nie istnieją żadne wymogi prawne odnośnie jednakowego traktowania różnych krajów trzecich, czy też produktów importowanych z różnych krajów trzecich.

Można zaryzykować twierdzenie, że najważniejszą zasadą prawną, wyraźnie określoną w Traktacie i dotyczącą wspólnych organizacji rynkowych jest wymóg zawarty w treści art. 40(3), zgodnie z którym wspólne organizacje wykluczają jakąkolwiek dyskryminację pomiędzy producentami czy konsumentami w obrębie Wspólnoty. Dyskusje co do zakresu tej zasady straciły na znaczeniu w świetle orzeczenia Trybunału, zgodnie z którym w przypadku tym chodzi jedynie o (...) przedstawienie ogólnej zasady równości, stanowiącej jedno z fundamentalnych założeń prawa Wspólnoty, a więc zasady, która stanowi, jak to już wspomniano powyżej kryterium oceny mocy prawnej wszelkich aktów prawnych Wspólnoty. Dodać należy, iż *prima facie* mogłoby się wydawać, że art. 40(3) oraz wyrażona w nim podstawowa zasada określa jedynie moc obowiązującą prawodawstwa Wspólnoty, tym niemniej Trybunał w sprawach nr 201 i 202/85 *Klensch v. Luxembourg Secretary of State for Agriculture*⁸ orzekł, iż ma ona zastosowanie w przypadku każdego działania podjętego przez wspólne organizacje rynkowe bez względu na to, czy zostało ono podjęte przez władze Wspólnoty, czy przez władze krajowe.

Uwzględnienia wymagają też zasady ogólne wynikające z ustawodawstw państw członkowskich, jako że właśnie w zakresie rolnictwa Trybunał wprowadził wiele ogólnych zasad prawa Wspólnoty wywodzących się z legislacji narodowych. Zatrzymajmy się nad jedną z nich, chyba najważniejszą a mianowicie zasadą proporcjonalności. Zdefiniował ją Adwokat Generalny *Duheillet de Lamothé* w swojej opinii w sprawie nr 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*⁹ jako wypełniania przez obywateli obowiązków wprowadzanych tylko w interesie publicznym i stanowiących warunek osiągnięcia zamierzonych celów. Można zaryzykować twierdzenie, że zasada ta w kontekście ustawodawstwa rolnego Wspólnoty służy zazwyczaj raczej jako wskazó-

6. Sprawa nr 5/67 *Beus v. Hauptzollamt Munchen*, ECR 1968, 83.

7. Sprawa nr 236/84 *Malt v. HZA Dusseldorf*, ECR 1086.

8. Sprawy nr 201 i 202/85 *Klensch v. Luxembourg Secretary of State for Agriculture*, ECR 1986.

9. ECR 1972, 1125.

wka, umożliwiająca właściwą interpretację owego ustawodawstwa, rzadziej natomiast stanowi kryterium oceny jego prawomocności.

W kilku swych orzeczeniach Trybunał zajmował się, przy okazji rozpatrywania innych kwestii, rolą art. 43 Traktatu. I tak, w sprawie nr 68/86 *First Hormones*¹⁰ wyraził pogląd, że art. 43 ujmowany całościowo jest właściwą podstawą prawną dla ustawodawstwa dotyczącego produkcji i handlu produktami rolnymi (...) o tyle, o ile ustawodawstwo to przyczynia się do osiągnięcia jednego lub kilku zadań wspólnej polityki rolnej określonych w art. 39. Trybunał wyraził też uwagę, że szczególne reguły dotyczące rolnictwa wyprzedziły generalne postanowienia Traktatu. Później, w sprawie nr 131/87 *Re Trade in Animal Glands: Commission v. Council*¹¹ Trybunał powtórzył swoje wcześniejsze orzeczenia (w sprawie nr 68/86 *First Hormones* i w sprawie nr 131/86 *Battery Hens*), że art. 43 jest właściwą podstawą prawną dla ustawodawstwa dotyczącego zarówno zadań polityki rolnej, jak i innych zadań. Trybunał stwierdził, że instrumenty przyjęte na podstawie art. 43 mogą realizować harmonizację zadań lub (...) bez potrzeby powoływania się na art. 100 lub 113 Traktatu.

Biorąc pod uwagę rolę przedstawionych postanowień Traktatu, również w świetle orzecznictwa Trybunału można skłonić się do wstępnego wniosku, iż niewątpliwie sednem wspólnej polityki rolnej jest zastosowanie art. 43 Traktatu jako podstawy prawnej ustawodawstwa rolnego. Bliższe przyjrzenie się usytuowaniu tego artykułu w hierarchii systemu prawnego Wspólnoty skłania do wniosku, iż stanowi on proceduralną konstytucjonalizację wspólnej polityki rolnej. Można także rozważać, czy pokrewne wobec siebie (żeby nie powiedzieć - wynikające z siebie) zasady, wyrażone w art. 40(3) oraz 44(2) Traktatu należą do istoty owej polityki. Trudno bowiem sobie wyobrazić, by wspólna polityka rolna pozostała tą polityką bez uwzględnienia w niej krzewienia zasady niedyskryminacji pomiędzy państwami członkowskimi oraz zakazu wprowadzania dyskryminacji pomiędzy producentami lub pomiędzy konsumentami w obrębie Wspólnoty.

Gdy chodzi o problem integralności wspólnej polityki rolnej, celowe wydaje się również sięgnięcie do rokowań Rundy Urugwajskiej GATT¹² Jak wiadomo, realizacja własnej polityki rolnej przez Wspólnotę od zawsze stanowiła powód do kontrowersji między Wspólnotą, USA i innymi partnerami handlowymi WE¹³.

10. ECR 1988,855; *Common Market Law Review* (dalej jako CMLR) 1988, nr 2, 543

11. CMLR 1991, 780.

12. O Rundzie Urugwajskiej C. Ritson i D. Harvey: *The Common Agricultural Policy and the World Economy, Essays in Honour of John Ashton*, CAB International, Wallingford 1991.

13. Zob. J.A. MacMahon: *European Trade Policy in Agricultural Products*, Nijhoff, Dordrecht 1988, s. 35-39.

Ostatnie rokowania, z powodu zaangażowania dużej ilości państw oraz różnych sektorów gospodarki poza rolnictwem, były szczególnie trudne. Oczywiście podstawowe różnice poglądów między Wspólnotą a Stanami Zjednoczonymi dotyczyły właśnie polityki rolnej. Z jednej strony rokowania te stanowiły istotne wydarzenie w kontekście ostatniej reformy wspólnej polityki rolnej, z drugiej zaś wyraźnie podniosły kwestie jej integralności.

W wyniku rokowań przeprowadzonych między Komisją, prowadzącą negocjacje w imieniu WE w oparciu o art. 113 Traktatu a rządem amerykańskim, w listopadzie 1992 r. opublikowano tzw. porozumienie z Blair House informujące o przewyżczeniu różnic w poglądach dotyczących subwencji i dostępności rynków rolnych oraz konfliktu w zakresie produktów oleistych. W porozumieniu tym uzgodniono trzy sprawy: subwencje eksportowe, zmienne opłaty importowe oraz dotacje przeznaczone na podwyższenie dochodów rolników.

W zakresie pierwszej sprawy przewidziano zmniejszenie o 21% wielkości subwencionowanego eksportu, które ma być wyliczone przed 1999 r. w oparciu o średni roczny eksport w latach 1993-1999. Postanowienia te stosuje się do każdego produktu, przy czym nie przewidziano możliwości kompensacji pomiędzy różnymi produktami. Jednakże przy szacowaniu subsydiowanego eksportu nie bierze się pod uwagę eksportu na rzecz pomocy żywnościowej.

Gdy chodzi o zmienne opłaty importowe przewidziano zmniejszenie ich do 1999 r. o 36% w oparciu o okres między rokiem 1986 a 1990. Ponadto porozumienie to określa próg minimalnej dostępności do wspólnego rynku, co oznacza, że WE winna importować przynajmniej 3% konsumpcji w 1994 r. i 5% w kolejnych latach. Z kolei Stany Zjednoczone winny zmniejszyć eksport zbóż z 19,7 do 14 milionów ton.

Gdy chodzi o dotacje skierowane na podwyższenie dochodów rolników, porozumienie przewidywało następującą procedurę. W pierwszym rządzie w celu uzyskania tzw. globalnego środka pomocy (mgs) stanowiącego różnicę między ceną obowiązującą w WE a ceną na rynku światowym, należy przy obliczaniu zsumować wszystkie rodzaje produktów. Winno się też uwzględnić niektóre dotacje bezpośrednie dla producentów. Ów globalny środek pomocy powinien być obniżony przed rokiem 1999 o 20% w oparciu o lata 1986-1988. Z tego koszyka wyceny wyłączone zostały premie z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji (set-aside), dotacje dla emerytów oraz środki na ochronę środowiska (tzw. dotacje z zielonej skrzynki). Zawarto ponadto tzw. klauzulę pokoju oznaczającą, że Stany Zjednoczone nie będą w tym okresie podważały legalności wspólnej polityki rolnej.

Trudno rozsądzić, czy porozumienie z Blair Hause narzuca na europejskich rolników poważniejsze obowiązki niż reforma wspólnej polityki rolnej. W każdym bądź razie Komisja oficjalnie oświadczyła, iż porozumienie z Blair Hause uważa za spójne z reformami polityki rolnej podjętymi w 1992 r.¹⁴

Bardziej wnikliwa analiza sytuacji powstałej w wyniku porozumienia pozwalała dojść do wniosku, że mogą się spotęgować problemy przede wszystkim w zakresie rynku zbożowego, mięsa wołowego i drobiowego. Jako pierwszy oficjalnie wyraził swój sprzeciw rząd francuski, następnie zaś również niektórzy członkowie Parlamentu Europejskiego wypowiedzieli się za ponownym negocjowaniem porozumienia z Blair Hause. Akcentowali oni rangę zasady preferencji Wspólnoty, a więc przyznawania pierwszeństwa interesom Wspólnoty, która ich zdaniem leży u podstaw wspólnej polityki rolnej i nadal winna być chroniona. Także zdaniem połączonej Rady, złożonej z ministrów spraw zagranicznych i ministrów rolnictwa obradujących we wrześniu 1993 r. przetrwanie wspólnej polityki rolnej nie może być narażone na niebezpieczeństwo ani też nie można zabronić realizacji podstawowych jej zasad, w szczególności zaś zasady preferencji Wspólnoty.

Nie wdając się w szczegółowy opis dalszych wydarzeń i opinii odnotować trzeba, że przedstawiciele Wspólnoty i Stanów Zjednoczonych spotkali się ponownie nie w celu renegocjowania porozumienia z Blair Hause, ale by podjąć próbę jego uzupełnienia (ewentualnie rozszerzenia) i interpretowania. Osiągnięty kompromis opierał się na tzw. porozumieniu Breydel, które przewidywało m.in. modyfikację podstawy obliczania redukcji eksportu objętego subwencjami, co dawało WE lepsze możliwości eksportowania, w szczególności zbóż; rozciągnięcie klauzuli pokoju na lat dziewięć, a nie sześć jak przewidywano oraz zasadę łączenia dotyczącą dostępu dóbr amerykańskich na rynek europejski. Stanowiła ona, że otwarcie rynku europejskiego na import w wysokości 3% będzie określone nie w odniesieniu do poszczególnych produktów, jak to było wcześniej ustalone, ale w odniesieniu do grup produktów¹⁵. Porozumienie to zostało przyjęte przez Radę.

Przytoczony przykład rokowań Rundy Urugwajskiej GATT pozwala na sformułowanie pewnych wniosków dotyczących integralności wspólnej polityki rolnej. Po pierwsze okazuje się, że zasady ogólne i reguły szczegółowe częstokroć funkcjonują w różnych sferach i na różnych poziomach. Za ilustrację służyć mogą np. subwencje eksportowe. Okazało się bowiem, że nie ma znaczenia, czy zasada

14. Patrz dokument roboczy Komisji: Working Paper: The Community's Priorities in Completing the Uruguay Round Multilateral Trade Negotiations, Europe Documents nr 1854, 1993.

15. Agence Europe, nr 6124 (9 grudnia 1993). s. 8; European Report nr 1907 (4 grudnia 1993) s. 12-13 oraz nr 1908 (8 grudnia 1993) s. 8-9.

preferencji Wspólnot jest zgodna, czy też nie ze specjalnymi postanowieniami. Zasada ta funkcjonuje ewentualnie jako punkt odniesienia dla oceny przepisów specjalnych, ale nie stanowi jasnej wskazówki, która pozwoliłaby od samego początku wskazać przepisy z nią zgodne. Ogólnikowość tej zasady oraz dwuznaczność, kiedy porusza pojęcie interesu Wspólnoty sprawia, że najczęściej działa ona retrospektywnie, rzadko zaś prospektywnie.

Po drugie przykład ten wskazuje, że szczegółowe postanowienia mogą być renegotjowane. Nie wdając się w rozważania, czy również zasady ogólne mogą podlegać renegotjacji wydaje się oczywistym, że ich treść może ulegać zmianom.

Rokowania te uwypukliły też znaczenie samych procedur w przypadku, gdy możliwe jest ponowne negocjowanie postanowień szczegółowych, jak też być może w pewnym zakresie zasad ogólnych. W naszym przykładzie chodzi o procedury określone w art. 113 Traktatu, a w sytuacjach wewnętrznych o procedurę z art. 43.

Przykład rokowań w ramach Rundy Urugwajskiej GATT uzmysławia, że integralność wspólnej polityki rolnej mieści się tak w jej procedurach, jak i w statusie konstytucyjnym. Właśnie w tych dwóch elementach zawiera się jej sedno. Pierwszy dotyczy wykorzystania art. 43 jako podstawy prawnej ustawodawstwa wspólnej polityki rolnej, jak też wykorzystania Załącznika II., który służy ustaleniu głównego celu tego ustawodawstwa. Drugi element, który jest chyba nawet bardziej istotny, odnosi się do włączenia Tytułu II Rolnictwo (innymi słowy: wspólna polityka rolna) do podstaw, na których opiera się Wspólnota. Wydaje się, że zachowanie ich, nawet jeśli nie zostanie zachowana zasada preferencji Wspólnoty, pozwoli wspólnej polityce rolnej na ochronę jej nienaruszalności. Wydaje się ponadto, że w dłuższej perspektywie zasada przyznawania pierwszeństwa interesom Wspólnoty będzie coraz trudniejsza do obrony (co zresztą jasno już wynika z rokowań w ramach Rundy Urugwajskiej). Natomiast zasady wynikające z art. 40(3) oraz art. 44(2) jako że dotyczą stosunków wewnątrz Wspólnoty, nie stanowią takiego źródła napięć i konfliktów na arenie międzynarodowej. Jednakże ich znaczenie dla spójnego funkcjonowania polityki rolnej wewnątrz Wspólnoty ma, moim zdaniem, zasadnicze znaczenie.

Granice

Z punktu widzenia państw nie będących członkami WE, wspólna polityka rolna zdaje się stanowić kwintesencję protekcjonizmu w zakresie rolnictwa i ochrony europejskiej fortecy. Rzeczywistość zdaje się być jednak bardziej złożona. Niewątpliwie wspólna polityka rolna szkodzi wielu, być może nawet wszystkim państwom rozwijającym się, ponieważ subwencje eksportowe oraz zmienne

opłaty importowe wpływają na niestabilność cen produktów rolnych na światowym rynku oraz psują handel międzynarodowy.

Ponadto jej skutki różnią się w zależności od sytuacji poszczególnych państw, np. w zależności od tego, czy dane państwo jest eksporterem czy importerem produktów rolnych¹⁶. Różna też może być sytuacja każdego z państw rozwijających się w zależności od pozycji w tzw. piramidzie przywilejów¹⁷, to znaczy w hierarchii stosunków handlowych z WE. Inaczej mówiąc, do jakiego stopnia dane państwo jest w stanie penetrować granice wspólnej polityki rolnej.

Od dłuższego już czasu jednym z najbardziej kontrowersyjnych tematów w polityce i prawie handlowym WE jest sektor bananów, na przykładzie którego można spróbować udzielić odpowiedzi na interesujące nas pytanie o granice wspólnej polityki rolnej, a tym samym też o zasadnicze kwestie dotyczące stosunków handlowych i rozszerzenia WE.

W 1957 r. w oparciu o art. 136 Traktatu Wspólnota zawarła Konwencję o stowarzyszeniu państw i terytoriów zamorskich (PTOM), do której dołączony został Protokół o stawkach celnych od importu bananów. Umożliwił on Niemcom korzystanie z darmowej stawki rocznej za tzw., lapidarnie określane w literaturze banano-dolary pochodzące z państw Ameryki Łacińskiej nie należących do PTOM. Niemcy, posiadające największy z całej Wspólnoty rynek zbytu na banany korzystały ze stawki na owe banano-dolary wyliczonej na bazie ogólnej ilości importowanej w roku 1956 od której odjęto ilość importowaną w ramach PTOM. Z kolei ilość importowana przez PTOM mogła być zwiększona wówczas, gdyby PTOM nie była w stanie dostarczyć ilości potrzebnej na rynek niemiecki. Z prawnego punktu widzenia Konwencja i Protokół leżą u podstaw kategorii banano-dolarów w polityce handlowej WE.

Czwarta Konwencja z Lome wraz z dołączonym do niej Protokołem nr 5¹⁸ ustaliły szereg spraw, wśród których za istotne z naszego punktu widzenia należy uznać następujące. Otóż uzgodniono, że w celu poprawy warunków produkcji i komercjalizacji bananów (art. 2) strony (każde zainteresowane państwo ACP, a więc strony Konwencji o stowarzyszeniu z ówczesną EWG - PTOM- oraz Wspólnota) dochodzą do porozumienia posługując się środkami z zakresu współpracy finansowej, technicznej, rolnej, przemysłowej i regionalnej. Podejmowane czyn-

16. Zob. A. Mathews: *The Common Agricultural Policy and the Less Developed Countries*, Gill and Macmillan, Dublin 1985; J. Lingard i L. Hubbard: *The CAP and its Effects on Developing Countries*, w powyżej powołanej pracy C. Ritson'a i D. Harvey'a, s. 241-257.

17. Zob. V. P. Mishalani, A. Robert, C. Stevens i A. Wester: *The Pyramid of Privilege, EEC and the Third World: A Survey 1*, Hodder and Stoughton, London 1981, s. 60-82.

18. Zob. K. Simmonds: *The Fourth Lome Convention*, CMLR 28, 1991, s. 521-547.

ności mają prowadzić produkcję państw ACP do większej konkurencyjności zarówno na ich rynkach tradycyjnych, jak i innych rynkach Wspólnoty. Współpracą miały być objęte wszystkie etapy - od produkcji po konsumpcję - zmierzając w szczególności do poprawy warunków produkcji i jakości poprzez działania w zakresie badań, zbiorów, przetwórstwa, konfekcjonowania, magazynowania i transportu, w końcu zaś komercjalizacji oraz promocji w handlu. Powstałe problemy konsultowane będą w ramach stałej grupy roboczej z udziałem ekspertów.

We wspólnym oświadczeniu, dołączonym do Protokołu nr 5 powiedziano m.in., że Wspólnota określi wspólne normy odnośnie bananów (w porozumieniu z państwami ACP), z kolei Wspólnota zobowiązała się do konsultacji z tradycyjnymi dostawcami bananów w sytuacji, jeśli w związku z wprowadzaniem jednolitego rynku europejskiego sektor ten ulegnie we Wspólnocie istotnym zmianom nie związanym z normalnym spadkiem spożycia bananów w celu ochrony wszystkich prawnych interesów stron Protokołu¹⁹.

Warto przypomnieć, że już w latach 70-tych odrzucono przedkładane propozycje uporządkowania rynku bananów, natomiast w latach 80-tych i na początku lat 90-tych, aby przeszkodzić swobodnemu przepływowi bananów pochodzących z krajów trzecich, często odwoływano się do art. 115 Traktatu, który to artykuł Komisja zamierzała znieść (w Białej Księdze dotyczącej rynku wewnętrznego w 1985 r.) w celu zagwarantowania bardziej spójnego funkcjonowania wspólnej polityki handlowej. Dopiero zatem w 1993 r. Wspólnota, w oparciu o art. 42 i 43 Traktatu stworzyła wspólną organizację rynku bananów, regulowaną przepisami rozporządzenia nr 404 z dnia 13 lutego 1993 r.²⁰ przyjętego kwalifikowaną większością głosów. Przeciwno głosowały Niemcy, Belgia i Holandia.

Rozporządzenie miało na celu stworzenie wspólnej organizacji zrównoważonej i elastycznej, która zastępując różne systemy krajowe, pozwoli na swobodny przepływ bananów wewnątrz Wspólnoty i wprowadzi wspólny system wymiany z państwami trzecimi. Rozporządzenie to stara się pogodzić różnorodne interesy zarówno państw produkujących banany, jak i importujących je. W preambule stanowi się, że: zachowując zasadę preferencji Wspólnoty oraz jej międzynarodowe obowiązki, niniejsza wspólna organizacja rynku winna zezwalać na zbywanie na rynku Wspólnoty, po odpowiednich cenach zarówno dla producentów jak i konsumentów, bananów produkcji własnej jak i produkowanych w państwach ACP

19. Lome IV, załącznik LXXIV. Wspólne oświadczenie dotyczące Protokołu nr 5. Zarówno oświadczenie, jak i Protokół nie mają zastosowania do Haiti oraz Dominikany, które określone są jako nowi sygnatariusze Konwencji z Lome, a zatem są wyłączeni z kategorii dostawców tradycyjnych.

20. OJ 1993, L 47/1.

przez dostawców tradycyjnych, nie naruszając importu bananów pochodzących z państw trzecich przy równoczesnym zagwarantowaniu producentom wystarczających przychodów.

W przepisach ogólnych²¹ regulamin przewiduje wspólne normy dotyczące jakości i komercjalizacji bananów, organizacji producentów oraz mechanizmy konsultacji, system dotacji a także wymiany towarowej z państwami trzecimi.

W zakresie wymiany z państwami trzecimi rozporządzenie rozróżnia import tradycyjny z państw ACP (a), import nie tradycyjny z państw ACP (b) oraz import z państw trzecich nie należących do ACP (b)²². Każdy import wymaga wydania zaświadczenia importowego obowiązującego na terytorium całej Wspólnoty, wystawianego przez państwa członkowskie i uzależnionego od zapłacenia kaucji tytułem gwarancji. Import tradycyjny z państw ACP nie podlega opłatom celnym a jego rozmiary określane są dla każdego państwa i terytorium zamorskiego oddzielnie²³. W zakresie importu nie tradycyjnego z państw ACP oraz importu bananów pochodzących z państw trzecich, ustalono kontyngent w wysokości 2 milionów ton rocznie. W ramach tego kontyngentu import nie tradycyjny bananów z państw ACP nie podlega żadnym opłatom celnym, podczas gdy import bananów z państw trzecich podlega opłatom w wysokości 100 ecu za tonę. Import nie tradycyjny bananów z państw ACP nie objęty kontyngentem podlega opłatom w wysokości 750 ecu za tonę, natomiast import bananów z państw trzecich objęty jest opłatą w wysokości 850 ecu za tonę. Różnice w wysokości opłat stanowiły próbę odzwierciedlenia różnicy w kosztach produkcji ponoszonych w państwach ACP oraz w innych państwach

Kontyngent celny jest otwarty i podzielono go według następującego podziału: 66,5% dla kategorii przedsiębiorców, którzy sprzedawali banany ze Wspólnoty i/lub banany z państw ACP nie tradycyjne; 30% dla kategorii przedsiębiorców, którzy sprzedawali banany ze Wspólnoty i/lub banany z państw ACP tradycyjne;

21. Dla sektora rynku bananów powołany został komitet zarządzający, złożony z przedstawicieli państw członkowskich, któremu przewodniczy przedstawiciel Komisji. Interesy państw ACP oraz innych państw trzecich nie są w nim bezpośrednio reprezentowane.

22. Banany ACP tradycyjne określone są jako ilości ustalone w załączniku, eksportowane przez każdego tradycyjnego dostawcę ACP Wspólnoty; banany ACP nie tradycyjne są to ilości eksportowane przez państwa ACP przekraczające ilości określone w punkcie 1, to znaczy banany ACP tradycyjne; banany z państw trzecich są to ilości eksportowane przez inne państwa trzecie (zazwyczaj określane jako banano-dolary).

23. Patrz art. 15, paragraf 2(1). Załącznik określa następujące ilości: Costa d'Avorio - 15500 ton, Kamerun - 155000 ton, Surinam - 38000 ton, Somalia - 60000 ton, Jamajka - 105000 ton, Saint Lucia - 127000 ton, Saint Vincent e Grenadine - 82000 ton, Dominika - 71000 ton, Belize - 40000 ton, Capo Verde - 4800 ton, Grenada - 14000 ton, Madagaskar - 5900 ton.

3,5% dla kategorii przedsiębiorców osiedlonych we Wspólnocie, którzy począwszy od roku 1992 rozpoczęli sprzedaż bananów innych niż banany ze Wspólnoty i/lub banany z państw ACP tradycyjne. Każdy przedsiębiorca otrzymuje świadectwo importowe w zależności od średniej ilości bananów jakie sprzedał na przestrzeni ostatnich trzech lat i co do których dostępne są dane statystyczne.

Równolegle Komisja rozpoczęła rokowania z Brazylią, Kostaryką i Kolumbią w sprawie ustalenia opłat celnych w wysokości 20%, które planowano stosować przy imporcie bananów na terytorium Wspólnoty w ramach GATT. Ponadto Komisja wyraziła gotowość zaoferowania tym państwom wyrównania, zgodnie z art. XXVIII GATT, zastrzegając jednocześnie prawo podjęcia rokowań w sprawie ewentualnego wyrównania również dla innych dostawców²⁴. Tym niemniej pięć państw latynoamerykańskich (Gwatemala, Kostaryka, Nikaragua, Wenezuela i Kolumbia) zwróciło się o powołania panelu GATT w celu przeanalizowania zgodności stworzonego w ramach Wspólnoty rynku sektora bananów z GATT²⁵.

Ponieważ ta nowa wspólna organizacja rynkowa zasadniczo zmieniła granice wspólnej polityki rolnej, gdy chodzi o import bananów (a istniały one ponad 30 lat), nie budzi zdziwienia fakt, że rozporządzenie nr 404/93 zostało zakwestionowane przed Trybunałem. W maju 1993 r. Niemcy, w oparciu o art. 173 Traktatu wniosły o unieważnienie Tytułu IV oraz art. 21.2 rozporządzenia²⁶ oraz ponowiły wniosek o przyjęcie środków tymczasowych.²⁷ Niemcy stwierdziły, że ustanowienie kontyngentu celnego oraz reguły podziału tego kontyngentu doprowadzą do zmniejszenia ilości bananów pochodzących z państw trzecich, uzgodnionej z przedsiębiorcami niemieckimi. W związku z tym nastąpi znaczny wzrost cen bananów na rynku niemieckim ze szkodą dla rodzin o niskich dochodach, utratę zatrudnienia w portach importujących banany, znaczną redukcję frachtu wprowadzonego dla kolei oraz zmniejszenie, co najmniej o jedną trzecią, udziału w rynku przedsiębiorców niemieckich, co może grozić ich bankructwem. Dlatego też Niemcy zwracają się o zezwolenie na przywóz z państw trzecich takiej samej ilości bananów, jaką importowała w 1992 r. do czasu ogłoszenia przez Trybunał orzeczenia w sprawie zażalenia głównego, mając na uwadze ogranicze-

24. Agence Europe nr 6087 (16 październik 2993) s. 3, Agence Europe nr 6090 (21 październik 1993) s. 10.

25. Już w maju rozporządzenia krajowe, które istniały przed wejściem w życie systemu wspólnotowego, zostały uznane za niezgodne z GATT. Zob. GATT Focus, 100, 1993, s. 2-3.

26. Tytuł IV dotyczy systemu wymiany z państwami trzecimi, łącznie z kontyngentami celnymi oraz certyfikatami importowymi, art. 21.2 zawieszca kontyngent celny na import niemiecki z państw trzecich określony w Protokole załączonym do Konwencji PTOM - tzw. protokół niemiecki.

27. Sprawa C - 280/93 R Republique federale d'Allemagne c. Conseil.

nie ryzyka poniesienia szkód nie do naprawienia. W czerwcu 1993 r. Trybunał odrzucił wniosek w sprawie przyjęcia środków tymczasowych argumentując, że nie została ustalona z dostatecznym prawdopodobieństwem szkoda, jaką ponieśli wnoszący pozew, ani też nie został skonkretyzowany obowiązek spoczywający na instytucjach Wspólnoty, by podjęły niezbędne środki dla stawienia czoła trudnościom wywołanym powołaniem wspólnej organizacji rynku.

Jednocześnie niektórzy importerzy bananów z Ameryki Łacińskiej również złożyli wnioski o anulowanie rozporządzenia. Trybunał uznał te wnioski za nie do przyjęcia uznając, że rozporządzenie dotyczyło przedsiębiorców jedynie w sposób zindywidualizowany²⁸, odrzucił ponadto wnioski o zastosowanie środków tymczasowych. To wielokrotnie krytykowane rozporządzenie, które spowodowało wzrost cen i obniżenie zatrudnienia w sektorze, konieczność udzielania dotacji dla producentów z państw ACP i Ameryki Łacińskiej, wnioski o odszkodowania za poniesione szkody (w oparciu o art. 115 Traktatu) okazało się w końcu niezgodne z porozumieniami GATT²⁹, w wyniku czego zawarto pomiędzy Komisją a czterema państwami latynoamerykańskimi (Kolumbia, Kostaryka, Nikaragua i Wenezuela) porozumienie kompromisowe w sprawie eksportu banano-dolarów. Państwa latynoamerykańskie zobowiązały się wycofać wniosek złożony do GATT (w sprawie panelu GATT) oraz nie będą podejmować podobnych kroków do 31 grudnia 2002 r.

Przedstawiony przykład dotyczący sektora bananów pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków odnośnie granic wspólnej polityki rolnej. Otóż okazuje się, że granice owej polityki nie mogą być wyznaczone w sposób ostateczny. Mogą bowiem zostać do niej włączone dobra, które nie są produkowane w dużej ilości we Wspólnocie, ale które mają pewne znaczenie dla gospodarki żywnościowej WE oraz dotyczą ważnych interesów ekonomicznych. Określenie zasięgu i elastyczności granic wymaga bacznego przyjrzenia się różnorodnym interesom, bowiem przykład bananów pokazuje, jak wielki może być ich konflikt (interesy producentów Wspólnoty, producentów ACP, producentów banano-dolarów, wielonarodowych spółek, importerów i eksporterów z różnych państw, konsumentów, rządów i wreszcie samej Komisji).

W analizowanym przykładzie sektora bananów wyraźnie widać połączenie różnych instrumentów prawnych i technicznych, w szczególności instrumentów wewnętrznej polityki gospodarczej i zagranicznej polityki handlowej. Z jednej

28. Sprawa C - 276/93 Chiquita Bananas BV and others v. Council, OJ 1993 C 215/12; sprawa C - 287/93 Simba SpA v. Council, OJ 1993 C 215/14; sprawa C - 288/93 Comaco srl v. Council, OJ 1993 C 215/14.

29. Agence Europe nr 6170 (14-15 luty 1994) s. 8.

strony włącza się instrumenty prawne handlu zagranicznego do wewnętrznego ustawodawstwa Wspólnoty, z drugiej zaś stosuje formę wewnętrżnej regulacji ekonomicznej w zarządzaniu zarówno rynkami wewnętrżnymi, jak i rynkami międzynarodowymi. Oba rodzaje instrumentów wykazują silną penetrację rynku zagranicznego i wspólnotowego w tym sektorze.

Kolejna uwaga związana jest z zasadami regulującymi zarządzanie przepływem towarów przez granice oraz rozwiązywania ewentualnych konfliktów pomiędzy państwami ACP a ich konkurencją. Z jednej strony zmierzają one do zagwarantowania i właściwego przygotowania rynku wewnętrżnego, z drugiej zaś ochronę status quo nie naruszając funkcjonowania mechanizmów wolnego rynku³⁰. Przykład ten wykazał ponadto, że sposoby zarządzania granicami są połączeniem technik prawnych dobrze znanych we Wspólnocie, jak np. ustalanie wspólnych standardów jakości, dotacji finansowych, ograniczeń ilościowych, zezwoleń importowych oraz roli komitetu ds. zarządzania. Powyższe techniki ukazują dalsze zaawansowanie procesu umiędzynarodowienia w tym sektorze. Wystarczy pomyśleć o implikacjach jakie niesie fakt, że wspólne standardy jakości stosuje się bez różnic w stosunku do bananów produkowanych we Wspólnocie, jak i do bananów produkowanych w krajach trzecich³¹.

Z uwagi na fakt, że granice wspólnej polityki rolnej są niejasne i elastyczne nasuwa się pytanie o istnienie zróżnicowanych statusów w szarej strefie, oddzielającej statusy wewnętrzne od zewnętrznych. Z jednej strony taka szara strefa może być bardzo rozległa zawierając szereg różniących się od siebie statusów, z drugiej strony pozycje różnych państw zależą od zmiennych tendencji w produkcji i handlu bananami³². Ogólnie rzecz ujmując ponowne określenie interesów geopolitycznych i priorytetów Wspólnoty Europejskiej w sposób nieunikniony zagraża pozycjom uzyskanym już przez kraje południowe³³.

Na koniec można wyciągnąć kolejną lekcję. Mianowicie żeby przewidzieć możliwe konsekwencje przedstawionego powyżej nowego systemu przepisów w

30. Jak stanowi preambuła rozporządzenia 404/93 system ma na celu nie zakłócić aktualnych stosunków handlowych, pozwalając jednak na pewną ewolucję struktur komercjalizacji.

31. Pod warunkiem, że zgodnie z przeznaczeniem mają być dostarczone konsumentom w stanie świeżym.

32. Zob. np. - (1) różnica między opłatami od importu nie tradycyjnego z państw ACP oraz od importu bananów z państw trzecich oraz (2) - różne grupy przedsiębiorców określonych ze względu na alokację kontyngentów celnych. Jedynie 30% kontyngentu przydzielono przedsiębiorcom, którzy sprzedawali banany wspólnotowe i/lub banany ACP tradycyjne, zaś 66,5% podzielone jest między przedsiębiorców, którzy sprzedawali banany z państw trzecich i/lub banany ACP nie tradycyjne.

33. Manuel Marin: Human right are the backbone of our cooperation policy, *The Courier* nr 137, 1993, s. 2-5.

sektorze bananów konieczne jest przyjrzenie się kontekstowi politycznemu, ekonomicznemu i społecznemu. Sama litera prawa może bowiem niewiele mówić na temat realnego funkcjonowania ustawodawstwa. Można sądzić, że w przypadku sektora bananów jest bardzo prawdopodobne, że interesy obecne przy jego tworzeniu, natomiast nieobecne w tekście legislacyjnym, określą w znacznym stopniu jego sens społeczno-ekonomiczny.

Uwagi podsumowujące

Jeśli ujmiemy wspólną politykę rolną w szerokiej perspektywie, okazuje się że jej integralność i granice zdają się stanowić najważniejsze cechy charakterystyczne. Oddają one specyficzne napięcia i sprzeczności, stanowiące nieodłączną część tej polityki, które wynikają z dokonywanych, zasadniczych wyborów politycznych. Są to wybory tragiczne³⁴, ponieważ dotyczą problemów nie do rozwiązania. Problemy te pojawiają się wówczas, gdy w wyniku dokonanego wyboru politycznego, sankcjonują na dobre lub złe zwycięstwo pewnych interesów (niekoniecznie obiektywnych) ze szkodą innych.

Rokowania GATT oraz regulacja sektora bananów mogą wydawać się nietypowe, w porównaniu np. z regulacją sektora wołowiny, jednakże nie znajduje to potwierdzenia w rzeczywistości. Przykłady te dotyczą niedawnych wydarzeń, są skomplikowane ale nie nietypowe. W jasny sposób ilustrują one ogólne tendencje ewolucji wspólnej polityki rolnej oraz w oczywisty sposób wykazują wpływ nacisków zewnętrznych na wspólną politykę rolną i jej umiędzynarodowienie. Ukazują ponadto stosowanie różnych form prawnych, takich jak porozumienia międzynarodowe, rozporządzenia Wspólnoty, instrumenty integrujące interesy wewnętrzne i zewnętrzne WE w rozwoju i zarządzaniu wspólną polityką rolną..

Jeśli zatem integralność wspólnej polityki rolnej zawarta jest przede wszystkim w procedurach, jej granice są zróżnicowane i zmienne. Czy może to służyć za dobry wzór do budowy przyszłego prawa Unii Europejskiej?

34. Określenie G. Calabrese i P. Bobbitt'a: *Tragic Choices*, Norton, New York 1978.

**KOMPETENCJE WŁADZ NARODOWYCH
DO STANOWIENIA PRAWA W ZAKRESIE WSPÓLNYCH
ORGANIZACJI RYNKOWYCH**

**W ŚWIETLE ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO
TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI**

1. Wspólnota Europejska wypracowała na przestrzeni lat niezwykle skomplikowany i szczególnie rozbudowany prawny system organizacji rynkowych w rolnictwie¹, charakteryzujący się wysokim stopniem interwencjonizmu jakim jest centralne zarządzanie i centralne finansowanie poszczególnych rynków rolnych, włącznie z rozległą materią bezpośrednio obowiązującego ustawodawstwa wspólnotowego. System wspólnych organizacji rynkowych w rolnictwie, o którym mowa w art. 40 Traktatu Rzymskiego, polega na tym, że produkcja i sprzedaż określonych produktów rolnych lub grup takich produktów poddana została we wszystkich państwach członkowskich jednakowym zasadom, określonym na szczeblu Wspólnoty².

Każdy z prawnie wyodrębnionych według kryterium branżowego, rynków rolnych Wspólnoty, poddany został szczegółowej, niekiedy wręcz detalicznej reglamentacji prawnej, ustanawiającej zróżnicowany na każdym rynku rolnym zestaw instrumentów prawno-ekonomicznych, ściśle dostosowanych do specyfiki jego funkcjonowania³. Stosowana przez długie lata proprodukcyjna wspólna polityka rynkowa uruchamiała spiralę interwencjonizmu rynkowego, wymuszając wprowadzanie coraz bardziej skomplikowanych i zarazem coraz bardziej kosztownych instrumentów prawnego oddziaływania na rynki rolne Wspólnoty Europejskiej.

1. Zob. m.in. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 1997, s. 206 i nast.

2. Szerzej zob. E. Tomkiewicz: *Wspólne organizacje rynkowe w rolnictwie*, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, s. 139-140.

3. Zob. F.G. Snyder: *Common Agricultural Policy of the European Economic Community*, Butterworths, London 1990; F.G. Snyder: *Law of the Common Agricultural Policy*, Sweet and Maxwell, London 1985, s. 73-74; M. Ciepiewska: *Wspólna polityka rolna EWG*, Warszawa 1981, s. 90-91.

Jednakże zauważyć należy, że nie wszystkie organizacje rynkowe charakteryzują się jednakowo wysokim stopniem interwencjonizmu. Najdalej idącą reglamentacją prawną objęto produkty rolne odpowiadające tradycyjnym dziedzinom produkcji Europy Zachodniej i Północnej (zboże, mleko i jego przetwory, wołowina, cukier)⁴. Natomiast funkcjonowanie innych rynków branżowych opiera się na koncepcji ograniczonego zakresu interwencji prawno-ekonomicznej (mięso wieprzowe, owoce i warzywa przetworzone, chmiel).

Jak zauważył Europejski Trybunał Sprawiedliwości w słynnym orzeczeniu z dnia 10 grudnia 1974 r. w sprawie nr 48/74 *Charmasson v. Minister for Economic Affairs*⁵, wspólna organizacja rynkowa w rolnictwie, zastępuje krajowe organizacje rynkowe, jeżeli oferuje ona w stosunku do określonego produktu rolnego odpowiednie gwarancje zatrudnienia i poziomu życia producentów rolnych, wprowadzając rozwiązania mające na celu zapewnienie zbytu produkcji rolnej oraz zapewnia wymianie w ramach Wspólnoty warunki identyczne z istniejącymi na rynku krajowym. Jak przy tym podkreślił Trybunał w swym orzeczeniu cele narodowych organizacji rynkowych w rolnictwie są na płaszczyźnie narodowej identyczne z realizowanymi na szczeblu wspólnotowym w ramach wspólnej organizacji rynkowej w rolnictwie⁶. Konkludując swe wywody Trybunał orzekł, że w związku z tym, że wspólne organizacje rynkowe w rolnictwie miały zostać powołane przed końcem okresu przejściowego, funkcjonowanie wszystkich krajowych organizacji rynkowych mogło być zasadniczo zagwarantowane tylko do tego czasu. Oznacza to, że po upływie tego okresu nie mogły one zasadniczo przetrwać, chyba, że nie zawierały żadnych mechanizmów sprzecznych z zasadą swobody przepływu towarów.

Wysoki stopień interwencjonizmu w zakresie funkcjonowania większości rynków rolnych Wspólnoty Europejskiej i wynikające z tego faktu poddanie określonych produktów rolnych lub ich grup szczególnie rozbudowanemu reżimowi prawnemu, określone na szczeblu Wspólnoty Europejskiej rodzić musi pytanie o kompetencje władz narodowych do stanowienia prawa dotyczącego produktów objętych wspólną organizacją rynkową. Skoro bowiem wspólne organizacje rynkowe stanowią przedmiot tak szczegółowej reglamentacji prawnej, powstaje pytanie w jakim zakresie państwa członkowskie mogą wydawać przepisy prawne w zakresie już przecież uregulowanym przez prawo wspólnotowe. Jest to problem o szczególnie doniosłym znaczeniu, gdyż w praktyce często dochodzi do kolizji

4. Zob. G. Druesne: *Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996, s. 295.

5. *European Law Reports* 1974, 1383.

6. Tak G. Druesne: *Prawo materialne...*, op. cit., s. 297.

między przepisami prawa narodowego i ustawodawstwem wspólnotowym dotyczącym organizacji rynkowych w rolnictwie. Zaistniałe w tym zakresie sprzeczności rozstrzyga Europejski Trybunał Sprawiedliwości, kierując się generalną zasadą prymatu prawa wspólnotowego nad krajowymi porządkami prawnymi⁷. Dla tego też przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza kilkunastu wybranych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, podejmującego próby rozwiązania tego niezwykle skomplikowanego zagadnienia prawnego na styku legislacji wspólnotowej i legislacji krajowych w zakresie objętym wspólnymi organizacjami rynkowymi w rolnictwie.

Z analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wynika, że wydawane w sprawach rolnych rozstrzygnięcia dają się z reguły zakwalifikować do jednej z dwóch kategorii. Do pierwszej z nich należą rozstrzygnięcia, zgodnie z którymi istnienie wspólnej organizacji rynków rolnych wyklucza ustawodawstwa narodowe⁸.

Drugą kategorię stanowią rozstrzygnięcia, które dopuszczają ustawodawstwa narodowe w wąskim zakresie, pod warunkiem wszakże, że nie są one sprzeczne z przepisami prawa wspólnotowego. Jest to naturalnie w dużej mierze podział umowny, gdyż w konkretnych sprawach mamy często do czynienia z orzeczeniami o charakterze mieszanym, które w jednej kwestii przyjmują zasadę wyłączności prawa wspólnotowego, w innej zaś dopuszczają kompetencje władz narodowych do stanowienia prawa.

2. Gdy chodzi o tę pierwszą grupę rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wyłączających kompetencje państw członkowskich do stanowienia prawa w zakresie objętym wspólną organizacją rynkową, to zaliczyć do niej należy m.in. orzeczenie nr 222/82 w sprawie *Apple and Pear Development Council*⁹ dotyczącej norm jakościowych określanych przez *United Apple and Pear Development Council* jakim powinny odpowiadać jabłka i gruszki. W treści powołanego orzeczenia Trybunał stwierdził, że wspólna organizacja rynku owoców i warzyw tworzy wyczerpujący system prawny określający standardy jakościowe owoców i warzyw. Stąd też zdaniem Trybunału ani państwa członkowskie Wspól-

7. Zob. J. Galster, C. Mik: *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Comer, Toruń 1995, s. 169-170; R. Szafarz: *Prymat prawa Wspólnot Europejskich w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich*, *Wspólnotowe Prawo Agrarne Filialnego Studium Wspólnotowego Prawa Agrarnego Uniwersytetu w Camerino*, Warszawa 1995, kajet 6.

8. Taką klasyfikację przeprowadza A. Usher: *Legal aspects of agriculture in the European Community*, Clarendon Press Oxford 1988, s. 124.

9. ECR 1983, 4083.

not Europejskich, ani również działające w nich krajowe organizacje interwencyjne nie mają uprawnień do jednostronnego tworzenia norm jakościowych obowiązujących w sektorze owoców i warzyw, aczkolwiek mogą one ograniczyć się do rekomendacji. Pogląd ten został niemal dosłownie powtórzony w sprawie nr 218/85, *Le Campion* (niepublikowanej)¹⁰, w której Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie nie mogą tworzyć narodowych przepisów dotyczących wagi i sposobu prezentacji określonych owoców i warzyw. Standardy takie są bowiem określone przez Wspólnotę Europejską.

Kolejnym przykładem orzeczenia wyłączającego kompetencje władz narodowych do stanowienia prawa w zakresie uregulowanym przez wspólnotowe regulacje rynkowe jest rozstrzygnięcie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nr 107/78 w sprawie *Pigs and Bacon Commission v. Mc Carren*¹¹ dotyczącej opłat ściąganych przez irlandzką komisję do spraw handlu wieprzowiną przeznaczonych m.in. na finansowanie premii eksportowych z tytułu eksportu bekonu poza granice Wspólnoty. I chociaż rozporządzenie Rady nr 2759/75¹² w zakresie wspólnej organizacji rynku mięsa wieprzowego oraz postanowienia dotyczące swobodnego przepływu towarów uznane za integralną część tego rozporządzenia nie zawierają wyraźnego zakazu wypłacania takich premii, to jednak zdaniem Trybunału władze narodowe nie mają uprawnień do wydawania regulacji krajowych, tworzących specjalne przywileje dla produktów krajowych. Zgodnie bowiem z zasadą na której opiera się funkcjonowanie wspólnej organizacji rynku wieprzowiny, produkty nią objęte powinny podlegać swobodnemu obrotowi wewnątrz Wspólnoty przy zachowaniu poziomu cen wynikającego z działania mechanizmu wspólnego rynku i w związku z tym państwa członkowskie nie mają prawa do uprzywilejowywania sprzedaży własnych produktów w stosunku do produktów pochodzących z innych państw. W uzasadnieniu swego stanowiska Trybunał podkreślił, że system instrumentów prawnego oddziaływania na określonym rynku (w tym przypadku rynku wieprzowiny) ustanowiony na szczeblu Wspólnoty wyklucza stosowanie przez państwa członkowskie innego zestawu środków niż wyraźnie określone w prawie wspólnotowym.

Zasada wyłączności prawa wspólnotowego w zakresie objętym wspólną polityką rolną znalazła pełne urzeczywistnienie w sprawie nr 83/78 *Pigs Marketing Board v. Redmond*¹³ dotyczącej handlu wieprzowiną prowadzonego przez północ-

10. Zob. A. Usher: *Legal aspects...*, op. cit., s. 130.

11. ECR 1979, 2161. Zob. także A. Jurcewicz: *Rolnictwo w Traktacie Rzymskim*, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej...*, op. cit., s. 40-41.

12. *Official Journal of the European Communities* (dalej OJ) 1975 L 282/1 z późn. zm.

13. ECR 1978, 2347.

noirlandzką agencję interwencyjną o nazwie Northern Irish Pigs Marketing Boards. W świetle przepisów prawa irlandzkiego tylko producenci rolni zarejestrowani w tej właśnie agencji mogą jej sprzedawać bekonowe mięso wieprzowe lub też dokonywać sprzedaży za jej pośrednictwem. Na tym tle wyłonił się problem, czy taka regulacja jest zgodna z zasadami wspólnej organizacji rynku mięsa wieprzowego, ustanowionej na mocy rozporządzenia Rady nr 2759/75. Zdaniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości taka regulacja prawna ustanawia monopol agencji działającej na rynku mięsa wieprzowego, co Trybunał uznał za sprzeczne z zasadami wspólnej organizacji tego rynku. W uzasadnieniu swego poglądu Trybunał ten stwierdził, że...wspólna organizacja sektora mięsa wieprzowego opiera się na koncepcji otwartego rynku dla wszystkich producentów rolnych, z czego wynika, że wszelkie postanowienia wydane na szczeblu krajowym uniemożliwiają producentom swobodne prowadzenie transakcji kupna i sprzedaży na terenie państwa, w którym zostały powołane były niedopuszczalne, pozostając w sprzeczności z zasadami wspólnych organizacji rynkowych w rolnictwie.

Kolejnym przykładem orzeczenia wyłączającego kompetencje władz narodowych do stanowienia prawa w zakresie już unormowanym przez prawo wspólnotowe jest rozstrzygnięcie w sprawie nr 117/83 Koenecke¹⁴ dotyczącej premii z tytułu magazynowania mięsa wołowego. Zgodnie z wówczas obowiązującym przepisem art. 4 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 989/68 podmiot przechowujący tego rodzaju produkty zobowiązany jest do złożenia kaucji pieniężnej, jako warunku otrzymania premii finansowej¹⁵. W rozstrzyganej sprawie nieuczciwy handlowiec niemiecki na podstawie fałszywego oświadczenia woli został zwolniony z obowiązku złożenia takiej kaucji i usunął objęte treścią umowy produkty z magazynu. W tej sytuacji władze niemieckie podjęły decyzję o wygzekwowaniu kaucji od nieuczciwego handlowca na podstawie prawa krajowego. Tymczasem w ustawodawstwie wspólnotowym brak jest rozwiązań prawnych określających zasady odzyskania kaucji. Na tej podstawie Europejski Trybunał Sprawiedliwości zajął stanowisko, że system pomocy finansowej z tytułu przechowywania produktów rolnych objęty wspólną organizacją rynku wołowiny i cielęciny traktować należy jako całościowy i w pełni wyczerpujący system prawny, z czego wynika wniosek, że państwa członkowskie nie mogą sięgać do legislacji krajowych w celu wypełnienia luk prawnych istniejących w prawie wspólnotowym, chyba, że zostały do tego wyraźnie upoważnione na podstawie tego prawa¹⁶.

14. ECR 1984, 3291.

15. Zob. F.G. Snyder: Common Agricultural Policy..., op. cit., s. 84.

16. Jednocześnie Trybunał w treści tego orzeczenia zauważył, że władze państw członkowskich są uprawnione do stosowania przepisów prawa karnego dotyczących przestępstw przeciwko mieniu, w tym oszustw.

W podobnym duchu wydane zostało orzeczenie w sprawie nr 16/83 Prantl¹⁷, w treści którego Trybunał podkreślił, że jeśli wspólna organizacja rynkowa, w tym przypadku dotycząca rynku wina, tworzy kompletny i wyczerpujący system prawny, państwa członkowskie nie mają kompetencji do wydawania przepisów prawa w tym zakresie, chyba, że przepisy prawa wspólnotowego stanowią inaczej. Tak właśnie uczynił ustawodawca wspólnotowy, upoważniając państwa członkowskie do określania kształtu butelek na wino, z czego skorzystał ustawodawca niemiecki szczegółowo regulując te sprawy w drodze legislacji krajowych.

Zasada wyłączności prawa wspólnotowego w zakresie objętym wspólnymi organizacjami rynkowymi w rolnictwie znalazła swe odzwierciedlenie w kilku orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczących określania wspólnych cen rolnych, stanowiących filar systemu interwencji rynkowej we Wspólnocie Europejskiej. Na tle słynnej sprawy nr 31/74 Galli¹⁸, treścią której było rozstrzygnięcie do jakiego stopnia system wspólnych cen rolnych na zboża wyklucza ceny krajowe, Trybunał doszedł do wniosku, że państwa członkowskie nie mają kompetencji do jednostronnego określania w drodze legislacji krajowych wysokości cen na zboża na poziomie produkcji. W uzasadnieniu swego stanowiska Trybunał stwierdził, że istnienie systemu wspólnych cen rolnych w ramach wspólnych organizacji rynkowych w rolnictwie, wyklucza możliwość jednostronnego ustalenia cen rolnych przez państwa członkowskie na poziomie produkcji i etapie sprzedaży hurtowej. Jednocześnie jednak Trybunał zauważył, że wspólnotowe regulacje prawne pozostawiają państwom członkowskim margines swobody w określaniu wysokości cen rolnych na etapie sprzedaży detalicznej, pod warunkiem wszakże, że nie utrudnia to funkcjonowania wspólnej organizacji rynkowej i nie pozostaje w sprzeczności z działaniami podjętymi w ramach wspólnej polityki rolnej.

Identyczne stanowisko zajął Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie nr 10/79 Toffoli¹⁹, kolejny raz konsekwentnie powtarzając, że państwa członkowskie nie mają uprawnień do jednostronnego określania w drodze legislacji krajowych poziomu cen rolnych, nie mogąc tym samym za ich pomocą ingerować w mechanizmy cenowe określone w ramach wspólnych organizacji rynkowych.

Takie same stanowisko zajął Trybunał w orzeczeniu nr 65/75 w sprawie Tascia²⁰, w której stwierdził on, że jednostronne określenie przez poszczególne państwa członkowskie Wspólnot Europejskich maksymalnych cen sprzedaży cukru,

17. ECR 1984, 1299.

18. ECR 1975, 47.

19. ECR 1979, 3301.

20. ECR 1976, 291.

bez względu na fazę produkcji, jest niezgodne z rozporządzeniem Rady nr 1009/67, ustanawiającym wspólną organizację rynku cukru. Dopuszczalne jest natomiast stanowienie przez poszczególne państwa członkowskie maksymalnych cen w handlu detalicznym.

Na tle przytoczonych spraw dotyczących zasad ustalania wspólnych cen rolnych dostrzec można jednolitą i przez długie lata w pełni konsekwentną linię orzecznictwa, zgodnie z którą nie jest dopuszczalne jednostronne ustalanie przez państwa członkowskie cen rolnych na poziomie produkcji. W ograniczonym jednak zakresie Trybunał dopuszcza możliwość określania przez państwa członkowskie Wspólnot Europejskich poziomu cen rolnych na etapie sprzedaży hurtowej, pod warunkiem wszakże, że nie koliduje to z zasadami wspólnych organizacji rynkowych i nie utrudnia ich funkcjonowania²¹.

3. Z analizy orzecznictwa Trybunału w sprawach objętych wspólnymi organizacjami rynkowymi wynika, że narodowe legislacje są dopuszczone tylko wówczas, gdy wymagają tego lub zezwalają na te zasady wspólnych organizacji rynkowych.

Regulacje narodowe są również dopuszczone w razie wykazania niekompletności uregulowań wspólnotowych. Taka sytuacja miała miejsce w sprawie nr 237/82 Jongeneel Kaas²² dotyczącej rynku mleka, w której Trybunał stwierdził, że w razie braku regulacji wspólnotowych, władze narodowe są uprawnione do wydania przepisów określających wymogi jakościowe jakim powinny odpowiadać niektóre gatunki sera, pod warunkiem wszakże, że wydane regulacje są kompatybilne z przepisami prawa wspólnotowego, dotyczącymi rynku mleka i jego przetworów.

W sposób bardziej syntetyczny poglądy te ujął Trybunał w orzeczeniu nr 48/85 wydanym w sprawie *Commission v. Germany*²³, podkreślając, że władze narodowe poszczególnych państw członkowskich są uprawnione tylko do regulowania spraw nie określonych przez wspólne organizacje rynkowe albo wówczas, gdy zostały do tego wyraźnie upoważnione w przepisach prawa wspólnotowego.

Z drugiej jednak strony, co wyraźnie podkreślono w sprawie nr 118/86 *Nertvoederfabriek*²⁴, istnienie wspólnych organizacji rynkowych w rolnictwie nie zwalnia bynajmniej producentów rolnych z obowiązku stosowania się do narodo-

21. Tak właśnie A. Usher: *Legal aspects...*, op. cit., s. 127.

22. ECR 1984, 483.

23. Zob. J.A. Usher: *Legal aspects...*, op. cit., s. 131.

24. Tamże, s. 131.

wych legislacji wydawanych dla celów innych niż określone w ramach wspólnej polityki rolnej.

Warto w tym miejscu sięgnąć do znanego orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nr 5/88 z dnia 13 lipca 1989 r. w sprawie Hubert Wachauf v. The State (Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft)²⁵ dotyczącej zasad transferu kwot mlecznych między strony umowy dzierżawy gospodarstwa rolnego w razie zakończenia umowy dzierżawy, jeśli nie ma możliwości jej przedłużenia na dotychczasowych warunkach. Sprawa dotyczyła niemieckiego dzierżawcy gospodarstwa rolnego, który przystąpił do realizacji wspólnotowego programu zaprzestania produkcji w zamian za odszkodowanie wypłacane w trybie art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 857/84. W świetle wówczas obowiązujących przepisów rozporządzenia Rady nr 590/85 i rozporządzenia Komisji nr 1546/88 ustawodawca wspólnotowy upoważnił państwa członkowskie do wprowadzenia regulacji prawnych przewidujących możliwość pozostawienia kwoty mlecznej w rękach dotychczasowego dzierżawcy gospodarstwa rolnego po wygaśnięciu umowy dzierżawy, jeśli tylko wyrazi on wolę kontynuowania produkcji mleka (art. 7 ust. 4). Tymczasem ustawodawca niemiecki nie skorzystał z tego upoważnienia i nie wprowadził takich rozwiązań, a w dodatku w świetle tego ustawodawstwa przystąpienie dzierżawców do takich programów uzależnione jest od pisemnej zgody wydzierżawiającego²⁶. Z tego więc wynika, że w braku takiej zgody, tak jak to miało miejsce w spornej sprawie, dotychczasowy dzierżawca traci prawo do odszkodowania zagwarantowanego przepisami prawa wspólnotowego. W orzeczeniu tym Trybunał biorąc raczej pod uwagę ochronę interesów dzierżawcy stanął na stanowisku, że wygaśnięcie umowy dzierżawy gospodarstwa rolnego bez odszkodowania, pozbawia dzierżawcę owoców jego pracy, co pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony praw człowieka powszechnie przecież przyjęta w porządku prawnym Wspólnot Europejskich. Zdaniem tego Trybunału prawo wspólnotowe zachowujące co do samej zasady milczenie w kwestii stosunków między wydzierżawiającym i dzierżawcą gospodarstwa rolnego, pozostawia jednak dostatecznie szeroki w tym zakresie margines swobody legislacjom narodowym, które powinny uregulować te sprawy w sposób uwzględniający w pełni zasadę ochrony praw człowieka, co powinno się przejawiać bądź poprzez przyznanie dzierżawcy odszkodowania w razie definitywnego zaprzestania produkcji rolnej lub też danie mu możliwości dysponowania kwotą mleczną, jeśli tylko zechciałby on nadal kontynuować produkcję mleka. W konkluzji Trybunał uznał prawo dzierżawcy do

25. ECR 1991, 328.

26. Zob. J. Canfora: Le quote latte in Germania, *Rivista di diritto agrario*, 1995, z. IV-VI, s. 211.

otrzymania odszkodowania z tytułu zaprzestania produkcji mleka, pomimo braku pisemnej zgody wydierżawiającego, wymaganej przez prawo niemieckie.

4. Jak więc z tego wynika, problem kompetencji władz krajowych do stowienia prawa dotyczącego rynków rolnych w praktyce jest bardzo skomplikowany. Mamy tu bowiem do czynienia z krzyżowaniem się newralgicznych interesów narodowych z celami i zasadami wspólnej polityki rolnej, co rodzi niekiedy poważne problemy w praktyce. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że w niektórych sprawach linia orzecznictwa Trybunału nie jest do końca jednolita, utrudniając tym samym sformułowanie jednoznacznych wniosków.

I chociaż poruszony tutaj problem ma dla nas wciąż jeszcze charakter przyszłościowy, to jednak w perspektywie członkostwa Polski we wspólnotach Europejskich warto uświadomić sobie jego doniosłe znaczenie praktyczne. Dlatego też w rozpoczętym już procesie integrowania polskiego rolnictwa z rolnictwem europejskim należy tworzyć takie przepisy polskiego prawa, które nie będą kolidowały z rozwiązaniami przyjętymi w ramach wspólnej polityki rynkowej w rolnictwie Wspólnoty Europejskiej. Harmonizowanie naszego ustawodawstwa, w tym także rolnego z prawodawstwem wspólnotowym to tylko fragment zagadnienia, gdyż w gruncie rzeczy chodzi tutaj o coś znacznie więcej, o dostosowanie życia prawnego - tj. zarówno prawa pozytywnego, jak też instytucji decydujących o jego stosowaniu, poziomu orzecznictwa i jego przewidywalności²⁷. Jeśli zatem mówi się o dostosowaniu polskiego prawa do europejskich standardów prawnych, należy przez to rozumieć nie tylko tekstowy, ale także instytucjonalny i funkcjonalny wymiar prawa stanowionego²⁸.

27. Tak właśnie E. Łętowska: *Barierzy naszego myślenia o prawie w perspektywie integracji z Europą, Państwo i Prawo* 1996, z. 4-5, s. 44.

28. Tamże, s. 45.

REPREZENTACJA ZAWODOWA ROLNIKÓW NA FORUM WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

Przedstawiona przez Komisję Wspólnot Europejskich w lipcu 1997 r. na sesji Parlamentu Europejskiego opinia - zawarta w dokumencie Agenda 2000¹ - o wstępnym zakwalifikowaniu Polski do podjęcia negocjacji w sprawie przystąpienia do Wspólnot Europejskich, unaoczniała jednocześnie szereg niedociągnięć w wielu dziedzinach naszej gospodarki, wymagających dostosowania do standardów wspólnotowych. Jedną z nich, o znaczeniu priorytetowym jest rolnictwo, wymagające gruntownej restrukturyzacji i modernizacji.

Doświadczenia państw członkowskich wskazują, że integracja rolnictwa w organizacyjnych ramach Wspólnoty Europejskiej, prowadzi do głębokich przemian nie tylko w sferze gospodarczej i ustrojowej rolnictwa, zwłaszcza zaś w jego strukturze obszarowej, ale także w sferze społecznej, tj. w środowisku społecznym samych rolników.² Skutki tej integracji, w szczególności wspólna polityka rolna, wymuszając dokonanie gruntownej przebudowy struktury rolnictwa oraz przeprowadzenie jego modernizacji, spowodowały w rolniczej społeczności zasadnicze zmiany, uprzywilejowując pewne grupy rolników, inne zaś w ogóle eliminując z rolnictwa.

Skala problemów występujących w procesie integrowania rolnictwa w ramach Wspólnoty Europejskiej jest bardzo duża, zaś problemy te zróżnicowane i niejednokrotnie zawile, wymagające długotrwałych i żmudnych negocjacji. Dotyczy to zarówno okresu przed akcesyjnego, kiedy negocjowane są warunki przystąpienia do Wspólnot Europejskich, jak też okresu po uzyskaniu członkostwa we Wspólnotach, określającego często czas i warunki dostosowywania rolnictwa do założeń i wymagań wspólnej polityki rolnej. Istotne jest zatem aby interesy rolnictwa i rolników były należycie reprezentowane. Potrzebna jest więc silna i merytorycznie

1. Zob. tekst w języku polskim zawierający streszczenie tego dokumentu pt.: Streszczenie i podsumowanie opinii Komisji dotyczące wniosków o członkostwo w Unii Europejskiej przedstawionych przez państwa kandydujące - Polska, Bruksela, 15 07 1997 r., Doc 97/16, uzyskany w Ministerstwie Rolnictwa.

2. Szerzej na temat społecznych skutków integracji rolnictwa w ramach Wspólnoty Europejskiej zob. w artykule B. Kozłowskiej: Społeczna akceptacja reformy restrukturyzującej rolnictwo przysposabiane do integracji we Wspólnocie Europejskiej, Prawo Rolne, z. 2 (16) 96, s. 77 i nast.

dobrze przygotowana reprezentacja zawodowa rolników, która potrafiłaby wynegocjować jak najkorzystniejsze dla naszych rolników warunki integrowania rolnictwa we Wspólnocie Europejskiej.³

Warto zaznaczyć, że problem reprezentowania naszych rolników we Wspólnocie Europejskiej został dostrzeżony przez czynniki rządowe. W Narodowej Strategii Integracji⁴ (NSI), gdzie określono m.in. strategię integracji w sektorze rolnictwa i gospodarki żywnościowej stwierdza się iż: Niezbędne jest reprezentowanie w UE polskiego rolnictwa przez organizacje związkowe i samorządowe rolników. Dlatego też organizacje te powinny się porozumieć w celu wyłonienia wspólnego przedstawicielstwa, które reprezentowałoby na forum UE interesy polskich rolników.

Doceniając fakt zauważenia w ogóle potrzeby reprezentowania na forum Wspólnoty Europejskiej interesów naszych rolników, należy jednak zaznaczyć, iż sformułowanie NSI w tym zakresie odnoszą się jedynie do okresu przedczłonkowskiego. W okresie negocjowania warunków przystąpienia do Wspólnot i Unii Europejskiej, w tym także warunków integrowania naszego rolnictwa z rolnictwem Wspólnoty Europejskiej, wyłonienie wspólnego przedstawicielstwa spośród rolniczych organizacji związkowych i samorządowych jest możliwe i bardzo pożądane. Natomiast po uzyskaniu członkostwa we Wspólnotach takie wspólne przedstawicielstwo nie miałoby już racji bytu, bowiem funkcjonujące w Brukseli ponadnarodowe organizacje zawodowe rolników zrzeszać mogą jedynie indywidualne podmioty, czyli poszczególne rolnicze organizacje zawodowe z państw członkowskich.

Warto może nieco szerzej naświetlić to zagadnienie. Rolnicy z państw członkowskich uznali za konieczne reprezentowanie swoich interesów zawodowych we Wspólnocie wraz z chwilą jej powstania⁵, kiedy to ustanowienie wspólnej polityki rolnej przesunęło część procesów decyzyjnych z zakresu rolnictwa z państw członkowskich do Wspólnoty. Sytuacja ta stała się dla narodowych rolniczych organizacji zawodowych uczestniczących w kształtowaniu i realizacji polityki rolnej bodźcem do poszukiwania wspólnej płaszczyzny porozumienia w obrębie orga-

3. O funkcjach, jakie mają do wypełnienia rolnicze organizacje zawodowe w procesie integrowania rolnictwa w ramach Wspólnoty Europejskiej, zob. opracowanie B. Kozłowskiej w pracy zbiorowej: Wspólna polityka rolna w perspektywie członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich, Wyd. SGGW, Warszawa 1996 r., s. 144 i nast.

4. Dokument opracowany przez Komitet Integracji Europejskiej w styczniu 1997 r., przyjęty następnie przez Sejm RP i opublikowany w Mon.Pol. z 1997 r. nr 34, poz. 322.

5. Szerzej na ten temat zob. w pracy A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa, Wyd. Scholar, Warszawa 1995, s. 195-196.

nów Wspólnot, w celu ujednoczenia poglądów wniosków i żądań oraz skutecznych ich przedstawienia wobec władz wspólnotowych.

Pierwszą organizacją utworzoną w celu reprezentowania na forum Wspólnoty Europejskiej interesów zawodowych rolników z państw członkowskich był Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych WE (Comite des Organisations Professionnelles Agricoles de la CE - COPA). Organizacja ta, (podobnie jak i pozostałe o których będzie mowa), powstała na mocy porozumienia zawartego pomiędzy centralami reprezentatywnych rolniczych organizacji zawodowych sześciu państw założycielskich Wspólnoty Europejskiej. COPA powstał wkrótce po utworzeniu owej Wspólnoty tj. 6 września 1958 r. Wraz z rozszerzaniem Wspólnoty Europejskiej o nowe państwa członkowskie wzrastała liczebność Komitetu - COPA. Obecnie zrzesza on 34 rolnicze organizacje zawodowe z 15 państw członkowskich⁶. Swoją reprezentację zawodową w Brukseli mają także rolnicy spółdzielcy z państw członkowskich WE. Funkcjonuje ona w organizacyjnych ramach Głównego Komitetu Spółdzielczości Rolniczej (Comite General de la Cooperation Agricole de la CE - COGECA) utworzonego 24 września 1959 r. Reprezentację zawodową w Brukseli mają też młodzi rolnicy z państw członkowskich⁷. W grudniu 1958 r. utworzyli oni Europejską Radę Młodych Rolników (Conseil Europeen des Jeunes Agriculteurs - CEJA), a także robotnicy rolni z obszaru Wspólnot, którą jest Europejska Federacja Związków Zawodowych Pracowników Rolnictwa (Federation Europeene des Syndicats de Travailleurs Agricoles - FESTA) utworzona w marcu 1958 r. Wszystkie te organizacje funkcjonują w Brukseli wokół organów Wspólnot Europejskich i na bieżąco uczestniczą w kształtowaniu wspólnej polityki rolnej⁸. Jednakże najbardziej liczące się w organach Wspólnot są COPA i COGECA połączone od grudnia 1962 r. wspólnym sekretariatem. Progresywne przejmowanie przez te dwie organizacje uprawnień od swoich członków - narodowych rolniczych organizacji zawodowych, doprowadziło do stworzenia przez nie quasi-monopolu przedstawicielstwa zawodowego rolników w Brukseli.

6. Zob. publikację B. Kozłowskiej: Rolnicze organizacje zawodowe na obszarze Unii Europejskiej, Wyd. FAPA, Warszawa 1995, w której autorka m.in. podaje oryginalne nazwy wszystkich członków COPA.

7. Problematykę ruchu związkowego młodych rolników szczegółowo przedstawiła B. Kozłowska w artykule: Ruch syndykalny młodych rolników w restrukturyzacji rolnictwa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Prawo Rolne, z. 2/91, s. 50 i nast.

8. Zakres i formy oddziaływania rolniczych organizacji zawodowych na politykę rolną Wspólnoty Europejskiej przedstawiono szczegółowo w pracy A. Jurcewicz, B. Kozłowskiej, E. Tomkiewicz: Polityka rolna... s. 202 i nast. Zob. także B. Kozłowska: Rolnicze organizacje zawodowe i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej Wspólnoty Europejskiej, Wieś i Rolnictwo nr 4, 1995 r., s. 159-172.

Przeciwko temu monopolowi wystąpiły narodowe organizacje rolników z państw członkowskich nie zrzeszone w COPA, tworząc stopniowo nową organizację pod nazwą Europejska Koordynacja Chłopska (Coordination Paysanne Europeene - CPE), będącą w istocie rodzajem CONTRCOPY⁹. Choć formalnie organizacja ta istnieje w Brukseli, w obrębie organów Wspólnot Europejskich, nie ma praktycznie wpływu - co zrozumiałe - na kształt wspólnej polityki rolnej.

W tych organizacjach o charakterze międzynarodowym będą mogły zrzeszać się nasze rolnicze organizacje zawodowe, w celu reprezentowania na forum Wspólnoty Europejskiej interesów polskich rolników, ale dopiero po uzyskaniu przez Polskę członkostwa we Wspólnotach. Są to bowiem struktury hermetycznie niemal zamknięte, przeznaczone wyłącznie dla członków Wspólnot Europejskich. Zrzeszać się w tych ponadnarodowych organizacjach mogą poszczególne narodowe organizacje zawodowe rolników, a nie jak to określono w NSI ich wspólne przedstawicielstwa. Nasuwa się więc podstawowe pytanie, które spośród istniejących w naszym rolnictwie rolniczych organizacji zawodowych są prawnie legitymowane, a jednocześnie zdolne do reprezentowania na forum Wspólnoty interesów zawodowych rolników. Aby odpowiedzieć na to pytanie należy przede wszystkim wiedzieć, jakie organizacje zawodowe rolników, które wyposażone są w uprawnienia do reprezentowania (a także obrony) interesów zawodowych rolników występują w naszym rolnictwie, a następnie jakie kryteria muszą spełniać, aby stać się członkami przedstawionych wyżej ponadnarodowych struktur zawodowych w Brukseli.

Na gruncie polskiego ustawodawstwa rolnego znajdujemy szereg aktów prawnych, upoważniających określone podmioty do reprezentowania interesów zawodowych rolników. Najczęściej są to ustawy, określające byt prawny oraz zasady funkcjonowania tych podmiotów, które formułują takie właśnie zadania w sposób ogólny, generalny, natomiast rozwijają je i określają w sposób bardziej szczegółowy statuty poszczególnych organizacji.

Wstępny już choćby wgląd do tych aktów prawnych prowadzi do spostrzeżenia, że nie są to bynajmniej tylko rolnicze związki zawodowe. Do kręgu podmiotów uprawnionych z mocy ustawy do reprezentowania praw i interesów zawodowych rolników należy szereg innych jeszcze podmiotów, które określić można wspólnym dla nich mianem rolniczych organizacji zawodowych¹⁰.

Najbardziej predestynowane do wypełniania funkcji reprezentowania interesów zawodowych rolników są oczywiście ich związki zawodowe, których byt

9. Organizacja ta powstała w grudniu 1986 r. na Zjeździe w Madrycie, w którym uczestniczyło 27 rolniczych organizacji zawodowych z 12 państw członkowskich WE.

10. Takim właśnie mianem określane są te organizacje w państwach członkowskich WE. Należą do nich przede wszystkim organizacje o charakterze stricte syndykalnym, a więc związki zawodowe

prawny reguluje ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych¹¹. Trzeba jednak zauważyć, że w tej specjalnej ustawie poświęconej wyłącznie rolniczemu związkowi zawodowemu, nie znaleziono miejsca na określenie *expressis verbis* najistotniejszego przecież zadania tych organizacji, jakim jest właśnie reprezentowanie interesów zawodowych rolników. Ustawa posiada w tym względzie zapożyczonymi przepisami aktów prawnych tj. ustawą z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników¹² i przepisów wykonawczych do tej ustawy¹³, (*nota bene* z okresu stanu wojennego), stanowiąc w art. 8, ust. 1, iż: Związki działające na podstawie niniejszej ustawy mają prawa i obowiązki, jakie przepisy ustaw przyznają społeczno-zawodowym organizacjom rolników w zakresie reprezentacji i obrony praw oraz interesów rolników.

To niedociągnięcie w ustawowym uregulowaniu nie miało wpływu na prawidłowość statutowych regulacji w tym zakresie. Należy tu zaznaczyć, iż mimo, że okres obowiązywania ustawy o związkach zawodowych rolników indywidualnych jest stosunkowo krótki, to na jej podstawie zarejestrowano już kilka rolniczych związków zawodowych i to zarówno o ogólnokrajowym zasięgu działania¹⁴, jak też o zasięgu regionalnym¹⁵. W statutach wszystkich tych związków - reprezentowanie interesów zawodowych rolników - potraktowano jako naczelne, priorytetowe zadanie tych organizacji. Przykładowo wskazać można np. statut Niezależnego, Samorządnego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych Solidarność, który w par. 6 stanowi: związek realizuje swoje cele poprzez: 1) **reprezentowanie** i obronę swoich członków wobec władz państwowych i samorządowych oraz instytucji gospodarczych, socjalnych i kulturalnych we wszystkich sprawach dotyczących interesów ekonomicznych i socjalnych rolników i ich rodzin oraz rozwoju gospodarczego wsi i rolnictwa. Także w statucie Związku Zawodowego Rolnictwa Samoobrona: reprezentowanie i obronę swoich członków wobec władz państwowych, samorządowych oraz instytucji gospodarczych określono jako podstawowy cel działalności związku. Sformułowania o podobnej treści

rolników i pracowników rolnictwa, a także inne organizacje jak rolnicze zrzeszenia branżowe, izby rolnicze, organizacje kredytowe i ubezpieczeniowe, rolnicze organizacje spółdzielcze oraz inne jeszcze działające w sektorze rolniczym.

11. Dz.U. nr 20, poz. 106.

12. Dz.U. nr 32, poz 217.

13. Zob. zwłaszcza rozporządzenie Rady Ministrów z 5 maja 1983 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, Dz.U. nr 27, poz. 132.

14. Związki te szczegółowo przedstawia B. Kozłowska w artykule: Rolnicze związki zawodowe w świetle rejestru sądowego, Prawo Rolne nr 1(19) 1996, s. 6 i nast.

15. Warto tu wymienić choćby dwa z nich, a mianowicie Związek Śląskich Rolników zarejestrowany w marcu 1991 r. w Sądzie Wojewódzkim w Opolu oraz Mazurski Związek Rolników zarejestrowany w Sądzie Wojewódzkim w Olsztynie.

zawierają także statuty innych rolniczych związków zawodowych¹⁶, z wyjątkiem statutu związku - Centrum Narodowe Młodych Rolników, w którym jest mowa tylko o obronie, nie zaś o reprezentowaniu interesów zawodowych rolników.

Następne podmioty, wyposażone przez ustawodawcę w prawo reprezentowania swoich członków, to związki zawodowe pracowników rolnictwa funkcjonujące w oparciu o ustawę z 22 maja 1991 r. o związkach zawodowych¹⁷. Ustawa ta w sposób wyraźny i nie budzący wątpliwości w art. 1 ust. 1 stanowi, iż Związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy **powołaną do reprezentowania** i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Niemalże takie samo sformułowanie, lecz w odniesieniu do... pracujących w rolnictwie i jego obsłudze zawiera statut (w par. 5) największego i mającego najdłuższą historię związku pracowników rolnych, a mianowicie, Związku Zawodowego Pracowników Rolnictwa w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸. Statut tego związku w dalszej swej części tj. w par. 12 szczegółowiej określa funkcje reprezentowania stanowiąc, iż: Związek realizuje swoje cele i zadania między innymi poprzez: 1) reprezentowanie swoich członków wobec pracodawców, władz państwowych, administracji państwowej i gospodarczej, samorządów terytorialnych oraz organizacji politycznych, społecznych i stowarzyszeń

Dużą grupę organizacji należących do kręgu podmiotów wyposażonych w prawo reprezentowania interesów zawodowych rolników, stanowią społeczno-zawodowe organizacje rolników, a więc kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich, rolnicze zrzeszenia branżowe, gminne i wojewódzkie związki rolników, kółek i organizacji rolniczych działające na podstawie przytoczonej już ustawy z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników. Ustawa ta już w swej preambule, uzasadniając potrzebę tworzenia takich organizacji stanowi, iż: Mając na względzie (...) potrzebę zapewnienia należytej reprezentacji zawodowych i społecznych interesów rolników... wobec władz państwowych oraz państwowych i społecznych jednostek organizacyjnych działających na rzecz wsi i rolnictwa. O reprezentowaniu potrzeb i interesów zawodowych i społecznych rolników jest mowa także w art. 4 ust. 1 ustawy, a także w art. 22 (w odniesieniu

16. Zarejestrowanych w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie, o których pisze szczegółowo B. Kozłowska w artykule przytoczonym w przypisie 14.

17. Dz.U. nr 55, poz. 234.

18. Związek ten w obecnej formie organizacyjnej został zarejestrowany w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie 27 września 1991 r. Jest on - jak to napisano w jego obecnym statucie (par. 2) - ...kontynuatorem ciągłości organizacyjnej Związku Zawodowego Robotników Rolnych Rzeczypospolitej Polskiej, działającego w latach 1919-1939 i następcą prawnym Związku Zawodowego Pracowników Rolnictwa w PRL działającego w latach 1945-1981 oraz Federacji Związków Zawodowych Pracowników Rolnictwa działającej w latach 1983-1991.

do kobiet wiejskich i ich rodzin), w art. 23 (w odniesieniu do rolników specjalizujących się w określonej gałęzi produkcji roślinnej lub zwierzęcej) oraz w art. 33, ust. 2, który zawiera kontrowersyjne sformułowanie, a mianowicie, iż Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych: stanowi naczelną reprezentację rolników indywidualnych.

To sformułowanie ustawy, pochodzącej z okresu stanu wojennego, kiedy tłumiona była działalność związków zawodowych w ogóle, było niewątpliwie wymierzone w wolność związkową także wśród rolników. Przypisanie owemu związkowi miana naczelnej reprezentacji rolników, stawia inne związki zawodowe funkcjonujące w rolnictwie w roli podrzędnej, zmuszając je do podporządkowania się KZRKiOR. Taka zapewne była intencja ustawodawcy, który w art. 41 ust. 1 owej ustawy z 8 X 1982 r. stanowi: ...*Niezależny, Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych, z dniem wejścia w życie ustawy staje się Krajowym Związkiem Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych.* O ile jednak można zrozumieć wolę ustawodawcy w 1982 r., kiedy poza NSZZ RI Solidarność nie było innych rolniczych związków zawodowych, a i działalność tego związku była zdelegalizowana, to trudno pogodzić się z takim rozwiązaniem prawnym w chwili obecnej, kiedy w naszym rolnictwie funkcjonują pluralistyczne, niezależne związki zawodowe.

Nowymi podmiotami, którym prawo nadaje uprawnienia do reprezentowania interesów zawodowych rolników są izby rolnicze, których byt prawny reguluje ustawa z 14 grudnia 1995 r.¹⁹ Należy zwrócić uwagę, że zanim jednak uchwalono prawną podstawę ich powoływania, w kraju funkcjonowało 26 izb o charakterze rolniczo-gospodarczym²⁰ utworzonych w oparciu o ustawę z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych²¹. Uprawnienie do reprezentowania interesów rolników przez izby rolniczo-przemysłowe wynikało już z samej ustawy, która w art. 2 stanowiła, że izby są organizacjami samorządu gospodarczego reprezentującego interesy zrzeszonych w niej podmiotów. Szczegółowe postanowienia w tym zakresie zawierały statuty tych organizacji, w których sprecyzowano zadania w zakresie reprezentowania interesów zrzeszonych w tych organizacjach członków.

19. Dz.U. z 1996 r. nr 1, poz. 3.

20. Szczegółową prezentację i charakterystykę tych izb przedstawia J. Biegniowski: *Izby rolnicze i rolniczo-przemysłowe działające w Polsce - zasady funkcjonowania, cele, zadania i struktury, w pracy zbiorowej: Izby rolnicze jako forma samorządu rolniczego, zawierającej materiały z konferencji odbytej w Poznaniu, 14-15 grudnia 1993 r., Wyd. Sejmik Samorządowy Województwa Poznańskiego, Poznań 1994 r., s. 63-71.*

21. Dz.U. nr 35, poz. 195.

Statutowe tylko określenie uprawnień do reprezentowania interesów zawodowych rolników ma miejsce również w odniesieniu do zrzeszeń branżowych rolników funkcjonujących w oparciu o ustawę z 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach²². Ustawa bowiem nie zawiera w tym zakresie żadnych postanowień, stwierdzając jedynie w art. 2, ust. 2, że stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Aktualnie w oparciu o przepisy tej ustawy działają cztery zrzeszenia producentów rolnych²³ i w statucie każdego z nich znajduje się przepis stanowiący o ich funkcjach w zakresie reprezentowania interesów zawodowych zrzeszonych w nich członków.

W sferze rolnictwa funkcjonuje szereg organizacji o charakterze spółdzielczym, których podstawę działalności stanowi ustawa z 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze²⁴. Ustawa ta wprawdzie nie określa zadań tych organizacji do reprezentowania swoich członków, czynią to jednakże same te organizacje w swoich statutach.

Powyższe wyszczególnienie wskazuje, iż krąg podmiotów, które prawo wyposażyła w uprawnienia do reprezentowania interesów zawodowych rolników jest dość szeroki. Można by sądzić, że prawa i interesy zawodowe rolników wobec organów władzy i administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, jak też wobec innych instytucji są wszechstronnie i należycie reprezentowane. Rodzi się jednak pytanie, czy podmioty te są reprezentatywne dla ogółu rolników oraz która z wymienionych organizacji jest predestynowana do reprezentowania interesów zawodowych naszych rolników na forum Wspólnoty Europejskiej?

Zarówno pojęcia reprezentatywność, jak i reprezentowanie interesów zawodowych nie precyzuje, ani też nie wyjaśnia żaden z przytoczonych wyżej aktów prawnych, które określają jedynie zadania rolniczych organizacji w tym zakresie. Są to natomiast pojęcia występujące dość często w szeregu innych aktów prawnych i co za tym idzie mające dość obszerną literaturę zarówno w piśmiennictwie polskim²⁵ jak i zagranicznym²⁶.

22. Dz.U. nr 20, poz. 104.

23. Są to następujące stowarzyszenia: Polski Komitet Zielarski, Polskie Towarzystwo Właścicieli i Hodowców Koni Pełnej Krwi Angielskiej, Wielkopolski Związek Hodowców Trzody Chlewnej w Poznaniu oraz Małopolskie Towarzystwo Trzody Chlewnej w Krakowie.

24. Dz.U. nr 30, poz. 210 z późniejszymi zmianami.

25. Np. na temat reprezentatywności rad narodowych zob. M. Jaroszyński: Zagadnienia rad narodowych, PWN, Warszawa 1961 r, s. 35-64. Zob. także W. Masewicz: Reprezentatywność jako cecha związku zawodowego, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, nr 5-6, 1993 r., s. 17 i nast.

26. Zob. M.R. Lagrave: La representation de la representation w pracy zbiorowej: Les syndicats agricoles en Europa, Editions I: Harmattan, Paris 1992. s. 265 i nast.

Dokonując semantycznej analizy tych pojęć i posługując się w tym celu definicjami określonymi przez językoznawców, możemy przyjąć, że reprezentować czyjeś interesy, znaczy występować w czyimś imieniu, zaś reprezentatywny - znaczy posiadający określone cechy jakiejś większej zbiorowości. Odnosząc określenie reprezentatywności do analizowanych tu rolniczych organizacji zawodowych, możemy postawić sobie pytanie, czy członkowie jednego związku zawodowego np. Centrum Narodowego Młodych Rolników, czy też ZZR Samoobrona charakteryzują się tymi samymi cechami co ogół rolników? Sądzić należy, że nie. Na tym tle powstaje więc wątpliwość, czy Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, skupiający przecież jako członków osoby prawne, które w istocie rzeczy istnieją tylko na papierze, może być reprezentatywny dla ogółu rolników prowadzących indywidualne gospodarstwa rolne? Czy ów związek, a właściwie jego członkowie, (których praktycznie nie ma) posiadają cechy typowe, charakterystyczne dla wszystkich rolników indywidualnych?

Jeśli można mówić w ogóle o jakiejś jednej reprezentacji zawodowej wszystkich rolników, to w świetle aktualnych rozwiązań prawnych można ją widzieć w organach samorządu rolniczego, a ściślej w ich krajowej reprezentacji w organizacyjnej formie Krajowej Rady Izb Rolniczych. Ze względu na obligatoryjność, a tym samym powszechność członkostwa, izby mają legitymację do reprezentowania wszystkich rolników z terenu ich działania. Natomiast członkostwo w związkach zawodowych jest dobrowolne, uzależnione częstokroć od określonej orientacji politycznej członków, bądź też od innego kryterium²⁷.

Pojęcie reprezentatywności występuje, jak to już zaznaczono w wielu aktach prawnych i w wielu dziedzinach życia publicznego. Wiąże się z nim np. przedstawicielski system parlamentarny, w którym obywatele sprawują władzę poprzez swych przedstawicieli, reprezentujących ich w parlamencie i przed którymi są odpowiedzialni. O ile jednak w przytoczonym przypadku owa reprezentatywność odnosi się do ogółu obywateli reprezentowanych przez jeden organ - parlament, o tyle reprezentatywność w związkach zawodowych należy rozpatrywać w nieco innym aspekcie. Mamy tu bowiem do czynienia nie z jednym lecz z kilkoma podmiotami, z których każdy jest uprawniony do reprezentowania swoich członków. Należałoby zastanowić się czy zatem interesy członków poszczególnych organizacji stanowią sumę interesów ogółu rolników. Jeśli tak, to każda z tych organizacji reprezentowałaby jakąś część tych interesów, które w sumie dałyby określoną całość interesów zawodowych wszystkich rolników.

27. Zob. B. Kozłowska: Pluralizm syndykalny w rolnictwie państw członkowskich Wspólnot Europejskich, *Prawo Rolne*, z. 3(13)1994, s. 87-101.

Rozważając zagadnienie reprezentatywności rolniczych organizacji zawodowych, warto zwrócić uwagę na przyjęte w naszym ustawodawstwie uregulowanie, mianowicie art. 22 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, który w trzech przypadkach wymaga posiadania przez związki zawodowe przymiotu reprezentatywności do skorzystania ze swoich ustawowych uprawnień, a to w przypadku opiniowania projektów aktów prawnych, występowania o wydanie lub zmianę takich aktów prawnych oraz w przypadku korzystania z prawa do wnoszenia podania o rewizję nadzwyczajną od prawomocnych orzeczeń sądów w sprawach dotyczących stosunku pracy.

Należałoby sądzić, że wymóg reprezentatywności wypełnia związek zawodowy o ogólnokrajowym zasięgu działania. Tymczasem, w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, nie zawsze taki związek wypełnia znamiona reprezentatywności. Tak więc Sąd Najwyższy odmówił - postanowieniem z dnia 6 stycznia 1993 r.²⁸ - NSZZ Solidarność 80, związkowi zawodowemu o ogólnokrajowym zasięgu działania cech związku reprezentatywnego w rozumieniu przytoczonego art. 22 ustawy o związkach zawodowych. SN w uzasadnieniu swego orzeczenia podniósł, iż o reprezentatywności danego związku zawodowego decyduje to, żeby był on reprezentatywny dla większości zakładów pracy. Sąd ograniczył reprezentatywność wyłącznie do aspektów ilościowych w odniesieniu do poszczególnych zakładów pracy, przyjął więc jedno kryterium o charakterze wyłącznie formalno-statystycznym, z czym trudno się zgodzić.

O reprezentatywności danego związku decydują - jak sądzić należy - także inne jeszcze cechy. Poza tą ilościową, należy wziąć pod uwagę wszystkie cechy reprezentatywnej zbiorowości, także obszar na którym działa, fakt czy legitymuje się programem akceptowanym przez środowisko, które reprezentuje, czy posiada władze statutowe mające poparcie i zaufanie²⁹.

Należy więc w tym kontekście zastanowić się, na ile rolnicze związki zawodowe, te o ogólnokrajowym zasięgu działania są reprezentatywne dla ogółu rolników. Zauważyć należy, iż z jednej strony pewien przymiot reprezentatywności (zwłaszcza w ujęciu terytorialnym) nadają im już same prawnie określone wymogi tworzenia takiego związku określone w ustawie. Art. 3, ust. 2 ustawy z 7 IV 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych stanowi bowiem, iż w przypadku tworzenia związku o ogólnokrajowym zasięgu działania, liczba założycieli nie może być mniejsza niż 30 rolników mających miejsce zamieszkania

28. Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 1993 r. nr I PRN 63/92 (nie publikowane).

29. Por. W. Masewicz: Reprezentatywność jako cecha związku zawodowego...

w co najmniej 25 województwach. Jest to więc kryterium obszarowe, geograficzne, które jednakże nie może być wystarczające dla określenia reprezentatywności danego związku. Wśród cech reprezentatywności wymienić należy także liczebność danej organizacji, inaczej rzecz biorąc liczbę członków akceptujących władze oraz program działania.

O tym więc, która spośród rolniczych organizacji zawodowych istniejących w naszym rolnictwie (poza krajową reprezentacją izb rolniczych) będzie reprezentatywna dla ogółu rolników i jednocześnie będzie zdolna reprezentować ich interesy zawodowe na forum Wspólnoty Europejskiej zdecydować muszą sami rolnicy poprzez powszechne i aktywne członkostwo w tej organizacji, wyrażając przy tym pełną akceptację wspólnej polityki rolnej. Istotne jest także, aby organizacja ta była ekonomicznie (finansowo) silna, trzeba bowiem liczyć się z dość wysokimi składkami członkowskimi w strukturach ponadnarodowych w Brukseli, a także merytorycznie dobrze przygotowana (a przynajmniej jej działacze) do wypełniania tak istotnej roli. Rzeczywistość ukazująca słabość i niezadadność istniejących (wykazanych w rejestrach sądowych) rolniczych organizacji zawodowych³⁰ pozwala sądzić, że obecnie takiej organizacji po prostu nie ma. Można postulować utworzenie - wzorem niektórych państw członkowskich Wspólnot Europejskich - wspólnej reprezentacji wszystkich rolniczych organizacji zawodowych w organizacyjnych ramach rady rolników czy rady rolnictwa³¹.

Jak unaocznia dotychczasowa praktyka organizacje ponadnarodowe w Brukseli, zwłaszcza COPA stosują dość rygorystyczne kryteria przy przyjmowaniu członków. Poza kryterium reprezentatywności, wymagane jest, aby dana organizacja narodowa miała demokratyczny charakter, funkcjonowała zgodnie z prawem, opłacała składki członkowskie i oczywiście akceptowała wspólną politykę rolną. Kryteria członkostwa w tych organizacjach określone są szczegółowo w ich statutach i regulaminach. Warto zauważyć, iż wieloletnia praktyka stosowana przez COPA przy przyjmowaniu nowych członków wskazuje, że poza tymi statutowymi i merytorycznymi kryteriami, Komitet kieruje się także kryteriami uznaniowymi. O przyjęciu lub odmowie przyjęcia organizacji narodowej do COPA decyduje także kryterium polityczne. COPA preferuje wyraźnie organizacje o ob-

30. Przedstawia ją B. Kozłowska w artykule: Rolnicze związki zawodowe w świetle rejestru sądowego...

31. Takie instytucje funkcjonują m.in. we Francji, Wielkiej Brytanii, Belgii, Holandii. Szczegółowo na temat holenderskiej Rady Rolniczej (Landbouwschap) zob. B Kozłowska: Prawno-instytucjonalne formy syndykalnej obrony i reprezentacji interesów rolników w Holandii, Prawo Rolne z. 2(8)93, s. 19 i nast.

liczu prawicowym i centroprawicowym. Jest zdecydowanym przeciwnikiem pluralizmu ideologicznego w obawie przed wewnętrznym rozbiciem tej organizacji.

Rozważając problem reprezentacji zawodowej rolników na forum Wspólnoty Europejskiej trzeba też zadać sobie pytanie, na ile te zawodowe struktury wokółwspólnotowe są reprezentatywne dla ogółu rolników z państw członkowskich Wspólnot? Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę z tego, że w istocie rzeczy wszelka reprezentatywność zakłada mandat elekcyjny oraz kontrolę wyborców przez wybranych. A zatem o pełnej reprezentatywności tych ponadnarodowych rolniczych organizacji zawodowych można by mówić wówczas, gdyby przedstawiciele zawodowi (w COPA, COGACA, CEJA) byli wybierani bezpośrednio przez rolników. Tymczasem są to osoby typowane przez narodowe instancje organizacyjne, których udział w europejskich (wokółwspólnotowych) strukturach zawodowych jest decyzją aparatu związkowego, a nie mandatem danym przez rolników.

Także działalnością swą te ponadnarodowe rolnicze organizacje zawodowe, mimo różnorodnych form wpływu na kształtowanie wspólnej polityki rolnej - według opinii autorów zachodnioeuropejskich - nie wypełniają przypisywanej im i oczekiwanej przez rolników z państw członkowskich Wspólnot, roli reprezentantów i obrońców ich interesów zawodowych. Bliska i stała obecność tych organizacji w stosunku do organów Wspólnot Europejskich spowodowała, że zatraciły one dystans i stały się jakby ich częścią wraz z całym biurokratyzmem tych instytucji, zapominając o swojej rzeczywistej roli reprezentantów i obrońców interesów zawodowych europejskich rolników.

Część III

Gospodarstwo rolne

GOSPODARSTWO RODZINNE CZY GOSPODARSTWO ROZWOJOWE. DYLEMATY WYBORU

W świetle art. 23 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ nastąpiło uznanie gospodarstwa rodzinnego jako konstytucyjnej podstawy ustroju rolnego w Rzeczypospolitej Polskiej². Treść tego artykułu skłania do rozszerzonej dyskusji nad prawnoustrojową pozycją gospodarstwa rolnego. Zapewne jest to jedno z fundamentalnych pytań o kierunki aktualnych przemian strukturalnych rolnictwa polskiego, a zwłaszcza o prawnoustrojową pozycję gospodarstwa rodzinnego.

Polska, ratyfikując 16 grudnia 1992 r. układ stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi, zobowiązała się do zharmonizowania prawa polskiego ze standardami europejskimi. Zobowiązanie zostało sformułowane elastycznie i oznacza przybliżenie ustawodawstwa rolnego do rozwiązań europejskich. Świadczy o tym treść art. 77 ust. 1 układu, który nakłada na strony układu obowiązek dążenia do rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych, ich struktury przestrzennej i infrastruktury. Położenie, w art. 80 układu, wyraźnego akcentu na prawidłowe użytkowanie gruntów rolnych wyznacza kierunek zmian dla polskiej rozdrobnionej struktury gruntowej, a tym samym obliuguje do wyznaczenia w polskim ustawodawstwie kryteriów wyodrębnienia rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Z pojęciem rodzinne gospodarstwo rolne, gospodarstwo rodzinne spotykamy się nie tylko w ustawodawstwie polskim ale i w ustawodawstwach państw Wspólnoty Europejskiej⁴ Jak podkreśla doktryna także i w języku prawniczym jest to pojęcie powszechnie uznawane i niezmiennie związane z pojęciem ustroju rolnego⁵. Wystarczy odwołać się chociażby do art. 1 ust. 1 zd. 2 dekretu PKWN z

1. Dz.U. nr 78 poz. 483

2. Szerzej A. Oleszko: Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.). Rejent 1997 r. nr 5 s. 79 i n.

3. C. Banasiński, J. Wojciechowski: Komentarz do Układu Europejskiego. Warszawa 1994, s. 221.

4. M. Błażejczyk: Rodzinne gospodarstwo rolne w ustroju rolnym Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Prawo Rolne 1992 r. z. 2(4) s. 5 i n.

5. A. Oleszko: Uznanie rodzinnego gospodarstwa..., s. 81.

dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁶, który stanowi, że ustrój rolny oparty jest na gospodarstwach stanowiących prywatną własność ich posiadaczy. To stwierdzenie powszechnie przyjęte w doktrynie prawnorolnej niewątpliwie wiązało się z przyznaniem gospodarstwom chłopskim prawa do własności ziemi i tworzeniem podstaw ochrony własności rolniczej. Współcześnie przyjmuje się, że ustrój rolny jest składnikiem szerszego pojęcia ustroju społeczno-gospodarczego co znajduje odzwierciedlenie w przyjętej definicji ustroju rolnego⁷. Ale czy w świetle art. 23 Konstytucji można przyjąć wprost tezę, że fundamentem ustroju rolnego jest rodzinne gospodarstwo rolne w jego obecnym kształcie⁸. Wydaje się ona co najmniej kontrowersyjna w świetle poczynionych uwag o konieczności przybliżeniu ustawodawstwa rolnego do rozwiązań europejskich. Wystarczy przytoczyć tylko treść art. 23 zd. 2 Konstytucji, które brzmi: Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i 22. Stanowią one z kolei, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wyłączenie dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy dokonywane jest na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21). Gospodarka rynkowa została oparta na zasadzie wolności działalności gospodarczej (art. 20), zatem jej ograniczenie jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22).

Już z pobieżnej analizy art. 23 Konstytucji można wyciągnąć wniosek, że nie nadaje on określonego (trwałego) modelu ustrojowego polskiego rolnictwa.

Trafnie zauważa się w doktrynie, że nie można art. 23 Konstytucji odrywać od jej równorzędnej, a wyrażonej w art. 20 konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, która w rolnictwie obejmuje zarówno rodzinne gospodarstwa rolne, jak i inne własnościowe formy rolniczych jednostek produkcyjnych⁹.

Czyżby zatem ustawodawca w art. 23 Konstytucji wahał się w bliższym określeniu celów ustrojowych rolnictwa z uwagi na brak jasnej koncepcji rozwoju rolnictwa, czy też jego treść ma stanowić dogodną płaszczyznę dla prowadzenia gier politycznych w drodze ustawodawstwa zwykłego. Trudno oprzeć się wrażeniu, że to ostatnie rozwiązanie jest bliższe prawdy i może być zgubną metodą wspierania rozwoju gospodarstw rodzinnych zwłaszcza, że może ona (na co wskazuje praktyka) uwzględniać doraźne cele koniunkturalne. Taki stan rzeczy w braku jakichkolwiek rozwiązań prawnych określających kryteria wyodrębnienia gospodarstwa rodzinnego uniemożliwi (lub co najmniej zahamuje) rozpoczęcie pro-

6. Dz.U. nr 49, poz. 279 z późn. zm.

7. A. Stelmachowski (w:) A. Stelmachowski, P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*. Warszawa 1997, s. 11.

8. Tak M. Błażejczyk: *Rodzinne gospodarstwo rolne...*, s. 7.

9. Podobnie A. Oleszko: *Uznanie rodzinnego gospodarstwa...*, s. 81.

cesu upodobniania się polskich struktur agrarnych do struktur europejskich¹⁰. Problematyka zakresu i stopnia natężenia ich upodobniania się stanowi pole dla rozpoczętej już dyskusji.

Jeśli w takim rozwiązaniu konstytucyjnym dostrzec można wyraźną preferencję rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy ustroju rolnictwa w Polsce to na tle toczącej się dyskusji na temat jego pozycji można wyciągnąć wniosek, że art. 23 Konstytucji posiada bardziej wymiar ideologiczny niż prawnoustrojowy¹¹. Trudno zaprzeczyć takiemu spostrzeżeniu, jeśli zważy się, że obecna koncepcja gospodarstwa rolnego jest wynikiem kompromisu politycznego. Ma ona być przeciwwagą farmeryzacji polskiego rolnictwa. Kłóci się jednak z wymogami ustawodawczymi Unii Europejskiej, które powszechnie wykształciło docelowy model gospodarstwa rolnego - gospodarstwo rozwojowe, a w ustawodawstwach wewnętrznych (krajowych) wykształcił się z reguły szczególnie model - gospodarstw rodzinnych¹².

Wśród prawników agrarystów -jak mniemam- toruje sobie miejsce przekonanie, że podstawą ustroju rolnego w Polsce powinno być gospodarstwo rozwojowe o rodzinnym charakterze. Brak jest jednak odzwierciedlenia tego poglądu w ustawodawstwie zwykłym (wewnętrznym). Nie wydaje się być sprawą przypadku, że projekt rodzinnego gospodarstwa rolnego został opracowany z dużym opóźnieniem i niejako na wyrost. Ale też i proponowana regulacja prawna jest wielce niedoskonała i nie do przyjęcia. Nie zawiera ona wyraźnych kryteriów wyodrębnienia gospodarstwa rozwojowego o rodzinnym charakterze. Zostały one tak sformułowane, iż w swojej treści nie uwzględniają nawet ostatnich zmian (różnicowania) struktury władania gruntami rolnymi, nie wspominając o świadomym kształtowaniu pożądanej struktury gruntowej. Przyjęte w projekcie ustawy o gospodarstwie rodzinnym rozwiązania prawne sprzyjają koniunkturalnym rozwiązaniom politycznym w czym widoczna jest niechęć do tworzenia podstaw prawnych dla głębszych zmian strukturalnych w rolnictwie i na wsi polskiej.

1. Pytanie o konstrukcję i charakter prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego rozpoczęła dyskusja nad wspomnianym projektem ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym, ale w doktrynie znacznie wcześniej pojawiły się głosy o konieczności zmiany koncepcji gospodarstwa rolnego (indywidualnego)¹³. W chwili obe-

10. Bliżej: A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej. Kraków 1996; tenże: O nowy kształt zasad obrotu nieruchomości rolnymi w kodeksie cywilnym. Rejent 1997 nr 6, s. 36 i n.

11. A. Oleszko: Uznanie rodzinnego gospodarstwa..., s. 85.

12. A. Lichorowicz: O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego - *de lege ferenda*. Rejent 1996 nr 7-8, s. 36 - 39.

nej dyskusja nabiera szczególnego znaczenia, a prezentowana wypowiedź jest kolejnym głosem w toczącej się dyskusji, której efektem powinna być odpowiedź na postawione pytanie.

Jak pogodzić - w warunkach rozdrobnionej struktury agrarnej - zobowiązania wynikające z układu stowarzyszeniowego z utrzymaniem gospodarstw rodzinnych, które mają być trwałym elementem (filarem) ustroju rolnego. Czy wszystkie? Nie jest to pytanie li tylko retoryczne.

Już w trakcie dyskusji nad projektem obecnie obowiązującej Konstytucji dostrzeżono brak wyraźnego i jednoznacznego ustrojowego w niej określenia, iż:

- 1) państwo uznaje rolnictwo i gospodarkę żywnościową za podstawę gospodarki narodowej,
- 2) Rzeczpospolita Polska dąży do upowszechnienia rozwojowego gospodarstwa rolnego, zapewniającego członkom rodzin chłopskich źródło wydajnej pracy oraz porównywalne dochody z uzyskiwanymi przez ludność pozarolniczą. Właściciele gospodarstw rolnych mają te same prawa i obowiązki,
- 3) własność rolnicza pozostaje pod szczególną ochroną jako dobro ogólnoludzkie¹⁴.

Zauważono również, że określona w ten sposób preferencja rodzinnego i rozwojowego gospodarstwa rolnego nie jest gołosłowna, gdyż łączy się z obowiązkiem państwa tworzenia warunków do upowszechniania gospodarstw rodzinnych racjonalnych, tj. efektywnych ekonomicznie i dostarczających rodzinom chłopskim środków do życia na poziomie nie odbiegającym od warunków życia innych grup społecznych utrzymujących się z pracy.¹⁵ Zatem podstaw do tworzenia takich warunków powinno zapewnić ustawodawstwo zwykłe, w którym przede wszystkim powinny zostać określone środki finansowe gwarantujące efektywność ekonomiczną gospodarstw rodzinnych.

Po wydaniu w 1995 r. tzw. raportu Fischlera, który wzywa kraje ubiegające się o członkostwo w Unii o opracowanie modelu docelowego gospodarstwa rolnego odpowiedź wydaje się pozornie jednoznaczna. Ale czy istotnie?

13. Por. A. Stelmachowski: Własność rolnicza i metody jej badania, (w:) Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim (oprac. zbiorowa pod red. A. Stelmachowskiego), Ossolineum 1974, s. 13 i n. oraz R. Budzinowski: Rodzinny charakter indywidualnego gospodarstwa rolnego. Zagadnienia prawne. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1986, z. 4, s. 63 i n.

14. Por. A. Oleszko: Uznanie rodzinnego gospodarstwa..., s. 86.

15. Por. B. Zawadzka: Sprawy wsi i rolnictwa w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo Rolne 1992, z. 2(4), s. 64

Niewątpliwie zachodzi potrzeba kontynuacji prac legislacyjnych nad modelem gospodarstwa rodzinnego, ale powstaje pytanie jakim celem powinny one służyć? Sądzę, że takim celem jest uzyskanie finansowych środków pomocowych, które pozwolą wesprzeć gospodarstwa rozwojowe o rodzinnym charakterze. Nie mniej ważne jest również opracowanie spójnej regulacji prawnej dotyczącej obrotu własnościowego i dzierżawnego gruntami rolnymi¹⁶.

Warto w tym miejscu przypomnieć bogate doświadczenia i ewolucję pojęcia gospodarstwa rolnego: a) rozwojowego i b) rodzinnego w EWG a następnie UE.

W doktrynie polskiej, jak i europejskiej zgodnie podkreśla się, że pojęcie gospodarstwa rolnego jest najbardziej kluczowym (fundamentalnym) dla całego ustawodawstwa rolnego¹⁷, a szczególne reżimy gospodarstwa rodzinnego wpisały się na trwałe w nieliczne ustawodawstwa wewnętrzne państw Wspólnoty Europejskiej¹⁸. Uważam, iż podjęcie prac legislacyjnych nad podobnym rozwiązaniem w polskim ustawodawstwie stanowi swoiste wyzwanie ze względu na skalę jego trudności. Świadczyć o tym może pierwsza nieudana próba jakim jest wspomniany projekt gospodarstwa rodzinnego.

A. Podkreślić należy, że w Traktacie Rzymskim oraz w późniejszym ustawodawstwie EWG brak jest jednoznacznej definicji legalnej precyzującej kryteria pozwalające na wyodrębnienie gospodarstwa rodzinnego jako szczególnej instytucji prawnej¹⁹.

Dopiero w dyrektywie Rady EWG nr 159/72 z dnia 17 kwietnia 1972 r. zwanej modernizacyjną zawarta została instytucja gospodarstwa rozwojowego, która zawiera pewne elementy gospodarstwa rodzinnego (mniejszego, prowadzonego

16. Przykładem jest projekt ustawy z z 21 marca 1997 r. o dzierżawie nieruchomości. Propozycje nowych zasad obrotu nieruchomościami sformułował A. Lichorowicz: O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym. Rejent 1997 nr 6, s. 36 i n. Por. R. Budzinowski: Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym. Poznań 1992, s. 146; A. Lichorowicz: O instytucji rodzinnego..., s. 40-45, gdzie Autor przedstawia dwa warianty założeń ustawy o gospodarstwie rodzinnym.

17. Por. hiszpańską ustawę z 24 grudnia 1981 r. o rodzinnym gospodarstwie rolnym czy francuska ustawę z 5 sierpnia 1960 r. o przemianach strukturalnych w rolnictwie (kilkakrotnie nowelizowaną pod wpływem rozporządzeń Rady).

18. Do wniosku takiego upoważnia analiza dokumentów UE. Zwraca na to uwagę A. Lichorowicz: O instytucji rodzinnego..., s. 36.

19. Nawiązuje ona do II Planu Mansholta, który bardzo wyraźnie akcentował instytucję gospodarstwa rodzinnego.

20. Por. bliżej: A. Lichorowicz: O instytucji rodzinnego..., s. 37-38.

przez jedną rodzinę)²⁰. Dyrektywa ta ulegała kolejnym przemianom, które pozwoliły na wypracowanie pewnego wzorca modelowego, a mianowicie:

- 1) praca w rolnictwie powinna być dla prowadzącego gospodarstwo rolne głównym źródłem utrzymania; zakres podmiotowy udzielanej pomocy modernizacyjnej obejmuje również osoby, dla których praca w rolnictwie nie jest głównym źródłem dochodu, jednakże dochód z pracy w rolnictwie stanowi co najmniej 25% dochodu danej osoby, zaś drugie 25% pochodzi z pracy w leśnictwie, turystyce, rzemiośle wiejskim; równocześnie działalność poza gospodarstwem rolnym nie powinna pochłaniać więcej niż połowę czasu tejsze osoby,
- 2) prowadzący gospodarstwo powinien posiadać kwalifikacje rolnicze, umożliwiające mu przeprowadzenie modernizacji gospodarstwa,
- 3) prowadzący powinien zobowiązać się do prowadzenia przynajmniej uproszczonej księgowości gospodarstwa,
- 4) pomoc modernizacyjna dla rolnictwa kierowana jest tylko do gospodarstw rolnych o rodzinnym charakterze co pozwala na mocniejsze powiązanie przepisów o pomocy modernizacyjnej z instytucją gospodarstwa rolnego
- 5) przesłanka dochodowości gospodarstwa rozwojowego (korzystającego z pomocy modernizacyjnej) ustalona została na poziomie 120% dochodu przeciętnego w danym regionie co nie naraża rolnika na na utratę prawa do pomocy modernizacyjnej,
- 6) rolnik prowadzący gospodarstwo powinien opracować i przedstawić lokalnym organom administracji plan rozwoju gospodarstwa.²¹

Są to założenia modelowe, które nie powinny być obojętne polskiemu ustawodawcy przy konstruowaniu modelu gospodarstwa rodzinnego.

B. W ustawodawstwach wewnętrznych państw członkowskich Unii odrębne regulacje dotyczące wyłącznie gospodarstw rodzinnych są stosunkowo rzadkie. Na przykład hiszpańska ustawa z 24 grudnia 1981 r. o rodzinnym gospodarstwie w sposób ulepszony (w stosunku do ustawodawstwa Wspólnoty) precyzuje kryteria uznania (wyodrębnienia) gospodarstwa rolnego za rodzinne. Są to kryteria:

- 1) towarowej produkcji rolnej,
- 2) gwarancja dochodowości na poziomie porównywalnym z dochodami uzyskiwanymi z innych działań gospodarki,
- 3) praca w gospodarstwie rolnym powinna stanowić główne źródło utrzymania

- 4) gospodarstwo powinno opierać się na osobistej pracy rolnika i jego rodziny.

Z kolei francuska ustawa z 5 sierpnia 1960 r. o przemianach strukturalnych aktualnie precyzuje jedno kryterium uznania (wyodrębnienia) gospodarstwa rodzinnego: kryterium obszaru²¹.

2. Jak sądzę, opracowany (i odrzucony) projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym, otworzył dyskusję nad przyszłym kształtem gospodarstwa rolnego. Jego opracowanie jest nie tylko potrzebą chwili i nie powinien być - jak dotychczas - wynikiem doraźnych potrzeb politycznych. Za podjęciem prac legislacyjnych przemawiają bowiem takie okoliczności jak:

- 1) Nasilający się proces różnicowania (polaryzacji) gospodarstw rolnych: wzrost gospodarstw dużych, towarowych, w których coraz bardziej można dostrzec cechy przedsiębiorstwa rolnego, w którym zatracają się coraz bardziej cechy tradycyjnego gospodarstwa rolnego przy tym zachowują one nadal rodzinny charakter, gdyż praca w gospodarstwie opiera się na pracy rolnika i członków jego rodziny, i stanowi dla nich główne źródło utrzymania,
- 2) Utrzymywanie się (a nawet wzrost) liczby gospodarstw małych i średniorolnych, słabych ekonomicznie, w których występują nadwyżki siły roboczej bez perspektywy ich odpływu do przemysłu czy miast. Aktualnie ich likwidacja nie jest możliwa bez stworzenia dodatkowych miejsc pracy, chociażby w usługach wiejskich. Jest to proces złożony i długotrwały, którego rozwiązania można i należy poszukiwać w przyszłym opracowaniu polityki wiejskiej.
- 3) Brak w zasadzie jakiegokolwiek systemu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, który oparty jest na zasadzie swobody [(z nielicznymi wyjątkami (ograniczeniami)], które regulują przepisy kodeksu cywilnego o dziedziczeniu ustawowym gospodarstw rolnych czy o znoszeniu współwłasności nieruchomości rolnych]. Maleje przy tym możliwość skutecznego oddziaływania na polepszenie ich struktury agrarnej. Z kolei modernizacja takich gospodarstw przez wykorzystanie rolniczych kredytów preferencyjnych jest bardzo niska. Dane banków spółdzielczych wskazują, że po kredyty preferencyjne sięgają gospodarstwa duże, zaś małe i średnie korzystają z kredytów konsumpcyjnych, które są zaciągane w celu przetrwania gospodarstwa rolnego (a coraz częściej rolnika i jego rodziny).

21. Por przypis 17.

- 4) Ratyfikowanie układu stowarzyszeniowego nakłada na Polskę obowiązek opracowania - chociażby w celu uzyskania środków pomocowych - prawnych podstaw rozwoju gospodarstwa rozwojowego o rodzinnym charakterze, ulepszenia struktury agrarnej. Polskie rolnictwo staje w obliczu nowego wyzwania jakim jest - zachowania minimum konkurencyjności na międzynarodowym rynku rolnym. Niedostatek rozwiązań legislacyjnych w zakresie poprawy struktury agrarnej ogranicza szansę na nabycie pełnego członkostwa z Unią.

Nadmiernym optymizmem byłoby sądzić, że polski ustawodawca zechce w sposób kompleksowy w jednym akcie prawnym na kształt kodeksu rolno uregulować podstawy sprzyjające przemianom strukturalnym (i gruntowym) w rolnictwie. Już dzisiaj możemy dostrzec, że bliższe są mu cząstkowe regulacje, jak chociażby omawiany projekt ustawy o gospodarstwie rodzinnym, czy wspomniany projekt ustawy o dzierżawie nieruchomości.

Jakie kwestie podstawowe powinien rozwiązać projekt ustawy o gospodarstwie rozwojowym o rodzinnym charakterze?

Nie ma wątpliwości, że przy definiowaniu gospodarstwa rodzinnego ustawodawca powinien uwzględniać kryteria uznania gospodarstwa rodzinnego za rozwojowe, ale przy uwzględnieniu pewnych polskich odrębności m.in. możliwości zorganizowania polskich gospodarstw rolnych, struktury polskiego rolnictwa. Jednak do poprawy struktury agrarnej należałoby prowadzić przez oddziaływania bodźcami ekonomicznymi.

Zatem definicja legalna gospodarstwa rozwojowego o rodzinnym charakterze powinna uwzględniać następujące kryteria:

- a) praca w rolnictwie powinna być dla prowadzącego gospodarstwo rolne głównym źródłem utrzymania (powinien on uzyskiwać 50% swego dochodu ogólnego z pracy w rolnictwie, poświęcając równocześnie na tę pracę więcej niż połowę swego czasu pracy w rolnictwie). Kryterium dochodu może być złagodzone i wynosić 25% ogólnego dochodu danej osoby pod warunkiem, że pozostałe 25% pochodzi z pracy w leśnictwie, turystyce, rzemiośle lub pracy na rzecz zachowania środowiska naturalnego.
- b) prowadzący gospodarstwo powinien mieć kwalifikacje rolnicze umożliwiające mu dokonanie modernizacji gospodarstwa,
- c) rolnik powinien zobowiązać się do prowadzenia, od chwili rozpoczęcia modernizacji gospodarstwa, przynajmniej uproszczonej księgowości gospodarstwa,

- d) dochód rolnika z pracy w gospodarstwie powinien być niższy od dochodu określonego przez państwo członkowskie jako docelowy na koniec okresu modernizacji. Dochód ten może nawet na początku procesu modernizacji sięgać do 120% dochodu docelowego, jeżeli struktura gospodarstwa jest na tyle nieodpowiednia, że utrzymanie tego dochodu w przyszłości jest wątpliwe,
- e) rolnik prowadzący gospodarstwo powinien opracować i przedstawić lokalnym organom administracji plan rozwoju gospodarstwa²².

Drugą sprawą o kapitalnym znaczeniu jest pytanie o miejsce ustawy o gospodarstwie rozwojowym o rodzinnym charakterze w obowiązującym porządku prawnym, a zwłaszcza o jej stosunek do kodeksu cywilnego. Nie uważam, aby projektowana ustawa mogła prowadzić do zerwania zasady jedności prawa cywilnego²³. Szczegółowa, odrębna regulacja gospodarstwa rozwojowego o rodzinnym charakterze nie powinna pozostawać w oderwaniu od dotychczasowych przepisów kodeksu cywilnego regulujących obrót *inter vivos* czy *causa mortis*. Pozostawienie zmodyfikowanego ogólnego pojęcia gospodarstwa rolnego w art. 55³ k.c. bardziej skutecznie zapewni stabilność rozwiązań prawnorolnych. Regulacja szczególna pozwoli na doprecyzowanie gospodarstwa rodzinnego przez określenie zakresu i form interwencji państwa. Wyłączenie stosowania art 55³ k.c. do gospodarstwa rozwojowego o rodzinnym charakterze jest o tyle niefortunne, że prostą drogą prowadziłyby do zerwania z zasadą jedności prawa cywilnego. Jest to zabieg chybiony, który miałby jak sądzę zgubne skutki dla rozwoju przyszłego orzecznictwa.

Na tle powyższych uwag uzasadniony jest postulat wprowadzenia zmian wspierających ulepszenie i ochronę gospodarstw rodzinnych jednocześnie i rozwojowych, gdzie kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi oparta powinna być na kryteriach raczej ekonomicznych (ich efektywności).

Na tle poczynionych powyżej uwag nasuwają się kolejne spostrzeżenia:

- a. Główną wadą w polskiej regulacji obrotu własnościowego jest ograniczenie zakresu działania przepisów przeciwdziałających nieracjonalnemu podziałowi gospodarstw rolnych. Wystarczy podać przykład art. 213 k.c., gdzie kontrola podziału gospodarstwa rolnego możliwa jest w zasadzie przy zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego i to w postępowaniu o dział spadku. Ale już w

22. A. Lichorowicz: *Harmonizowanie...*, s. 181, podobnie także A. Oleszko: *Uznanie rodzinnego gospodarstwa...*, s. 89-90.

23. A. Oleszko: *Uznanie rodzinnego gospodarstwa...*, s. 87-88, 90-91.

umownym przeniesieniu własności takiej kontroli jest brak. Fakt ten sprzyja żywiołowemu, nieracjonalnemu podziałowi gospodarstw rolnych.

b. Wydaje się, że należy wprowadzić do kodeksu cywilnego zmiany stymulujące koncentrację gruntów i przeciwdziałających ich rozdrobnieniu. I tak omawiany przepis art. 213 k.c. powinien być rozciągnięty na cały obrót *inter vivos*. Kontrola racjonalnego podziału gospodarstwa rolnego powinna rozciągać się na wszystkie tryby spadku gospodarstwa rolnego. Spod kontroli można wyłączyć gospodarstwa rodzinne, nierozwojowe, których wielkość powinna być różnicowana regionalnie. Uważam, że kryterium takiego różnicowania powinna być efektywność gospodarstwa rolnego. W praktyce kryteria formalne nie prowadziły do realizacji zamierzonego celu - przeciwdziałania nadmiernemu rozdrobnieniu gospodarstw²⁴.

Poruszono tylko jeden jakże ważki element przyszłej kompleksowej regulacji prawnej gospodarstwa rodzinnego, ale mającego cechy rozwojowego czy też gospodarstwa rozwojowego o rodzinnym charakterze. Jest ich znacznie więcej. Mam nadzieję, że prowadzone rozważania podtrzymają dyskusję nad określeniem pozycji gospodarstwa rodzinnego.

24. A. Lichorowicz: O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym. Rejent 1997 nr 6, s. 37 i n.

PROBLEM STRUKTURY OBSZAROWEJ INDYWIDUALNYCH GOSPODARSTW ROLNYCH W PRAWNEJ REGULACJI OKRESU TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

1. Do podstawowych czynników, poprzez które państwo wpływa na kształtowanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego należy bez wątpienia obszar gospodarstwa. Państwo oddziałuje na jego wielkość przy pomocy różnych instrumentów, zarówno ekonomicznych, jak i prawnych. Gdy chodzi o rozwiązania prawne, władczy charakter działań państwa w tej sferze przejawiał się początkowo w ustalaniu, jako obowiązujących określonych norm obszarowych w szeroko rozumianym obrocie, a więc zarówno w odniesieniu do czynności prawnych *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Zmiany norm obszarowych były równocześnie wyrazem przyjmowanych założeń politycznych dotyczących przekształceń ustrojowych rolnictwa, i tak np. w latach sześćdziesiątych obowiązująca sztywność regulacji kodeksu cywilnego w części dotyczącej określenia maksymalnych norm obszarowych i norm obszarowych przy podziale gospodarstwa rolnego była wyrazem przesłanek społeczno-politycznych, które określano jako zamrożenie gospodarki indywidualnej¹. Uelastycznienie tej regulacji, będące przejawem nasilonej ingerencji państwa w sferę indywidualnych gospodarstw rolnych z uwagi na przesłankę produkcyjną, kształtowało z kolei model indywidualnego gospodarstwa rolnego w latach siedemdziesiątych. Stan prawny obowiązujący w tym względzie w latach osiemdziesiątych także był wyrazem realizacji określonego programu polityki rolnej, w którym akcentowano zwłaszcza nienaruszalność chłopskiej własności². Jest zrozumiałe, że przy tak nakreślonym kontekście politycznym, podkreślającym znaczenie własności, rozwiązania prawne dotyczące norm obszarowych musiały ulec zmianie³. Potwierdzają to kolejne nowelizacje kodeksu cywilnego i przepisów wykonawczych do tego kodeksu⁴.

1. A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 91.

2. Por. na ten temat K. Stefańska, *System kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi*, Łódź 1990, s. 26 i n.

3. Por. M. Błażejczyk, *Organizatorskie i władcze funkcje państwa w realizacji programu żywnościowego i rozwoju rolnictwa*, ZN ASW z. 14/1976, s. 191.

4. Por. zwłaszcza ustawę z dnia 26 III 1982 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 11, poz. 81), rozporządzenie z

W związku ze zmienioną w 1982 roku treścią dawnego art. 131 k.c., który po tej zmianie wskazywał m.in. na konieczność uwzględniania przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów kodeksu cywilnego udzielanych przez państwo gwarancji własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych, oraz przyjętą w 1983 roku nową treścią dawnego art. 15 pkt. 3 Konstytucji⁵, który w nowym brzmieniu stanowił m.in., że PRL otacza opieką indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, gwarantuje trwałość tych gospodarstw, stało się oczywiste, że zmniejszać się będzie zakres ingerencji państwa we własność indywidualnych gospodarstw rolnych. Ten kierunek zmian potwierdziły nie tylko znowelizowane wówczas przepisy kodeksu cywilnego, ale także szereg innych zmian ustawodawczych, wśród których uwagę zwraca zwłaszcza uchylene w tym czasie tych aktów prawnych, które wcześniej pozwalały przymusowo przejąć przez państwo gospodarstwo rolne, stanowiąc wyraz najdalej idącej ingerencji⁶.

Przyjęta w 1990 roku nowelizacja kodeksu cywilnego⁷, wprowadzając - w zasadzie - wolny obrót nieruchomościami rolnymi potwierdziła zapoczątkowany w latach osiemdziesiątych kierunek wzmocnienia ochrony własności indywidualnych gospodarstw rolnych poprzez zmniejszanie ingerencji administracyjnej. Cytowana nowela do kodeksu cywilnego była przede wszystkim wyrazem ochrony interesów majątkowych rolników i w tym sensie wychodziła naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Trudno byłoby jednakże założyć, że ustawodawca przyjmując tak daleko idącą liberalizację, jak to czyniła ustawa z 1990 roku, zrezygnował zupełnie z zainteresowania się gospodarstwami rolnymi, jako jednostkami produkcji rolnej. Stan prawny powstały po nowelizacji kodeksu cywilnego w 1990 roku sprzyjać miał, jak sądzę, uruchomieniu pewnych procesów dostosowawczych w ramach indywidualnych gospodarstw rolnych, w tym również w zakresie kształtowania ich struktury obszarowej⁸.

dnia 8 VIII 1988 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 29, poz. 202), rozporządzenie z dnia 25 III 1989 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie..., op. cit. (Dz.U. nr 23, poz. 122).

5. Ustawa z dnia 20 VII 1983 r. o zmianie konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 39, poz. 175).

6. Por. art. 51 ustawy z dnia 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. nr 11, poz. 79).

7. Ustawa z dnia 28 VII 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz.U. nr 55, poz. 321).

8. K. Stefańska, Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego kodeksu cywilnego, Państwo i Prawo nr 3/1992, s. 35 i 39.

Przyjęta wówczas jednocześnie koncepcja społecznej gospodarki rynkowej przeczyła pozostawieniu i tej sfery stosunków społecznych bez oddziaływania państwa. Jak zauważa się, taka koncepcja zakłada, że państwo powinno m.in. 1) tworzyć warunki umożliwiające uczestnikom rynku podejmowanie działań zgodnych nie tylko z własnymi interesami, lecz także z interesem państwowym, 2) pełnić rolę inspirującą w przekształceniach własnościowych, 3) pełnić funkcje ogólnospołeczne⁹.

Przyjęte więc w roku 1990 zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inspirowały - ze względu na polityczno-prawny kontekst ich określenia - pytanie, czy ustawodawca przewidział inne, niż dotychczas środki prawnego oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych. Zagadnienie to będzie przedmiotem dalszej uwagi. Sama natomiast zmiana kodeksu cywilnego w 1990 roku w części dotyczącej obrotu nieruchomościami rolnymi była wyrazem ogólniejszej tendencji legislacyjnej tego okresu, którą J. Łętowski określał, jako mniej prawa (czyli deregulacja) i pozostawienie więcej niż dotąd obszarów swobodnemu działaniu ludzi oraz nadanie większej elastyczności przepisom¹⁰.

Równocześnie jednak przyjęta w 1989 zmiana Konstytucji¹¹ zwracała uwagę na rolę prawa w nowych warunkach gospodarki rynkowej stanowiąc, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności; ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie (art. 6)¹².

Należy odnotować, że zmiany wprowadzone w 1990 roku w kodeksie cywilnym, a zwłaszcza w części dotyczącej dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego w drodze czynności prawnych spotkały się również z wyraźną dezaprobatą. Wyrażano je zresztą jeszcze przed uchwaleniem ustawy. Np. M. Błażejczyk wskazywał m.in., że zrezygnowanie z ograniczeń obszarowych w obrocie nieruchomościami rolnymi postawi nas w sytuacji kraju odbiegającego od ogólnie przyjętej

9. C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1994, s. 84, por. także M. Wyrzykowski (w:) *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, praca zbiorowa pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 1996, s. 28.

10. J. Łętowski, *Współczesne problemy administrowania*, Państwo i Prawo, z. 4/1989, s. 16.

11. Ustawa z dnia 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. nr 75, poz. 444).

12. Organizacja zasad gospodarki rolnej stanowiącej element całej gospodarki nie może pozostawać w sprzeczności z prawnymi zasadami innych gałęzi gospodarki - por. K. Koeschell, *Deutsches Agrarrecht, Ein berblick*, Köln, Berlin, Bonn, München 1983, s. 4; C. Kosikowski zauważa, że jeżeli twórcy konstytucji decydują się na wybór modelu demokratycznego państwa prawnego o gospodarce rynkowej, to wśród zasad tego ustroju nie może zabraknąć również zasady wolności gospodarczej. Konieczne jest przy tym szerokie pojmowanie wolności gospodarczej, która może być ograniczona tylko ustawami i ze względu na interesy publiczne, C. Kosikowski, *Wolność gospodarza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 44.

w Europie Zachodniej tendencji tworzenia gospodarstw rodzinnych¹³. Później autor pisał, że rozwiązaniami legislacyjnymi ustanowionymi w 1990 roku odwróciłyśmy się od Europy, mierząc najwyraźniej ku modelowi rolnictwa amerykańskiego¹⁴. Podobnie krytycznie oceniał stan prawny powstały w związku z ustawą zmieniającą kodeks cywilny w 1990 roku A. Lichorowicz. Autor pisał np., że taka regulacja ustawowa, jeśli zostanie utrzymana, w sposób istotny zahamuje proces poprawy struktury agrarnej Polski. Jeśli rolnictwo polskie, jedno z bardziej rozdrobnionych w Europie ma pod względem strukturalnym dołączyć do przeciętnego poziomu europejskiego, to na dłuższą metę wyłączenie możliwości oddziaływania przez administrację i sądy - za pomocą kontroli obrotu - na strukturę agrarną kraju jest nie do przyjęcia¹⁵. Zdaniem autora, nie można mówić o modernizacji rolnictwa, kształtowaniu prawidłowej struktury agrarnej bez zapewnienia sobie przez państwo podstaw ingerencji przynajmniej w węzłowe kwestie związane z obrotem gruntami rolnymi. Ingerencja ta, zależnie od sytuacji, może być mniej bądź bardziej intensywna. Trudno natomiast, według autora, wyobrazić sobie sytuację, by wyłączona ona była całkowicie z kompetencji organów państwowych. Autor zauważał, że raczej szybciej niż później ustawodawca polski będzie musiał powrócić do kwestii prawnego oddziaływania na strukturę agrarną kraju¹⁶. Wyraźnie krytyczne stanowisko autora w sprawie przyjętej przez ustawodawcę w 1990 roku liberalizacji zasad obrotu nieruchomościami rolnymi, zwraca jednocześnie uwagę na konieczność poszukiwania właściwych środków oddziaływania w tym zakresie¹⁷. Potwierdzają ten punkt widzenia także późniejsze wypowiedzi autora na ten temat, zwłaszcza w kontekście ratyfikowanego przez Polskę Układu Stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi¹⁸. A. Lichorowicz zauważa, że upodobnienie naszych struktur agrarnych do odpowiednich standardów euro-

13. M. Błażejczyk, Farmeryzacja to wielka błąka, Trybuna nr 45 z 4 IV 1990 r., s. 2, tenże, Wolny obrót gruntami rolnymi, Trybuna nr 82 z 22 V 1990 r., s. 2.

14. M. Błażejczyk, Ustrojowe podstawy i kierunkowe założenia programu rolnego, Ossolineum 1990, s. 23.

15. A. Lichorowicz, Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne, Państwo i Prawo z. 9/1992, s. 54. Podobnie krytycznie na ten temat por. M. Bednarek, Przeobrażenia stosunków własnościowych a problemy legislacyjne, Państwo i Prawo z. 9/1992, s. 19 i 20 i S. Wójcik, Obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi między osobami fizycznymi - próba oceny i wnioski de lege ferenda (w:) Księga Pamiątkowa I Kongresu Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej, Poznań 1993, s. 325 i n.

16. A. Lichorowicz, Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Studia Prawnicze, z. 3/1991, s. 107.

17. Jw., s. 111; tenże, Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych, Państwo i Prawo, z. 11/1991, s. 45.

18. Por. ustawę z dnia 4 VII 1992 r. o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi sporządzonego w Brukseli dnia 16 XII 1991 r. (Dz.U. nr 60, poz. 302).

pejskich będzie miało najistotniejsze, wręcz ustrojowe znaczenie. Autor podkreśla, że Polska, gdzie przeciętny obszar gospodarstwa rolnego wynosi 5-7 ha, zaś infrastruktura jest słabo rozwinięta, nie może nie tylko konkurować, ale wręcz zaistnieć na rynku rolnym Europy, jeśli w ciągu 10-letniego okresu stowarzyszenia z Unią Europejską nie przybliży swej struktury agrarnej do poziomu europejskiego¹⁹.

Autor zwraca uwagę, że stworzenie odrębnego, uprzywilejowanego statusu prawnego rodzinnego gospodarstwa rolnego byłoby doskonałą okazją do ponownego spojrzenia na aktualne przepisy o obrocie nieruchomościami rolnymi. Ewentualne przyjęcie prawnego reżimu popierającego rozwój i modernizację określonej kategorii gospodarstw rolnych o charakterze rodzinnym musi oznaczać jednocześnie, zdaniem autora, przyjęcie gwarancji popierania procesu koncentracji gruntów w tych gospodarstwach, a także przyjęcie barier zapobiegających rozdrabnianiu i pogarszaniu struktury takich gospodarstw²⁰.

W świetle przypominanych tu dotychczasowych wypowiedzi na temat sytuacji prawnej dotyczącej kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych powstałej po nowelizacji kodeksu cywilnego w 1990 roku, można skonstatować, że istnieje podstawowa zgodność co do faktu, że sprawa ta nie może być pozostawiona bez żadnej ingerencji ustawodawcy. Rozwój gospodarstw rolnych nie może przebiegać żywiołowo. Jak trafnie podkreślono, problematyka związana z gospodarką nieruchomościami rolnymi ma istotne znaczenie i nie zmieniła tego dokonana w 1990 roku znaczna liberalizacja przepisów o obrocie i dziedziczeniu gospodarstw rolnych²¹.

Już dwie okoliczności, a mianowicie: 1) społeczna funkcja prawa własności²², oraz 2) ograniczoność ziemi jako środka produkcji w rolnictwie i dobra niepomnażalnego w dostateczny sposób uzasadniają konieczność istnienia określonego od-

19. A. Lichorowicz, Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego), Państwo i Prawo, z. 4/5/1996, s. 130; tenże, O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym, Rejent z. 6/1997, s. 39 i n.

20. A. Lichorowicz, O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego - de lege ferenda, Rejent z. 7/8/1996, s. 34.

21. J. Ignatowicz, Zmiany wprowadzone do księgi I kodeksu cywilnego przez nowelę z 28 lipca 1990 r., Przegląd sądowy z. 1-2/1991, s. 32.

22. A. Szpunar, Nadużycie prawa podmiotowego, Kraków 1947, s. 28, S. Hestermann, Eigentum und Mitbestimmung, Magdeburg 1959, s. 28, S. Hesist, Nutzungseigentum noch Eigentum?, Marburg 1976, s. 120, J. Ignatowicz, Własność w zreformowanym kodeksie cywilnym, Państwo i Prawo z. 2/1989, s. 19, W. Katner, Prawo własności a ochrona środowiska człowieka. Sprawozdanie z seminarium w Limoges 20-22 IV 1988 r., Państwo i Prawo, z. 1/1989, s. 40.

działywania ze strony państwa na kształtowanie struktury przestrzennej gospodarstw rolnych. Sama zasada jest więc bezdyskusyjna. Pytanie sprowadza się do tego, za pomocą jakich środków ustawodawca powinien w tej dziedzinie ingerować w danym czasie.

Skreślenie, w wyniku nowelizacji kodeksu cywilnego w 1990 roku przepisu art. 163 k.c. stanowiącego wcześniej podstawę prawną przeciwdziałania podziałom gospodarstw rolnych mogło być więc przyjęte, jako otwarcie możliwości dostosowania powierzchni gospodarstwa rolnego do innych czynników produkcji w gospodarstwie bez ingerencji administracyjnej. Z punktu widzenia przyjętych zasad gospodarki rynkowej i potrzeby wzmocnienia ochrony prawa własności, wyrażającej się m.in. zwiększoną niż to miało miejsce wcześniej, swobodą rozporządzania prawem własności, przyjęte wówczas rozwiązanie prawne można by uznać za logiczne i uzasadnione²³. W rozważaniach na temat prawa własności podkreśla się m.in., że prawo to jest gwarantem wolności. Jego zadaniem jest przede wszystkim ochrona jednostkowej niezależności w sferze działalności gospodarczej właścicieli. Dlatego też wprowadzone do gry rynkowej cywilnoprawne środki ochrony własności dają właścicielowi poczucie pewności. Bez poczucia pewności właściciela nie można byłoby mówić o realizacji zasady swobodnej działalności gospodarczej²⁴.

Należy tu odnotować, że zasada wolności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Korzystanie z niej wymaga prawnie określonej organizacji. Polega ona na normatywnym wskazaniu do czego i do kogo odnosi się wolność gospodarcza, jakie są jej zakresy przedmiotowy i podmiotowy oraz warunki korzystania z niej. Jest to szeroki krąg zagadnień, które wymagają prawnego uwarunkowania²⁵. O zakresie wolności gospodarczej decyduje ostatecznie system prawny danego państwa. On bowiem nie tyle kreuje wolność lub przyznaje ją podmiotom gospodarczym, ile zakreśla jej granice²⁶.

Zasada wolności gospodarczej znalazła swe potwierdzenie w Konstytucji²⁷. Postanowienia Konstytucji na temat wolności działalności gospodarczej, oraz ochrony własności²⁸ uzasadniają poszerzanie udziału prawa cywilnego w regulowaniu tej sfery stosunków społecznych. Jak podkreśla się, to właśnie prawo cy-

23. Podobnie T. Kurowska, *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994, s. 74.

24. Jw., s. 72.

25. C. Kosikowski, *Wolność...*, op. cit., s. 45.

26. Jw., s. 67.

27. Art. 6 Konstytucji w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 29 XII 1989 r. i art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

28. Art. 21 Konstytucji.

wilne gwarantuje najpełniej możliwość działania samodzielnych, a więc autonomicznych jednostek²⁹. Dlatego też zrozumiałe jest, że w pierwszym okresie przemian ustrojowych, ustawodawca chcąc zapewnić możliwość realizacji przyjmowanych nowych zasad ustrojowo-gospodarczych zrezygnował z wcześniejszych instrumentów prawnych, głównie administracyjnych, za pomocą których mógł wcześniej bezpośrednio oddziaływać na kształtowane stosunki społeczne. Wydaje się, że takie rozwiązanie, aczkolwiek mogące wywoływać także negatywne skutki, było wtedy słuszne, gdyż stanowiło konkretne potwierdzenie realności wprowadzanych reform. Jak zauważał J. Wróblewski, dążąc poprzez prawo do określonych zmian społecznych, uwzględniać należy także to, że prawo może wywołać następstwa inne, niż cele działania decydenta. Są to następstwa uboczne, które towarzyszą każdemu celowo zorientowanemu działaniu praktycznemu. Następstwa te obejmują również zmiany społeczne, które decydent przewidywał i liczył się z nimi, jak też następstwa nieprzewidywalne, stanowiące ryzyko działania³⁰.

Trudno byłoby chyba w początkowym okresie transformacji ustrojowej przekonać społeczeństwo, że realizowane są zasady gospodarki rynkowej przy jednoczesnym utrzymywaniu dawnych instrumentów prawnych. Jednocześnie jednak trudno nie rozumieć - z uwagi na sygnalizowane negatywne skutki reform - obaw zgłaszanych w związku z przyjmowaną regulacją prawną.

3. Z uwagi na zróżnicowanie - na gruncie samego kodeksu cywilnego - reguł podziału gospodarstwa rolnego ze względu na to, czy podział ten dokonywany jest w drodze czynności prawnej, czy też w trybie sądowym, za uzasadnione należy uznać pytanie o sens i skuteczność ograniczeń, które utrzymane zostały w przypadku podziałów sądowych. Dotyczy to sytuacji regulowanej przez art. 213 k.c., który przewiduje, że przy rozpatrywaniu przez sąd możliwości zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego przez jego podział między współwłaścicieli, należy uwzględnić, czy podział ten nie będzie sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej. Wprowadzenie do kodeksu cywilnego, w wyniku jego nowelizacji z 1990 roku, cytowanego wyżej ograniczenia, przy jednoczesnym przyzwoleniu na swobodny podział gospodarstw rolnych w drodze umów, oceniono krytycznie³¹.

29. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 53; A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1982, s. 15.

30. J. Wróblewski, *Zmiany społeczne a prawo*, *Państwo i Prawo* 1984, z. 11, s. 8.

31. A. Lichorowicz, *Zagadnienia dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego (ze szczególnym uwzględnieniem roli notariusza)* (w:) *Księga pamiątkowa, I Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1993, s. 129; tenże, *O nowy kształt...*, op. cit., s. 41; M. Ptaszyk, *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, *Państwo i Prawo* z. 7/1991, s. 55 i 56.

Z punktu widzenia przesłanki zachowania określonej struktury obszarowej gospodarstw rolnych zgłaszane uwagi na temat niekonsekwencji ustawodawcy można uznać za zrozumiałe. Jednocześnie jednak należy zauważyć, o czym już wcześniej była mowa, że ustawodawca dążył do podkreślenia znaczenia prawa własności i swobody działalności gospodarczej rolników, wycofując ograniczenie w tych sytuacjach, gdy rolnik sam, bez ingerencji administracyjnej może ocenić, na jakim obszarze może racjonalnie poprowadzić działalność rolniczą. Dotyczy to także przypadku zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego. Gdy jest zgoda między współwłaścicielami co do sposobu podziału, który każdemu ze współwłaścicieli zapewni możliwość racjonalnego gospodarowania, nie ma potrzeby ingerowania³². Poprzez skreślenie art. 163 k.c. i zmianę art. 213 k.c. ustawodawca zdaje się sygnalizować, że istotniejsza jest kwestia stwarzania warunków dla rozwoju produkcji rolnej w gospodarstwach rolnych, niż sama struktura obszarowa. Potwierdzałaby to także zmiana przedmiotu zniesienia współwłasności. O ile w dawnym brzmieniu przepis art. 213 k. c. dotyczył zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej, o tyle po zmianie mamy do czynienia ze zniesieniem współwłasności gospodarstwa rolnego, które z pewnością nie jest rzeczą, a zespołem rzeczy stanowiących potencjalną całość gospodarczą. Jest to istotna prawno-rolna modyfikacja instytucji współwłasności. Przedmiotem zniesienia współwłasności nie jest rzecz czy poszczególne rzeczy, ale gospodarstwo jako zorganizowana całość z tym, że zniesieniem mogą być objęte te składniki gospodarstwa, które doń wchodzi pod tytułem prawnym własności³³. W związku z aktualną treścią art. 213 k.c. postuluje się, aby działanie tego przepisu została rozciągnięta na cały obrót *inter vivos*, a nie tylko na sądowe zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego, jak to ma miejsce w chwili obecnej. Wskazuje się także na zasadność określenia prawnych kryteriów racjonalności podziału gospodarstwa rolnego. Zauważa się, że aktualnie obowiązujące zawarte w art. 213 k.c. jest bardzo ogólne, dając pole do wykładni sądowej zarówno bardzo liberalnej, jak i bardzo rygorystycznej, co jak podkreśla się, łączy się z niebezpieczeństwem wytwarzania się różnorodnych lokalnych praktyk w stosowaniu prawa³⁴.

O motywach wprowadzenia do przepisu art. 213 k.c. wskazanego wyżej kryterium dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego i jego braku w innych przypadkach podziału, była już wyżej mowa. Gdy chodzi natomiast o rolę sądów w przypadku stosowania art. 213 k.c. wydaje się, że nie ma powodów, by w

32. K. Stefańska, Model..., op. cit., s. 37, S. Prutis (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, praca zbiorowa, Warszawa 1997, s. 101/102.

33. S. Prutis, *ju.*, s. 101.

34. A. Lichorowicz, O nowy kształt..., op. cit., s. 41 i n.

świetle wieloletnich doświadczeń dotyczących działań sądów w obrocie nieruchomościami rolnymi kwestionować ich generalnie przecież pozytywną rolę w tym zakresie³⁵. Sądy reagowały często wcześniej, zanim ustawodawca dokonał stosownych zmian w obowiązującym prawie. Mogły to czynić zwłaszcza wtedy, gdy stosowały przepisy zawierające klauzule generalne, czy zwroty nieostre³⁶.

Inną sprawą jest, że sądy nie powinny zastępować ustawodawcy. Dlatego też postulat prawnego określania przesłanek racjonalności podziału gospodarstwa rolnego uznać można za słuszny. Z uwagi jednak na istotę regulowanej materii, rozwiązania prawne mogłyby tylko przykładowo wskazywać kryteria oceny. Powinny one jednocześnie uwzględniać zróżnicowania regionalne³⁷, a przede wszystkim wskazywać zasadniczy cel oddziaływania ustawodawcy. Zasadne byłoby, aby ze względu na międzynarodowe zobowiązania Polski wynikające z Układu Europejskiego, formułowanie tego celu nawiązywało do głównych założeń. W art. 77 tego Układu czytamy, że współpraca w dziedzinie rolnictwa i sektora rolno-spożywczego ma na celu powiększenia efektywności rolnictwa i sektora rolno-przemysłowego i dotyczyć będzie m.in. rozwoju gospodarstw prywatnych, modernizacji infrastruktury wsi, planowania przestrzennego wsi, w tym budownictwa i planowania urbanistycznego. Wyekspozowanie na pierwszym miejscu sprawy powiększenia efektywności rolnictwa sprawia, że problem np. struktury obszarowej gospodarstw rolnych jest o tyle istotny, o ile służy realizacji celu nadrzędnego. Zauważa się, że sformułowany przez regulacje Wspólnotowe pod adresem Państw członkowskich postulat koncentracji gruntów miał na celu stworzenie optymalnej pod względem obszarowym struktury gospodarstw rolnych. Postulatu tego nie można pojmować wyłącznie jako metody zapobiegania nadmiernemu rozdrobieniu gospodarstw rolnych. Mieści się w nim również chęć ustanowienia mechanizmów przeciwdziałających zjawisku przeciwnemu, to jest nadmiernej koncentracji gruntów³⁸.

Podobnie ujmuje się to zagadnienie w literaturze ekonomicznej wskazując, że za racjonalne zmiany w strukturze agrarnej nie może być jedynie uznane zwię-

35. K. Stefańska, *System...*, op. cit., s. 164.

36. Por. np. Wytyczne Wymiaru Sprawiedliwości i Praktyki Sądowej w sprawach o dział spadku obejmującego nieruchomość rolną zawarte w uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 27 II 1960 r., M.P. nr 26, poz. 128, oraz Wytyczne Wymiaru Sprawiedliwości i Praktyki Sądowej w sprawach o dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne wydane przez Sąd Najwyższy dnia 15 XII 1969 r., M.P. z 1970 r. nr 3, poz. 30.

37. A. Lichorowicz, *Stowarzyszenie...*, op. cit., s. 55.

38. B. Kordasiewicz, M. Bednarek, *Polskie prawo obrotu gruntami na tle standardów europejskich i postanowień wiążących Polskę umów międzynarodowych (raport końcowy)*, *Studia Prawnicze*, z. 1-4/1996, s. 251.

kszanie gospodarstwa. Podkreśla się równocześnie, że pojęcie określonej optymalnej wielkości gospodarstwa w ogóle nie istnieje. Jest ono zależne od wielu okoliczności, m.in. od kierunku produkcyjnego, struktury użytków, gleb, wielkości opadów, potencjalnej wielkości i siły roboczej, wysokości środków inwestycyjnych, oraz dostępności maszyn i sprzętu rolniczego³⁹.

Przekształcenia w zakresie struktury obszarowej gospodarstw rolnych są o tyle uzasadnione, o ile służą osiągnięciu efektywności w rolnictwie. Potwierdza to cytowany wyżej Układ Europejski, a wcześniej - Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej⁴⁰. Art. 39 Traktatu stanowi, że celem wspólnej polityki rolnej jest m.in. a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez popieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej oraz możliwie najlepsze wykorzystanie czynników, a w szczególności siły roboczej, b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia społeczności wiejskiej, w szczególności poprzez wzrost indywidualnych dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie, c) stabilizację rynków, d) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, e) zapewnienie zaopatrzenia konsumentów przy odpowiednich cenach. Efektywność rolnictwa jest pojęciem szerokim i jego realizacja wymaga równoczesnej realizacji szeregu innych celów. Osiągnięcie pożądanej dochodowości osób zatrudnionych w gospodarstwach rolnych jest jednym z nich, ale równocześnie trzeba mieć na uwadze, o czym stanowi Traktat, konieczność zapewnienia zaopatrzenia konsumentów przy odpowiednich cenach produktów rolnych. Odnosząc te uwagi do sprawy obszarowej gospodarstw rolnych można by skonstatować, że ewentualne próby ustawowego określenia, uszczegółowienia aktualnej przesłanki art. 213 k.c., jaką są zasady prawidłowej gospodarki rolnej i odniesienia jej do wszystkich, nie tylko sądowych przypadków podziału gospodarstwa rolnego, musiałaby nawiązywać do wielu kryteriów, które wskazywałyby kojarzenie różnych czynników produkcji rolnej w gospodarstwie, wśród których struktura obszarowa jest tylko jednym z nich. W rozważaniach na ten temat wskazuje się, że kryterium wiodącym przy ocenie, czy podział gospodarstwa będzie racjonalny, powinno być kryterium zapewnienia chociaż minimalnego dochodu przeciętnej rodzinie rolniczej⁴¹. Przyjęcie takiego kryterium mogłoby równocześnie sprzyjać tendencji powiększania obszaru gospodarstwa, gdyż jak zauważa się, rodzina rolnicza jest zainteresowana w zwiększaniu obszaru, bo nawet przy mniejszym dochodzie z hektara, dochód z gospodarstwa będzie większy⁴².

39. R. Manteuffel, *Rolnictwo polskie w reformie*, Warszawa 1983, s. 85.

40. *Prawo Wspólnot Europejskich, Dokumenty*, Warszawa 1996, wybór i red. W. Czaplński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska.

41. A. Lichorowicz, *O nowy kształt...*, op. cit., s. 42.

42. R. Manteuffel, *Rolnictwo...*, op. cit., s. 84; M. Ciepielewska, *Wspólna polityka rolna EWG*, Warszawa 1981, s. 281.

4. Przyjęcie powyższego kryterium przy podziałach gospodarstw rolnych wydaje się przekonujące także dla realizacji programu restrukturyzacji rolnictwa. W programie politycznym⁴³ zakłada się m.in. konieczność odejścia części osób zatrudnionych - do innych pozarolniczych zawodów. Brak możliwości osiągnięcia przez nich wskazanego kryterium dochodu z pracy w rolnictwie może przyspieszyć ten proces. Równocześnie jednak należy zauważyć, że przyjęcie takiego kryterium przez państwa Unii Europejskiej w początkowym okresie oddziaływania przez nie na kształtowanie zmian strukturalnych w rolnictwie wpłynęło - poprzez selektywny rozwój gospodarstw - na powstanie nadwyżek produkcji rolnej, co z kolei w późniejszych latach skłoniło te państwa do wprowadzenia istotnych modyfikacji rozwiązań prawnych. Uwagę zwraca zwłaszcza sformułowanie programu ekstensyfikacji produkcji i przyjęcie założenia, że pomoc państwa może przysługiwać nie tylko osobom, dla których praca w rolnictwie stanowi główne źródło dochodu, ale także tym, których dochód z gospodarstwa stanowi co najmniej 25% dochodu, zaś drugie 25% pochodzi z pracy w leśnictwie, turystyce, rzemiośle lub prac na rzecz zachowania środowiska naturalnego. Równocześnie działalność poza gospodarstwem nie powinna więcej, jak połowę czasu teje osoby⁴⁴.

Wydaje się, że te doświadczenia mogą być przydatne także dla nas, szczególnie w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej. Równie ważne, jak stwarzanie warunków dla efektywnej produkcji rolnej, jest łagodzenie skutków społecznych przeprowadzanych reform. Możliwość zatrudnienia części osób w komplementarnej działalności rolniczej powinna być także przedmiotem uwagi ustawodawcy. Tej tendencji odpowiada projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym⁴⁵, który w art. 13 wskazuje, że za rodzinne może być uznane także takie gospodarstwo, w którym co najmniej 25% łącznych dochodów rolnika i pracujących z nim członków jego rodziny pochodzi z działalności rolniczej, pozostałe zaś dochody uzyskiwane są: 1) działalności w zakresie kształtowania środowiska naturalnego, 2) działalności w zakresie kształtowania i ochrony krajobrazu wiejskiego, 3) prowadzenia rzemiosła rolniczego, 4) organizowania turystyki rolniczej, 5) gospodarki leśnej.

Dlatego też za zbyt rygorystyczny w obecnych warunkach naszego rolnictwa wydaje się postulat *de lege ferenda*, by definicja legalna gospodarstwa rodzinnego

43. Kierunki rozwoju wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000 - przyjęte przez Sejm uchwałą z dnia 15 września 1994 r., M.P. nr 55, poz. 94.

44. A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 77 i n.

45. Ustawa o rodzinnym gospodarstwie rolnym. Projekt opracowany przez Zespół Poselski pod kierunkiem p. S. Bartoszką, Warszawa 1995, Rejent z. 5/1997, s. 92 i n.

zawierała wymóg prowadzenia gospodarstwa osobiście przez rolnika i członków jego rodziny, dla których praca w rolnictwie powinna być wyłącznym, bądź głównym źródłem utrzymania (powinna mu dostarczyć powyżej 50% dochodu)⁴⁶.

Przyjęcie więc jako kryterium minimalnego dochodu z rolnictwa i komplementarnej działalności rolniczej mogłoby: 1) stymulować przemiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w kierunku stopniowego popierania koncentracji obszarowej, 2) sprzyjać łagodzeniu napięć społecznych w związku z koniecznością odchodzenia części osób zatrudnionych bezpośrednio w rolnictwie, ale podejmujących pracę w dziedzinach istotnych dla przekształceń samego rolnictwa i warunków życia na wsi.

Wskazując na powyższe kryterium, jako jedno z kilku określających - de lege ferenda - normatywny model gospodarstwa rodzinnego zauważa się, że gdy chodzi o ocenę jego spełnienia w związku z obszarem gospodarstwa rolnego, należałoby przyjąć istnienie określonych obszarowo minimalnych norm, by uniknąć uznaniowości i być może także nadużyć ze strony organów administracyjnych⁴⁷. Negatywne doświadczenia z przeszłości związane z ingerencją administracyjną w sferę kształtowania stosunków własnościowych w rolnictwie indywidualnym uzasadnia tego typu obawy. Jednocześnie jednak również normy obszarowe nie zawsze były kryterium właściwym, gdyż sztywno hamowały działanie praw ekonomicznych. Dlatego też spełnienie normatywnie wskazanego kryterium minimalnego dochodu z pracy w rolnictwie (i komplementarnej działalności rolniczej) mogłoby być jedynie poprzedzone opinią biegłego⁴⁸. W przypadku sądowego podziału gospodarstwa rolnego, sąd miałby możliwość samodzielnie ocenić wszystkie przesłanki określające wskazane kryterium, zaś w przypadku obrotu umownego, notariusz odbierałby od stron oświadczenie i czynił o nich wzmiankę w akcie notarialnym. Późniejsze niespełnienie powyższego kryterium mogłoby skutkować np. cofnięciem pomocy finansowej, z jakiej korzystałoby takie gospodarstwo. Ponadto, gospodarstwo w momencie urządzania go mogłoby nie spełniać wskazanego kryterium, ale na skutek procesów dostosowawczych spełniłoby je w przyszłości⁴⁹. Przyjęcie natomiast już w punkcie wyjścia kryterium obszarowego, mogłoby eliminować potencjalnych kandydatów, zwłaszcza młodych rolników, którzy w momencie nabywania gospodarstwa rolnego nie zawsze dysponują środkami finansowymi pozwalającymi od razu podjąć produkcję rolną na większym obszarze. Nie jest to zresztą tylko problem braku środków finansowych. W okre-

46. A. Lichorowicz, *O instytucji...*, op. cit., s. 41.

47. Jw., s. 42.

48. A. Lichorowicz, *O nowy kształt...*, op. cit., s. 42.

49. Por. M. Ciepielewska *Wspólna polityka...*, op. cit., s. 277.

się dokonującej się obecnie transformacji ustrojowej należy również dostrzegać problem ludzi zwalnianych z pracy w przemyśle, którzy wobec braku zatrudnienia w mieście próbują znaleźć swoje miejsce w pracy w rolnictwie. Zjawisko to zapewne wpłynie na stan struktury obszarowej gospodarstw rolnych, na jej pogorszenie. Jednocześnie jednak należy zauważyć, że utrzymywanie w tym czasie sztywnych ograniczeń przy podziałach gospodarstw rolnych musiałyby w efekcie wywoływać obrót nieformalny. Obecne przyzwolenie ustawodawcy na swobodny obrót nieruchomościami rolnymi, także ich podział, może w okresie przejściowym dać szansę zatrudnienia, a w efekcie zatrzymania w rolnictwie także młodych rolników. Z punktu widzenia psychologicznego istotne jest podjęcie pracy we własnym gospodarstwie rolnym. Sam fakt jej rozpoczęcia może skłaniać wielu z nich do szukania możliwości poprawienia warunków gospodarowania, także poprzez dążenie do powiększania obszaru gospodarstwa rolnego. W efekcie negatywne skutki w zakresie struktury obszarowej w okresie przejściowym, mogą wywołać korzystne w tym względzie efekty w dłuższej perspektywie.

Dlatego też ustawodawca stwarza preferencyjne warunki uzyskiwania kredytów przez młodych rolników, postanawiając np., że osoby, które nie przekroczyły 40 roku życia i złożyły w banku pozytywnie zaopiniowany przez ośrodek doradztwa rolniczego plan przedsięwzięcia, którego realizacja utworzy gospodarstwo rolne dające kredytobiorcy i jego rodzinie podstawowe źródło utrzymania, mogą ubiegać się o zwiększenie dopłaty do oprocentowania kredytów, jeżeli kredyt udzielany jest na tworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego⁵⁰. Podobne założenie przyjęto w projekcie ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym⁵¹.

W tym kontekście za interesującą uznać należy propozycję wprowadzenia ustawowego prawa pierwokupu na rzecz właścicieli gruntów sąsiadujących ze sprzedawaną nieruchomością, bądź jej częścią⁵². W sytuacji, gdyby kilku uprawnionych chciało skorzystać z sąsiedzkiego prawa pierwokupu, postuluje się, by sprzedawca miał prawo wyboru kontrahenta. Wydaje się, w takim wypadku można by także rozważyć przyznanie preferencji młodym rolnikom chcącym nabyć sprzedawaną nieruchomość lub jej część.

50. § 11 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia z dnia 30 I 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. nr 16, poz. 82 z późn. zm.); por. także K. Stefańska, Rola notariusza w kształtowaniu modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego (w:) Problematyka prawna reprivatyzacji notariatu polskiego, praca zbiorowa, II Ogólnopolska Notarialna Konferencja Naukowa w Krakowie, Poznań-Kluczbork 1996, s. 104.

51. Por. przypis nr 45.

52. A. Lichorowicz, O nowy kształt..., op. cit., s. 44.

5. Postulaty dotyczące poprawiania struktury obszarowej gospodarstw rolnych zaczynają już znajdować konkretne potwierdzenie ze strony ustawodawcy. Uzasadnione jest tu zwłaszcza zwrócenie uwagi na ewolucję rozwiązań prawnych przyjmowanych w związku z zagadnieniem kredytów dla rolników. O ile początkowo przepisy nie przewidywały żadnych szczególnych preferencji kredytowych w związku z nabywanym obszarem gospodarstwa rolnego⁵³, o tyle późniejsze rozwiązania już takie preferencje przyznają⁵⁴. Aktualnie przyjęte jest rozwiązanie, według którego dopłaty do oprocentowania kryteriów mogą być zwiększone, jeżeli kredyty zostały udzielone m.in. na zakup gruntów rolnych mający na celu: a) powiększenie gospodarstwa rolnego, b) utworzenie nowego gospodarstwa rolnego o powierzchni nie mniejszej od średniej w danym województwie, według Głównego Urzędu Statystycznego⁵⁵. Równocześnie uzasadnione jest zwrócenie uwagi, że dopłaty do oprocentowania kredytów podlegają zwrotowi wraz z odsetkami ustawowymi, a dalsze dopłaty nie przysługują w wypadku sprzedaży, bez zgody Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa gruntów i gospodarstw rolnych albo innych obiektów i urządzeń nabytych na kredyt objęty dopłatami Agencji, jeśli sprzedaż nastąpiła w okresie kredytowania lub w ciągu 5 lat od dnia nabycia⁵⁶. Cytowane rozwiązania dotyczące pomocy finansowej i również sankcji finansowych w razie niewłaściwego wykorzystania przyznanych środków wskazuje na nowe podejście ustawodawcy do oddziaływania na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Równocześnie zwraca uwagę, że obszar gospodarstwa rolnego jest tylko jednym z czynników, poprzez które ustawodawca chce oddziaływać na strukturę agrarną, stanowiąc, że pomoc finansowa będzie udzielona w przypadku kupna nieruchomości rolnych dzierzawionych w okresach wieloletnich⁵⁷. Pojęcie struktura agrarna jest tu rozumiana szeroko. Są w nim bowiem zawarte elementy prawne, ale także ekonomiczne i organizacyjne. Takie rozumienie pozwala zwrócić uwagę na jego dynamikę, na zmianę relacji różnych czynników

53. Por. Rozporządzenie z dnia 22 III 1994 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. nr 47, poz. 191).

54. Por. rozporządzenie z dnia 4 IV 1995 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. nr 47, poz. 244) i rozporządzenie w sprawie szczegółowych kierunków..., z dnia 30 I 1996 r. (Dz.U. nr 16, poz. 82 z późn. zm.).

55. § 11 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia z dnia 30 I 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków..., jw.

56. § 11 ust. 3 cytowanego rozporządzenia z dnia 30.I. 1996 r., jw.

57. § 2 pkt. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 30 I 1996 r., jw. w związku z ustawą z dnia 29 XII 1993 r. O utworzeniu Agencji restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 1994 r., nr 1, poz. 2).

produkcji, wśród których ziemia jest tylko jednym z nich⁵⁸. We wskazanym wyżej rozwiązaniu prawnym przedmiotem uwagi ustawodawcy jest gospodarstwo rolne⁵⁹. Potwierdza to np. także treść § 3 cytowanego rozporządzenia stanowiąc, że Agencja udziela pomocy finansowej na przedsięwzięcia tworzące nowe miejsca pracy, a m. in. modernizację, budowę i rozbudowę gospodarstw rolnych, czy treść § 1 ust. 2 tego przepisu, z którego wynika, że Agencja udziela pomocy finansowej na realizację przedsięwzięć w rolnictwie warunkujących wykorzystanie posiadanej bazy produkcyjnej gospodarstw rolnych i działów specjalnych produkcji rolnej w celu rozpoczęcia lub zwiększenia produkcji w tych gospodarstwach i działach specjalnych.

Wskazując przykładowo na wymienione wyżej kierunki działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zauważamy, że zagadnienie struktury obszarowej gospodarstw rolnych nie jest wyłączone spod oddziaływań ustawodawcy, aczkolwiek brak obecnie ograniczeń co do możliwości podziału gospodarstw. Przekształcenie tej struktury ma odbywać się z jednoczesną poprawą efektywności produkcji w rolnictwie. Samo kształtowanie tej struktury nie może już być celem samym w sobie. Jest ono istotne, jako konieczna przesłanka dla realizacji celów produkcyjnych i przekształceń ustrojowych w rolnictwie.

Tak też odczytuję sens zmienionej zaraz na początku przemian ustrojowych, ustawy o istotnym znaczeniu dla kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, a mianowicie ustawy o scalaniu gruntów⁶⁰. Już sam fakt zmiany ustawy w 1989 roku⁶¹ wskazuje, że ustawodawca nie udzielał przyzwolenia na żywiolowy sposób kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Jednocześnie warto zauważyć, że poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych stała się, na skutek cytowanej nowelizacji, nie celem scalenia, jak to przyjmowano wcześniej⁶², lecz tylko jednym ze środków zmierzających do realizacji celu, który określono jako dążenie do tworzenia korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie, poprzez m.in. poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych⁶³.

58. Na temat pojęcia struktura agrarna por. B. Wierzbowski, Prawo ubezpieczeń społecznych w przebudowie ustroju rolnego, Toruń 1985, s. 11 i n.

59. K. Stefańska, Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego (w:) Problematyka prawna nieruchomości w praktyce notarialnej, I Ogólnopolska Notarialna Konferencja Naukowa, Lublin 1995, s. 186; K. Koeschell, Deutsches Agrarrecht..., op. cit., s. 3.

60. Ustawa z dnia 26 III 1982 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. nr 11, poz. 80).

61. Ustawa z dnia 24 III 1989 r. o zmianie ustawy o scalaniu gruntów, (Dz.U. nr 10, poz. 55).

62. Por. treść art. 1 tej ustawy w brzmieniu z dnia 26 III 1982 r.

63. Por. treść art. 1 ustawy w brzmieniu ustawy z dnia 24 II 1989 r.

O ile więc uchylenie art. 163 kodeksu cywilnego w wyniku nowelizacji w 1990 roku było wyrazem dążenia ustawodawcy do większej ochrony interesów majątkowych właścicieli gospodarstw rolnych, o tyle przyjęta w 1989 roku zmiana ustawy o scalaniu gruntów podkreślała znaczenie indywidualnych gospodarstw rolnych, jako jednostek produkcji rolnej, których rozwój nie może odbywać się żywiołowo, także gdy chodzi o kształtowanie ich struktury obszarowej. Ustawodawca założył ponadto w art. 1 ustawy o scalaniu gruntów⁶⁴, że dążenie do realizacji jej zasadniczego celu, a więc tworzenia korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie powinno odbywać się w sposób kompleksowy - poprzez wiązanie scalania gruntów z elementami urządzeniowo-rolnymi (dostosowanie granic nieruchomości do systemu melioracji wodnych, dróg, rzeźby terenu). Jak zauważono, problematyka ta nie została jednak w dalszej części ustawy rozwinięta⁶⁵. W tym miejscu odnotujemy jednakże, że w świetle cyt. art. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów⁶⁶ problem kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych został podporządkowany realizacji przesłanki funkcjonalnej - prawidłowemu gospodarowaniu w rolnictwie. Wszystkie elementy wymienione w przepisie, zarówno rolne (struktura obszarowa gospodarstw rolnych), jak i nierolne (drogi, rzeźba terenu) mają być tak kojarzone w trakcie scalania gruntów, by przyniosły przede wszystkim efekty gospodarcze. Nie jest więc nadrzędnym celem - w przypadku omawianej ustawy - samo rolnictwo, jako gałąź gospodarki narodowej. Przestała być także takim celem, po wspomnianej nowelizacji ustawy w 1989 roku struktura obszarowa gospodarstw rolnych. Dlatego też nie wydaje się uzasadniony postulat powrotu do środków administracyjnych, za pomocą których ograniczono w przeszłości podział gruntów powstałych po scalaniu⁶⁷. Wskazuje się, że rezygnacja z tego zakazu po 1982 roku powoduje, że działki wydzielone w wyniku scalenia mogą być swobodnie dzielone w toku obrotu gruntami. W konsekwencji cały wysiłek finansowy i organizacyjny państwa związany z przeprowadzeniem komasacji gruntów idzie po 10-20 latach na marne⁶⁸. Zauważa się jednocześnie, że niedopuszczalność podziału poszczególnych działek wchodzących w skład gospodarstwa rolnego nie wyklucza dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego jako całości⁶⁹. Podnoszone obawy są jednak zrozumiałe. Zwłaszcza w okresie transformacji ustrojowej, gdy w związku z bra-

64. Tj. Dz.U. z 1989 r., nr 58, poz. 349.

65. P. Czechowski (w:) Polskie prawo rolne..., op. cit., s. 336.

66. Tytuł ustawy otrzymał to brzmienie na podstawie noweli z dnia 24 II 1989 r.

67. Por. art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 I 1968 r. O scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. nr 3, poz. 13).

68. A. Lichorowicz, O nowy kształt..., op. cit., s. 44.

69. Jw., s. 43.

kiem możliwości zatrudnienia poza rolnictwem, nasilenie zjawisk negatywnych w postaci pogarszania wewnętrznej struktury gospodarstwa może być wyraźne. Jednocześnie jednak ograniczenia administracyjne nie wydają się tu być w pełni skuteczne. Ich skutkiem, zwłaszcza w okresie przebudowy, mógłby być obrót nieformalny, brak zaufania do prawa.

6. Sformułowanie konkluzji tych rozważań nie jest rzeczą prostą. Dotyczą one bowiem bardzo złożonej i wielostronnie uwarunkowanej problematyki. Na obecnym etapie legislacji ustawodawca podkreślił jedynie w Konstytucji, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne (art. 23 Konstytucji). Pojęcia tego użyto wcześniej w noweli z 1993 roku⁷⁰ do ustawy z dnia 19 X 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁷¹ stanowiąc, że Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa realizuje zadania wynikające z polityki państwa w zakresie m.in. tworzenia gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych (art. 6 pkt 5). Ustawodawca nie sprecyzował jednak treści tego pojęcia. Wskazał natomiast, że przy sprzedaży i dzierżawie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa pierwszeństwo nabycia ma osoba podlegająca przepisom o ubezpieczeniu rolników oraz pracownik i spółka pracowników zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej nabywający nieruchomość rolną w celu powiększenia albo utworzenia gospodarstwa rolnego⁷². Ustawa preferuje więc osoby, które już pracują jako rolnicy lub członkowie ich rodzin, lub podejmą pracę w gospodarstwach rolnych. Ustawodawca wyraźnie podkreślił, że ziemia rolnicza nie może służyć lokacie kapitału, lecz ma być wykorzystywana w ramach gospodarstw rolnych dla celów rolniczych⁷³. Zmiana ustawy w tym zakresie miała wyraźny wydźwięk polityczny. Obawiano się, by grunty sprzedawane przez Agencję nie stawały się przedmiotem spekulacji. Równocześnie wypada zauważyć, że w ustawie tej podobnie traktuje się fakt nabycia nieruchomości rolnej w celu utworzenia gospodarstwa rolnego, jak i powiększenia już istniejącego gospodarstwa, nie różnicując rozstrzygnięć w zależności od wielkości nabywanego obszaru gruntów. Potwierdza to także ten przepis rozporządzenia wykonawczego do cytowanej ustawy, który przewiduje możliwość rozłożenia należności z tytułu sprzedaży nieruchomości na raty zarówno w razie nabycia nieruchomości w celu utworzenia, jak również powiększenia gospodarstwa rolnego⁷⁴.

70. Ustawa z dnia 29 XII 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r., nr 1, poz. 3).

71. Dz.U. nr 107, poz. 464.

72. Art. 29 ust. 3 i art. 39 ust. 1 ustawy.

73. K. Stefańska, Rola notariusza..., op. cit., s. 106.

Ustawodawca popiera więc tworzenie, jak i powiększanie gospodarstw rolnych, nie różnicując tu rozwiązań w zależności od nabywanego obszaru. Potwierdza to również - co do zasady - ustawodawstwo dotyczące kredytów dla rolników. Cytowane w tym opracowaniu przepisy dotyczące działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wskazują, że pomocą finansową ze strony Agencji, gdy chodzi o poprawę struktury agrarnej, objęte są wszystkie przypadki kupna nieruchomości rolnych i urządzenia gospodarstw rolnych. Podobnie stawia się ten problem w ustawie z dnia 5 I 1995 roku o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych⁷⁵, gdzie stanowi się, że dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych na cele rolnicze, dla krajowych podmiotów gospodarczych prowadzących produkcję rolniczą udzielane są na jednakowych zasadach, bez względu na obszar użytków rolnych i formę własności (art. 3 ust. 2).

Powyższe rozwiązania zdają się potwierdzać wcześniejsze uwagi na temat konieczności przestrzegania przede wszystkim kryterium efektywności gospodarowania w rolnictwie, bez względu na wielkość obszaru gospodarstwa rolnego. To kryterium ujęte w regulacji prawnej jako kryterium zapewnienia odpowiedniego dochodu rodzinie rolniczej wyznaczałoby - jak można założyć - kierunek przekształceń rolnictwa z jednoczesnymi zmianami strukturalnymi polegającymi zwłaszcza na popieraniu koncentracji obszarowej gospodarstw rolnych. Tej tendencji daje już zresztą ustawodawca wyraz także obecnie, różnicując w niektórych przypadkach regulację prawną w zależności od wielkości nabywanego obszaru, czy podkreślając, jak to uczynił w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, że celem wynikającym z polityki rolnej państwa jest zwłaszcza powiększenie już istniejących gospodarstw.

Jest to jednak proces, którego realizacja wymaga równoczesnego uwzględniania skutków społecznych dokonujących się u nas przemian ustrojowo-gospodarczych. Kierunek ewolucji zależny jest w dużym stopniu od zobowiązań wynikających z podpisanego przez Polskę Układu o Stowarzyszeniach ze Wspólnotami Europejskimi, wskazującymi na konieczność osiągnięcia efektywności w rolnictwie w połączeniu z jednoczesnymi zmianami strukturalnymi. Zapoczątkowane w 1989 roku zmiany legislacyjne w części sprzyjają realizacji tego celu (przepisy dotyczące scalania gruntów, czy kredytów dla rolników), w części zaś świadczyć mogą o braku przemyślanej koncepcji przekształceń ustrojowych rolnictwa (pre-

74. Por. § 10 rozporządzenia z dnia 6 IV 1994 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawki szacunkowej gruntów oraz trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę (Dz.U. nr 51, poz. 207).

75. Dz.U. nr 13, poz. 60.

pisy kodeksu cywilnego dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, a zwłaszcza podziału gospodarstw rolnych), lub po prostu niemożności dokonania radykalnych zmian ze względu na wspomniane skutki społeczne.

UBEZPIECZENIE ODPOWIEDZIALNOŚCI CYWILNEJ ROLNIKÓW Z TYTUŁU PROWADZENIA GOSPODARSTWA ROLNEGO - ZAKRES OCHRONY UBEZPIECZENIOWEJ

Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego nie ma w polskim systemie prawnym długiej historii. Po raz pierwszy ten rodzaj ubezpieczenia został wprowadzony do naszego porządku prawnego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1975 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń rolników od nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej¹, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 1976 r., a podstawą prawną jego wydania była ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych. Za wprowadzeniem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników przemawiały dwojakiego rodzaju względy, z jednej strony ochrona rolnika jako osoby odpowiedzialnej za wyrządzoną szkodę przed świadczeniami, które niekiedy przekraczały ich możliwości finansowe, a tym samym ochrona gospodarstwa rolnego przed obniżeniem zdolności produkcyjnej, z drugiej zaś zagwarantowanie poszkodowanemu pełnego zaspokojenia ich roszczeń. Wprowadzenie do porządku prawnego ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników uzyskało charakter ubezpieczenia obowiązkowego. Ten obowiązkowy charakter został zachowany do dnia dzisiejszego, jednak w wyniku zmian wprowadzonych ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej², zmian które dotyczyły podstawowych modelowych rozwiązań w funkcjonowaniu rynku ubezpieczeniowego w Polsce, nie są to pojęcia w pełni tożsame. Wejście w życie wymienionej wyżej ustawy stanowi wyraźną cenzurę w rozwiązaniach prawnych dotyczących ubezpieczeń majątkowych i rynku ubezpieczeniowego w Polsce. Zgodnie z stanem prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. można było wyróżnić ubezpieczenia obowiązkowe, które powstały na podstawie umowy. W tym okresie czasu ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników było uregulowane w wspomniana-

1. Dz.U. nr 28, poz. 145.

2. Dz.U. nr 58, poz. 344.

nym już wcześniej rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1975 r.³, a następnie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 lutego 1978 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników⁴ (oba wydane na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych)⁵ oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 lipca 1985 r.⁶ w sprawie ubezpieczenia ustawowego odpowiedzialności cywilnej rolników wydanego na podstawie ustawy z dnia 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych⁷. Wskazane wyżej akty prawne z 1975 i 1978 roku regulujące ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników określały ten rodzaj ubezpieczenia jako ubezpieczenie obowiązkowe, natomiast w rozporządzeniu z 1985 r. użyto określenie ustawowe. W rzeczywistości było to pojęcia tożsame, albowiem charakter obowiązkowy posiadały ubezpieczenia powstające *ex lege* czyli ustawowe. Dopiero ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej w miejsce ubezpieczeń ustawowych wprowadziła ubezpieczenia obowiązkowe powstające na podstawie umowy. Charakter obowiązkowy tych ubezpieczeń przejawia się w obowiązku zawarcia umowy i dotyczy zarówno ubezpieczającego, jak i ubezpieczyciela. Zgodnie z art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. ubezpieczeniem obowiązkowym jest ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego, ale źródłem powstania stosunku ubezpieczeniowego jest umowa. Jednak strony tej umowy tj. ubezpieczyciel i ubezpieczający nie mają wpływu na treść zawieranej umowy, zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r., Minister Finansów w drodze rozporządzenia, określa ogólne warunki ubezpieczeń obowiązkowych. Aktualna treść ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego uregulowania jest w rozporządzeniu Ministrów Finansów z dnia 30 grudnia 1993 r.⁸, które uchyliło obowiązujące poprzednio w tej materii rozporządzenie z dnia 18 grudnia 1990 r.⁹

Dla poznania zakresu ochrony ubezpieczeniowej wynikającej z umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego niezbędne jest bliższe sprecyzowane podmiotowego i przedmiotowego zakresu tej umowy.

3. Dz.U. nr 28, poz. 145.

4. Dz.U. nr 5, poz. 13.

5. Dz.U. nr 72, poz. 357.

6. Dz.U. nr 33, poz. 146.

7. Dz.U. nr 45, poz. 242.

8. Dz.U. nr 134, poz. 653, zm. Dz.U. z 1994 nr 94, poz. 456.

9. Dz.U. nr 89, poz. 526.

Zakres podmiotowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego różne były ujmowane na przestrzeni lat, ulegając stopniowemu rozszerzeniu. Wprowadzając po raz pierwszy ten rodzaj obowiązkowego ubezpieczenia na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1975 r. przyjęto, że ochroną ubezpieczeniową objęty jest rolnik lub zamieszkujący z nim i pozostający we wspólnym gospodarstwie domowym małżonek, dzieci i rodzice, inne osoby zarówno krewni jak i osoby obce nie byli objęci zakresem podmiotowym ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. W kolejnych regulacjach¹⁰ zakres podmiotowy ochrony ubezpieczeniowej uległ wyraźnemu rozszerzeniu i obejmował rolnika, osoby bliskie i inne osoby pracujące w gospodarstwie rolnym, jeżeli w związku z działalnością tego gospodarstwa byłiby związani na podstawie obowiązującego prawa do odszkodowania. Zważywszy na to szerokie sformułowanie inne osoby pracujące w gospodarstwie rolnym można stwierdzić, że ochroną ubezpieczeniową objęta była każda osoba pracująca w gospodarstwie rolnym. To szerokie ujęcie kręgu podmiotowego przy równoczesnym rozróżnieniu w jego ramach osób bliskich i innych osób pracujących w gospodarstwie rolnym wynikało z faktu, że zakres ochrony ubezpieczeniowej rolnika i jego osób bliskich był szerszy niż pozostałych osób pracujących w gospodarstwie rolnym. Mianowicie ochroną ubezpieczeniową objęta była również odpowiedzialność cywilna rolnika i jego osób bliskich za szkody wyrządzone przez nich w życiu prywatnym, w tym także podczas uprawiania sportów, z wyjątkiem jednak sportów motorowych i polowania¹¹. Tak szerokie ujęcie zakresu ochrony ubezpieczeniowej było rozwiązaniem zupełnie niespotykanym zważywszy jeszcze, że ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników powstało z mocy ustawy, a nie umowy.

Zasadnicza zmiana została dokonana w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 1990 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego¹². Odnośnie kręgu osób objętych ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej, utrzymano dotychczasowe rozwiązanie, iż oprócz rolnika są to jego osoby bliskie, lub osoby pracujące w gospodarstwie rolnym. Natomiast zasadnicza zmiana dotyczyła zakresu ochrony ubezpieczeniowej, który w przedmiotowym rozpo-

10. Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 III 1978 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników (Dz.U. nr 5, poz. 13). Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 VII 1985 r. w sprawie ubezpieczenia ustawowego odpowiedzialności cywilnej rolników (Dz.U. nr 33, poz. 146).

11. S. Dmochowski: *Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie*, Warszawa 1989, s. 133. W. Warkałło, W. Marek, W. Mogilski: *Prawo ubezpieczeniowe*, Warszawa 1983, s. 248.

12. Dz.U. nr 89, poz. 526.

rządzenia został ograniczony do odpowiedzialności za szkody powstałe w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego przez rolnika. Tym samym odpowiedzialność za szkody, które zostały wyrządzone w życiu prywatnym przez rolnika lub jego osoby bliskie zostały wyłączone z zakresu ochrony ubezpieczeniowej. To niewątpliwie słuszne zawężenie zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela, przy nie do końca jasno sformułowanych przepisach rozporządzenia spowodowało, iż w przedmiotowej kwestii wypowiadał się Sąd Najwyższy¹³ opowiadając się za ograniczonym zakresem ochrony ubezpieczeniowej. Nasuwa się zatem stwierdzenie, iż wyróżnienie w kręgu osób objętych ubezpieczeniem kategorii osób bliskich w sytuacji, gdy zakres ochrony ubezpieczeniowej jest jednolity dla całego kraju i obejmuje tylko szkody powstałe w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, nastąpiło w wyniku pośpiesznego, automatycznego przeniesienia rozwiązań z poprzednich regulacji.

Prawidłowe określenie zakresu podmiotowego w obowiązkowych ubezpieczeniach odpowiedzialności rolnika zostało dopiero dokonane w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 1993 r.¹⁴, które wprowadziło zasadę, iż ubezpieczeniem objęta jest odpowiedzialność rolnika oraz każdej osoby, która pracując w gospodarstwie rolnym w czasie trwania ochrony ubezpieczeniowej wyrządziła czynem niedozwolonym szkodę. Wprowadzone zmiany dotyczyły nie tylko kręgu osób objętych okresem ochrony ubezpieczeniowej, ale również samej definicji rolnika. W poprzednio obowiązujących ogólnych warunkach ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolnik - to osoba fizyczna prowadząca gospodarstwo rolne, natomiast zgodnie z aktualnym stanem prawnym rolnik to osoba władająca gospodarstwem rolnym jako posiadacz samoistny, a jeżeli posiadacz samoistny oddał gospodarstwo rolne w posiadanie zależne - posiadacz zależny. A zatem podstawowy akcent został położony na fakt władania gospodarstwem rolnym z czym może, lecz nie musi, łączyć się osobiste prowadzenie gospodarstwa przez rolnika. Taki sposób określenia zakresu podmiotowego w obowiązkowym ubezpieczeniu odpowiedzialności rolnika nawiązuje do obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, zgodnie z którym ochroną ubezpieczeniową objęta jest odpowiedzialność cywilna każdej osoby, która kierując pojazdem wyrządziła szkodę ruchem tego pojazdu. Ta analogia pomiędzy tymi dwoma rodzajami obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej dotyczy z jednej strony kręgu osób objętych ubezpieczeniem, z drugiej

13. Uchwała SN z 27 IV 1994, sygn. III CZP 57/94, OSN CP 1994 z 11 poz. 217.

14. Dz.U. nr 134, poz. 653 z późn. zm.

zaś wyrządzenie szkody musi pozostawać w związku przyczynowym z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, lub ruchem pojazdu mechanicznego¹⁵.

Drugim istotnym elementem decydującym o zakresie stosowania obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników jest zakres podmiotowy tego ubezpieczenia, czyli określenie pojęcia gospodarstwa rolnego. Wprowadzając do porządku prawnego obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników, zakres tej regulacji został ograniczony do gospodarstw rolnych należących do osób fizycznych. Obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej nie obejmowało państwowych i spółdzielczych gospodarstw rolnych. Poszkodowani w związku z działalnością tych gospodarstw mogą dochodzić swych roszczeń odszkodowawczych bezpośrednio od wymienionych jednostek. Współcześnie gospodarstwa rolne mogą we własnym zakresie zawierać z zakładem ubezpieczeń umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej¹⁶. Takie umowy mogą również zawierać osoby fizyczne, które posiadają gospodarstwa rolne nie objęte obowiązkowym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej. Stąd też dla pełnego określenia pełnego zakresu stosowania obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników niezbędne jest przybliżenie pojęcia gospodarstwa rolnego, jakie zostało wprowadzone na potrzeby tej problematyki. Tym bardziej, że pojęcie to w kolejnych rozporządzeniach dotyczących obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników nie było ujmowane jednolicie. Początkowo, tj. w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 VII 1975 r.¹⁷ i w rozporządzeniu Rady Ministrów z 24 lutego 1978 r.¹⁸ nie definiowano bliżej pojęcia gospodarstwa rolnego, a ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że obowiązkowemu ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej podlegają właściciele (posiadacze) gospodarstwa rolnego o obszarze co najmniej 0,5ha. W roku 1985¹⁹ zachowując dotychczasowe kryterium powierzchni, przyjęto, że za gospodarstwo rolne uważa się obszar użytków rolnych, gruntów leśnych, gruntów pod stawami oraz gruntów pod zabudowaniami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa o łącznej powierzchni przekraczającej 0,5 ha, stanowiący zorganizowaną całość gospodarczą i znajdującą się we władaniu osoby fizycznej. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1990 r. zachowano praktycznie dotychczasowe pojęcie gospodarstwa rolnego, zmieniono jedynie kryterium obszarowe przyjmując w miejsce 0,5 ha - 1 ha. Takie określenie - na potrzeby problematyki ubezpie-

15. § 10 ust. 3 rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 XII 1992 r., Dz.U. nr 96, poz. 475 z późn. zm.

16. S. Dmochowski: op. cit s. 128.

17. Dz.U. nr 28, poz. 145.

18. Dz.U. nr 5, poz. 13.

19. Dz.U. nr 33, poz. 146.

czenia odpowiedzialności cywilnej - gospodarstwa rolnego, a szczególnie przesłanka zorganizowanej całości gospodarczej stwarzało liczne problemy i wątpliwości w praktyce, a w konsekwencji różne interpretacje ubezpieczycieli.²⁰ Szczególnie po zmianie stanu prawnego w 1990 r., w wyniku której ubezpieczenia obowiązkowe powstają na podstawie umowy, a nie z ustawy, przystępując do zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników, ubezpieczyciel zmuszony byłby w wielu wypadkach badać czy są spełnione przesłanki dotyczące gospodarstwa rolnego, a tym samym czy spełnione są przesłanki do zawarcia tego rodzaju ubezpieczenia. Nasuwa się zatem spostrzeżenie, że na potrzeby problematyki obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników definicja gospodarstwa rolnego winna opierać się na kryteriach, które stosunkowo łatwo można ustalić, sprawdzić czy są spełnione, a nie bazować na kryteriach ocennych, wieloznacznych, które stwarzają liczne wątpliwości i kształtują różną praktykę. Dlatego też w aktualnie obowiązujących ogólnych warunkach obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników, które zawarte są w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 1993 r.²¹, definicja gospodarstwa rolnego została skonstruowana w odmienny sposób, a mianowicie sięgnięto do kryterium opodatkowania podatkiem rolnym. Zgodnie z § 2 ust. 1 wspomnianego wyżej rozporządzenia za gospodarstwo rolne uważa się będący w posiadaniu osoby fizycznej obszar użytków rolnych, gruntów leśnych, gruntów pod stawami oraz gruntów pod zabudowaniami, związanych z prowadzeniem tego gospodarstwa o łącznej powierzchni przekraczającej 1,0 ha, jeżeli podlega on w części lub w całości opodatkowaniu podatkiem rolnym. To sięgnięcie do kryterium podatku rolnego niezwykle ułatwia dokonanie ustaleń, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z gospodarstwem rolnym w rozumieniu § 2 rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 1993 r., a tym samym z obowiązkiem zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Rozwiązanie to wpływa na kształtowanie się jednolitej praktyki w zakresie zawieranych umów ubezpieczenia. Zwolnienie od opodatkowania całości lub części obszaru gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, jeżeli podstawą zwolnienia nie jest zaprzestanie produkcji rolnej, nie powoduje utraty charakteru gospodarstwa rolnego²², a tym samym istnieje obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego.

20. P. Kaczanowski: Ubezpieczenia obowiązkowe w rolnictwie - doskonalenie prawa. Wiadomości Ubezpieczeniowe 1995, nr 4-5-6, s. 45.

21. Dz.U. nr 134, poz. 653, zm. Dz.U. z 1994, nr 94, poz. 456.

22. § 2 ust. 3 rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 XII 1993 r., Dz.U. nr 134, poz. 653.

Z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przysługuje odszkodowanie, jeżeli rolnik lub osoba pracująca w jego gospodarstwie rolnym są zobowiązani do odszkodowania za wyrządzoną, w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, czynem niedozwolonym szkodę. Obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników dotyczy tylko odpowiedzialności deliktowej, odpowiedzialność kontraktowa rolnika może być przedmiotem ubezpieczenia, ale tylko dobrowolnego. Zakres ochrony ubezpieczeniowej z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników obejmuje szkody wyrządzone czynem niedozwolonym w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Sfera życia prywatnego i szkody wyrządzone przez rolnika czynem niedozwolonym, który nie pozostaje w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, nie są objęte zakresem ubezpieczenia. To słuszne ograniczenie odpowiedzialności ubezpieczyciela tylko do czynów niedozwolonych pozostających w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego zostało już dokonane w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 1990 r.²³ Co prawda nieprecyzyjne sformułowania rozporządzenia wywołały wątpliwość, czy takie ograniczenie zakresu ochrony ubezpieczeniowej rzeczywiście zostało dokonane, ostatecznie jednak Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu opowiedział się za ograniczonym zakresem ochrony ubezpieczeniowej. Sąd też formułując, w obecnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 1993 r., zakres ochrony ubezpieczeniowej rolnika z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, w sposób wyraźny i precyzyjny określono, iż dotyczy szkód wyrządzonych czynem niedozwolonym w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Odpowiedzialność cywilną za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym reguluje kodeks cywilny, który ma bezpośrednio zastosowanie do odpowiedzialności rolnika. Kodeks cywilny zna dwie podstawowe zasady odpowiedzialności za czyny niedozwolone, a mianowicie odpowiedzialność na zasadzie winy i odpowiedzialność na zasadzie ryzyka. Odpowiedzialność rolnika za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego w zasadzie oparta jest o zasadę winy wyrażoną przede wszystkim w art. 415 k.c., jednak możliwe są również takie sytuacje, w których podstawą odpowiedzialności będzie zasada ryzyka.

W zakresie odpowiedzialności deliktowej, podobnie zresztą jak i odpowiedzialności kontraktowej, rozróżnia się dwie postacie winy, winę umyślną i winę nieumyślną. Pojęcie winy (zarówno dolus, jak i culpa) jest jednakowe, zarówno jeśli chodzi o odpowiedzialność deliktową, jak i kontraktową. Różnice dotyczą zakresu odpowiedzialności za winę. O ile w ramach odpowiedzialności kontraktowej jest ona często ograniczana do rażącego niedbalstwa, o tyle w ramach odpo-

23. Dz.U. nr 89, poz. 526.

wiedzialności deliktowej ma znaczenie drugorzędne, co oznacza, że sprawca szkody odpowiada w razie istnienia choćby lekkiego niedbalstwa²⁴. W ten sposób odpowiada również rolnik, który w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego wyrządził czynem niedozwolonym osobie trzeciej szkodę. Jednak zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń z tytułu zawartej umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej może być inaczej ukształtowany niż sprawcy szkody. W szczególności w treści szeregu umów dotyczących ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej zawiera się wyłącznie odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń w przypadku, gdy szkoda spowodowana została umyślnie. W przypadku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego kwestia odpowiedzialności ubezpieczyciela za szkody wyrządzone umyślnie przez rolnika była przedmiotem różnych uregulowań. W ogólnych warunkach dotyczących obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników, obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, zawarta była regulacja zgodnie z którą, PZU nie odpowiadał za szkody spowodowane umyślnie. A zatem zakres ochrony ubezpieczeniowej objęta była odpowiedzialność cywilna rolników z tytułu szkód wyrządzonych osobom trzecim czynem niedozwolonym z winy nieumyślnej; w przypadku winy umyślnej wyłączną odpowiedzialność ponosi sprawca szkody. To samo zagadnienie zostało inaczej uregulowane w ogólnych warunkach obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników wydanych na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ustawie z dnia 28 lipca 1990 r. W rozporządzeniu Ministra Finansów z 18 grudnia 1990 r. brak przepisu wyłączającego odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń w przypadku szkód wyrządzonych przez rolnika umyślnie. Tym samym ochroną ubezpieczeniową objęta była pełna odpowiedzialność cywilna rolnika za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym - bez względu na stopień winy - w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. W aktualnie obowiązujących ogólnych warunkach powyższa zasada została utrzymana; takie rozwiązanie podyktowane jest interesem osób poszkodowanych i zapewnia im zaspokojenie ich roszczeń z tytułu poniesionej szkody. Jednak ze względów społecznych trudno zaakceptować taką sytuację, aby sprawca szkody wyrządzonej z winy umyślnej nie ponosił żadnych ujemnych konsekwencji. Stąd też w § 28 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 1993 r. wprowadzono zasadę, iż ubezpieczycielowi przysługują uprawnienie do dochodzenia od sprawcy szkody zwrotu wypłaconego z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej odszkodowania, jeżeli wyrządził on szkodę umyślnie lub w stanie nietrzeźwości.

24. G. Bieniek (w:) Komentarz do Kodeksu Cywilnego, księga trzecia Zobowiązania, Tom I. Warszawa 1996 r., s. 183.

Takie rozwiązanie koresponduje z analogicznym rozwiązaniem zawartym w ogólnych warunkach obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych²⁵.

Reasumując należy stwierdzić, iż odpowiedzialność rolnika za szkody wyrządzone osobom trzecim, czynem niedozwolonym w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, opiera się przede wszystkim na zasadzie winy. Przypadki, których podstawą odpowiedzialności rolnika za wyrządzoną czynem niedozwolonym szkodę będzie zasada ryzyka, będą niezmiernie rzadkie.

Odpowiedzialność na zasadzie ryzyka odnosi się do osób, które posługują się w swej działalności siłami przyrody (parą, gazem, elektrycznością, paliwami płynnymi itp. - art. 435 k.c.). Wskazanie na art. 435 k.c. jako podstawę prawną odpowiedzialności za szkody wyrządzone z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego, aczkolwiek teoretycznie możliwe, w praktyce będzie niezmiernie rzadkie. Posługiwanie się w gospodarstwie rolnym jakąś maszyną poruszaną za pomocą sił przyrody nie wystarcza, aby uznać dane gospodarstwo za poruszane tymi siłami. Do przyjęcia odpowiedzialności na zasadzie ryzyka konieczne jest, aby całe gospodarstwo rolne opierało swoją działalność na użyciu sił przyrody. Należy jednak mieć na uwadze, że w rolnictwie zakres prac wykonywanych za pomocą sprzętu zmechanizowanego rozszerza się (zwłaszcza w większych gospodarstwach rolnych) i stąd zagadnienie rodzaju odpowiedzialności za wyrządzone szkody - na zasadzie winy czy na zasadzie ryzyka - należy rozpatrywać konkretnie na tle poszczególnego wypadku²⁶. Jak podnosi S. Dmochowski chodzi tutaj o względy społeczne - o ochronę interesów osób poszkodowanych, narażonych na zwiększone niebezpieczeństwo doznania szkód na zdrowiu lub mieniu²⁷. Przyjęcie odpowiedzialności na zasadzie ryzyka stwarza dla poszkodowanego korzystną sytuację prawną - zważywszy na ściśle wymienione przyczyny egzoneracyjne na podstawie których osoba odpowiedzialna może się zwolnić z odpowiedzialności - nie mniej jednak okoliczność ta nie może prowadzić, ani uzasadniać rozszerzającej interpretacji art. 435 k.c.

Omawiając zakres ochrony ubezpieczeniowej wynikający z obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego należy rozważyć taką sytuację, w której mimo obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, umowa taka nie została zawarta. Zagadnienie to pojawiło się w roku 1990 wraz ze zmianami, jakie zostały wówczas wprowadzone w

25. § 33 rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1992 r., Dz.U. nr 96, poz. 475, z późn. zm.

26. S. Dmochowski: op. cit. s. 132.

27. S. Dmochowski: op. cit. s. 132.

polskim systemie ubezpieczeń gospodarczych. Zmiana systemu ubezpieczeń ustawowych na system ubezpieczeń umownych spowodowała konieczność powołania instytucji, która zabezpieczałaby roszczenia poszkodowanych osób trzecich przez osoby, które nie dopełniły obowiązków związanych z zawarciem umowy ubezpieczenia. Instytucją taką stał się Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny zabezpiecza również roszczenia osób, poszkodowanych przez sprawcę, który nie mógł być zidentyfikowany. Zgodnie z § 29 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 1993 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego, gdy sprawca szkody na osobie nie mógł być, zidentyfikowany tj. nie można było ustalić tożsamości rolnika lub osoby pracującej w gospodarstwie rolnym, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny wypłaca osobie uprawnionej do odszkodowania z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej odszkodowanie za szkodę na osobie. Natomiast gdy zidentyfikowany sprawca szkody (rolnik lub osoba pracująca) nie posiadał ochrony ubezpieczeniowej wynikającej z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny wypłaca osobie uprawnionej odszkodowanie za szkody na osobie i mieniu. Zasada wypłaty pełnego odszkodowania - za szkodę na osobie i mieniu - przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny w przypadku, gdy zidentyfikowany sprawca nie posiadał ochrony ubezpieczeniowej, została wyraźnie ograniczona w ustawie z dnia 8 czerwca 1995r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, w której przyjęto, że jeżeli poszkodowany może zaspokoić roszczenie na podstawie umowy ubezpieczenia dobrowolnego Fundusz wyrównuje szkodę w części niezaspokojonej. Powyższe rozwiązanie godzi w interes osób poszkodowanych i powoduje, że osoby przezorne, które zawarły umowę ubezpieczenia dobrowolnego nie mogą zaspokoić swojego roszczenia z tytułu szkody, jaka została im wyrządzona.

Reasumując należy stwierdzić, że ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego staje się powoli niezbędną instytucją gospodarczą.

Część IV

Przekształcenia własnościowe i gospodarka gruntami

ZWROT NIERUCHOMOŚCI (GOSPODARSTW) ROLNYCH. UWAGI NA TLE REPRYWATYZACJI WŁASNOŚCI ROLNICZEJ

Wprowadzenie¹

Uporządkowanie stosunków własnościowych, w tym także prawnorolnych należy uznać za jeden z podstawowych elementów dokonujących się po 1989 roku zmian ustrojowych w Polsce. Chodzi bowiem o to, ażeby w ich wyniku nie tylko nie utrwaląc skutków bezprawnego odejmowania własności prywatnej, zwłaszcza w początkowych latach PRL, ale budować taki system prawny, który zadośćuczyniłby tym ujemnym skutkom². Dla zaspokojenia roszczeń reprivatyzacyjnych przewiduje się w zasadzie dwa podstawowe sposoby: zwrot mienia w naturze oraz bony reprivatyzacyjne.

W podjętych dotychczas przekształceniach własnościowych, poza całościową regulacją dotyczącą zwrotu majątku kościołom i ich związkom³, brak jest niestety

1. Poszczególne części opracowali: I - B. Jeżyńska, II - M. Szewczyk, III - A. Oleszko.

2. Instytucja reprivatyzacji nie jest obca polskiemu ustawodawcy. Świadczą o tym obie ustawy z okresu II Rzeczypospolitej tj. ustawa z dnia 4 maja 1920 roku o przywróceniu praw utraconych wskutek przestępstw politycznych i wojskowych (Dz.U. Nr 39, poz. 230) oraz ustawa z dnia 18 marca 1932 roku o dobrach skonfiskowanych przez byłe zarządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość (Dz.U. Nr 24, poz. 189); bliżej na ten temat zob. M. Zdyb: *Publiczne prawo gospodarcze*, Lublin 1995, s. 274 i nast.

3. Ustawa z 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.; ustawa z 4 lipca 1991 roku o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (weszła w życie 29 lipca 1991 roku, Dz.U. Nr 66 poz. 287 ze zm.); ustawa z 13 maja 1994 roku o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP, Dz.U. Nr 73, poz. 323; ustawa z 13 maja 1993 roku o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP, Dz.U. Nr 73, poz. 324 (weszły w życie 12 lipca 1994 roku); ustawa z 30 czerwca 1995 roku o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w RP, Dz.U. Nr 97, poz. 479; ustawa z 30 czerwca 1995 roku o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijań Baptystów w RP, Dz.U. Nr 97, poz. 480; ustawa z 30 czerwca 1995 roku o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Dz.U. Nr 97, poz. 481; ustawa z 30 czerwca 1995 roku o uregulowaniu stosunków między Państwem a Kościołem Polskokatolickim w RP, Dz.U. Nr 97, poz. 482 (weszły w życie 7 września 1995 roku); ustawa z 20 lutego 1997 roku o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP, Dz.U. Nr 41, poz. 251; ustawa z 20 lutego 1997 roku

ustawy reprivatyzacyjnej, która obejmowałaby omawiany problem kompleksowo. Ustawodawca wybrał drogę uregulowań cząstkowych, które siłą rzeczy mają charakter fragmentaryczny, częstokroć ze sobą sprzeczny, a przede wszystkim mało skuteczny.

W sferze stosunków prawnorolnych podnosi się, iż reprivatyzacja powinna uwzględniać dokonane z naruszeniem prawa przejścia własności gospodarstw rolnych w związku z co najmniej realizacją następujących dekretów oraz ustaw: z 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej⁴; z 6 września 1946 roku o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego wolnego Miasta Gdańska⁵; z 28 listopada 1945 roku o przejściu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa⁶; z 8 marca 1946 roku o majątkach opuszczonych i poniemieckich⁷; z 27 lipca 1949 roku o przejściu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeczowskiego i krakowskiego⁸ oraz lasów podlegających przejściu na podstawie dekretu z dnia 12 grudnia 1944 roku o przejściu niektórych lasów na własność Państwa⁹; ustawy z 18 listopada 1948 roku o przejściu na własność Państwa niektórych lasów i gruntów samorządowych¹⁰.

Brak ustawowej regulacji omawianych zagadnień sprawia, iż na gruncie prawa rolnego spotykamy dwa sposoby rozwiązania problemu. Pierwszy dotyczy uregulowań powszechnych tzn. odnoszących się do całokształtu stosunków własnościowych, jak np. zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, który dotyczy także nieruchomości rolnych. Drugi kierunek legislacji znajduje wyraz w cząstkowych regulacjach odnoszących się do zwrotu nieruchomości rolnych w związku z ich przejściem przez Państwo za świadczenie emerytalno-rentowe oraz z przejściem przez Państwo gospodarstw rolnych z tytułu ustawowego dziedziczenia przed dniem 6 kwietnia 1982 roku. Niektórym tym kwestiom poświęcone będą dalsze uwagi.

o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego Mariawitów w RP, Dz.U. Nr 41, poz. 252; ustawa z 20 lutego 1997 roku o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w RP, Dz.U. Nr 41, poz. 253; ustawa z 20 lutego 1997 roku o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w RP, Dz.U. Nr 41, poz. 254 (weszły w życie 10 maja 1997 roku).

4. Dz.U. z 1945 roku, Nr 3, poz. 13 ze zm.

5. Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.

6. Dz.U. Nr 52, poz. 321.

7. Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.

8. Dz.U. Nr 46, poz. 339.

9. Dz.U. Nr 15, poz. 82.

10. Dz.U. Nr 57, poz. 456.

I. Przepis artykułu art. 69 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości¹¹, zarówno w jego pierwotnym brzmieniu, jak i w znowelizowanym¹², przewiduje zwrot na rzecz właściciela lub jego następcy prawnego nieruchomości, bądź ich części, które stały się zbędne na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu. Zwrot ten dotyczy także wywłaszczonych nieruchomości rolnych.

W dotychczasowym piśmiennictwie, wskazując na legitymację czynną co do żądania dokonania zwrotu, przez uprawnionych rozumie się przede wszystkim: poprzedniego właściciela, którego nieruchomość została wywłaszczona lub jego następcę prawnego, to jest osobę, która pod tytułem ogólnym przejęła majątek byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości, niezależnie od dokonania działu spadku oraz jego sposobu. Za następcę prawnego należy także uważać osobę, która nabyła cały spadek lub udział w nim¹³.

Wyjaśnienia te dalekie są od kompletnego wyliczenia osób uprawnionych do zwrotu, co jest szczególnie widoczne w postępowaniach mających za przedmiot zwrot wywłaszczonych nieruchomości rolnych, stanowiących gospodarstwo rolne. Wystarczy choćby odnieść się do sytuacji, w których jako następcy prawni wywłaszczonego właściciela wskazani są, w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku, spadkobiercy dziedziczący tylko gospodarstwo rolne po właścicielu (spadkodawcy), a spadkobranie to wyczerpuje cały spadek¹⁴. Przy przyjęciu założenia, że wywłaszczenie części gospodarstwa rolnego miało miejsce za życia spadkodawcy, a w chwili złożenia wniosku o zwrot przez jego spadkobierców, wywłaszczona nieruchomość utraciła charakter rolny, jawi się pytanie czy spadkobiercy ci mogą żądać zwrotu nieruchomości w trybie art. 69 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej.

Odpowiedź nie jest prosta. Właściwe określenie osób legitymowanych do domagania się zwrotu wywłaszczonych nieruchomości rolnych wymaga rozstrzygnięcia, czy zmiana przeznaczenia gruntu rolnego należącego do gospodarstwa rolnego dokonana po wywłaszczeniu może mieć wpływ na prawo podmiotowe, jakim jest roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Przepis art. 69 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej nie dokonuje zróżnicowania pojęcia nieruchomości w

11. Dz.U. z 1991r. Nr 30 poz. 127 ze zm.; zwana dalej ustawą wywłaszczeniową.

12. Ustawą z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz.U. Nr 79, poz. 404;

13. Natomiast nie będzie nim osoba, której przekazano gospodarstwo rolne na podstawie przepisów regulujących ubezpieczenia społeczne rolników indywidualnych, ani też osoba która nabyła od właściciela wywłaszczonej nieruchomości w drodze czynności między żyjącymi cały jej majątek.

14. Przy założeniu, że dziedziczenie miało miejsce przed 1 października 1990 roku.

rozumieniu art. 46 i 46¹ k.c., ale traktuje je jednolicie. Sama zmiana przeznaczenia gruntu nie może przesądzać o ograniczeniu możliwości dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W przypadku spełnienia ustawowych przesłanek, zwrot nieruchomości dokonywany jest bez względu na jej uprzednie lub aktualne przeznaczenia. Tym samym spadkobiercy powołani do dziedziczenia gospodarstwa rolnego objętego wywłaszczeniem za życia spadkodawcy, są uprawnionymi do żądania takiego zwrotu w trybie art. 69 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej. Wniosek w tej sprawie powinien pochodzić od wszystkich uprawnionych, chyba że niektórzy z nich zrezygnują na rzecz pozostałych współuprawnionych z przysługującego im uprawnienia do żądania zwrotu¹⁵. Sam zwrot nieruchomości nastąpić może w takim przypadku, albo odpowiednio do wielkości poszczególnych udziałów w spadku, jeżeli wszyscy uprawnieni domagają się tego. Albo na rzecz jednego uprawnionego, o ile pozostali nie są zainteresowani odzyskaniem wywłaszczonej nieruchomości oraz wyrażają zgodę na dokonanie zwrotu na rzecz jednego spośród nich.

Natomiast, nie dojdzie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w razie, gdy ze stosownym wnioskiem występuje jeden spośród kilku uprawnionych, a pozostali ani nie żądają zwrotu, ani też nie wyrażają zgody na jego dokonanie na rzecz osoby wnioskującej. Nie ma bowiem podstaw do zwrócenia całości wywłaszczonej nieruchomości, zaś jej zwrot tylko w części odpowiadającej uprawnieniom składającego wniosek, prowadziłyby do powstania współwłasności między Skarbem Państwa lub gminą a osobą żądającą zwrotu. To zaś stanowiłoby naruszenie przepisu art. 69 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej, która sprowadza się do przywrócenia istniejących uprzednio stosunków własnościowych, a nie ich tworzenia.

Drugi przypadek dotyczy także następców prawnych po wywłączonym właścicielu, którzy legitymując się postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku, dziedziczą zarówno ogół spadku, jak i wchodzące w jego skład gospodarstwo rolne. Przy uwzględnieniu, że przedmiotem wywłaszczenia było wyłącznie nieruchomości (gospodarstwo) rolne, która w chwili żądania zwrotu utrzymuje nadal taki charakter, powstaje pytanie, czy spadkobiercy dziedziczący ogół spadku są legitymowani do żądania zwrotu nieruchomości rolnej czy też uprawnienie to przysługuje wyłącznie powołanemu do dziedziczenia gospodarstwa rolnego.

Dokonana po roku 1990 szeroka liberalizacja przepisów regulujących zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych oraz obrotu nimi, zmierza do odejścia od dotychczasowego restrykcyjnego sposobu regulacji tych zagadnień. Postępująca w ślad

15. Por. wyroki NSA: z 16 grudnia 1987 r. IV SA. 642/87, ONSA 1988, Nr 1, poz. 19 oraz z 8 czerwca 1994 r. IV SA. 1260/93, Wokanda 1994, z. 9, s. 43.

za tym zmiana przepisów szczególnych wskazuje, że omawianą sytuację oceniać należy z uwzględnieniem *ratio legis* dokonanych zmian. W tym aspekcie szczególne znaczenie będzie miała reprivatyzacyjna funkcja art. 69 ust. 1 ustawy wyłączeniowej, sprowadzająca się do restytucji prawa własności lub innego prawa rzeczowego, jak i do zniesienia dokonanych poprzez wyłączenie, ograniczeń tych praw. Odejście od rygorów podmiotowych co do nabycia gospodarstwa rolnego¹⁶, wydaje się świadczyć o zamiarze odejścia ustawodawcy od dotychczasowych zasad¹⁷. W świetle powyższego, zawężenie możliwości żądania zwrotu zbędnej nieruchomości rolnej jedynie do następcy prawnego dziedziczącego gospodarstwo rolne, mogłoby być traktowane jako przywrócenie - a co najmniej utrzymanie - uchylonych już ograniczeń, co do możliwości uzyskania praw do nieruchomości (gospodarstw) rolnych. Dlatego też, można przyjąć, iż legitymowanym do żądania zwrotu będzie, w analizowanym przypadku, zarówno spadkobierca powołany do dziedziczenia gospodarstwa rolnego, jak i spadkobiercy powołani do ogółu spadku.

Kolejnym problemem wymagającym odpowiedzi jest sytuacja jaka powstaje, gdy wyłączenie nieruchomości nastąpiło na rzecz Skarbu Państwa, a następnie nieruchomość ta została skomunalizowana na rzecz gminy w trybie ustawy komunalizacyjnej¹⁸ tak z mocy prawa, jak i na wniosek. Powszechnie w piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się, iż przejście własności w ramach komunalizacji nie stoi na przeszkodzie w dokonaniu zwrotu zbędnej nieruchomości¹⁹. Ale stanowisko to nie wywołuje wątpliwości tylko w tych przypadkach, gdy nabycie własności następuje na wniosek gminy. W takiej sytuacji gmina wstępuje bowiem w ogół praw i obowiązków swojego poprzednika. Natomiast, nie jest to już takie oczywiste w przypadku nabycia własności z mocy samego prawa na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej. Tu bowiem przejście prawa własności następowało *ex lege*, co w zasadzie powodowało oderwanie nabywanego prawa od praw poprzednika. Mimo jednak tych odmienności judykatura, wychodząc z założenia iż komunalizacja nie wpływa na zmianę charakteru prawnego własności, potwierdza obowiązek zwrotu nieruchomości przez gminę, bez względu na pod-

16. Jedynie przy dziedziczeniu ustawowym w sytuacji art. 1058 k.c.

17. Co oczywiście nie zamyka toczącej się w piśmiennictwie dyskusji nad zasadnością i zakresem dokonanej liberalizacji zasad odnoszących się do obrotu gospodarstwami rolnymi.

18. Ustawa z 10 maja 1990 roku przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.; zwana dalej ustawą komunalizacyjną.

19. Por. Z. Truskiewicz (w:) E. Drozd, Z. Truskiewicz: Gospodarka gruntami i wyłączenie nieruchomości. Komentarz, Kraków 1995 r. s. 276, oraz powołane tam orzecznictwo.

stawę nabycia tego prawa, ustalając jedynie obowiązek i zasady dokonania wzajemnych rozliczeń między gminą a Skarbem Państwa²⁰.

Na marginesie prowadzonych rozważań, należy wspomnieć o jeszcze jednej kwestii, związanej ze zwrotem nieruchomości rolnych. W myśl postanowień ustawy z 12 marca 1958 roku o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości²¹ dopuszczalne było dokonanie wywłaszczenia posiadania. Zgodnie z art. 16 ust. 2 tego aktu, w przypadku braku ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów, ustalano posiadacza nieruchomości objętej wywłaszczeniem zgodnie z ewidencją gruntów i budynków²², a następnie dokonywano wywłaszczenia. Wobec nadal dyskusyjnej²³ kwestii charakteru prawnego posiadania, zwłaszcza przy dziedziczeniu, powstaje pytanie, czy uprawnionym do żądania zwrotu w trybie art. 69 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej będą także ówczesni posiadacze, którzy zostali w omawianym trybie wywłaszczeni, lub ich następcy prawni. Odpowiedź na to pytanie miałaby zasadnicze znaczenie zwłaszcza przy dochodzeniu zwrotu nieruchomości rolnych. Ustalenie bowiem ich statusu prawnego było i niekiedy nadal pozostaje szczególnie skomplikowane. Jednak jak dotychczas zagadnienie to nie doczekało się ani rozstrzygnięć orzecznictwa, ani też szerszej dyskusji piśmiennictwa. Zatem, wydaje się, iż wychodząc z literalnego brzmienia art. 69 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej, odnoszącej się jedynie do właścicieli i ich następców prawnych, możliwość dochodzenia zwrotu wywłaszczonej od posiadacza nieruchomości lub jej części, nie będzie możliwa.

II. W świetle obecnie obowiązujących przepisów istnieje możliwość nieodpłatnego nabycia własności trzech rodzajów działek:

1. Na podstawie art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 10, poz. 53) - nabycie własności działek pod budynkami wyłączonymi od przekazania na własność państwa w trybie przepisów obowiązujących przed 1 stycznia 1983 r. (tj. ustawy z dnia 24 stycznia 1968 roku o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości na

20. Zob. Wyrok NSA z 30 września 1993 roku, S.A./Lu 273/93, Wokanda 1994, z. 3, s. 31; wyrok NSA z 29 czerwca 1994r. S.A./Kr 1630/93, Wokanda 1994 roku, Nr 11, s. 41 i nast.; oraz wyrok SN z 12 maja 1994 roku, III ARN 22 /94 OSN 1994, Nr 7, poz. 108

21. Dz.U. Nr 5, poz. 32 ze zm.

22. Dekret z 2 lutego 1955 roku, Dz.U. Nr 6, poz. 98;

23. Por. m.in. A. Stelmachowski: *Istota i funkcja posiadania*, Warszawa 1958, s. 239; A. Kunicki: *Dziedziczenie posiadania*, RPEiS 1961, Nr 1, s. 92-95; M. Szaciński: *Dziedziczenie posiadania*, NP 1966, Nr 7-8, s. 927, J.S. Piąkowski: *System Prawa Cywilnego t. IV* pod red. J.S. Piątkowskiego, Warszawa-Wrocław-Kraków 1974, s. 68-70; J. Ignatowicz: *Ochrona posiadania*, Warszawa 1963, s. 179 i nast.

- własność państwa²⁴, ustawy z dnia 29 maja 1974 roku o przekazaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne²⁵, ustawy z dnia 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin²⁶).
2. Na podstawie art. 118 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1991 roku, Nr 7, zm. Dz.U. z 1992 roku Nr 58) - nabycie własności działek będących przedmiotem dożywotniego użytkowania emerytów i rencistów z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego państwu w myśl przepisów obowiązujących przed wejściem w życie tej ustawy.
 3. Na podstawie art. 118 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1991 roku, Nr 7; zm. Dz.U. z 1992 roku, Nr 58) - nabycie własności działek obejmujących budynki (przekazane wraz z całym gospodarstwem na własność państwa na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie tej ustawy), w których znajdują się lokale mieszkanie i pomieszczenia gospodarcze, co do których emeryci i renciści mieli prawo bezpłatnego korzystania. W art. 6 ustawy z 1989 roku oraz w art. 118 ustawy z 1990 roku ustawodawca statuuje dla określonych w tych przepisach podmiotów roszczenie o nabycie własności działek, nakazując organom administracji państwowej niejako zwrot przejętych w przeszłości tych gruntów na własność państwa. Roszczenia z art. 6 ustawy z 1989 roku i art. 118 ustawy z 1990 roku można by zatem nazwać roszczeniem o zwrot działki.

Przyjrzyjmy się bliżej unormowaniom zawartym w tych przepisach oraz genezie tych unormowań.

I. Stosownie do przepisów ustaw emerytalno-rentowych obowiązujących przed 1 stycznia 1983 roku w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego na własność państwa²⁷, przekazujący gospodarstwo mógł wyłączyć od przekazania budynki mieszkalne i gospodarcze. W myśl przepisów tych ustaw, wyłączone od przekazania budynki stanowiły odrębny od gruntu przedmiot własności. Przepisy te wprowadzały odstępstwo od obowiązującej w naszym ustawodawstwie zasady *superficies solo cedit*, zgodnie z którą budynki trwale z gruntem związane stano-

24. Dz.U. z 1968 roku, Nr 3, poz. 15.

25. Dz.U. z 1974 roku, Nr 21, poz. 118.

26. Dz.U. z 1977 roku, Nr 32, poz. 140.

27. Do wejścia w życie ustawy z dnia 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym i innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, przekazanie gospodarstw na własność państwa było formą wyłączną przekazania, uprawniającą do nabycia świadczeń emerytalnych.

wią część składową gruntu. Budynki wyłączone od przekazania na rzecz państwa, będąc odrębnym przedmiotem własności stanowiły zaś nieruchomość, którą w literaturze i orzecznictwie określa się mianem nieruchomości budynkowej.

Wedle przepisów tych ustaw prawo własności budynków było prawem zbywalnym, z tym jednak, że w przypadku sprzedaży takich budynków państwu przysługiwało prawo pierwokupu, a w przypadku darowizny prawo odkupu. Na gruncie przepisów ustaw z 1968 roku i 1974 roku odrębna własność budynków nie była prawem dziedzicznym i po śmierci rolnika, jeśli za życia nie rozdzysponował budynków, przechodziła na własność państwa. Od wejścia w życie ustawy z 1977 roku odrębna własność budynków stała się prawem dziedzicznym.

Zgodnie z art. 6 ustawy z 1989 roku właścicielom budynków, znajdujących się na działce gruntu, która wchodziła w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1983 roku, przysługuje nieodpłatnie na własność działka gruntu, na której te budynki zostały wzniesione. Uprawnienie do uzyskania własności gruntu pod budynkami przysługuje żyjącym w dniu wejścia w życie ustawy z 24 lutego 1989 roku rolnikom, którzy w okresie obowiązywania ustaw z 1968, 1974 i 1977 roku przekazując gospodarstwa na własność państwa wyłączyli od przekazania i zachowali własność budynków. Uprawnienie to przysługuje również nabywcom budynków wyłączonych od przekazania w trybie w/w przepisów, jeśli państwo nie skorzystało z przysługującego mu prawa pierwokupu lub wykupu. Poza tym, prawo do nieodpłatnego nabycia własności działki pod budynkami przysługuje osobom, które pod rządem ustawy z 1977 roku uzyskały odrębną własność budynków w drodze dziedziczenia.

Brzmienie zd. 1 art. 6 ustawy nowelizacyjnej może *primia facie* sugerować, że wyżej wymienione podmioty z chwilą wejścia w życie tej ustawy nabywają z mocy samego prawa własność działki pod budynkiem. Sugestię tę należy jednak, jak sądzę, odrzucić. Zgodnie bowiem ze zd. 3 art. 6 ustawy o przeniesieniu własności, jej wielkości oraz o ustanowieniu służebności orzeka terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia podstawowego. Taka treść ostatniego przepisu, a w szczególności sformułowanie, iż organ orzeka o przeniesieniu własności działki... oraz o ustanowieniu służebności, wyłącza przyjęcie, że organ jedynie deklaratoryjnie stwierdza stan powstający z mocy samego prawa, nie zaś tworzy nowy stan własności. O ile jednak wydaje się być niewątpliwe, że orzeczenie organu ma charakter konstytutywny, o tyle nie jest całkiem jasne, czy orzeczenie to ma postać typową dla działania organów administracji, a więc formę decyzji administracyjnej.

Powstaje zatem pytanie, czym jest owo orzeczenie o przeniesieniu własności i jakim wymaganiom proceduralnym powinno odpowiadać.

Orzeczenie terenowego organu administracji państwowej, wydane na podstawie art. 6 ustawy, jest²⁸ decyzją administracyjną tworzącą bezpośrednio stosunki cywilnoprawne. Przenosi ona, jeśli uwzględnia wnioski właściciela budynków, własność państwową nieruchomości (działki pod budynkiem) na właściciela budynku znajdującego się na tej nieruchomości. Kwalifikując orzeczenie z art. 6 ustawy nowelizacyjnej jako decyzję w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, nie można przeoczyć faktu, że regulacja przewidziana w przepisie art. 6 ustawy odnosi się do sytuacji, które powstały w trybie administracyjnym w drodze wydania przez naczelnika gminy decyzji administracyjnej o przejęciu własności gruntów bez budynków, i obecna regulacja ma niejako uzupełnić to wcześniejsze działanie organu administracji i znieść niektóre skutki tamtej pierwszej decyzji o przejęciu gospodarstwa rolnego. Zatem sformułowanie przepisu art. 6 ustawy, że o przeniesieniu własności działki... orzeka terenowy organ administracji państwowej należy interpretować w ten sposób, że terenowy organ administracji państwowej wydaje, w kwestii nieodpłatnego przeniesienia własności działki gruntu pod budynkiem, na dotychczasowego właściciela budynku spełniającego przesłanki określone w tymże przepisie, decyzję administracyjną o charakterze konstytutywnym²⁹. Również decyzją odmawia przeniesienia własności działki, jeżeli przesłanki te nie są spełnione.

Na marginesie rozważań o charakterze orzeczenia z art. 6 ustawy z 1989 roku nasuwa się wątpliwość, a w każdym razie pytanie, czy nie byłoby właściwe, aby ustawodawca z mocy samego prawa uwłaszczył wszystkich właścicieli budynków spełniających warunki określone w art. 6 ustawy działką gruntu, na której się one znajdują; elementem takiej regulacji byłoby wyposażenie terenowych organów administracji państwowej w kompetencje do stwierdzania nabycia przez te podmioty własności w drodze wydawania decyzji administracyjnych o charakterze deklaratorywnym, analogicznie jak uczynił to ustawodawca w odniesieniu do posiadaczy samoistnych na gruncie ustawy z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Nie jest całkowicie jasne, z jakiego powodu ustawodawca nie zdecydował się na taką regulację. Być może, w przekonaniu ustawodawcy, jedynie konstytutywna decyzja jest właściwą formą dla rozstrzygnięcia

28. Por. J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński: Komentarz do k.p.a. Warszawa 1985, s. 189.

29. Por. A. Kosiba: O umowach przekazania gospodarstwa rolnego w praktyce notarialnej, Nowe Prawo 1989, nr 7-8, s. 50.

takich niedookreślonych kwestii, jak wielkość działki nabywanej na własność i zakres nieruchomości sąsiednich obciążonych służebnością gruntową.

Przepis art. 6 ustawy nie określa wielkości takiej działki stanowiąc jedynie, iż o wielkości działki orzeka organ administracji orzekający o nieodpłatnym przekazaniu jej własności na uprawnionego. Kwestią tą niejednokrotnie zajmował się już Naczelny sąd Administracyjny³⁰. W swoich orzeczeniach NSA stoi na stanowisku, iż powierzchnia takiej działki nie musi odpowiadać wielkości działki siedliskowej; decyduje o tym, w konkretnym przypadku, ocena całości okoliczności związanych z korzystaniem z budynków³¹.

II. Od regulacji zawartej w art. 6 cyt. wyżej ustawy odróżnić należy unormowanie zawarte w art. 118 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników. W tej ostatniej ustawie ustawodawca poszedł dalej i przyznał prawo do nieodpłatnego nabycia działek również emerytom i rencistom, którzy na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie tej ustawy przekazali gospodarstwa na własność państwa w całości (bez wyłączenia budynków) i zachowali jedynie prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich. Prawo to, mające charakter służebności osobistej, przysługiwało wyłącznie emerytom i rencistom. Było prawem niezbywalnym i wygasało z chwilą ich śmierci.

W świetle przepisów art. 118 ust. 2 ww. ustawy osoby, którym przysługiwało prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich, z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego państwu w myśl przepisów obowiązujących przed wejściem w życie tej ustawy, nabyły prawo do nieodpłatnego nabycia własności działki obejmującej budynki, w których znajduje się lokal i te pomieszczenia, o powierzchni niezbędnej do korzystania z tych budynków. Dodany ustawą z 20 czerwca 1992 roku, zmieniającą cyt. ustawę³², ust. 2a art. 118 rozszerza krąg osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o nieodpłatne przeniesienie własności działki na zstępnych emerytów i rencistów, którzy po ich śmierci korzystali z lokali i pomieszczeń gospodarskich w takim jak oni zakresie.

Stosownie do przepisu ust. 1 art. 118 analizowanej ustawy, wszyscy emeryci i renciści, którzy z tytułu przekazania gospodarstwa na własność państwa w trybie

30. Por. m.in. Wyrok z dnia 8 listopada 1990 roku (II SA 639/90), wyrok z 30 listopada 1990 roku, II SA 697/90.

31. Por. wyrok z dnia 29 lutego 1990 roku (SA/Lu - 941/89) z glosą M. Szewczyk, Państwo i Prawo 1991, nr 58.

32. Dz.U. z 1992 roku, Nr 58.

przepisów obowiązujących przed jej wejściem w życie mieli prawo użytkowania działki (tzw. dożywotki) uzyskali prawo do nieodpłatnego nabycia własności dotychczas użytkowanych działek.

Zgodnie z dodanym ustawą z dnia 20 czerwca 1992 roku ust. 2a art. 118 ustawy, prawo do nabycia własności działek będących w użytkowaniu emerytów (rencistów), analogicznie jak w odniesieniu do działek pod budynkami, w których znajdują się lokale zajmowane przez emerytów, przysługuje również zstępnym osób uprawnionych do dożywotków, jeśli po ich śmierci korzystali z tych działek w zakresie przysługującego emerytom prawa. Wyraźne wskazanie w ustawie podmiotów (poza emerytami i rencistami) uprawnionych do nabycia działek na podstawie art. 118 ustawy zamyka tym samym, moim zdaniem, krąg osób uprawnionych z tego tytułu i nie zezwala na rozciąganie tego prawa na jeszcze inne podmioty. Nie jest zatem trafny pogląd NSA, wyrażony w orzeczeniu z 26 marca 1992 roku (sygn. akt II SA 82/92), iż z momentem złożenia przez emeryta (rencistę) korzystającego z przyznanej mu do użytkowania działki, wniosku o nieodpłatne nabycie własności działki, prawo to wchodzi do spadku. Wynikające z art. 118 ust. 1 ustawy prawo jest związane z użytkowaniem, które jest prawem niezbywalnym i wygasa wraz ze śmiercią emeryta czy rencisty. Skoro niezbywalne jest prawo, z którego wynika ww. roszczenie, to tym samym niezbywalne jest, moim zdaniem, również roszczenie mające swoje źródło w tym prawie. Za takim stanowiskiem przemawia także regulacja zawarta w art. 2a art. 118 ustawy, statuująca samodzielną podstawę do nieodpłatnego nabycia działek tylko dla zstępnym emerytów i rencistów, przy spełnieniu przez nich przesłanek określonych w tym przepisie.

Na gruncie przepisu art. 118 ust. 1 ustawy powstaje problem, czy z wnioskiem o nieodpłatne nabycie własności działek mogą wystąpić wszyscy emeryci i renciści, którzy przekazali gospodarstwo na własność państwa niezależnie od tego, czy w decyzji o przyjęciu gospodarstwa na własność państwa zostało skonkretyzowane przysługujące im w myśl dotychczasowych przepisów prawo użytkowania działki, czy też prawo to ogranicza się jedynie do tych osób, których wynikające z ustawy prawo użytkowania określone zostało w decyzji o przyjęciu gospodarstwa na własność państwa. Wydaje się słusznym drugie stanowisko.

Za takim stanowiskiem przemawia brzmienie przepisu art. 118 ust. 1 ustawy, statuującego dla uprawnionych prawo do nabycia własności tej działki, czyli konkretnie oznaczonej działki. Potwierdza to regulacja ust. 2a tego artykułu, przyznającego zstępnemu osoby uprawnionej do nieodpłatnego nabycia działki tylko wtedy, gdy po śmierci osoby uprawnionej władza faktycznie tą nieruchomością. Wydaje się do pogodzenia z powyższym stanowiskiem przyznanie również tego roszczenia emerytom i rencistom, którym wprawdzie w decyzji nie wydzielono

działek do użytkowania, ale którzy udowodnią, iż faktycznie korzystali z działek w granicach przyznanego im ustawą prawa do nabycia działki w użytkowanie.

Stosownie do przepisu ust. 4 art. 118 ustawy decyzje w przedmiocie nieodpłatnego nabycia własności działek, zarówno będących w użytkowaniu uprawnionych bądź w faktycznym władaniu ich następnych, jak i działek, na których znajdują się budynki, w których znajdują się lokale przez nich zajmowane, wydaje rejonowy organ administracji ogólnej na wniosek uprawnionych. Decyzja ta, podobnie jak decyzja wydana w trybie przepisów art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 roku, ma charakter konstytutywny; tworzący bezpośrednio stosunki cywilnoprawne. Przenosi ona, jeśli uwzględni wniosek uprawnionego, własność działek na uprawnionych i stanowi podstawę wpisu własności do księgi wieczystej.

III. Stwierdzenie, że właścicielom budynków wyłączonych od przekazania na własność państwa przed 1 stycznia 1983 roku, czy też emerytom lub rencistom (względnie ich następny), przysługuje prawo do nieodpłatnego nabycia własności działek, nie określa do końca charakteru tego prawa. Nasuwa się mianowicie pytanie, czy wynikające z art. 6 ustawy z 1989 roku, czy też z art. 118 ustawy z 1990 roku uprawnienia i obowiązki mają charakter administracyjny, czy też przepisy te są źródłem roszczenia cywilnoprawnego. Rozstrzygnięcie tej kwestii - interesującej od strony teoretycznej - nie ma wszakże, jak się wydaje, większego znaczenia praktycznego. W każdym bowiem razie bezsporne jest z jednej strony to, że osobom spełniającym warunki określone w w/w przepisach przysługuje uprawnienie do żądania przeniesienia na nich własności działek a więc roszczenie; z drugiej strony to, że realizacja tego roszczenia następuje przez wydanie decyzji przez organ administracji państwowej. Jakkolwiek przeto taki tryb orzekania o uprawnieniu do nabycia własności działki nie przekreśla sam przez się, w świetle art. 2 § 3 k.p.c., możliwości kwalifikowania tego uprawnienia jako roszczenia cywilnego, trudno dostrzec praktyczne konsekwencje takiej kwalifikacji. Istotne jest natomiast to, aby w przepisach tych dostrzegać źródło roszczenia o nabycie własności a nie to, czy roszczenie ma charakter cywilny, czy administracyjnoprawny.

Statuowane w przepisach art. 6 ustawy z 1989 roku oraz art. 118 ustawy z 1990 roku roszczenie realizowane jest środkami o charakterze administracyjnoprawnym, łącznie ze złożeniem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

IV. Kończąc rozważania nad zwrotem działek na podstawie przepisów emerytalno-rentowych należy powiedzieć, że przewidziane w tych przepisach roszczenia o nieodpłatne nabycie działek przysługują zarówno wtedy, gdy działki te stanowią własność Skarbu Państwa, jak i gminy. W odniesieniu do działek określonych w art. 118 ustawy z 1990 roku stanowi o tym wprost ustawa w ust. 3 tego artykułu. Wykładnia logiczna i systemowa nakazuje rozciągnięcie roszczenia z art.

6 ustawy z 1989 roku również na grunty, pod budynkami wyłączonymi od przekazania na rzecz państwa przed 1 stycznia 1983 roku, a aktualnie stanowiącymi własność gminny, Gmina, w przypadku komunalizacji nieruchomości państwowej, na której znajduje się taki budynek nabywa grunt obciążony roszczeniem z art. 6 ustawy. Tym samym roszczenie to, przez fakt utraty przez Skarb Państwa własności przedmiotowego gruntu, nie zostaje unicestwione.

Wyłączona jest natomiast możliwość nabycia własności takich działek w przypadku, gdy Skarb Państwa przed wejściem w życie ustaw statuujących prawo nieodpłatnego nabycia takich działek, rozporządził tymi działkami na rzecz osoby trzeciej (innej niż gmina).

III. W ramach szeroko rozumianej reprivatyzacji własności publicznej należy także widzieć roszczenia przewidziane w przepisach art. 15 ust. 1-4 ustawy z 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy Kodeks cywilny³³.

Nie wywołują istotnych problemów kwestie dochodzenia roszczenia o zwrot, ilekroć kieruje się ono przeciwko Skarbowi Państwa jako aktualnemu właścicielowi. Spory dotyczą możliwości zwrotu w drodze umowy, bądź zobowiązania do złożenia zastępczego oświadczenia woli w trybie art. 64 k.c. nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego, gdy: 1) gospodarstwo rolne, w skład którego wchodzi nieruchomość nabył Skarb Państwa przed dniem 6 kwietnia 1982 roku w drodze ustawowego dziedziczenia, a 2) w chwili domagania się zwrotu nieruchomość stanowi własność gminy na podstawie nabycia jej z mocy prawa w drodze komunalizacji, co stwierdza decyzja wojewody (art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1-2 ustawy komunalizacyjnej), bądź w drodze przekazania (art. 5 ust. 3-4 cyt. ustawy), zaś 3) nabywcą takiej nieruchomości może być samoistny posiadacz nieruchomości spadkowej lub jego następcy (art. 15 ust. 1 ustawy z 28 lipca 1990 roku), bądź spadkobierca tego spadkodawcy lub jego zstępni nie będący samoistnym posiadaczem, jeżeli 4) w dniu 1 października 1990 roku odpowiadali warunkom przewidzianym w art. 1059 pkt 1 lub 2 k.c. w brzmieniu nadanym powołaną ustawą z 28 lipca 1990 roku a gmina władała tą nieruchomością.

W praktyce nie podlegają dyskusji sytuacje, w których, w wyniku zwrotu, nabywcą jest właściciel na podstawie wyroku sądowego uwzględniającego w całości tego rodzaju roszczenie (art. 64 k.c. w zw. z art. 15 ust. 1-3 ustawy z 28 lipca 1990 r. i art. 365 k.p.c.). Natomiast wątpliwości powstają (i różna jest w tym względzie praktyka sądów rejonowych), gdy podstawą wpisu prawa własności w księdze wieczystej jest umowa zawarta między gminą a osobami wskazanymi w art. 15 ust. 1 i 3 cyt. ustawy z 1990 roku bądź, jeżeli wyrok zapadły w

33. Dz.U. Nr 55, poz. 321.

trybie art. 64 k.c. uwzględnia tylko część żądania, a w jego wykonaniu złożone zostało w formie aktu notarialnego oświadczenie żądającego, co do nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości rolnej na jego rzecz (wyrok jest wówczas składnikiem umowy jako podstawy wpisu³⁴).

Sąd Najwyższy w uchwale z 2 sierpnia 1994 roku³⁵ dopuszcza tego rodzaju roszczenie skierowane przeciwko gminie, jeżeli uzyskała ona własność spadkowej nieruchomości z mocy prawa w drodze komunalizacji stwierdzonej decyzją wojewody. Zatem zgodnie z tym poglądem zawarte na podstawie art. 15 ust. 1-3 ustawy z 28 lipca 1990 roku umowy nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości rolnej są skuteczne i stanowią podstawę wpisu w księdze wieczystej nabywcy jako właściciela w miejsce gminy.

Dla uzasadnienia tego stanowiska podniesiono, iż nabycie mienia przez gminę uzależnione jest od istnienia i charakteru uprawnień do tego mienia po stronie Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, oraz że nabycie mienia komunalnego stanowi w istocie uwłaszczenie gmin częścią mienia ogólnonarodowego, a nie uwłaszczenia poprzedzonego wywłaszczeniem i to dokonany ustawą. Konsekwencją takiego poglądu musi być przyjęcie, że gmina, która na podstawie art. 5 ust. 1-2 powołanej ustawy z 10 maja 1990 roku nabyła własność nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego odziedziczonego przed dniem 6 kwietnia 1982 roku z ustawy przez Skarb Państwa, jako następcą tegoż Skarbu Państwa, jest zobowiązana do zaspokojenia roszczenia o nieodpłatne przeniesienie własności w trybie art. 15 ust. 1-3 w zw. z art. 1 ustawy z 28 lipca 1990 roku, jeżeli osoby wymienione w tych przepisach spełniają warunki przewidziane w cyt. ustawie.

Przeciwko możliwości powstania takiego roszczenia, a zatem i zawarciu umowy, wypowiedziała się E. Skowrońska we wspomnianej wyżej glosie. Glosatorka uważa, iż roszczenie odnosi się wyłącznie do Skarbu Państwa. Powstało bowiem ono 1 października 1990 roku (tj. w chwili wejścia w życie ustawy z 28 lipca 1990 roku - art. 16), a więc w chwili, gdy Skarb Państwa nie tylko że nie władał już tymi nieruchomościami, ale stały się one z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 roku własnością gminy, skoro obowiązywała już ustawa komunalizacyjna z 10 maja 1990 roku. Jeżeli ustawodawca zobowiązał jedynie Skarb Państwa do nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości rolnej, to oznacza, iż istniała wola ograniczenia możliwości wystąpienia z omawianym roszczeniem jedynie przeciwko Skarbowi Państwa, a nie gminie.

34. Por. M. Safjan (w:) K. Pietrzykowski: Kodeks cywilny. Komentarz, C.H. Beck Warszawa 1997, art. 64 Nb 4.

35. III CZP 94/94 z krytyczną glosą E. Skowrońskiej, OSP 1995, nr 5, poz. 101.

Trafne wydaje się stanowisko Sądu Najwyższego, chociaż z innych motywów niż wskazane w uzasadnieniu cyt. wyżej uchwały.

Niezależnie od charakteru decyzji komunalizacyjnej oraz pochodnego nabycia przez gminę własności z mocy samego prawa (art. 5 ust. 1-2 ustawy z 10 maja 1990 roku), trzeba mieć także na uwadze, iż komunalizacja nie powinna wpływać na ocenę roszczenia cywilnoprawnego skierowanego względem Skarbu Państwa, które było właścicielem mienia ogólnonarodowego, ilekroć przedmiotem tego roszczenia jest właśnie to mienie. Wprawdzie zmienił się podmiot prawa cywilnego (gmina w miejsce Skarbu Państwa), ale co wydaje się istotne, nie zmienił się charakter tego mienia. Zarówno własność Skarbu Państwa jak i własność komunalna mają nadal charakter publiczny. Ustawodawca zachował bowiem w szerokim zakresie istnienie szczególnej regulacji odnoszącej się do własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz gmin uważanej za własność publiczną. Przeprowadzona na szeroką skalę komunalizacja uczyniła gminy właścicielem dużych zasobów różnego rodzaju nieruchomości³⁶. Dlatego ilekroć przewidziane jest w ustawie roszczenie względem Skarbu Państwa, którego przedmiotem jest szeroko rozumiany zwrot nieruchomości mający na celu zadośćuczynienie reprivatyzacji, a nieruchomość ta została skomunalizowana z mocy samego prawa, to roszczenie kieruje się niejako *de iure* przeciwko gminie, która nabyła jej własność. Następuje tutaj ściśle połączenie roszczenia z mieniem (własnością) z uwagi na jego tożsamy publicznoprawny charakter, a nie tylko z samym podmiotem tego mienia.

Trzeba także ustosunkować się do oceny umowy zawartej w trybie art. 15 ust. 1 i 3 ustawy z 28 lipca 1990 roku w sytuacji, gdy gmina nabyła własność nieruchomości objętej tą ustawą w drodze przekazania (art. 5 ust. 3-4 ustawy komunalizacyjnej) i legitymuje się decyzją orzekającą to przekazanie o charakterze konstytucyjnym.

Chodzi mianowicie o rozważenie, czy osoby wymienione w art. 15 ust. 1 oraz 3 ustawy z 28 lipca 1990 roku mają roszczenie do gminy o zawarcie umowy nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości (art. 15 ust. 2 cyt. ustawy), gdy podstawą nabycia własności jest decyzja komunalizacyjna konstytucyjna.

Wbrew niektórym twierdzeniom³⁷ nie jest to sprawa charakteru roszczenia z art. 15 wskazanej ustawy, ale przedmiotu do którego kierowane jest roszczenie. Wskazano już wyżej, iż charakter nieruchomości (przedmiotu) nie uległ zmianie w wyniku komunalizacji. Zmienił się tylko podmiot własności, ale nieruchomość

36. Szerzej na ten temat piszą M. Bednarek: *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 26-68; E. Drozd: *Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami*, KPP Rok VI: 1997, z. 2, s. 273-288.

37. E. Skowrońska w cyt. wyżej glosie.

nadal uważana jest jako własność publiczna. Nie przekonuje w szczególności argument, że trudno przyjmować, iż ustawodawca konstruując roszczenie z art. 15 ustawy z 28 lipca 1990 roku zapomniał o dokonanej komunalizacji mienia państwowego, skoro w chwili uchwalenia ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny obowiązywała już ustawa samorządowa oraz ustawa komunalizacyjna. Wskazanie w art. 15 ustawy z 28 lipca 1990 roku jako zobowiązanego jedynie Skarb Państwa oznacza, że wolą ustawodawcy było ograniczenie możliwości wystąpienia z omawianym roszczeniem jedynie przeciwko Skarbowi Państwa³⁸.

Trudno oczywiście dyskutować nad intencją ustawodawcy. Nie można jednak pominąć tego, iż komunalizacja, zarówno z mocy ustawy, jak i w trybie przekazania, nie może pozbawić praw osób trzecich, które zostały im odjęte na skutek nieuzasadnionych restrykcji, choćby działało się to zgodnie z ówczesnym stanem prawnym (jak w wypadku dziedziczenia gospodarstwa rolnego przez Skarb Państwa z mocy ustawy przed dniem 6 kwietnia 1982 roku). Nie można pominąć płynącego stąd wniosku, iż Skarb Państwa stał się właścicielem kosztem wieloletniego częstokroć dorobku rodziny spadkodawcy. Komunalizacja nie może niczego w tej ocenie zmienić. Gmina jako właściciel skomunalizowanego mienia państwowego nie zasługuje na żadną szczególną w tej mierze ochronę, ilekroć decyzja komunalizacyjna byłaby jedyną przeszkodą reprivatyzacji. Utrzymany nadal charakter publiczny własności komunalnej uzasadnia kierowanie również roszczenia przeciwko gminie, jeżeli osoba uprawniona została pozbawiona możliwości jego dochodzenia względem Skarbu Państwa tylko z tej przyczyny, że nieruchomość została skomunalizowana.

Konstytucyjny charakter nabycia tej własności w drodze przekazania (art. 5 ust. 3-4 w zw. z art. 18 i 20 ustawy z 10 maja 1990 roku) w niczym nie zmienia sytuacji prawnej osób uprawnionych z art. 15 ust. 1 i 3 ustawy z 28 lipca 1990 roku. Ilekroć roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości aktualizować się będzie względem gminy, zawarta między tymi stronami umowa jest ważna i skuteczna. Decyzja konstytucyjna nie zmieniła nie tylko charakteru własności, ale nie może także naruszać praw innych osób, którym co do tej właśnie własności przysługuje szeroko rozumiane roszczenie o zwrot. Przyjęcie odmiennego rozwiązania, w razie nabycia własności przez gminę w drodze przekazania, mogłoby doprowadzić do tego, że gminy w obawie przed reprivatyzacją skomunalizowanych nieruchomości z mocy samego prawa, chętniej nabywałyby prawo własności części mienia państwowego (Skarbu Państwa) w drodze przekazania, czym doprowadziłyby do ubezskutecznienia decyzji deklaratoryjnych, a to doprowadziłoby do absurdu.

38. E. Skowrońska w głosie jw.

RESTRUKTURYZACJA I PRYWATYZACJA ROLNICTWA PAŃSTWOWEGO - 5 LAT DOŚWIADCZEŃ

1. Stan zaawansowania procesów restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego rolnictwa po pięciu latach funkcjonowania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa może być podstawą oceny normatywnego modelu przekształceń strukturalno-własnościowych, uregulowanego ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹. Materiał informacyjny o dokonaniach Agencji zawarty jest w kolejnym, rocznym raporcie z działalności Agencji, zawierającym dane także za cały 5-cioletni okres jej działalności².

2. Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, jako strukturze organizacyjnej o zasięgu krajowym powierzono całość zadań w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji państwowej własności rolniczej. Model organizacyjno-prawny restrukturyzacji i prywatyzacji charakteryzował się następującymi rozwiązaniami:

Prywatyzacja państwowej własności rolniczej, w odróżnieniu od prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, poprzedzona została głęboką restrukturyzacją. Przed podjęciem jakichkolwiek przedsięwzięć prywatyzacyjnych dotyczących bezpośrednio podmiotów gospodarczych, nastąpiła restrukturyzacja (koncentracja) systemu zarządzania własnością państwową poprzez oddanie wszystkich przedsiębiorstw rolnych w gestię Agencji Własności Rolnej.

Proces restrukturyzacji został przeprowadzony w sposób zuniformizowany w stosunku do wszystkich państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, bez uwzględnienia ich zróżnicowania wewnętrznego, zarówno gdy chodzi o profil pro-

1. Pierwotny tekst ustawy opublikowany został w Dz.U. z 1991 r. nr 107, poz 464. Tekst jednolity, po uchwaleniu szerokiej nowelizacji z dnia 29 grudnia 1993 r., opublikowany jest w Dz.U. z 1995 r. nr 57, poz. 299. Kolejne zmiany ustawy opublikowano w Dz.U. z 1995 r. nr 101, poz. 504, Dz.U. z 1996 r. nr 59, poz. 268, nr 106, poz. 496 i nr 156, poz. 775 oraz w Dz.U. z 1997 r. nr 54, poz. 349.

2. Por. Działalność Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1996 r., Agropremiany nr 7-8/1997, s. 2-22. Publikacja omawia treść raportu z działalności Agencji w 1996 roku, z przytoczeniem obszernych jego fragmentów.

dukcji, jak i kondycję ekonomiczną. Wszystkie państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej zostały zlikwidowane i przekazane Agencji, podczas gdy prywatyzacja innych przedsiębiorstw państwowych - prowadzona na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych³ - miała charakter zindywidualizowany, dostosowany do specyfiki przedsiębiorstwa i uwzględniający wolę organów prywatyzowanego przedsiębiorstwa.

W Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa zgromadzone zostały wszelkie nieruchomości rolne stanowiące własność państwa; zarówno ziemi zaangażowanej produkcyjnie w państwowych gospodarstwach rolnych, jak i administrowanej przez organy państwowe w ramach Państwowego Funduszu Ziemi.

3. Koncentracja wykonywania państwowej własności rolniczej w ramach jednej struktury organizacyjnej, odpowiedzialnej także za wszelkie zobowiązania, przeszłe i współczesne, wynikające z tego tytułu, była rozwiązaniem mającym zarówno zalety, jak i wady. Zaletą była jednolitość rozwiązań organizacyjno-prawnych w skali kraju, a także jedność polityki restrukturyzacyjnej w stosunku do wszystkich jednostek gospodarczych funkcjonujących w ramach Agencji. Skoncentrowanie odpowiedzialności w rękach jednego podmiotu prawnego, gwarantującego wykonanie przejętych zobowiązań, było również zaletą z punktu widzenia wierzycieli, posiadających roszczenia do podmiotów państwowej własności rolniczej. Także dla centralnej administracji państwowej, sprawującej nadzór nad wykonywaniem państwowej własności rolnej, łatwiej było kierować dyrektywy polityki rolnej do jednego tylko adresata, niż do wielu podmiotów funkcjonujących samodzielnie w układzie terytorialnym.

Utworzenie monopolistycznej struktury realizującej całość zadań restrukturyzacyjnych w skali kraju budziło także wątpliwości. Nie do końca uwzględniono działanie czynnika czasu, jaki był potrzebny na zorganizowanie Agencji (Agencja została utworzona wprawdzie z mocy postanowienia ustawy, jednakże niezbędne było powołanie jej organów oraz wewnętrznych, terenowych struktur organizacyjnych), a przede wszystkim na zgromadzenie zapasu ziemi państwowej w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ociążałość maszyny, która przez pierwsze lata swojej działalności koncentrowała się głównie na gromadzeniu mienia w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, spowodowała pogłębienie kryzysu państwowych gospodarstw rolnych w okresie oczekiwania na nowego gospodarza. Powodowało to również, siłą rzeczy, odroczenie działań dotyczących restrukturyzacji i prywatyzacji tegoż Zasobu.

3. Dz.U. nr 51, poz. 298 z późn. zm.

Nierealnym okazało się także założenie o przejęciu przez Agencję, powiernika uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, pełnej odpowiedzialności za zadłużenie przejmowanych przedsiębiorstw. Ograniczenie odpowiedzialności Agencji za długi związane z przejmowanym mieniem znalazło swój wyraz, w pierwszej kolejności, w orzecznictwie sądowym. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1992 r. (sygn. akt III CZP 106/92)⁴ sformułowała tezę, że Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, przejmująca majątek oraz wierzytelności i zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej na podstawie art. 13 ust. 2, 14 ust. 3 w zw. z art. 19 ustawy, odpowiada za zobowiązania związane z przekazywanym mieniem do wysokości wartości przejętego mienia. Przy takim ograniczeniu odpowiedzialności Agencja ponosiła odpowiedzialność całym swoim majątkiem (wszystkimi jego składnikami), ale tylko do wysokości wartości przejętego mienia. Ograniczenie odpowiedzialności w orzeczeniu SN nie miało jasnych podstaw ustawodawczych i oceniane było krytycznie; stąd też nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi przyniosła ustawowe uregulowanie tej kwestii. Zgodnie z art. 14 ust. 3a ustawy egzekucja należności przypadających od Agencji z tytułu przejętego zobowiązania może być prowadzona tylko z mienia i pożytków z niego uzyskiwanych, przekazanego Agencji po tym zlikwidowanym przedsiębiorstwie, które zaciągnęło zobowiązanie. Ten sposób ograniczenia odpowiedzialności polega na określeniu składników majątkowych, którymi Agencja odpowiada, a zatem jest to ograniczenie odpowiedzialności do wyodrębnionej masy majątkowej dłużnika, traktowanej w jego majątku jako osobna całość. Wierzyciele zlikwidowanego przedsiębiorstwa nie mogą skierować egzekucji do innego majątku Agencji, niż majątek przejęty po zlikwidowanym przedsiębiorstwie. Kolejna nowelizacja ustawy⁵ przyniosła dalsze ograniczenia odpowiedzialności Agencji. W braku odmiennej umowy stron dłużnik nie może dokonać potrącenia swego długu z wierzytelności, jak mu przysługuje wobec Agencji, jeżeli dług powstał z tytułu zakupu, dzierżawy lub najmu mienia przejętego przez Agencję po innym zlikwidowanym przedsiębiorstwie (art. 14 ust. 3b ustawy).

Interwencje ustawodawcze co do zasad odpowiedzialności Agencji za przejęte zobowiązania są zrozumiałe w sytuacji, gdy spłata zadłużeń pochłania tak wielkie środki, iż zagrożona jest realizacja zadań statutowych Agencji. Stąd ochrona rachunków bankowych jednostek organizacyjnych gromadzących środki na realiza-

4. Opublikowana w OSN CP 1993 z. 1-2, poz. 6, a także w OSP 1993, z. 12, poz. 240, z glosą Andrzeja Zielińskiego.

5. Z dnia 25 kwietnia 1996 r. opublikowana w Dz.U. nr 59, poz. 268, weszła w życie w dniu 12 czerwca 1996 r.

cję zadań statutowych, a skierowanie egzekucji do rachunków bankowych obsługujących gospodarstwa rolne Agencji⁶. Rozwiązanie takie świadczy wszakże o pęknięciach w jednolitej strukturze organizacyjnej Agencji. Względem wierzycieli Agencja przestaje być gwarantem wykonania przejętych zobowiązań, skoro może ograniczyć egzekucję należności do mienia pozostałego po zlikwidowanym przedsiębiorstwie, czy rachunku bankowego działającego gospodarstwa skarbowego. Nie jest też Agencja monolitem organizacyjnym, skoro jej poszczególne jednostki organizacyjne posiadają zróżnicowany status finansowo-prawny.

4. Gdy chodzi o pięcioletnie dokonania Agencji w zakresie tworzenia oraz zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w oparciu o informacje zawarte w jej sprawozdaniu, zaakcentować należy następujące kwestie:

- 1) **Przejmowanie mienia do Zasobu** - do końca 1996 r. Agencja przejęła ogółem z 1666 zlikwidowanych byłych PPGR nieruchomości o powierzchni 3.750 tys. ha. Agencja przejęła także 570 tys. ha gruntów Państwowego Funduszu Ziemi; proces przejmowania nieruchomości z tego źródła nie został jeszcze zakończony (głównie ze względu na brak środków finansowych na przygotowanie dokumentacji geodezyjnej) i zagrożone jest dotrzymanie ustawowego terminu przekazania PFZ do Zasobu do końca 1997 roku. Nadmienić należy, iż termin przejmowania przez Agencję praw i obowiązków, w pierwotnej wersji ustawy zakreślony był do 31 grudnia 1993 roku, następnie zaś przedłużony do 31 grudnia 1994 r., i raz jeszcze przedłużony do 31 grudnia 1997 r. Stan zasobu Państwowego Funduszu Ziemi, na dzień wejścia w życie ustawy powołującej Agencję, wynosił 798 tys. hektarów użytków rolnych.
- 2) **Zagospodarowanie Zasobu** poprzez organizację państwowych gospodarstw rolnych w różnych formach prawno-organizacyjnych.
 - a) Tymczasowy zarząd gospodarstwa rolnego

Od początku działalności do końca 1996 r. Agencja powołała 1775 gospodarstw Skarbu Państwa w tymczasowym zarządzie. W miarę postępującego rozdysponowania mienia likwidacji uległy 1552 gospodarstwa w tymczasowym zarządzie, natomiast w 219 gospodarstwach, w związku ze znacznym rozdysponowaniem nieruchomości i innego mienia wygaszono tę formę zarządu, a pozosta-

6. Por. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie ograniczenia egzekucji z rachunków bankowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. nr 75, poz. 379). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 894 kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 88 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

jące nieruchomości przekazano administratorom. Do końca 1996 r. prawie wszystkie gospodarstwa Skarbu Państwa w tymczasowym zarządzie zostały zlikwidowane; pozostały tylko cztery gospodarstwa o powierzchni 5.894 ha.

b) Administrowanie

Według stanu na koniec 1996 roku działalność produkcyjną prowadziło 199 gospodarstw Skarbu Państwa w administrowaniu, w tym 132 rolne i 29 rybackich. Wszystkie one użytkowały nieruchomości Zasobu o powierzchni 268 tys. ha, w tym 40 tys. ha jezior i 13 tys. ha stawów. W administrowaniu, poza gruntami, znajdują się także obiekty rolno-przemysłowe, usługowe oraz zabytki m.in. 347 zespołów dworskich i pałacowo-parkowych.

c) Jednoosobowe spółki Agencji

Według stanu na dzień 31 grudnia 1996 r. funkcjonowały 143 jednoosobowe spółki Agencji, w tym 103 specjalizujące się w hodowli roślin (38) lub zwierząt (65) oraz 3 związane z treningiem koni. Pozostałe (tzw. komercyjne) jednoosobowe spółki Agencji (37) prowadzą działalność rolniczą w zakresie przetwórstwa rolnego, handlu i usług. Niezależnie od wniesionych aportem 6 tys. ha gruntów, znajdujących się głównie pod budynkami, spółki te dzierżawią od Agencji 283 tys. ha gruntów (10% gruntów oddanych przez Agencję w dzierżawę).

3) **Gospodarowanie Zasobem** poprzez rozdysponowanie gruntów rolnych na rzecz osób trzecich.

a) Sprzedaż

W trwałym rozdysponowaniu mienia Zasobu największe znaczenie miała sprzedaż. Do końca 1996 r. Agencja sprzedała 432 tys. ha gruntów. Dynamika sprzedaży rosła z roku na rok - w 1992 r. sprzedano 9,5 tys. ha, w 1993 - 49,0 tys. ha, w 1994 - 65,4 tys. ha, w 1995 - 115,4 tys. ha, a w 1996 r. osiągnęła 192, 6 tys. ha. Prawie połowa sprzedanych gruntów rozdysponowana została w 5-tym roku działalności Agencji.

W strukturze sprzedanych nieruchomości dominują grunty pochodzące z byłych PPGR; stanowiły one 83% gruntów sprzedanych ogółem, podczas gdy pochodzące z PFZ stanowiły 14% i około 3% z innych źródeł.

Zasadniczym trybem sprzedaży jest tryb przetargowy - w tym trybie sprzedano 327 tys. ha gruntów. Poprawa koniunktury w rolnictwie sprzyjała wzrostowi zainteresowania kupnem ziemi ze strony dotychczasowych dzierżawców, którzy korzystają najczęściej z przysługującego im prawa pierwokupu. W 1996 r. Agencja sprzedała w tym trybie 86 tys. ha (45% sprzedanych gruntów), podczas gdy w latach 1992-1995 sprzedała 32 tys. ha (13% sprzedanych gruntów).

Na ogólną liczbę prawie 54 tys. umów zawartych do końca 1996 r. na zakup gruntów ponad połowę (28,5 tys.- 53%) stanowią umowy zawarte na zakup do 1 ha gruntów, a kolejne 18,8 tys. (35%) - od 1 do 10 ha. Na grunty o powierzchni od 10 do 100 ha zawarto 6 tys. umów (11%), a o powierzchni przekraczającej 100 ha tylko 480 (1%). Do końca 1996 r. przeciętna powierzchnia nieruchomości sprzedanych osobom prawnym wyniosła 75 ha na 1 umowę, a osobom fizycznym - 6 ha. W transakcjach dokonanych w 1996 r. powierzchnie te wynosiły odpowiednio: 96 ha i 7 ha na 1 umowę.

b) Dzierżawa

Dzierżawa jest najszerzej stosowaną formą zagospodarowania mienia przejętego do Zasobu. Ogółem, od początku działalności do końca 1996 r., Agencja wydzierżawiła z Zasobu 3 433 tys. ha gruntów, podpisując ponad 171 tys. umów. Pod względem liczby podpisanych umów dominują umowy dzierżawy działek do 1 ha (48% umów) oraz w przedziale od 1 do 10 ha (40% umów). W grupie obszarowej od 10-100 ha zawarto 9% umów, zaś wydzierżawienie nieruchomości o powierzchni ponad 100 hektarów jest przedmiotem 3% umów. Pod względem wydzierżawionej powierzchni, umowy dzierżawy nieruchomości większych niż 100 ha obejmują prawie 80% wszystkich wydzierżawianych gruntów. Przeciętny obszar przypadający na 1 umowę dla nieruchomości do 100 ha wynosił 4 ha, a dla większych niż 100 ha - 492 hektary.

Przeważa dzierżawa gruntów przez osoby fizyczne (54% wydzierżawionej powierzchni); osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Agencji Własności Rolnej oraz spółki pracowników, dzierżawią przeważnie nieruchomości duże o powierzchni 100-500 ha. Na koniec grudnia 1996 r. 726 spółek pracowników dzierżawiło z Zasobu 572 tys. hektarów na podstawie 909 zawartych umów, w tej liczbie 168 umów podpisano ze spółkami pracowników z udziałem osób nie będących pracownikami byłych PPR. Niewielką grupę dzierżawców nieruchomości Zasobu stanowią spółki z większościovym udziałem kapitału zagranicznego (spółki te dzierżawią 93 tys. ha gruntów na podstawie 201 umów).

W wyniku pięcioletniej działalności Agencji popyt na ziemię został w znacznym stopniu zaspokojony, zwłaszcza w tych rejonach kraju, gdzie gruntów państwowych było najwięcej. Okres, na jaki zawierane były umowy dzierżawy wynosił średnio 7 lat, z tym że na dzierżawy nieruchomości do 100 ha - 6 lat, natomiast o powierzchniach powyżej 100 ha - 11 lat.

Równoległe z procesem wydzierżawiania gruntów z Zasobu ma miejsce proces ich powrotów do Zasobu z wcześniejszych dzierżaw. Do końca 1996 r. powróciło 505 tys. ha, z tego 185 tys. ha - na skutek wygaśnięcia umowy, 211 tys.

ha - na skutek rozwiązania umowy i ponad 109 tys. ha - w związku z wyłączeniem części gruntów z trwających dzierżaw.

Wyłączenia części gruntów z trwających dzierżaw stanowią specyficzny instrument prowadzenia polityki zaspokajania popytu na ziemię ze strony Agencji. W umowach dotyczących dużych, zorganizowanych obszarów gruntów często zamieszczane były klauzule, przewidujące możliwość wyłączenia części gruntów przed upływem terminu obowiązywania umowy. Niezależnie od tych klauzul Agencja odzyskuje dla innych użytkowników części nieruchomości w drodze negocjacji z dzierżawcami. Dotyczy to z reguły dzierżaw o dużych obszarach, gdy wyłączenie z dzierżawy części gruntów nie koliduje z programem produkcyjnym dzierżawcy. Korzystając z obu możliwości wyłączeń, do końca 1996 r., Agencja wyłączyła z 1166 trwających dzierżaw i przeznaczyła dla innych użytkowników ponad 44 tys. hektarów gruntów.

Przedstawione informacje o działalności Agencji, zaczerpnięte w całości z raportu wcześniej powołanego, nie obejmują oczywiście wszystkich aspektów funkcjonowania Agencji. Pozwalają wszakże na ocenę podstawionych rozwiązań obowiązujących w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego.

5. Z obecnej perspektywy wydaje się, iż błędem było powierzenie Agencji wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do całości państwowego mienia rolniczego. Agencja winna skoncentrować się na restrukturyzacji i prywatyzacji majątku produkcyjnego, zorganizowanego w przedsiębiorstwach. Natomiast Państwowy Fundusz Ziemi powinien pozostać w administrowaniu organów administracji terenowej. To właśnie przejmowanie gruntów PFZ pochłonęło tak wiele czasu i energii Agencji, nie zostało dotychczas zakończone, a gdy chodzi o rozdysponowanie, to w strukturze sprzedaży grunty pochodzące z PFZ stanowiły tylko 14% gruntów sprzedanych.

Podkreślić należy, iż w przypadku sprzedaży nieruchomości PFZ zachowana została w praktyce struktura sprzedawców, albowiem do czasu powstania Agencji sprzedaż gruntów PFZ prowadziły gminy jako zadania zlecone ustawowo⁷, zaś po utworzeniu Agencji sprzedaż prowadziły również gminy na podstawie umowy zlecenia zawartej z Agencją, ale po uprzednim przekazaniu gruntów PFZ do Zasobu Własności Rolnej, co jest czynnością czasochłonną ze względu na potrzebę uporządkowania stanu prawnego i dokumentacji geodezyjnej gruntów. Często się zdarza również, że grunty PFZ po przekazaniu do Zasobu są przekazywane przez

7. Por. art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji... pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (Dz.U. nr 34, poz. 198 z późn. zm.)

Agencję gminom lub innym osobom prawnym, na cele realizowane przez te jednostki. Wydaje się zatem, aby uniknąć kilku kolejnych przekazania, należy przywrócić konstrukcję bezpośredniego przekazania gruntu Państwowego Funduszu Ziemi na rzecz gminy lub innej osoby prawnej⁸. Umożliwi to przyspieszenie likwidacji Państwowego Funduszu Ziemi.

6. Krytycznie należy ocenić rozwiązania organizacyjne zastosowane do ukształtowania struktur produkcyjnych w ramach Agencji. Przypomnieć należy, iż przepis art. 26 ustawy przewiduje możliwość przekształcenia PPGR w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. A zatem możliwa była komercjalizacja przedsiębiorstw rolnych, bez potrzeby ich restrukturyzacji w ramach monopolistycznej struktury jaką stanowi Agencja, jednakże możliwość ta nie została wykorzystana - do Agencji przekazane zostały wszystkie PPGR w celu ich restrukturyzacji i prywatyzacji. Obecnie już wiadomo, że kilkaset przedsiębiorstw rolnych funkcjonuje w dalszym ciągu pod szyldem gospodarstw skarbowych, z tym że przedsiębiorstwa specjalistyczne funkcjonują jako jednoosobowe spółki Agencji, inne natomiast znajdują się w administrowaniu, które obecnie traktowane jest jako trwała forma gospodarowania. Agencja jako struktura organizacyjna łączy w sobie cechy organu administracji gospodarczej oraz podmiotu gospodarującego, działającego za pośrednictwem różnorodnych jednostek wykonawczych (oddziały terenowe, ekspozytury, gospodarstwa skarbowe), co powoduje, iż rzeczą niezwykle ważną jest opracowanie kryteriów efektywności działania poszczególnych struktur organizacyjnych Agencji.

Można przewidywać wieloletnie, a nawet trwałe (gospodarstwa specjalistyczne) funkcjonowanie gospodarstw skarbowych. Wymagają tego względy społeczno-gospodarcze; nie jest również dogmatem konieczność likwidacji państwowej własności rolniczej w Polsce. Niezbędne jest natomiast przekształcenie tych struktur gospodarczych w samodzielne podmioty o strukturze prawnej spółek kapitałowych Skarbu Państwa, z możliwością dalszego ich prywatyzowania w sposób przewidziany dla tych osób prawnych. Dotychczasowa sytuacja, kiedy to Agencja pełni w istocie funkcję centralnego zarządu skarbowych gospodarstw rolnych jest nie do utrzymania, albowiem nie do takich celów Agencję powoływano. Nieporozumieniem jest również uznanie administrowania, czyli gospodarowania na podstawie umowy z administratorem, za prowadzenie przedsiębiorstwa jako podmiotu gospodarki rynkowej. Można zatem stwierdzić, że struktury organizacyjno-produ-

8. Konstrukcją taką regulował przepis art. 15 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym... (Dz.U. nr 32, poz. 191 z późn. zm.), został jednak skreślony ustawą z 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 3).

kcyjne funkcjonujące w ramach Agencji jedynie częściowo poddane są regułom gospodarki rynkowej, w części bowiem pozostają w dyskrejonalnej władzy prezesa Agencji⁹.

Po pięciu latach funkcjonowania Agencji wiadomo już, co potwierdza sprawozdanie, że jednoosobowe spółki Agencji oraz gospodarstwa administrowane, mają charakter trwałych struktur gospodarczych. Stan ten wymaga odpowiedniej instrumentacji prawnej. Jednoosobowe spółki Agencji, należy wyłączyć spod czapki organizacyjnej Agencji, poddając w pełni regułom gospodarki rynkowej i nadając status jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, z perspektywą prywatyzacji według reguł ogólnych dotyczących takich spółek. Formę jednoosobowych spółek Agencji nadać natomiast należy dotychczasowym gospodarstwom skarbowym pozostającym w administrowaniu, tak aby wyposażyć je w podmiotowość prawną niezbędną samodzielnemu podmiotowi gospodarki rynkowej.

7. Generalna ocena realizacji zadań Agencji w zakresie rozdysponowania gruntów w drodze sprzedaży oraz dzierżawy wypada jednak pozytywnie, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę dwie okoliczności determinujące warunki działania Agencji. Pierwsza okoliczność natury organizacyjnej polegająca na tym, iż w początkowych latach swojego funkcjonowania Agencja koncentrowała działania na gromadzeniu Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, poprzez przejmowanie mienia z różnych źródeł. Druga okoliczność natury prawnej, polegała na tym, iż regulacje prawne pierwotnej wersji ustawy w kwestii sprzedaży i dzierżawy gruntów Zasobu były w istocie identyczne z regulacją prawną sprzedaży i dzierżawy nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi. Dopiero nowelizacja ustawy z 29 grudnia 1993 r. przekształciła tradycyjne formy gospodarowania gruntami PFZ w aktywne instrumenty przyspieszające i ułatwiające prywatyzację ziemi państwowej. Obowiązujący od tego czasu tryb sprzedaży stara się pogodzić wymagania gospodarki rynkowej z potrzebami prowadzenia przez Agencję określonej polityki rolnej. Od tego czasu można też mówić o nowym modelu dzierżawy jako aktywnym instrumencie restrukturyzacji i pośredniej prywatyzacji gruntów państwowych. Przez nowy model dzierżawy rozumiem zarówno zmiany regulacji prawnej klasycznej dzierżawy, jak i wprowadzenie nowej instytucji - dzierżawy z zapewnieniem dzierżawy prawa zakupu przedmiotu dzierżawy (tzw. leasing)¹⁰.

9. Szerzej na ten temat por. S. Prutis: Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolnej, (w:) Przekształcenia własnościowe w Polsce, Białystok 1996, s. 92 i n.

10. Szerzej na temat sprzedaży i dzierżawy gruntów wchodzących do Zasobu por. S. Prutis: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Komentarz i orzecznictwo SN NSA, Białystok, s. 88-120 i 138-160.

Zmiany legislacyjne z końca 1993 roku wywołały korzystne trendy zarówno w sprzedaży gruntów państwowych (znaczny wzrost sprzedaży), jak i w instytucji dzierżawy (rozwój dzierżawy, szczególnie obiektów gospodarczych na podstawie przetargu ofert pisemnych). W tej sytuacji niezrozumiała była próba modyfikacji rozwiązań prawnych w drodze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. Ustawę o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw uchwalił Sejm RP w dniu 1 sierpnia 1997 r. Przyjęta przez Sejm ustawa została przekazana Senatowi RP, który uchwałą z dnia 14 sierpnia 1997 r. zaakceptował przyjęte rozwiązania wnosząc jedynie poprawki o charakterze redakcyjnym. Uchwała Senatu została podjęta pomimo przedłożenia senackiej Komisji Rolnictwa opinii wskazującej jednoznacznie na niekonstytucyjność szeregu rozwiązań przyjętych w regulacji ustawowej¹¹. Prezydent RP odmówił podpisania tej ustawy i skierował do Sejmu wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy.

8. Proponowana (a nie doszła do skutku) nowelizacja ustawy miała charakter głębokich zmian zarówno gdy chodzi o funkcjonowanie samej Agencji (gospodarka finansowa), jak i instytucji prywatyzacyjnych (zupełnie nowym rozwiązaniem było określenie zasad udziału pracowników byłych PGR oraz zatrudnionych w strukturach gospodarczych Agencji Własności Rolnej w prywatyzacji państwowego majątku rolniczego).

Nowelizacja wprowadzała także istotne zmiany w funkcjonujących instytucjach służących prywatyzacji, a mianowicie w regulacji sprzedaży i dzierżawy gruntów państwowych. Część proponowanych rozwiązań prawnych budziła jednak zastrzeżenia i wątpliwości co do celowości i konstytucyjności ich wprowadzenia.

I tak na przykład w instytucji sprzedaży przewidywano możliwość prowadzenia przetargu ograniczonego. Zgodnie z przepisem art. 29 ust. 3b ustawy Agencja mogłaby zastrzec, że w przetargu mogą uczestniczyć wyłącznie:

- rolnicy zamierzający powiększyć gospodarstwa rodzinne, lub
- pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzający utworzyć gospodarstwa rodzinne,
- osoby spełniające warunki do objęcia programem osadnictwa rolniczego, lub

11. Stanowisko takie uzasadniłem w opinii prawnej opracowanej na zlecenie Komisji Rolnictwa Senatowi RP w sierpniu 1997 r.

- repatrianci w rozumieniu przepisów o obywatelstwie polskim, przybyli do Rzeczypospolitej Polskiej nie wcześniej niż 6 lat przed dniem przetargu, lub
- rolnicy, którzy po dniu 31 grudnia 1991 r. sprzedali - stosownie do przepisów o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - Skarbowi Państwa nieruchomość niezbędną na cele publiczne, lub
- członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne.

Propozycję wprowadzenia przetargu ograniczonego należy w pełni aprobować, ponieważ umożliwi Agencji prowadzenie sprzedaży realizującej cele polityki rolnej państwa, w szczególności kształtowanie i umacnianie gospodarstwa rodzinnego, które zgodnie z art. 23 Konstytucji - jest podstawą ustroju rolnego.

Jednocześnie wszakże nowelizacja pozbawiała dzierżawców nieruchomości państwowych ustawowego prawa pierwokupu, przysługującego dzierżawcom z mocy art. 695 § 2 kodeksu cywilnego, zastępując to ustawowe uprawnienie pierwszeństwem kupna nieruchomości (art. 29 ust. 1c ustawy). Zastąpienie prawa pierwokupu instytucją pierwszeństwa kupna jest rozwiązaniem niekorzystnym dla dzierżawców, albowiem charakter prawny pierwszeństwa nie do końca jest jasny¹². Jest to rozwiązanie niecelowe, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, iż w 1996 r. 45% gruntów sprzedanych przez Agencję sprzedano wskutek wykonania prawa pierwokupu. Unormowanie takie jest sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa. Znakomita większość dzierżaw gruntów państwowych jest zawarta na okres dłuższy niż trzy lata co powoduje, iż dzierżawcom tym z mocy art. 695 § 2 k.c. przysługuje ustawowe prawo pierwokupu. Pozbawianie dzierżawców tego prawa jest sprzeczne z zasadą ochrony praw nabytych, stanowiącą istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionej przez nie prawa.

Podobnie i w przypadku dzierżawy proponowano regulacje, które pozwalały na elastyczne prowadzenie polityki zagospodarowania Zasobu. Jednakże niektóre z proponowanych rozwiązań były zdecydowanie wadliwe. Dotyczy to w szczególności przepisów art. 39 ust. 4-7 upoważniających Agencję do wypowiedzania umów dzierżawy, także zawartych na czas oznaczony, w celu wyłączenia z dzierżawy części nieruchomości. Zrozumiały jest np. przepis upoważniający do wypowiedzenia umowy dzierżawy, ze względu na zmianę przeznaczenia dzierżawionej nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolne lub nieleśne. Postanowienia planu, mającego charakter przepisu prawa miejscowego

12. W obowiązujących przepisach omawianej ustawy mamy do czynienia z różnymi konstrukcjami instytucji pierwszeństwa - por. S. Prutis: *ju.*, s. 98-103.

mogą spowodować, iż dzierżawa powinna zostać rozwiązana. Nie można natomiast zaakceptować upoważnienia Agencji do wypowiedzania umów dzierżawy nieruchomości co najmniej 300 ha, nawet gdyby wyłączona nieruchomość służyła tworzeniu gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększaniu już istniejących gospodarstw rodzinnych (art. 6 pkt 5 ustawy). Unormowanie takie jest sprzeczne z zasadą *pacta sunt servanda* oraz zasadą ochrony praw nabytych, stanowiącymi istotne elementy zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zmiana polityki restrukturyzacyjnej prowadzonej przez Agencję w żadnym wypadku nie może stanowić podstawy do wypowiedzania obowiązujących umów.

Zastrzeżenia budziła również wprowadzana przepisem art. 39a zasada waloryzacji (podwyższania) czynszu dzierżawnego z mocy samego prawa. Zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego dopuszczalna jest waloryzacja świadczeń, zwłaszcza w ramach wieloletnich, ciągłych stosunków prawnych, jednakże klauzule waloryzacyjne winne być ustalane przez strony w drodze umowy. Podwyższanie czynszu z mocy prawa oznacza wszakże nadmierną ingerencję ustawodawcy w stosunki cywilnoprawne, prowadzącą do naruszenia zasady równości stron w tym stosunku. W konsekwencji mamy również do czynienia z naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Proponowane zmiany regulacji prawnej dotyczące dzierżawy nieruchomości państwowych były nie tylko sprzeczne z Konstytucją, ale również niecelowe. Swoista reforma rolna dzierżawy podważyć by mogła jedynie zaufanie do tej instytucji, a jest ona przecież główną formą zagospodarowania Zasobu.

Dobrze zatem się stało, że veto Prezydenta RP powstrzymało zapędy nowelizacyjne poprzedniego parlamentu. Zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu nowy Sejm nie będzie się już zajmował ustawami uchwalonymi w poprzedniej kadencji¹³.

9. Potrzeba nowelizacji ustawy nie ulega wątpliwości. Nowelizacja ta nie może jednak służyć realizacji autonomizujących się celów Agencji Własności Rolnej jako monopolistycznego podmiotu gospodarczego, lecz winna służyć potrzebom przygotowania naszego rolnictwa do integracji z Unią Europejską oraz potrzebom reformy funkcjonowania państwa, w szczególności decentralizacji jego zadań i regionalizacji struktur je realizujących.

13. Posłowie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka podczas posiedzenia 20 listopada 1997 r. podtrzymali stanowisko wyrażone w uchwale Komisji Prac Ustawodawczych z 23 listopada 1993 r., że upływ kadencji Sejmu powoduje wygaszenie procesu legislacyjnego rozpoczętego i nie dokończonego przez Sejm poprzedniej kadencji. Rzeczpospolita z dnia 22-23 listopada 1997 r.

Zapowiadana decentralizacja organizacji państwa i jego zadań stawia z całą ostrością pytanie, czy struktura Agencji jako organizacji wysoce scentralizowanej będzie adekwatna w zreformowanej, regionalnej strukturze państwa. Za utworzeniem agencji o regionalnym (wojewódzkim) zasięgu działania przemawia przede wszystkim przestrzenny, regionalny a nawet lokalny, charakter problemu, jakim jest restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego. Problem ten w poszczególnych regionach kraju ma różną rangę i powinien być rozwiązywany przy uwzględnieniu specyfiki regionu, przez decydenta regionalnego, a nie z punktu widzenia centralnego monopolisty. Utworzenie kilkunastu agencji regionalnych pozwoli także na porównanie efektów ich działalności. Obecne oceny działalności Agencji, w braku jakichkolwiek konkurentów, są jedynie postulatami adresowanymi do monopolisty.

Jeszcze większe znaczenie ma przygotowanie naszego rolnictwa do integracji z Unią Europejską. Z tego punktu widzenia, prywatyzacja gruntów państwowych wymaga uruchomienia instrumentów organizacyjno-prawnych radykalnie przyspieszających ten proces. Głównym celem prywatyzacji nie może być maksymalizacja dochodów Agencji uzyskiwanych z tego tytułu, lecz znalezienie, pozyskanie właściciela, gwarantującego trwałe zagospodarowanie gruntów. Wśród takich instrumentów wskazać można m.in. na:

- propozycję uwłaszczenia, w drodze ustawowej, dzierżawców gruntów państwowych; (proponowane przez A. Stelmachowskiego uwłaszczenie winno dotyczyć tylko gospodarki o charakterze rodzinnym i o obszarze nie przekraczającym 100 ha¹⁴);
- potrzebę modyfikacji trybu sprzedaży gruntów państwowych, poprzez szerokie wprowadzenie przetargów ograniczonych, a także wprowadzenie formy nieodpłatnego rozporządzenia nieruchomością, w szczególności na rzecz repatriantów w rozumieniu przepisów o obywatelstwie polskim;
- zapewnienie realnego wsparcia kredytowego dla rolników - nabywców państwowych gruntów rolnych.

Postulat przyspieszenia prywatyzacji odnieść należy także do jednostek gospodarczych funkcjonujących w ramach organizacyjnych Agencji, a w szczególności do jednoosobowych spółek Agencji.

14. Por. opracowanie A. Stelmachowskiego zamieszczone w niniejszej pracy.

GOSPODAROWANIE GRUNTAMI ROLNYMI I LEŚNYMI STANOWIĄCYMI WŁASNOŚĆ GMIN

I. Jedną z oznak przemian ustrojowych, jakie zaszły w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku, była zasadnicza zmiana reguł rządzących gospodarowaniem¹ gruntami stanowiącymi własność Państwa (Skarbu Państwa), objętych jednolitym funduszem własności państwowej. Zasada jednolitej własności państwowej została wzruszona już z początkiem 1989 r. Ustawą z dnia 31.01.1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 3, poz. 11) zmieniono treść art. 128 k.c., który stanowił normatywną podstawę wymienionej zasady². Według zmienionej treści tego artykułu, która zaczęła obowiązywać od 1.02.1989 r., ogólnonarodowa własność państwowa mogła przysługiwać Skarbowi Państwa lub innym państwowym osobom prawnym. Wzruszenie zasady jednolitego funduszu państwowego nie działało wstecz, lecz jedynie w odniesieniu do majątku nabytego przez państwowe osoby prawne po 31.01.1989 r., co potwierdził ustawodawca w art. 3 ustawy z dnia 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 373, ost. zm. Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 33). Majątek nabyty przez te osoby przed wejściem w życie ustawy z dnia 31.01.1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny nadal stanowił własność Skarbu Państwa i nadal pozostawał w zarządzie państwowych osób prawnych. Brak konsekwencji przy znoszeniu zasady jedności państwowej sprawił, że pojawiła się konieczność uregulowania stanu prawnego majątku Skarbu Państwa będącego nadal w zarządzie państwowych osób prawnych. Ustawodawca uczynił to w wymienionej już wyżej ustawie z dnia 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W ustawie zmieniającej nie tylko uregulowano stan prawny nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a będących w zarządzie państwowych osób prawnych, ale także **zmieniono reguły gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy, objętymi działaniem ustawy**

1. Zwroty gospodarka gruntami czy gospodarowanie gruntami mają specyficzne znaczenie. Nie chodzi tutaj o ich dosłowne znaczenie, lecz w istocie o dysponowanie gruntami.

2. Art. 128 został uchylony przez ustawę z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości³. Stosowanie reguł przewidzianych w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (zwana dalej w skrócie u.g.g.) rozszerzono wobec nieruchomości stanowiących własność gmin, jako że samorząd terytorialny został przywrócony z dniem 27.05.1990 r., a więc przed uchwaleniem ustawy zmieniającej z dnia 29.09.1990 r. Z reaktywowaniem samorządu terytorialnego wiązało się przywrócenie istniejącej do roku 1950 kategorii mienia publicznego, a mianowicie mienia komunalnego⁴. Zachodziła zatem potrzeba - z uwagi na szczególnie charakter mienia komunalnego - uregulowania gospodarki gruntami stanowiącymi własność gminy. Zmieniona ustawą z dnia 29.09.1990 r. u.g.g. nie obejmuje jednak - gdy idzie o gospodarkę gruntami - wszystkich nieruchomości stanowiących własność gminy. Art. 1 ust. 1 pkt 1 tej ustawy stanowi bowiem, że ustawa określa zasady gospodarowania **gruntami zabudowanymi i gruntami przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy**. Co więcej, u.g.g. traktuje wyjątkowo grunty zabudowane, wchodzące w skład gospodarstw rolnych oraz związanych z państwowym gospodarstwem leśnym i położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej lub leśnej. Zostały one wyłączone spod działania u.g.g. (art. 1 ust. 2 u.g.g.).

Przewidziane w u.g.g. zasady gospodarowania nieruchomościami nie dotyczą zatem gruntów przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na **inne cele niż cele zabudowy**. W rozumieniu u.g.g. zabudowę stanowią budowle i urządzenia służące do funkcjonowania miast i wsi oraz inne budowle i urządzenia o znaczeniu krajowym lub regionalnym (art. 1 ust. 1 pkt 1 *in fine* u.g.g.). Z uwagi na szerokie rozumienie na gruncie u.g.g. zabudowy poza działaniem ustawy⁵ znalazły się przede wszystkim niezabudowane grunty przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej lub leśnej⁶.

3. W dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 29.09.1990 r. obowiązywał tekst jednolity ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości opublikowany w Dz.U. z 1987 r. Nr 14, poz. 74 ze zmianami wynikającymi z Dz.U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154, z 1990 r. Nr 14, poz. 90, Nr 34, poz. 198 i Nr 43, poz. 253).

4. Ustawa z dnia 5.05.1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ost. zm. Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43).

5. Sformułowanie to jest ścisłe przy założeniu, że ma się na uwadze określone w u.g.g. zasady gospodarowania gruntami. Zakres stosowania przepisów u.g.g. jest bowiem zmienny w zależności od instytucji uregulowanej w ustawie. I tak uregulowana w u.g.g. instytucja wywłaszczenia może dotknąć każdej nieruchomości, nie wyłączając nieruchomości, w stosunku do której nie będą stosowane zasady gospodarki gruntami przewidziane w u.g.g.

6. Zob. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce*, Warszawa 1994, s. 270, G. Bieniek, (w:) *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1996, s. 131.

W praktyce można spotkać się z gruntami, które nie są przeznaczone ani na cele zabudowy, ani wyłącznie na cele gospodarki rolnej lub leśnej⁷. Do nich nie będą również stosowane zasady gospodarowania gruntami przewidziane w u.g.g. Zabudowane grunty są objęte działaniem u.g.g., chyba że chodzi o grunty zabudowane wchodzące w skład gospodarstw rolnych oraz związanych z państwowym gospodarstwem leśnym i położonych na obszarach przeznaczony wyłącznie na cele gospodarki rolnej lub leśnej. Natomiast grunty przeznaczone na cele gospodarki rolnej lub leśnej z możliwością zabudowy, nawet jeśli zabudowa miałaby się ograniczać do wzniesienia obiektów służących gospodarce rolnej lub leśnej, podlegają, moim zdaniem, zasadom gospodarowania gruntami przewidzianym w u.g.g.

Gruntów przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej lub leśnej nie należy utożsamiać z nieruchomościami rolnymi czy leśnymi. Nieruchomością rolną może być bowiem także nieruchomość przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy, jeżeli tylko jest lub może być, mimo nierolniczego przeznaczenia, nadal wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej, rybnej (art. 46¹ k.c.). Nieruchomość rolna traci swój charakter nie z chwilą jej przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze, lecz - jak należy przyjąć - dopiero z chwilą jej faktycznego wyłączenia, zgodnie z ustawą z dnia 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78, ost. zm. z 1997 r. Nr 80, poz. 505), z produkcji rolniczej. Analogicznie nieruchomość stanowiąca las w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444, ost. zm. z 1996 r. Nr 91, poz. 409) może być przeznaczona na cele zabudowy. Utrata charakteru leśnego nieruchomości następuje z chwilą jej wyłączenia z produkcji leśnej. Oznacza to, że o zakresie stosowania zasad gospodarowania gruntami przewidzianymi w u.g.g. nie przesądza charakter gruntu, lecz jego przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego. Innymi słowy, rozróżnienie nieruchomości na nieruchomości rolne (leśne) i inne nie ma znaczenia z punktu widzenia stosowania zasad gospodarowania gruntami przewidzianymi w u.g.g. Zasady gospodarowania określone w u.g.g. odnoszą się zatem także do nieruchomości rolnych lub leśnych, jeżeli tylko nieruchomości te zostały przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 *in fine* u.g.g., natomiast zasady te nie dotyczą nieruchomości rolnych lub leśnych przeznaczonych na inny cel niż na cele zabu-

7. Przykładowo SN uznał, że grunty przeznaczone w planie miejscowym na pozyskiwanie minerałów budowlanych (żwiru i piasku) nie podlegają przepisom u.g.g. (uchw. SN z dnia 11.10.1990 r., III ARN 13/90, Rzeczpospolita nr 182 z 6.08. 1991 r.).

dowy, a przede wszystkim przeznaczone wyłącznie na cele gospodarki rolnej lub leśnej. W związku z tym nasuwa się pytanie, jakimi regułami gmina jest związana w przypadku gospodarowania nieruchomościami rolnymi lub leśnymi nie objętymi działaniem u.g.g.

Określone w u.g.g. zasady gospodarowania gruntami odnoszą się do nieruchomości, objętych działaniem u.g.g., stanowiących własność zarówno Skarbu Państwa, jak i gmin. Na tym kończy się wspólność regulacji dotyczącej gospodarki gruntami Skarbu Państwa i gmin. Następna w kolejności, po zmianie w u.g.g. reguł gospodarki gruntami i rozszerzeniu ich stosowania wobec gruntów stanowiących własność gmin, ustawa z dnia 28.09.1991 r. o lasach traktuje w sposób szczególny tylko lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, natomiast lasy stanowiące własność gmin są traktowane na równi z lasami stanowiącymi własność innych podmiotów, czyli tak jak własność prywatna. Trzecia w kolejności ustawa z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. z 1995 r. Dz.U. Nr 57, poz. 299, ost. zm. z 1996 r. Nr 156, poz. 775) nie odnosi się, jak wskazuje na to już jej tytuł, do nieruchomości rolnych stanowiących własność gmin. Przegląd tych podstawowych aktów prawnych dotyczących gospodarki gruntami pozwala zauważyć, że w przeciwieństwie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa nie wszystkie rodzaje nieruchomości stanowiących własność gmin zostały poddane szczególnym zasadom gospodarki wynikającym z publicznego charakteru własności komunalnej. Chodzi tu o nieruchomości rolne i leśne przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej i leśnej (zwane dalej nieruchomościami rolnymi lub leśnymi). Oznacza to, że gospodarowanie (rozumiane w istocie jako dysponowanie) tymi nieruchomościami podlega przepisom ogólnym, zwłaszcza regulującym ustroj gmin, tj. ustawie z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74, ost. zm. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, zwaną dalej ust. sam), oraz regulującym poszczególne formy dysponowania gruntami, czyli w szczególności przepisom k.c.

II. Natura jednostki organizacyjnej, jaką jest gmina, jej funkcje, zakres działania i zadania sprawiają, że w odniesieniu do gmin ogólne regulacje prawne rządzące funkcjonowaniem osób prawnych wymagały modyfikacji. Podstawową normą, potwierdzającą wynikające z posiadanej przez gminy osobowości prawnej uprawnienia do decydowania o sposobach wykorzystywania majątku gminnego, jest art. 45 ust. sam. Stanowi on, że podmioty mienia komunalnego (a więc i gmina) samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa, z zastrzeżeniem przepisu ust. 2. Zgodnie z zastrzeżonym ustępem uchwały organów gminy dotyczące: 1) zmiany przeznaczenia oraz zbycia nieruchomości

służącej do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokojenia potrzeb publicznych, 2) zmiany przeznaczenia oraz zbycia przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną i przyrodniczą, 3) zbycia w trybie nieodpłatnym innych składników mienia komunalnego wymagają zgody sejmiku samorządowego, jeżeli wojewoda zgłosi sprzeciw wobec uchwały. Co do zasady gospodarowanie majątkiem gminy należy do jej zarządu (art. 30 ust. 2 pkt 3 ust. sam.). W niektórych sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu decyzje zostały zastrzeżone do wyłącznej właściwości rady gminy. Wśród tych spraw są sprawy dotyczące określania zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ust. sam.). Z przytoczonego przepisu wynika, że zakres kompetencji rady gminy w sprawach związanych z czynnościami wymienionymi w tym przepisie zależy od samej rady. Może ona bowiem, nie ustalając zasad nabycia i zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata lub znosząc już uchwalone zasady, zatrzymać lub przywrócić obowiązek uzyskiwania swojej zgody na każdą z wymienionych czynności. Uchwalone przez radę gminy zasady mogą dotyczyć tylko niektórych rodzajów czynności czy gruntów. W takim wypadku w uchwale winno się wyraźnie wskazać, jakie czynności i w odniesieniu do jakich nieruchomości wymagają nadal zgody rady gminy. Brak tego rodzaju postanowienia należałoby, w moim przekonaniu, traktować jako przyznanie zarządowi gminy swobody w dokonywaniu czynności nie wyłączonych w uchwale. Podjęcie uchwały określającej zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy ma istotne znaczenie z punktu widzenia ważności czynności prawnych dotyczących spraw wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ust. sam. Zwalnia ona bowiem od obowiązku uzyskiwania zgody rady na dokonywanie czynności, chyba że chodziłoby o czynność, w stosunku do której rada wyraźnie zachowała kompetencje w sprawie jej dokonania. Brak wzmianki w umowie dotyczącej czynności wymienionej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ust. sam. o istnieniu tego rodzaju uchwały nie wpływa na ważność umowy. Osoby sporządzające umowy dotyczące gospodarki gruntami stanowiącymi własność gminy, a zwłaszcza notariusz, winny zamieszczać w umowie oświadczenie przedstawicieli gminy potwierdzające brak obowiązku uzyskania zgody rady z powodu podjęcia przez nią uchwały określającej zasady gospodarki gruntami gminnymi. Brak zgody rady gminy i brak uchwały określającej zasady nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata sprawia, że czynność prawna dotycząca wymienionych jest nieważna.

Z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ust. sam. wynika *a contrario*, że czynności nie wymienione w tym postanowieniu nie wymagają zgody rady gminy, chyba że przepisy szczególne stanowiłyby co innego. Co więcej, do ważności czynności prawnej dotyczącej gospodarki gruntami, ale nie objętej art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ust. sam. nie jest konieczna - co do zasady - nawet uchwała zarządu gminy. Nie ma przeszkód, by rada gminy uchwaliła zasady gospodarki gruntami wycho- dzące poza czynności wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ust. sam., a nawet zastrzegła obowiązek uzyskiwania zgody rady na dokonanie przez zarząd gminy określonych czynności. Tego rodzaju zastrzeżenie jednak nie wpływa na ważność czynności prawnej. Jego źródłem nie jest bowiem ustawa, lecz uchwała rady. Oznacza to, że zastrzeżony obowiązek dotyczy stosunków wewnętrznych zachodzą- cych między radą gminy a jej zarządem.

Relacja między postanowieniami art. 45 ust. 2 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ust. sam. nie jest czytelna. Wprawdzie nie ma ona większego znaczenia z punktu wi- dzenia obrotu gruntami rolnymi czy leśnymi stanowiącymi własność gminy, nie- mniej może się zdarzyć, że przypadek zbycia nieruchomości rolnej lub leśnej jest objęty także przepisem art. 45 ust. 2 ust. sam. Otóż w takiej sytuacji może dojść do tego, że z jednej strony - z uwagi na brzmienie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ust. sam. - nie jest wymagana zgoda rady gminy, z drugiej zaś strony art. 45 ust. 2 ust. sam. nakazywał będzie przedstawienie uchwały organu gminy w sprawie zby- cia nieruchomości właściwemu wojewodzie w celu jej akceptacji, a w razie jego sprzeciwu - sejmikowi samorządowemu w celu akceptacji przez sejmik. Kwestię tę można rozstrzygnąć następująco: Wojewodzie, a w razie potrzeby sejmikowi samorządowemu, należy przedstawić uchwałę zarządu gminy w sprawie zbycia nieruchomości, o którym mowa w art. 45 ust. 2 ust. sam., a w umowie uczynić wzmiankę o zachowaniu wymogów przewidzianych w wymienionym przepisie. Za takim rozwiązaniem przemawiają wnioski wypływające z faktu nowelizacji art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 45 ust. 2 ust. sam. i w tej samej ustawie. Otóż pierwotnie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ust. sam. nie przewidywał możliwości wy- łączenia obowiązku uzyskiwania zgody rady gminy przez określenie zasad naby- cia i zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata. Wówczas każda tego rodzaju czynność wy- magała zgody rady gminy. Obecne brzmienie tego postanowienia, pozwalające na uchwalenie zasad, ustalono w ustawie z dnia 6.11.1992 r. o zmianie ustawy o sa- morządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 100, poz. 499). W tej samej ustawie znoweli- zowano art. 45 ust. 2 ust. sam. W pierwotnej wersji przepis ten mówił o przed- stawianiu do akceptacji uchwał **rady** gminy, co korespondowało z przewidzianym w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ust. sam. obowiązkiem uzyskiwania w każdym wy- padku zgody rady gminy między innymi na zbycie nieruchomości. Po nowelizacji art. 45 ust. 2 ust. sam. mówi o przedstawianiu wojewodzie, a w razie potrzeby

sejmikowi samorządowemu uchwał **organów** gminy. Tak więc, przewidziana w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ust. sam. możliwość wyłączenia obowiązku uzyskiwania zgody rady gminy na dokonanie oznaczonych czynności, a w konsekwencji możliwość wyłączenia udziału rady w dokonywaniu każdej czynności pociągnęła za sobą zmianę art. 45 ust. 2 ust. sam. w celu dostosowania jego treści do zmienionej treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ust. sam. Oczywiście nie ma przeszkód, by rada gminy wypowiedziała się w sprawie określonej w art. 45 ust. 2 ust. sam., mimo iż nie zachodzi obowiązek podjęcia przez nią uchwały. W takim wypadku uchwałę rady gminy, a nie uchwałę zarządu gminy, należałoby przesłać wojewodzie, a w razie potrzeby sejmikowi samorządowemu.

III. Brak przepisów szczególnych dotyczących gospodarki nieruchomościami rolnymi lub leśnymi stanowiącymi własność gminy sprawia, że z jednej strony gmina ma większą swobodę w gospodarowaniu tymi nieruchomościami, z drugiej zaś strony brak ten może nie pozwalać gminie na korzystanie ze szczególnych form gospodarowania, przewidywanych w przepisach szczególnych, a odnoszących się do innych nieruchomości, np. nieodpłatnego przekazywania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (por. art. 4 ust. 2 u.g.g.). Od gminy zależy, w jaki sposób gmina wykorzysta tę swobodę. Już z samego faktu bycia właścicielem wynika uprawnienie umożliwiające gminie określanie zasad gospodarki nieruchomościami rolnymi lub leśnymi. Uchwały takie mają charakter aktów kierownictwa wewnętrznego, adresowanych do pozostałych organów gminy i pracowników jej jednostek. Tylko uchwały dotyczące sfery prawa administracyjnego (publicznego) rada gminy może podejmować na podstawie wyraźnego ustawowego upoważnienia⁸. Uchwały w sprawie zasad gospodarki nieruchomościami gminy nie mogą być tylko sprzeczne z ogólnymi przepisami dotyczącymi gospodarki (dysponowania) gruntami. Mogą być one natomiast sprzeczne ze szczególnymi zasadami gospodarowania dotyczącymi innych nieruchomości, np. przewidzianymi w u.g.g. Jednakże nic nie stoi na przeszkodzie, by przepisy określające reguły gospodarowania innymi nieruchomościami stanowiły dla rady gminy wzorzec przy tworzeniu gminnych regulacji w sprawie gospodarowania nieruchomościami rolnymi lub leśnymi. Innymi słowy, regulacja taka może przypominać w wielu punktach rozwiązania przewidziane w u.g.g. i to w daleko większym stopniu niż to może się wydawać. Rada gminy może bowiem sięgnąć do wszelkich konstrukcji prawnych, jeżeli tylko zostaną one wykorzystane zgodnie z powszechnie obowiązującymi

8. Tak A. Agopszowicz, Wynajem komunalnych lokali użytkowych - sprawa publiczna czy prywatna, Sam. Ter. 1993 nr 5, s. 29, zob. także S. Piątek, Przepisy gminne o zasadach zarządu miastem gminnym, Sam. Ter. 1992 nr 1-2, s. 19, M. Szewczyk i K. Ziemiński, Prawo miejscowe a przepisy gminne, RPEiS 1992 nr 1, s.71.

przepisami. Twierdzenie to, niezbyt jasne, można wyjaśnić przy pomocy paru przykładów.

Pierwszy przykład wiąże się z instytucją zarządu sprawowanego w odniesieniu do własności gminnej przez komunalne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Tego rodzaju zarząd wyjaśnia relacje między właścicielem gruntu (tutaj gminą) a komunalną jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej oraz zarazem relacje między gminą i tą jednostką a osobami trzecimi. Zasady odnoszące się do tego zarządu i tryb jego powstawania, zmiany i ustania uregulowano jedynie w odniesieniu do nieruchomości objętych działaniem u.g.g. (art. 33 - 45 u.g.g.). Przepisy te, chociaż odnoszą się do większości nieruchomości stanowiących własność gminy, nie mają charakteru uniwersalnego w tym znaczeniu, że można je stosować do wszystkich gminnych nieruchomości. Mimo to można je w zasadzie przenieść do uchwały regulującej gospodarowanie nieruchomościami rolnymi lub leśnymi. Co więcej, można w niej postanowić, że o oddaniu nieruchomości rolnej lub leśnej w zarząd będzie rozstrzygał np. zarząd gminy w postępowaniu, w którym stosowane będą reguły k.p.a., czyli w trybie, jaki stosuje w wypadku orzekania o zarządzie w odniesieniu do nieruchomości objętych działaniem u.g.g. Sprawy dotyczące zarządu na nieruchomościach rolnych lub leśnych nie byłyby jednak indywidualnymi sprawami w rozumieniu k.p.a., rozstrzygnięcia kończące te sprawy nie byłyby zaś decyzjami administracyjnymi, a postępowania zakończone tymi rozstrzygnięciami, mimo iż w ramach tych postępowań przestrzegano by wymogi przewidziane w k.p.a., nie można byłoby uważać za postępowania administracyjne. O traktowaniu sprawy jako indywidualnej sprawy administracyjnej, która może być przedmiotem postępowania administracyjnego kończącego się decyzją w rozumieniu k.p.a., przesądzają przepisy rangi ustawowej lub aktów wykonawczych wydanych na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego⁹. Powielenie w uchwale rady gminy określającej zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi lub leśnymi trybu dotyczącego powstawania, zmiany i ustanawiania zarządu nie pozwalałoby jedynie na korzystanie ze środków zaskarżania decyzji przewidzianych w k.p.a. i poza tym kodeksem. Niemniej, nie byłoby przeszkód, by w takiej uchwale przewidziano wewnątrzgminne postępowanie odwoławcze na wypadek kwestionowania decyzji zarządu gminy w sprawie zarządu na nieruchomościach rolnych lub leśnych. Do przeniesienia nie nadają się zatem przepisy u.g.g. czy też innych ustaw określające kompetencje innych organów niż organy gminy. Sięgnięcie przez radę gminy po wzorce z u.g.g. dotyczące instytucji zarządu nie wyklucza jednak pytania, jakim mianem winno się określać sytuację prawną komunalnej jednostki organizacyjnej nie

9. Zob. R. Orzechowski, (w:) Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, Warszawa 1989, s. 17, wyrok NSA z dnia 20.07.1981 r., SA 805/81, ONSA 1981/2/70.

posiadającej osobowości prawnej wobec posiadanej nieruchomości rolnej lub leśnej. Powielenie w uchwale przepisów zawartych w u.g.g. dotyczących instytucji zarządu nie czyni zarządu na nieruchomościach rolnym lub leśnym zarządem w rozumieniu u.g.g. Niemniej, z uwagi na wewnętrzny charakter powiązań zachodzących między gminą a jej jednostkami nie mającymi osobowości prawnej, z uwagi na powszechność terminu zarząd wypada poprzestać na tym terminie. Posługiwanie się tym samym zwrotem nie sprawi jednak, że do zarządu na nieruchomości rolnej lub leśnej będą stosowane przepisy u.g.g. Stosowane bowiem będą postanowienia uchwały, nawet jeśli odpowiadają rozwiązaniom przyjętym w u.g.g. Praktyczna różnica między stosowaniem przez zarząd gminy tak samo brzmiących przepisów u.g.g. dotyczących zarządu na nieruchomościach i przepisów uchwały rady gminy dotyczących zarządu na nieruchomościach rolnych lub leśnych sprowadza się do tego, że w drugim przypadku decyzje zarządu gminy w sprawie zarządu nie mogą być zaskarżane przy wykorzystaniu środków odwoławczych przewidzianych w k.p.a. lub innych ustawach, że mimo ewentualnej sprzeczności z postanowieniami uchwały są one skuteczne wobec zarządcy (jednostki komunalnej nie posiadającej osobowości prawnej), że zarząd gminy może modyfikować postanowienia uchwały, jeżeli tylko dostrzeże racje, które przekonają radę do dokonanej modyfikacji. Te różnice wynikają stąd, że uchwała rady gminy ustalająca zasady oddawania w zarząd nieruchomości rolnych lub leśnych nie jest aktem prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym, lecz - jak już była o tym mowa - aktem kierownictwa wewnętrznego, a więc aktem odnoszącym się do relacji między radą gminy a jej zarządem. Oczywiście nie można wykluczyć, że w danej gminie w ogóle nie będzie gminnej regulacji w sprawie zarządu na nieruchomościach rolnych lub leśnych stanowiących własność gminy. W takim przypadku zarząd gminy, nie będąc skrępowany stanowiskiem rady, sam rozstrzyga w sprawach zarządu na nieruchomościach rolnych lub leśnych, kierując się zasadami prawidłowej gospodarki.

Drugi przykład wiąże się z prawem pierwokupu. Jak wiadomo, u.g.g. przyznaje gminie w określonych wypadkach prawo pierwokupu nieruchomości nabytych uprzednio od Skarbu Państwa lub gminy (art. 76 u.g.g.). Jest to ustawowe prawo pierwokupu, a więc przysługuje gminie niezależnie od woli gminy i osób, których to prawo dotyczy. Zarząd gminy decyduje jedynie o możliwości korzystania w konkretnym przypadku z ustawowego prawa pierwokupu. Nie można wykluczyć, że w uchwale określającej zasady gospodarowania gminnymi nieruchomościami rolnymi lub leśnymi rada gminy wprowadzi instytucję prawa pierwokupu, ustalając przypadki, w których prawo to winno przysługiwać gminie. Uchwała ta nie będzie jednak źródłem prawa pierwokupu, nie będzie go tworzyć. Jest ona bowiem adresowana do zarządu gminy wykonującego uchwały rady, a zarząd gminy jako organ wykonujący uchwały rady i gospodarujący majątkiem

nieruchomym gminy winien zadbać o to, by takie prawo powstało. Oznacza to, że w umowach, na podstawie których dochodzi do zbycia gminnych nieruchomości rolnych lub leśnych winno być zamieszczone postanowienie o ustanowieniu prawa pierwokupu na rzecz gminy. Będzie to zatem umowne prawo pierwokupu, jego źródłem będzie bowiem umowa, a nie ustawa czy uchwała wydana na podstawie upoważnienia ustawowego zezwalającego radzie gminy na ustanowienie prawa pierwokupu.

Ostatni przykład dotyczy użytkowania wieczystego. Jest to podstawowa forma dysponowania przez gminę gruntami objętymi działaniem u.g.g. Jest to instytucja szczególna w tym znaczeniu, że w użytkowanie wieczyste mogą być oddane wprawdzie tylko grunty Skarbu Państwa lub gminy, ale nie wszystkie. O tym, jakie grunty mogą być przedmiotem użytkowania wieczystego, przesądza ustawodawca. W konsekwencji rada gminy nie mogłaby, podejmując uchwałę adresowaną do zarządu gminy, rozszerzyć stosowania instytucji użytkowania wieczystego w odniesieniu do gruntów, które zgodnie z przepisami rangi ustawowej nie mogłyby być oddawane przez nią w użytkowanie wieczyste. Tego rodzaju uchwała nie byłaby wykonywalna. Umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu, który nie może być przedmiotem użytkowania wieczystego, byłaby - jako sprzeczna z prawem - nieważna (art. 58 k.c.). Powyższe uwagi nie mają większego znaczenia, jeżeli gmina mogłaby oddawać w użytkowanie wieczyste wszystkie grunty stanowiące jej własność niezależnie od ich przeznaczenia określonego w planie zagospodarowania przestrzennego i od sposobu ich użytkowania. Ale czy tak jest? Podstawowym przepisem decydującym o zakresie korzystania z prawa użytkowania wieczystego jest art. 232 k.c. Z przepisu tego wynika, że w przeciwieństwie do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa **wszystkie grunty należące do gminy** mogą być oddane w użytkowanie wieczyste. Różny jest jednak reżim prawny użytkowania wieczystego w zależności od tego, czy przedmiotem użytkowania jest grunt objęty działaniem u.g.g., czy też nie. W pierwszym wypadku reżim ten wyznaczają przepisy k.c. (art. 232-243 k.c.) i przepisy u.g.g., natomiast w drugim tylko przepisy k.c. Jednakże dopuszczalność oddawania przez gminę w użytkowanie wieczyste nieruchomości rolnych lub leśnych stwarza możliwość poszerzenia przez radę gminy regulacji odnoszących się do użytkowania wieczystego gminnych nieruchomości rolnych lub leśnych o rozwiązania przewidziane w przepisach szczególnych dotyczących użytkowania wieczystego, zwłaszcza w u.g.g. Rozszerzenie to nie może polegać na automatycznym i dosłownym powieleniu w uchwale rady gminy postanowień np. u.g.g., lecz ich przeniesieniu, o ile na to pozwalają ogólne konstrukcje prawne. Tezę tę można zilustrować przykładem. Otóż art. 27 ust. 1 u.g.g. stanowi, że jeżeli umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie stanowi inaczej, oddawana w użytkowanie wieczyste nieruchomość jest wolna od wszelkich długów i ciężarów oraz że umowa ta nie

może znieść służebności niezbędnej do korzystania z gruntu, z którym służebność jest związana. Postanowienie to powtórzone w uchwale regulującej zasady oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości rolnych lub leśnych nie będzie wywoływać takich skutków, jakie wywołuje art. 27 ust. 1 u.g.g. Przepis ustawy znosi bowiem z mocy prawa wszelkie długi i ciężary, nawet przysługujące osobom trzecim, za wyjątkiem niezbędnych służebności, jeżeli tylko co innego nie wynika z umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Tymczasem ciężary i długi ciążące na nieruchomości rolnej lub leśnej oddawanej w użytkowanie wieczyste przez gminę będą mogły być zniesione, o ile w umowie znajdą odpowiednie postanowienia w sprawie ich zniesienia, z zastrzeżeniem, iż postanowienia te dotyczą długów i ciężarów przysługujących gminie. Długi i ciężary przysługujące osobom trzecim mogłyby być zniesione tylko z woli tych osób, a zarząd gminy mógłby, co najwyżej, podjąć z nimi rozmowy w celu skłonienia ich do rezygnacji z przysługujących im praw na nieruchomości rolnej lub leśnej oddawanej w użytkowanie wieczyste. Oznacza to, że przeniesienie art. 27 ust. 1 u.g.g. do uchwały rady gminy ustalającej zasady oddawania gruntów rolnych lub leśnych w użytkowanie wieczyste może polegać na zamieszczeniu w uchwale postanowienia obligującego zarząd gminy do znoszenia długów i ciężarów obciążających nieruchomości rolne lub leśne oddawane w użytkowanie wieczyste, a w konsekwencji do zamieszczania w umowach o oddanie odpowiednich postanowień. Podobnie można wykorzystać przepisy u.g.g. dotyczące opłat rocznych z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, zwłaszcza że k.c. mówi tylko o ciążącym na użytkowniku wieczystym obowiązku uiszczania opłat rocznych (art. 238 k.c.).

IV. W obowiązującym systemie prawnym istnieje luka polegająca na braku przepisów rangi ustawowej regulujących gospodarowanie nieruchomościami nie objętymi działaniem u.g.g. stanowiącymi własność gminy, w tym także nieruchomościami rolnymi lub leśnymi. Lukę tę wprawdzie można - jak wynika z powyższych uwag - w znacznym stopniu wypełnić przez tworzenie gminnych regulacji dotyczących gospodarowania wymienionymi nieruchomościami, ale jest to zadanie dość trudne, wymagające dobrej znajomości prawa i zasad tworzenia przepisów. Taki stan rzeczy daje gminom dużą swobodę w gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi lub leśnymi. Swoboda ta stwarza niebezpieczeństwo ogromnego zróżnicowania reguł dotyczących gospodarowania nieruchomościami rolnymi lub leśnymi w poszczególnych gminach. Już niedługo, bo od 1.01.1998 r. ten stan rzeczy ulegnie zmianie. W sierpniu 1997 r. Sejm RP rozpatrzył poprawki Senatu RP do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przyjęcie tej ustawy skłania do pytania, na ile zmienia się ustawowa regulacja w sprawie gospodarowania nieruchomościami rolnymi lub leśnymi stanowiącymi własność gminy, dotychczas nie objętymi działaniem u.g.g. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieru-

chomościami (powoływana dalej jako u.g.n.) opublikowana została w Dzienniku Ustaw nr 115.

V. O zakresie przedmiotowym u.g.n. ma rozstrzygać jej art. 1. Stanowi on, że ustawa określa zasady 1) gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność gminy, 2) podziału nieruchomości, 3) scalania i podziału nieruchomości, 4) pierwokupu nieruchomości, 5) wywłaszczenia nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, 6) udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, 7) wyceny nieruchomości i 8) działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami. U.g.n. ma nie naruszać jednak - jak stanowi art. 2 ustawy - innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności: 1) ustawy z dnia 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn. z 1996 r. Dz.U. Nr 54, poz. 245), 2) ustawy z dnia 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jedn. z 1989 r. Dz.U. Nr 58, poz. 349, ost. zm. z 1994 r. Nr 127, poz. 627 oraz zm. wyn. z 1995 r. Nr 141, poz. 692), 3) ustawy z dnia 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444, ost. zm. z 1996 r. Nr 91, poz. 409), 4) ustawy z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. z 1995 r. Dz.U. Nr 57, poz. 299, ost. zm. z 1996 r. Nr 156, poz. 775) i 5) ustawy z dnia 27.10.1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. Nr 127, poz. 627, ost. zm. z 1996 r. Nr 156, poz. 775). Z przepisów tych wynika, że **nieruchomości rolne i leśne stanowiące własność gminy**, niezależnie od ich przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego, **zostaną** - co do zasady - **objęte zakresem działania u.g.n.** Wniosek ten potwierdza art. 10 ustawy rozpoczynający dział II ustawy zawierający przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy. Zgodnie z tym artykułem przepisy wymienionego działu stosować się będzie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, z wyłączeniem nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, chyba że przepisy dotyczące tym Zasobem stanowią inaczej. Wyłączenie ogranicza się zatem tylko do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa i to należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wymowę wniosku wpływającego z przedstawionego wyłączenia wzmacnia spostrzeżenie, że ustawodawca w istocie nie musi zamieszczać tego wyłączenia, choćby ze względu na to, iż w art.10 ustawy wykluczono wątpliwości co do naruszenia przez u.g.n. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁰. Jeżeli zatem zamiarem ustawodawcy byłoby ograniczenie zasad gospodarowania do nierucho-

10. Może zastanawiać fakt, że nie wyłączono, na tej samej zasadzie, co gruntów należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa podlegających ustawie o lasach.

mości zabudowanych i przeznaczonych pod zabudowę, musiałyby to znaleźć wyraz *expressis verbis* w ustawie, skoro nawet przewidziano wyraźne wyłączenie gruntów należących do Zasobu, chociaż nie było to - z uwagi na treść art. 2 pkt 4 ustawy - już konieczne. Kolejne przepisy ustawy utwierdzają w przekonaniu, że instytucje uregulowane w u.g.n. dotyczyć będą wszystkich nieruchomości, chyba że w odniesieniu do niektórych z nich wyłączono *expressis verbis* oznaczone nieruchomości. Stosowanie metody wyłączenia w celu określenia zakresu działania poszczególnych instytucji uregulowanych w danej ustawie jest charakterystyczne dla sytuacji, w której dąży się do zawężania zbioru. Elementy, które wyłącza się z danych zbiorów, świadczą o zakresie zbiorów, które nie zostały zawężone.

I tak art. 92 ustawy określający zakres stosowania instytucji podziału nieruchomości stanowi, że przepisów niniejszego rozdziału (tj. rozdziału zatytułowanego Podziały nieruchomości) nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg. Z przepisu tego wynika, że ustawodawca nie zamierza wyłączyć nawet wszystkich nieruchomości rolnych lub leśnych. Zawężenie wyłączenia wynika nie tylko z zastrzeżenia zamieszczonego w przytoczonym przepisie, ale także z faktu, że instytucja podziału ma dotyczyć także gruntów, w tym także rolnych lub leśnych, nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 93 ust. 1 i 94 ustawy). A takie sytuacje mogą się pojawiać zwłaszcza po 31.12.1999 r., kiedy plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone na podstawie ustawy z dnia 12.07.1984 r. o planowaniu przestrzennym (tekst jedn. z 1989 r. Dz.U. Nr 17, poz. 99, ost. zm. z 1993 r. Nr 47, poz. 212) przestaną obowiązywać z mocy prawa (art. 67 ustawy z dnia 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym - Dz.U. Nr 89, poz. 415, ost. zm. z 1996 r. Nr 106, poz. 496). Wobec zniesienia na gruncie ustawy z dnia 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym zasady powszechności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nowe plany mogą nie obejmować niektórych gruntów, w tym także rolnych lub leśnych. Podział tych gruntów będzie możliwy przy zachowaniu wymogów przewidzianych w u.g.n.

Kolejne wyłączenie nieruchomości rolnych lub leśnych wiąże się z instytucją prawa pierwokupu. Art. 109 ust. 2 ustawy stanowi, że prawa pierwokupu nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego lub w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele rolne i leśne w przypadku sprzedaży nie zabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa lub gminy oraz w przypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej. Obydwa przypadki mają szczególną wymowę, ponieważ potwierdzają,

że przepisami regulującymi gospodarowanie gruntami stanowiącymi własność między innymi gminy są objęte nieruchomości rolne lub leśne. Gdyby nie wyłączenie zawarte w ust. 2 art. 109 u.g.n., prawo pierwokupu w wypadkach wyżej wymienionych dotyczyłoby także nieruchomości przeznaczonych na cele rolne lub leśne. W pozostałych dwóch przypadkach określonych w art. 109 ust. 1 ustawy (tj. w pkt 3 i 4) prawo pierwokupu obciąża także nieruchomości przeznaczone na cele rolne i leśne. Chodzi o przypadki, gdy przedmiotem sprzedaży będą nieruchomości położone na obszarze przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne (pkt 3) lub nieruchomości wpisane do rejestru zabudowy lub prawa użytkowania takiej nieruchomości (pkt 4). Mogą być już to nieruchomości, które nigdy nie były własnością Skarbu Państwa lub gminy.

Nieruchomości przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne lub leśne nie są objęte także przepisami dotyczącymi udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej (art. 143-148 ustawy), przy czym określając nieruchomości objęte działaniem tych przepisów ustawodawca podkreślił, że chodzi o nieruchomości **bez względu na ich rodzaj i położenie**. Natomiast określając zakres stosowania rozdziału (zatytułowanego Określenie wartości nieruchomości - rozdział 1 działu IV) ustawodawca stwierdził, że chodzi nie tylko o nieruchomości bez względu na ich rodzaj i położenie, ale także bez względu na **ich przeznaczenie w planie miejscowym i podmiot własności**, z wyłączeniem nieruchomości w związku z realizacją ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

Ustawodawca zmienił metodę wyłączenia przy określaniu zakresu stosowania instytucji scalenia i podziału nieruchomości. W art. 101 ust. 2 ustawy określającym ten zakres postanowiono bowiem, że przepisy rozdziału (zatytułowanego Scalanie i podział nieruchomości) stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Pozytywne określenie zakresu działania instytucji scalenia i podziału nieruchomości nie zmienia faktu, że z tego zakresu wyłączono nieruchomości przeznaczone na cele rolne lub leśne. Mimo iż nie w każdym przypadku określania zakresu stosowania instytucji uregulowanych w u.g.n. ustawodawca nie przestrzegał dyscypliny pojęciowej, nie powinno być wątpliwości, że **zakresem przedmiotowym u.g.n. są objęte także nieruchomości przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne lub leśne**, chyba że nieruchomości te wyraźnie wyłączono spod działania danej instytucji uregulowanej w u.g.n. Takiego wyłączenia **nie przewidziano** w odniesieniu do przepisów regulujących zasady **gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy**.

Rozszerzenie zakresu przedmiotowego u.g.n. doprowadzi do wypełnienia luki sprowadzającej się do braku ustawowej regulacji dotyczącej gospodarki gruntami przeznaczonymi na cele rolne lub leśne. Likwidacja tej luki pociągnie za sobą określone następstwa. Przede wszystkim przestaną, z chwilą wejścia w życie u.g.n., wiązać zarządy gmin wszelkie postanowienia uchwał rad gmin w sprawie gospodarki gruntami rolnymi lub leśnymi sprzeczne z przepisami u.g.n. Nadto, pojawienie się regulacji ustawowej poważnie ograniczy możliwości modyfikacji uregulowań związanych¹¹ z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi lub leśnymi. Ustawa zawiera kilka upoważnień adresowanych między innymi do rady gminy zezwalających radzie na odstępstwa od regulacji ustawowych. Upoważnienia te dotyczą przede wszystkim ustalania ceny sprzedaży nieruchomości, w szczególności stosowania bonifikat (np. art. 68 ust. 1 i 5 ustawy) oraz ustalania wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego (np. art. 76), trwałego zarządu (art. 86). Co do zasady zawarte w u.g.n. upoważnienia mają charakter indywidualny w tym znaczeniu, że nie upoważniają rady do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących, lecz do zajmowania przez radę stanowiska w konkretnych sprawach związanych z gospodarowaniem nieruchomościami stanowiącymi własność gminy. Dla przykładu można przytoczyć art. 68 ust. 3. Stanowi on, że cenę nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków w wypadku sprzedaży bezprzetargowej obniża się o 50%, przy czym właściwy organ, za zgodą wojewody lub rady gminy, może podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę. Wydaje się, że mimo takiego rodzaju upoważnienia rada gminy będzie mogła na jego podstawie podjąć uchwałę, w której w sposób generalny zostaną określone przypadki umożliwiające właściwemu organowi na podwyższenie lub obniżenie bonifikaty. Uchwały takie stanowiłyby akty wewnętrznego kierownictwa. W niektórych przypadkach upoważnienie jest sformułowane nieprecyzyjnie, co powoduje, że nie można w sposób jednoznaczny ustalić, czy chodzi o upoważnienie o charakterze generalnym, stanowiącym podstawę do wydania przez radę gminy przepisów powszechnie obowiązujących, czy też przepisów dotyczących wewnętrznego kierownictwa. Jako przykład można przytoczyć art. 76 ustawy. Wynika z niego, że stawka procentowa opłaty rocznej za nieruchomości gruntowe oddane w użytkowanie wieczyste, wobec których stosowana będzie stawka podstawowa wynosząca 3%, będzie mogła być podwyższona między innymi uchwałą rady gminy w stosunku do nie-

11. Treść art. 1 u.g.n. stanowi podstawę do rozróżnienia regulacji dotyczącej gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność gminy zawartej w dziale II projektu (gospodarowanie w ścisłym znaczeniu) oraz regulacji związanej z gospodarowaniem tymi nieruchomościami, czyli obejmującej wszystkie instytucje przewidziane w u.g.n. (gospodarowanie w szerokim znaczeniu).

ruchomości stanowiących własność gminy, przy czym podwyższenie stawki procentowej może nastąpić tylko przed oddaniem nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. W moim przekonaniu, przy tak ujętym upoważnieniu chodzi o możliwość wydawania uchwał powszechnie obowiązujących.

Nie można też wykluczyć uchwał rady, które wykraczałyby poza regulacje zawarte w u.g.n. z zastrzeżeniem, iż nie naruszałyby one postanowień ustawy. Tytułem przykładu można wskazać na uchwały regulujące zasady oddawania nieruchomości w użytkowanie, najem lub dzierżawę, jako że u.g.n. wprawdzie wyraźnie wymienia te formy gospodarowania, ale nie określa zasad korzystania z tych form. Rada może też określić w drodze uchwały kryteria wyboru uregulowanych w u.g.n. form gospodarowania, np. wyboru między sprzedażą gminnej nieruchomości a jej oddaniem w użytkowanie wieczyste.

Zauważyć wypada, że u.g.n. nie będzie zawierać - jeżeli chodzi o gospodarowanie nieruchomościami przeznaczonymi na cele rolne lub leśne - żadnych szczególnych postanowień, które miały na względzie społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości i specyfikę działalności rolniczej lub leśnej.

Porównując formy gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy, uregulowane w u.g.n., z formami dotychczasowymi przewidzianymi w u.g.g., nie dostrzega modelowych różnic, poza jedną, a mianowicie poza uregulowaniem w ustawie przekazywania nieruchomości jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych i komunalnych oraz jako majątek tworzonych fundacji. W art. 13 ustawy wymieniono przyszłe formy gospodarowania. Są to: sprzedaż, zamiana, darowizna na cele publiczne oraz darowizna między podmiotami mienia publicznego¹², zrzeczenie się¹³, oddanie w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenie, oddanie w trwały zarząd¹⁴, obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszenie jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywanie jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych i komunalnych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Nie są to wyłączne formy gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy. Z ust. 1 art. 13 ustawy jednoznacznie wynika bowiem, że zawarte w tym

12. Podmiotami mienia publicznego w rozumieniu u.g.n. są Skarb Państwa lub gmina. Darowizna ta w istocie zastąpi instytucję przekazywania nieruchomości między podmiotami mienia publicznego.

13. Wydaje się, że gmina nie będzie mogła jednak korzystać z instytucji zrzeczenia (por. 16 u.g.n.).

14. Trwały zarząd nie będzie nową instytucją, lecz nową nazwą dawnego zarządu przysługującego państwowym lub komunalnym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej (art. 43 u.g.n.).

przepisie wyliczenie form gospodarowania nie stanowi zamkniętego katalogu¹⁵. Kolejną od razu zauważalną zmianą, ale już bardziej ilościową niż jakościową, jest rozbudowanie (uszczegółowienie) regulacji związanych z gospodarowaniem nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy.

VI. Objęcie zakresem u.g.n. nieruchomości leśnych stanowiących własność gminy rodzi pytanie o relacje między u.g.n. a ustawą o lasach w zakresie gospodarowania (dysponowania) nieruchomościami leśnymi (lasami). Ustawa o lasach nie zawiera przepisów szczególnych, które dotyczyłyby gospodarowania lasami stanowiącymi własność gminy. Traktuje gminne lasy jak lasy prywatne należące do innych podmiotów. Ustawa o lasach zawiera szczególną regulację dotyczącą sprzedaży lasów, w której odmiennie uregulowano sprzedaż lasów stanowiących własność Skarbu Państwa i innych podmiotów. Gmina została w konsekwencji zaliczona do drugiej grupy. W art. 37 ust. 1 ustawy o lasach postanowiono, że nadleśniczy za zgodą Dyrektora Generalnego, z zastrzeżeniem ust. 3, może nabywać lasy i grunty przeznaczone do zalesienia, stanowiące własność osób fizycznych i prawnych, jeżeli wymagać tego będzie gospodarczy lub publiczny interes Państwa. W ust. 2 postanowiono natomiast, że właściciel lasu obowiązany jest zawiadomić właściwego terytorialnie nadleśniczego o zamiarze zbycia lasu lub gruntu przeznaczonego do zalesienia na miesiąc przed planowanym terminem zbycia w celu złożenia oferty zakupu. Ust. 3, do którego nawiązuje ust. 1, mówi jedynie o zaliczaniu na poczet ceny dotacji otrzymanych przez właściciela w celu zalesienia sprzedawanego gruntu. Szczegółowe zasady nabywania lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia przez nadleśnictwo (Skarb Państwa) zostały uregulowane - na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 37 ust. 4 ustawy o lasach - w zarządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 27.05.1992 r. (M.P. Nr 19, poz. 141).

W moim przekonaniu, gmina będzie zobowiązana, także po wejściu w życie u.g.n., do informowania właściwego terytorialnie nadleśniczego o zamiarze sprzedaży lasu. Poza literalnym rozumieniem art. 37 ustawy o lasach uzasadnieniem jest także spostrzeżenie, że w istocie Państwo, a nie gminy, obciążono zadaniem zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową. Przejawem takiego założenia jest między innymi możliwość władczej ingerencji w prowadzenie gospodarki leśnej oraz omawiany art. 37 ustawy o lasach ograniczający swobodę sprzedawania lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesienia. Obowią-

15. Już na gruncie u.g.g. przyjmowano, że nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy mogą być także przedmiotem czynności prawnych nie wymienionych w u.g.g., jeżeli tylko były one odpłatne [tak E. Drozd, (w:) Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości, Kraków 1995, s. 35].

zek ten dotyczy także tych przypadków, w których gmina będzie zamierzała oddać las lub grunt leśny przeznaczony do zalesienia w użytkowanie wieczyste, chyba że użytkownikiem wieczystym miałby być Skarb Państwa. Do oddania gruntu w użytkowanie wieczyste stosuje się bowiem odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości. Art. 37 ustawy o lasach do tego rodzaju przepisów, jak sądzę, należy.

VII. Dążenie do ujednoczenia reguł gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy zasługuje niewątpliwie na aprobatę. Różnorodność przedmiotu regulacji może jednak sprawić, że ujednoczenie może być źródłem trudności i ograniczeń w stosowaniu jednolitej regulacji do zróżnicowanego jej przedmiotu, zwłaszcza jeżeli byłaby ona zbyt krępująca. Uregulowania zawarte w u.g.n. - generalnie je oceniając - są na tyle elastyczne, że organy gminy mogą stosownie do okoliczności i przyjętych założeń odpowiednio korzystać z form gospodarowania przewidzianych w projekcie.

WPŁYW USTALEŃ MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO NA WYKONYWANIE WŁASNOŚCI ROLNICZEJ

Relatywnie krótki okres obowiązywania ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹ (dalej zwanej u.z.p.) nie uprawnia jeszcze do wyciągania daleko idących wniosków co do skutków wprowadzonych zmian w zakresie gospodarowania przestrzenią, a w szczególności w sferze wpływu nowych przepisów na wykonywanie własności rolniczej. Skromna literatura i orzecznictwo dodatkowo utrudniają analizę obowiązujących od dnia 1 stycznia 1995 r. nowych przepisów, zmuszając niejednokrotnie do odwoływania się do piśmiennictwa i judykatury powstałej w poprzednio obowiązującym stanie prawnym. Zatem dalsze wywody będą raczej zmierzały do sformułowania pojawiających się na tle nowych przepisów problemów, aniżeli do ich kompleksowego rozwiązania.

Jednym z istotnych założeń ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jest respektowanie prawa własności zarówno w samym procesie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i stosowania norm obowiązującego już planu. Z drugiej zaś strony, to właśnie ustalenia planu miejscowego, wraz z innymi przepisami prawa, kształtują sposób wykonywania własności nieruchomości (art. 33 u.z.p.). Natomiast gwarancją dynamicznej ochrony własności jest sformułowane w art. 3 u.z.p. prawo każdego do zagospodarowania terenu, kto ma tytuł prawny, ale także ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowywaniu terenów należących do innych podmiotów. Można więc zauważyć, że ustawodawca zapewniając każdemu prawo do gospodarowania terenem nie tylko chroni właściciela - w tradycyjnym ujęciu - przed ingerencją innych w sferę jego uprawnień, ale przede wszystkim stwarza podstawy do jego aktywnej działalności. Oczywiście, art. 3 u.z.p. ma szerszy wymiar, bowiem odnosi się zarówno do właściciela, jak i do każdego, kto ma do terenu tytuł prawny. Nie jest celem tego opracowania analiza zakresu uprawnień do zagospodarowania terenu w zależności od tytułu prawnego. W dalszej więc części ograniczymy się do tytułu wynikającego z prawa własności. W ramach tego ostatniego prawa niezbędne wydaje się spojrzenie na normy planistyczne z punktu widzenia ich oddziaływania na włas-

1. Dz.U. nr 89, poz. 415 z późn. zm.

ność rolniczą. Jest to szczególnie istotne zważywszy na fakt, że w obecnym stanie prawnym sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego ma charakter - z wyjątkiem art. 13 ust. 1 u.z.p.² - fakultatywny. Systematyczna konstrukcja nowej ustawy i jej ściśle powiązanie z problematyką budowlaną, głównie poprzez decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, rodzi obawy, iż zagadnienie celowego kształtowania obszarów produkcji rolnej może przesunąć się na plan dalszy. Mając na względzie aktualną strukturę obszarową rolnictwa nie byłoby to zjawisko korzystne. Zwłaszcza w obecnym stadium prac związanych z pełną integracją Polski ze strukturami europejskimi, kwestia przestrzennego planowania rozwoju rolnictwa i powiązania go z innymi elementami struktury przestrzennej wymaga odrębnego potraktowania. Jak trafnie eksponuje się w literaturze prawniczej, plan zagospodarowania przestrzennego na terenach wiejskich winien spełniać rolę koordynatora interesów jednostkowych producentów rolnych z interesem publicznym w tej sferze działalności³. Jednak nie ulega już dzisiaj wątpliwości, że rozwój rolnictwa powinien być przede wszystkim wypadkową wielu decyzji indywidualnych producentów. Natomiast specyfika produkcji rolnej wymaga uwzględnienia w procesie planowania przestrzennego wielu czynników zewnętrznych. Na przykład, niemożliwe jest obecnie planowanie przestrzenne rozwoju rolnictwa na danym obszarze bez należytego zaopatrzenia w wodę, sprawnego systemu melioracyjnego, czy wreszcie dogodnie usytuowanej sieci osadniczej związanej z gospodarstwami rolnymi.

Zasadniczą konstrukcją prawną, wokół której winien się koncentrować proces planowania przestrzennego rolnictwa, jest własność rolnicza. Ramy tego opracowania nie pozwalają na dogłębną analizę własności rolniczej, stąd omówienie tej kwestii ograniczone zostanie do przybliżenia najbardziej podstawowych elementów konstrukcyjnych tej kategorii prawnej.

Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że konstrukcja ta stanowi wyraz dekompozycji prawa własności⁴. Jak podkreśla W. Pańko, dekompozycja prawa własności ma dwa znaczenia, z których jedno ujawnia się w procesie zróżnicowania uniwersalnego modelu własności na różne kategorie zarówno ze względów podmioto-

2. Art. 13 ust. 1 u.z.p. przewiduje obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli wynika to z przepisu szczególnego, dla obszaru, na którym przewiduje się realizację programów zawierających zadania rządowe, dla obszaru, na którym przewiduje się zadania dla realizacji lokalnych celów publicznych i wreszcie dla obszaru, dla którego plan jest niezbędny ze względu na istniejące uwarunkowania.

3. Por. P. Czechowski: Problemy prawno-organizacyjne lokalizacji inwestycji podstawowych w rejonach przemysłowych. Warszawa 1985, s. 59 i nast.

4. W. Pańko: O prawie własności i jego współczesnych funkcjach. Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach nr 673, Katowice 1984, s. 97.

wych, jak i przedmiotowych (funkcjonalnych), drugie zaś odnosi się do samej treści własności i podzielności tego prawa⁵. Podobnie zagadnienie to postrzega T. Kurowska, przy czym dekompozycja prawa własności traktowana jest jako przesłanka upowszechniania prawa własności nieruchomości⁶.

Z punktu widzenia procesu planowania przestrzennego szczególnie istotne jest zróżnicowanie własności w oparciu o kryteria funkcjonalne, związane z przeznaczeniem przedmiotu własności. Na tej właśnie płaszczyźnie wyodrębnia się własność rolniczą⁷. Istotą tej konstrukcji jest szerokie ujmowanie własności jako mienia obejmującego nie tylko rzeczy w cywilistycznym rozumieniu tego pojęcia (art. 45 k.c.)⁸, ale i prawa zarówno o charakterze bezwzględnym, jak i obligacyjnym⁹. Własność rozumiana w tych kategoriach daleko wykracza swoim zasięgiem poza regulacje cywilistyczne, gdyż musi być ona tworzona przez cały system prawa. W jej ramach mieścić się muszą także rozwiązania określające kompleksowo status prawny gospodarstwa rolnego oraz producentów rolnych¹⁰. Konstrukcja własności rolniczej szczególnie ujawnia się w specyficznym reżimie gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Z reżimem tym mamy do czynienia dopiero wtedy, gdy nieruchomości te wchodzą w skład gospodarstwa rolnego. Taka sytuacja występuje zaś wtedy, jeżeli nieruchomości te wraz z innymi składnikami gospodarstwa rolnego tworzą zorganizowaną całość gospodarczą.

Skoro więc - jak zaznaczyliśmy wyżej - własność rolnicza kształtowana jest przez normy prawne usytuowane w różnych działach prawa, przyjrzyjmy się oddziaływaniu na tę własność przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Punktem wyjścia do dalszy rozważań wydaje się być studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o którym mowa w art. 6 u.z.p. Studium to uchwała rada gminy. Z literalnego brzmienia art. 6 ust. 7 u.z.p. dowiadujemy się, że studium nie jest przepisem gminnym i nie stanowi podstawy do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Niemniej jednak - jak się wydaje - studium nie stanowi tylko instrumentu określenia priorytetów polityki przestrzennej gminy¹¹, ale także środkiem określenia sposo-

5. Tamże, s. 58 i nast.

6. T. Kurowska: Upowszechnianie prawa własności nieruchomości. Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach nr 1143, Katowice 1994, s. 144.

7. P. Czechowski, M. Korzycka - Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 12.

8. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks Cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

9. W. Pańko: Prawo rolne. Skrypty Uniwersytetu Śląskiego nr 391, Katowice 1987, s.86.

10. Tamże, s. 87.

11. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi. Praca zbiorowa pod red. R. Hausera i Z. Niewiadomskiego. Wyd. Prawn., Warszawa 1995 r., s. 21,

bów ich realizacji w przyszłym planie. W konsekwencji więc studium winno być aktem, mocą którego dokonuje się podziału funkcjonalnego danego obszaru, co w rezultacie znajduje szczegółowy wyraz w planie miejscowym.

W interesującej nas materii warto zwrócić uwagę na treść art. 6 ust. 5 pkt 3 u.z.p., zgodnie z którym w studium określa się między innymi obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w tym wyłączone z zabudowy. Czy jednak jest to wystarczający instrument ochrony rolniczej przestrzeni produkcyjnej?

Próbując odnieść się do tak sformułowanego problemu, zwróćmy uwagę na fakt, że studium stanowi jedynie dokument w sferze polityki przestrzennej gminy, a nie jest aktem prawa miejscowego.

Poza tym nie do końca trafne jest określanie tych obszarów jedynie w obrębie jednej gminy, gdyż rozmieszczenie wartościowych terenów rolniczych rzadko będzie się pokrywało z granicami administracyjnymi danej gminy. Trudno w obowiązującej regulacji prawnej dostrzec elementy umożliwiające koordynację przedsięwzięć w zakresie tworzenia obszarów produkcji rolnej w wymiarze ponadlokalnym. Nie wydaje się, aby kształtowanie takich obszarów mogło się odbywać z mocy art. 11 u.z.p., który daje jedynie podstawę do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zespołu gmin. Nie będą także mogły spełniać tej roli wojewódzkie programy zawierające zadania rządowe, o których mowa w art. 59 u.z.p. Zadania te należące do właściwości wojewody służą realizacji ponadlokalnych celów publicznych. W obecnym stanie prawnym, brak jakichkolwiek instytucjonalnych form działalności rolniczej uniemożliwia jej zaliczenie do zadań publicznych. Nadto, w rozumieniu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zadaniem dla realizacji celów publicznych jest każda działalność państwa lub gminy, wynikająca z ustaw, o ile wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i jest w całości lub części finansowana z budżetu państwa lub gminy (art. 13 ust. 3 u.z.p.). Trudno przy takim zdefiniowaniu tego pojęcia pomieścić tam działalność rolniczą.

Wydaje się jednak, że poważniejszym problemem w tym zakresie jest jednosczeblowy - jak dotychczas - system samorządu terytorialnego. Szczególnie w sferze produkcji rolnej utrudnia to prawidłową koordynację działań. Należy jedynie nadmienić, że w poprzednim systemie prawnym istniała instytucja obszarów intensywnego rozwoju produkcji rolnej¹². Obszary te były tworzone w drodze

W. Sz wajdler: Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna, tekst ustawy, orzecznictwo. Wyd. Comer, Toruń 1195, s. 95 i nast.

12. Instytucja ta była uregulowana w art. 10 uchylonej ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. (Dz.U. nr 11, poz. 79 z późn. zm.)

uchwał wojewódzkich rad narodowych, na terenach gmin, na których istniały szczególnie korzystne warunki przyrodnicze i społeczno-ekonomiczne dla intensywnego rozwoju produkcji rolniczej i leśnej, w celu ograniczenia na tych obszarach lokalizowania nowych zakładów przemysłowych. Ocena tego środka prawnego z punktu widzenia dzisiejszego systemu gospodarczego jest praktycznie niemożliwa, zważywszy że funkcjonował on w gospodarce nakazowo-rozdzielczej, w której preferowana była działalność przemysłowa, szczególnie w sferze przemysłu ciężkiego. Niemniej jednak wydaje się niezbędne stworzenie czy to w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym, czy w przepisach odrębnych powiązanych systemowo z normami planistycznymi, regulacji prawnych chroniących szczególnie wartościowe obszary rolnicze.

Spróbujmy przyjrzeć się w dalszej części przepisom ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym normującym treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Z mocy art. 10 ust. 1 pkt 8 u.z.p. w planie miejscowym można - w zależności od potrzeb - ustalać szczególne warunki zagospodarowania terenów z uwzględnieniem ochrony gruntów rolnych i leśnych. Nie wydaje się jednak, by przepis ten stwarzał solidne podstawy kompleksowego kształtowania przestrzeni rolniczej, a więc przede wszystkim połączenia jej elementów produkcyjnych z wiejską siecią osadniczą i pozostałymi czynnikami wpływającymi na efektywność produkcji rolnej.

Zwróćmy także uwagę, że treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określona generalnie w art. 10 ust. 1 u.z.p. jest wypadkową dość dowolnie dobranych składników. Jak podkreślają Autorzy Komentarza do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym¹³, wyliczenie zawarte w art. 10 ust. 1 jest przykładowe i dopiero konkretne potrzeby w odniesieniu do konkretnych ustaleń planu mogą rodzić celowość lub konieczność zamieszczania ich w planie. Posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami ogólnymi i niedookreślonymi z jednej strony jest wyrazem autonomii gminy¹⁴, z drugiej jednak zwroty te mogą utrudniać koordynację działań w przestrzeni.

Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że w obecnej strukturze administracyjnej kraju podstawowy ciężar obowiązków w zakresie tworzenia przestrzennych warunków rozwoju produkcji rolnej spoczywa na gminie. Chociaż więc brak instrumentarium prawnego służącego koordynacji tej działalności w wymiarze ponad-

13. Por. R. Hauser, Z. Niewiadomski (praca zb.): Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem, s. 38.

14. Tamże, s. 39.

lokalnym, niemniej jednak wydaje się, że nawet w obecnym kształcie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia planu miejscowego wywierają będą znaczny wpływ na sposób wykonywania własności rolniczej. Przypomnijmy bowiem, że własność ta jest specyficznym kompleksem różnorodnych czynników wpływających na sytuację prawną producenta rolnego. Jednym z istotnych jej elementów jest gwarancja prawidłowego korzystania z nieruchomości. Skoro więc ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami wykonywanie własności nieruchomości, to od prawidłowej konstrukcji, a następnie interpretacji norm planistycznych, zależeć będzie zakres i jakość realizacji tego prawa. W tej ostatniej materii coraz istotniejszą rolę zaczyna odgrywać orzecznictwo sądowe, wskazując wielokrotnie na mankamenty samej regulacji prawnej, ale także często błędnej wykładni przepisów. Wprawdzie orzecznictwo to w znacznej części dotyczy stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie obecnej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w większości jednak zachowało swoją aktualność i dzisiaj.

Szczególnie niepokoić musi tendencja do nieuzasadnionego ograniczania prawa własności nieruchomości za pomocą ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego. Charakterystyczne w tej materii jest orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym Sąd ten zwrócił uwagę na to, że daleko idące ograniczenia prawa własności nieruchomości, wynikające z planu zagospodarowania przestrzennego, pozbawiają właściciela możliwości korzystania z niej zgodnie z jego interesem. Jeżeli więc w takiej sytuacji nie nastąpi wykup lub zamiana nieruchomości naruszona zostaje konstytucyjna zasada równości wobec prawa. W tym samym orzeczeniu NSA zwraca uwagę na liczne błędy w planowaniu przestrzennym, jak planowanie na wyrost i nieliczenie się z realiami¹⁵.

W innym orzeczeniu NSA zwraca uwagę, że ograniczenia właściciela wynikające z ustaleń planów nie mogą być interpretowane rozszerzająco¹⁶.

W nieco wcześniejszym orzeczeniu NSA podkreśla, że rozumienie ustaleń planu nie powinno mieć charakteru abstrakcyjnego i oderwanego do rzeczywistości. Chociaż więc nieruchomość przeznaczona jest w planie zagospodarowania przestrzennego na cele upraw rolnych z zastrzeżeniem bez prawa wznoszenia budynków kubaturowych, nie wynika stąd jeszcze zakaz budowy budynku związanego bezpośrednio z produkcją rolną, który ma służyć rozwijaniu i intensyfikacji tej produkcji, a nie zmienia przeznaczenia terenu wynikającego z planu, nawet gdy budynek służy zaspokajaniu potrzeb rolnika¹⁷.

15. Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 1991 r., IV SA 1949/91 - nie publikowany.

16. Tak NSA w wyroku z dnia 15 stycznia 1991 r., SA 1024/90, ONSA 1991, z. 1, poz. 15.

17. Tak NSA w wyroku z dnia 9 października 1986 r., SA 718/86, ONSA 1986, z. 2, poz. 67.

Podobnie w kolejnym wyroku NSA zwraca uwagę, że przeznaczenie w planie nieruchomości pod budowę budynku mieszkalnego nie może być rozumiane jako zakaz wzniesienia także budynku gospodarczego dla zaspokojenia potrzeb osoby prowadzącej gospodarstwo rolne i w nim zamieszkałej¹⁸.

Jeszcze w innym orzeczeniu NSA konkluduje, że z samego przeznaczenia nieruchomości w planie pod budownictwo zagrodowe nie można wyprowadzać wniosku o niedopuszczalności budowy więcej niż jednego domu mieszkalnego, jeżeli wymagają tego potrzeby rolnika i jego rodziny¹⁹.

Zwrócić trzeba uwagę, że orzeczenia te wprost można odnieść do ochrony własności rolniczej w procesie tworzenia i interpretowania norm planistycznych. Podkreśla się w nich przede wszystkim konieczność uwzględniania wszystkich czynników określających sytuację prawną podmiotu własności rolniczej, a wynikających z ram zakreślonych przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Charakterystyczne jest jednak i to, że orzeczenia te dotyczą dość podobnych materii, w związku z czym nasuwa się pytanie na ile orzecznictwo sądowe jest w stanie skutecznie wpływać na sposób stosowania przepisów przez organy administracji rządowej i samorządowej. Praktyka stosowania obecnie obowiązujących przepisów pokaże, czy w dalszym ciągu poprzednie błędy będą powielane. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w aktualnym stanie prawnym w dziedzinie planowania przestrzennego właściciele nieruchomości zostali wyposażeni w nowe, nieznanne w dotychczasowym ustawodawstwie instrumenty ochrony. Instrumenty te pojawiają się nie jak dotąd w momencie wydawania na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć naruszających interes jednostkowy, ale wynikają z samego faktu uchwalenia lub zmiany tego planu.

Według więc z art. 36 ust. 1 u.z.p., jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właścicielowi (odpowiednio użytkownikowi wieczystemu) przysługują w stosunku do gminy trzy alternatywne roszczenia, a mianowicie:

- odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę lub
- wykupienie nieruchomości albo jej części lub
- zamiana nieruchomości na inną.

18. Tak NSA w wyroku z dnia 20 września 1986 r., SA 420/86, ONSA 1986, z. 2, poz. 48.

19. Tak NSA w wyroku z dnia 23 września 1986 r., SA 456/86, ONSA 1986, z. 2, poz. 51.

Każde z przytoczonych tu roszczeń wymagałoby odrębnego, znacznie wykraczającego poza ramy tego opracowania, omówienia, zwróćmy więc uwagę na najbardziej charakterystyczne elementy całej konstrukcji.

Z uwagi na jej cywilistyczny charakter, zgodnie z rozkładem ciężaru dowodu (art. 6 k.c.), to na właścicielu nieruchomości spoczywa obowiązek wykazania, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Nadto musi on udowodnić, że nastąpiło to w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą. Szczególnie ta ostatnia kwestia może się w praktyce okazać niezwykle trudna. Zwrócić bowiem należy uwagę, że obowiązujący k.c. posługuje się w art. 361 konstrukcją tzw. adekwatnego związku przyczynowego²⁰. Zatem zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność jedynie za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego wynika szkoda. Podkreślić trzeba, że na sposób korzystania z nieruchomości może wpływać wiele czynników. Nie będzie więc zadaniem łatwym wydzielenie spośród nich normalnych następstw uchwalenia planu miejscowego dla dotychczasowego korzystania z nieruchomości.

Zauważyć również trzeba, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy ogranicza się jedynie do rzeczywiście poniesionej szkody (*damnum emergens*).

W kwestii, w jakim wypadku będzie można żądać wykupienia całości nieruchomości, a w jakiej jej części, przydatne może się okazać orzecznictwo odnoszące się do wywłaszczania nieruchomości lub jej części, bo choć procedura wywłaszczeniowa ma charakter administracyjno-prawny, elementy cywilistyczne są w niej aż nadto widoczne²¹.

Stosunkowo najkorzystniejsze z punktu widzenia ochrony własności rolniczej, a więc nie tylko ochrony interesów rolnika, ale również samego procesu produkcji rolnej, wydaje się roszczenie o zamianę nieruchomości objętej planem na inną. Można jedynie domniemywać, że ustawodawca pod pojęciem innej nieruchomości miał na myśli nieruchomość o takim samym przeznaczeniu jak dotychczasowa. Trudno już dzisiaj przesądzić na ile realizacja tego ostatniego roszczenia okaże się w praktyce skuteczna.

Nieco inaczej kształtuje się sytuacja właściciela nieruchomości określona w art. 36 ust. 2 i art. 36 ust. 3 u.z.p.

20. Bliżej teorie związków przyczynowych omawia W. Czachórski: *Zobowiązania. Zarys wykładu*. PWN, Warszawa 1983, s. 175 i nast. oraz cyt. tam literatura.

21. W. Warkało: *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*. PWN, Warszawa 1972, s. 103 i nast.

Z mocy ust. 2 tego przepisu, jeżeli wartość nieruchomości uległa obniżeniu w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, a właściciel zbywa tę nieruchomość i dodatkowo nie skorzystał z żadnego z roszczeń, o którym była mowa powyżej, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Z kolei, na podstawie ust. 3 tego przepisu, jeżeli wartość nieruchomości wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, a właściciel zbywa tę nieruchomość - wójt (odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta)²² pobiera jednorazową opłatę określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wartości nieruchomości.

Uregulowanie zawarte w art. 36 ust. 2 i 3 u.z.p. kreuje nieznaną dotychczas w naszym ustawodawstwie instytucję tzw. renty planistycznej²³. Przesłanką obowiązku zapłaty przez gminę odszkodowania lub pobrania przez wójta opłaty jest zmiana wartości nieruchomości pozostająca w adekwatnym związku przyczynowym²⁴ z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Ponadto zbycie nieruchomości musi nastąpić przed upływem 5 lat od daty wejścia w życie uchwalonego planu.

W pozostałym zakresie opisane w art. 36 ust. 2 i art. 36 ust. 3 regulacje prawne wykazują już znaczne różnice dotyczące przede wszystkim wysokości żądania oraz trybu jego dochodzenia.

W przypadku żądania odszkodowania przez właściciela nieruchomości od gminy z tytułu obniżenia wartości nieruchomości nie podlega ono ograniczeniom co do wysokości. Właściciel może więc w pełnym zakresie dochodzić różnicy pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego, a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem (art. 36 ust. 4 w zw. z ust. 14 u.z.p.). Gmina ma 6 miesięcy na wykonanie tego obowiązku, licząc od dnia złożenia wniosku przez właściciela nieruchomości, z tym że strony mogą postanowić inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania, właścicielowi należą się ustawowe odsetki (art. 36 ust.12 u.z.p.). Roszczenie właściciela przeciwko gminie może być skier-

22. Dalej dla uproszczenia będę posługiwał się tylko pojęciem wójta.

23. Por. R. Hauser, Z.Niewiadomski (praca zb.): Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem, s. 88.

24. A nie jak błędnie podano w - pracy zbiorowej pod red. R. Hausera i Z. Niewiadomskiego: Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem, s. 89 - bezpośrednim związku przyczynowym.

rowane do sądu powszechnego, zatem w tym zakresie przysługuje droga sądowa w rozumieniu przepisów k.p.c.²⁵.

W przypadku zbywania nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego - wójt pobiera jednorazową opłatę, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości w planie miejscowym. Jednak ograniczenie polega na tym, że wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Zauważyć należy, że wysokość opłaty jest ściśle związana z określeniem w planie miejscowym - na podstawie art. 10 ust. 3 u.z.p. - maksymalnej stawki procentowej²⁶. Stawkę tę określa rada gminy uchwalając plan miejscowy. Opłata z mocy art. 36 ust. 5 u.z.p. podlega pomniejszeniu o zwaloryzowaną wartość nakładów poczynionych przez właściciela pomiędzy uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, a dniem zbycia nieruchomości. Podkreślić należy, że ustawodawca nie precyzuje ani rodzaju nakładów, ani też ich zakresu. Nie wprowadza także żadnych ograniczeń w dokonywaniu nakładów już po uchwaleniu lub zmianie planu. Rozwiązanie to wydaje się korzystne z punktu widzenia ochrony własności rolniczej, bowiem stwarza producentowi rolnemu możliwości w miarę swobodnego inwestowania w nieruchomości do czasu jej ewentualnego zbycia.

Postępowanie zmierzające do ustalenia opłaty jest postępowaniem administracyjnym. Ustawodawca określa bowiem wprost, że droga sądowa przysługuje jedynie w przypadku sporów w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2. Trudno podzielić pogląd W. Szwajdlera, który opowiada się za dopuszczalnością drogi sądowej również w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 3 u.z.p., to jest w przypadku wymierzenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości²⁷.

W art. 36 ust. 1 i 2 mamy do czynienia z typowymi roszczeniami cywilnoprawnymi, zarówno z punktu widzenia podmiotowego, jak i przedmiotowego. Przepisy te dają właścicielowi prawo żądania od gminy spełnienia określonych w nich świadczeń, a w przypadku braku ich realizacji przez gminę, otwierają drogę postępowania cywilnego. Wynika to wprost z art. 36 ust. 13 u.z.p.

Odmiennie kształtuje się sytuacja na gruncie art. 36 ust. 3 u.z.p. W tym przypadku wójt niejako z urzędu ustala opłatę i zdaje się nie ulegać wątpliwości, że jest to czynność administracyjna. Skoro więc ustawodawca nie daje prawa odwo-

25. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296 z późn. zm).

26. Por. R. Hauser, Z. Niewiadomski (praca zb.): Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem, s. 90.

27. Por. W. Szwajdler: Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna, tekst ustawy, orzecznictwo. Wyd. Comer, Toruń 1195, s. 182.

łania się od tej decyzji do sądu powszechnego, nie wydaje się zasadne konstruowanie drogi cywilnej na podstawie wątpliwej w tym przypadku wykładni systemowej. Dodatkowo można wskazać na regulację prawną zawartą w art. 36 ust. 6 i art. 36 ust. 7 u.z.p. Z pierwszego z tych przepisów jasno wynika, że żądanie odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości jest roszczeniem. Natomiast art. 36 ust. 7 nakazuje przepis ust. 6 stosować odpowiednio do opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Gdyby zatem ustalenie opłaty rodziło roszczenie cywilnoprawne, ust. 7 art. 36 byłby zbędny.

Wydaje się, że skonstruowane w art. 36 u.z.p. środki prawne nie tylko umożliwiają właścicielowi dochodzenie roszczeń wynikających już z samego uchwalenie lub zmiany planu miejscowego, ale przede wszystkim wzmacniają własność przez to, że sam proces planowania winien stać się bardziej przewidywalny dla jego uczestników. Gmina bowiem mając świadomość konieczności wypłaty odszkodowań, wykupu nieruchomości lub dokonywania jej zamiany na inną, powinna tak kształtować swoją politykę przestrzenną, by mieściła się ona w zakreślonych budżetem możliwościach finansowych. Przewidywalność procesów planowania jest niezwykle istotna również w sferze działalności rolniczej. Trudno bowiem wyobrazić sobie np. prawidłowe kredytowanie rolnictwa przy ciągle zmieniającej się polityce przestrzennej gminy. Trudno również w takiej sytuacji dążyć do stabilizacji procesów produkcji rolnej. A poza oczywistą koniecznością przekształcania struktury obszarowej rolnictwa, te elementy wydają się dzisiaj pierwszoplanowe.

Gmina ma również możliwość czerpania korzyści z uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, jeśli tą drogą doprowadzi do wzrostu wartości nieruchomości. Nie może się to jednak odbywać koniunkturalnie, to znaczy w oderwaniu od funkcjonalnych aspektów zagospodarowania całej przestrzeni objętej planem. Zatem podwyższenie wartości nieruchomości nie może być celem samym w sobie w procesie planowania bez zwracania uwagi na zachowanie właściwych proporcji w przeznaczaniu nieruchomości na różne cele, co w szczególności odnosi się do nieruchomości rolnych.

Podkreślić należy, iż na kształt rolniczej przestrzeni produkcyjnej mają wpływ nie tylko regulacje prawne w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, ale również regulacje prawne związane z gospodarką ziemią, a w szczególności rozwiązania dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych²⁸, a także instrumenty prawne służące scalaniu gruntów²⁹.

28. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. nr 16, poz. 78 z późn. zm.

29. Ustawa z dnia 26 marca o scalaniu i wymianie gruntów (tekst. jedn. Dz.U. 1989, nr 58, poz. 349 z późn. zm.

Brak kompleksowego ujęcia zagadnienia kształtowania przestrzeni rolniczej, a więc połączenia jej elementów produkcyjnych z wiejską siecią osadniczą i pozostałymi czynnikami wpływającymi na produkcję rolną, stanowi jeden z istotnych czynników hamujących restrukturyzację obszarów wiejskich. Wpływa również bezpośrednio na samą treść i prawidłowe wykonywanie własności rolniczej.

Część V

Ochrona gruntów rolnych i ochrona środowiska

PRAWNA OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH W POLSCE

W Polsce obserwuje się stały wzrost powierzchni gruntów silnie przekształconych w wyniku działalności gospodarczej człowieka. Degradacja gleb ma wiele form i różnorodną genezę. Do najważniejszych czynników tego zagrożenia zalicza się między innymi zabudowę i zmiany w użytkowaniu gruntów, górnictwem eksploatacją surowców, składanie odpadów, przemysłowe i motoryzacyjne zanieczyszczenia ekosystemów, chemizację produkcji rolnej i leśnej, erozję wodną i wietrzną, wadliwe melioracje. W niektórych regionach kraju procesy te doprowadziły do całkowitej dewastacji gruntów na znacznych obszarach¹.

Wyłączenie gruntów rolnych na cele nierolnicze będzie następować w szybszym niż dotychczas tempie, gdyż oprócz przeznaczenia gruntów na cele infrastruktury nastąpi wyłączenie ze względów ekonomicznych gleb najślabszych - marginalnych dla produkcji rolnej. Grunty te zostaną przeznaczone głównie pod zalesienia i zadrzewienia². W efekcie zasoby użytków rolnych zmniejszą się do 2000 roku o około 1,8%. Procesom restrukturyzacji rolnictwa towarzyszyć więc będzie nieuchronne zmniejszanie przestrzeni produkcyjnej, pozostającej w użytkowaniu gospodarstw. Proces wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej jest wykorzystany do poprawy struktury jakościowej użytków rolnych pozostających w użytkowaniu gospodarstw. Poprawie tej struktury służą wprowadzone w 1995 roku uregulowania prawne chroniące w sposób restrykcyjny gleby najwyższej jakości i ułatwiające procedury administracyjne wyłączenia na cele nierolnicze gleb najniższej jakości. Uregulowania te sprzyjają ograniczeniu degradacji gleb rolniczych, a produkcja na już zdegradowanych użytkach ma być ukierunkowana na cele nieżywnościowe.

Ustawa z 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych³, która zastąpiła ustawę z 26 marca 1982 roku⁴ chroni grunty rolne i leśne przed oddzia-

1. M. Sobolewski: Degradacja gruntów rolnych, Kancelaria Sejmu. Informacja nr 108, Warszawa 1993, s. 1-9.

2. Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa, gospodarki żywnościowej do roku 2000, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa, grudzień 1994, s. 12-13.

3. Dz.U. nr 16, poz. 78, zm. Dz.U. z 1997 r., nr 60, poz. 370.

4. Dz.U. z 1982 r., nr 11, poz. 79 z póź. zm.

tywaniem czynników urbanizujących i uprzemysławiających przy pomocy mechanizmów administracyjnych w oderwaniu od konstrukcji prawa własności. Ustawa z 1995 roku zmodyfikowała reguły ochrony gruntów rolnych, rekultywacji nieużytków oraz gleb zdewastowanych i zdegradowanych. Jej celem jest również poprawianie wartości użytkowych gruntów (art. 1).

1. Zakres przedmiotowy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Ochroną prawną objęto grunty rolne, którymi są między innymi: użytki rolne. Grunt jest użytkowaniem rolnym wtedy, gdy jako taki został określony w ewidencji gruntów. Za grunty rolne ustawa uznaje również grunty znajdujące się pod drogami do gospodarstw rolnych i drogami wiejskimi, grunty pod stawami rybnymi i zbiornikami wodnymi służącymi rolnictwu, grunty pod budynkami gospodarstw rolnych i przetwórstwa rolno-spożywczego oraz służącymi do produkcji rolnej uznanej jako dział specjalny, grunty parków wiejskich oraz zadrzewień i zakrzewień śródpolnych, grunty pracowniczych ogródków działkowych oraz grunty pod urządzeniami melioracji, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, urządzeniami przeciwpowodziowymi, utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa oraz grunty torfowisk i oczek wodnych.

Ochronie podlegają również grunty leśne; określane jako lasy w przepisach o lasach, zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz pod drogami dojazdowymi.

Z ustawy wynika, że na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczyć jedynie tereny w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji lokalizacyjnych ustalonych przez naczelne organy administracji państwowej oraz lokalizacji związanych z poszukiwaniem i zagospodarowaniem złóż ropy naftowej i gazu oraz z wydobywaniem torfu.

Art. 7 ust. 1 ustawy stanowi kategorycznie, że przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne poza planem zagospodarowania przestrzennego jest niemożliwe. Jeżeli na danym terenie już obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który nie przewiduje przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na inne cele, to do takiego przeznaczenia może dojść tylko w trybie zmiany planu uregulowanym w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym⁵.

5. W. Radecki: Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z komentarzem, Wrocław 1995, s. 39.

Na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych wymagane jest zezwolenie, ale tylko w odniesieniu do gruntów o wyższej przydatności produkcyjnej. Zgodę na zmianę przeznaczenia wydają: 1) Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w odniesieniu do użytków rolnych klas I-III o obszarze przekraczającym 0,5 ha; 2) wojewoda w odniesieniu do użytków rolnych klas IV o obszarze przekraczającym 1 ha i użytków rolnych klas V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, oraz torfowisk i oczek wodnych, jeżeli mają być przeznaczone na cele budowy zbiorników wodnych, eksploatacji złóż kopalin, budowy dróg publicznych i linii kolejowych. O wyrażenie zgody występuje zarząd gminy.

2. Grunty rolne a autostrady

Odmiennie została uregulowana kwestia przeznaczania gruntów rolnych i leśnych pod budowę autostrad płatnych⁶. Z art. 36 ustawy o autostradach płatnych wynika, że do gruntów rolnych i leśnych, objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji autostrady nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z tym, że określone w tych przepisach należności i opłaty roczne przeznaczają się na cele określone w art. 36 ust. 1 pkt. 1 i 2⁷. Wiele rozwiązań zawartych w ustawie o autostradach płatnych wyraźnie wskazuje na to, że zamiarem ustawodawcy było zliberalizowanie obowiązujących wymagań dotyczących ochrony środowiska. Zdaniem A. Lipińskiego i R. Mikosza⁸ mechanizmy ochrony gruntów rolnych i leśnych w związku z budową autostrady przedstawiają się dość niejasno. O ile można zgodzić się z koncepcją zmiany przeznaczenia tych gruntów oraz wyłączenia ich z produkcji rolnej (leśnej) w drodze decyzji lokalizacyjnej, o tyle pozostałe instrumenty tej ochrony uległy nieuzasadnionemu osłabieniu. Przykładem w tym zakresie mogą również być wymagania dotyczące kontroli przestrzegania przepisów ustawy.

Należy zaznaczyć, że wyłączenie zawarte w art. 36 ustawy o autostradach płatnych nie odnosi się do gruntów rolnych nie objętych lokalizacją autostrady, lecz pozostających w zasięgu jej ujemnych oddziaływań.

6. Ustawa z 27 października 1994 roku o autostradach płatnych - Dz.U. nr 126, poz. 627 z późn. zm.

7. Szczegóły w tym zakresie określa zarządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 15 lutego 1996 roku w sprawie sposobu i terminu przekazywania przez Agencję Budowy Autostrad środków finansowych z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych i leśnych. (Monitor Polski nr 15, poz. 205).

8. A. Lipiński, R. Mikosz: Prawna ochrona środowiska w związku z budową i eksploatacją autostrad, Katowice 1997, maszynopis, s. 75.

Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 5 czerwca 1995 r. w sprawie wymagań jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko, grunty rolne i leśne oraz dobra kultury objęte ochroną⁹, przewiduje, że ocena oddziaływania autostrady na grunty rolne i leśne powinna zawierać analizę przebiegu autostrady i wariantów poszczególnych jej odcinków z punktu widzenia strat w rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, oraz potrzeby i zakresu dostosowania tej przestrzeni do warunków wynikających z budowy i eksploatacji autostrady¹⁰, a nadto:

- 1) szacunek utraty potencjału produkcyjnego gruntów rolnych projektowanych do zajęcia pod budowę autostrady, wyrażony przez:
 - a) liczbę ton ziarna żyta, stanowiącą ekwiwalent sumy należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji,
 - b) powierzchnię użytków rolnych w poszczególnych klasach bonitacyjnych oraz powierzchnię kompleksów przydatności rolniczej gleb, określonych według obowiązujących kryteriów,
- 2) szacunek, w parametrach określonych w pkt 1 lit. a) obniżenia potencjału produkcyjnego gruntów rolnych, znajdujących się w granicach obszaru oddziaływania autostrady na środowisko, dokonany przez rzeczoznawców z zakresu gleboznawstwa i ochrony roślin uprawnych,
- 3) określenie potrzeby przebudowy urządzeń infrastruktury technicznej na terenach rolnych, w tym urządzeń melioracji wodnych podstawowych i szczegółowych, ujęć wody, wodociągów, kanalizacji i oczyszczalni ścieków, międzygminnych wysypisk odpadów, urządzeń zaopatrzenia w energię oraz sieci telekomunikacyjnych,
- 4) określenie potrzeb przeprowadzania scaleń i wymiany gruntów oraz propozycje dotyczące ograniczenia sposobu użytkowania gruntów z punktu widzenia zdrowia ludzi.

3. Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej

Wyłączenie gruntów z produkcji jest czynnością faktyczną polegającą na rozpoczęciu innego użytkowania. Warunkiem legalnego wyłączenia jest uzyskanie decyzji o wyłączeniu. W decyzji określa się obowiązki związane z wyłączeniem (art. 11). Osoba, która uzyskała takie zezwolenie obowiązana jest uiścić należność i opłaty roczne. Obowiązek ten powstaje od dnia faktycznego wyłączenia

9. Dz.U. nr 64, poz. 332

10. B. Koszułap: Ekologiczno-ekonomiczne dylematy budowy autostrad w Polsce, *Ekonomia i Środowisko* 1997, nr 1, s. 119-125.

gruntów z produkcji. Przepisy art. 12 określają przelicznik należności tj. jednorazowej opłaty za 1 ha z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji¹¹. Za podstawę wymiaru należności przyjmuje się wartościowy przelicznik zbożowy. W przypadku wyłączenia gruntu z produkcji, w decyzji o wyłączeniu, nałożony może zostać obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz torfowisk.

4. Zapobieganie degradacji gleb

Właściciel gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne obowiązany jest do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji. Przepisy art.2 ust. 2 i 5 przewidują konkretyzację tego obowiązku. Kierownik urzędu rejonowego rządowej administracji ogólnej może wydać skierowaną do właściciela gruntu decyzję administracyjną zawierającą nakaz zalesienia, zadrzewienia, zakrzewienia gruntów lub założenia na nich trwałych użytków zielonych¹². Właścicielowi, który wykonuje tę decyzję przysługują dwa rozszczenia skierowane do Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych: o zwrot kosztów zakupu niezbędnych nasion i sadzonek oraz o odszkodowanie, jeżeli zalesienie, zadrzewienie, czy zakrzewienie gruntów lub założenie trwałych użytków zielonych spowoduje szkodę wyrażającą się w zmniejszeniu produkcji roślinnej.

W razie wystąpienia z winy właściciela innych form degradacji gruntów wójt w drodze decyzji nakazuje właścicielowi gruntów wykonanie w określonym terminie odpowiednich zabiegów. W razie niewykonania decyzji, wójt zleca wykonanie zastępcze tych zabiegów na koszt właściciela gruntów.

O potrzebie wprowadzania upraw antyerozyjnych i prawidłowego kształtowania krajobrazu rolnego świadczy fakt, że różne rodzaje erozji zagrażają ponad 30% powierzchni Polski¹³. Erozja gleb wpływa na obniżenie plonów a w krańcowej formie dokonać może przekształcenia gruntów rolnych w nieużytki. Ustawa nakłada na właścicieli gruntów, na których znajdują się urządzenia przeciwoerozyjne, obowiązek konserwowania i utrzymywania w stanie sprawności technicznej tych urządzeń.

11. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, wyd. II, s. 349.

12. O przyrodniczym i społecznym znaczeniu drzew i krzewów rosnących poza lasami piszą: M. Bojowski, W. Radecki, *Ochrona prawna drzew i krzewów*, Wrocław 1997, s. 15-21

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

Przepisy o przeciwdziałaniu erozji oraz o rekultywacji i zagospodarowaniu terenów są kolejnym przykładem jakościowej ochrony gruntów, polegającej na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji, szkodom powstającym w wyniku działalności nierolniczej oraz na przywracaniu i poprawianiu ich wartości.

Przez rekultywację gruntów rozumie się nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym lub zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie własności fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. Grunty zrekultywowane są następnie zagospodarowywane na cele rolnicze, leśne lub inne.

Decyzja o rekultywacji gruntów ma charakter konstytutywny, co oznacza, że obowiązek rekultywacji powstaje dopiero z chwilą wydania decyzji administracyjnej w tym przedmiocie. Zasadą jest, że koszty rekultywacji ponosi osoba powodująca utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów. Jeżeli osoba ta nie została ustalona lub grunty zostały zdegradowane lub zdewastowane w wyniku klęski żywiołowej wówczas koszty pokrywane są z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych lub z budżetu państwa.

5. Ochrona gruntów rolnych na obszarach szczególnej ochrony

Dla gruntów położonych na obszarach szczególnej ochrony środowiska lub w strefach ochronnych, istniejących wokół zakładów przemysłowych, opracowuje się na koszt odpowiedzialnych zakładów, plany gospodarowania na tych gruntach.

Pojęcie obszarów szczególnej ochrony środowiska jest pojęciem prawnym z art. 3 pkt. 7a ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 roku¹⁴. Rozumie się przez to tereny, których specyficzne cechy, właściwości lub walory poszczególnych elementów środowiska wymagają specjalnych zabiegów technicznych, organizacyjnych lub innych w celu zapewnienia wszystkim użytkownikom możliwości korzystania z tych zasobów zgodnie z ich przeznaczeniem. Pojęciem obszarów szczególnej ochrony środowiska objęte zostały trzy zasadniczo odmienne kategorie obszarów:

- I. Obszary zagrożone, gdzie występują uciążliwości lub szkodliwe uciążliwości dla środowiska lub gdzie występują obszary zdegradowane przez przemysł, rolnictwo lub inny rodzaj działalności albo siły przyrody.

14. Kategoria prawna obszaru szczególnej ochrony środowiska pojawiła się dopiero w 1993 roku nowelizacją ustawy o ochronie środowiska. Przedstawiona definicja jest wyjątkowo nieudana i niczego nie wyjaśnia. zob. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz pod. red. J. Sommera, Wrocław 1995, s. 37.

II. Obszary przyrodniczo cenne.

III. Inne obszary, takie jak tereny eksploatacji złóż kopalin, czy obszary związane z zaopatrzeniem w wodę.

Jak można zauważyć zakres pojęcia obszarów szczególnej ochrony środowiska jest szeroki. Istotą regulacji artykułu 16 jest to aby na tych obszarach jak i w strefach ochronnych istniejących wokół zakładów przemysłowych¹⁵ były opracowane plany gospodarowania na tych gruntach. Przygotować je należy na koszt odpowiedzialnego zakładu przemysłowego. Chodzi tu o taki zakład, którego zanieczyszczenia lub oddziaływania wpływają na przyległe grunty, choćby nawet z jakiegoś powodu nie był on odpowiedzialny za szkodę na podstawie prawa cywilnego¹⁶. Jeżeli na przyległe grunty oddziałuje kilka zakładów, koszty opracowywania planów obciążają te zakłady solidarnie.

Ustalenia planu gospodarowania na gruntach są wiążące dla właścicieli gruntów, jak również są wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Jeżeli właściciel tych gruntów poniósł szkodę przez obniżenie poziomu produkcji rolniczej lub leśnej, przysługuje mu z tego tytułu odszkodowanie od zakładu. W przypadku obniżenia poziomu produkcji w okresie trzech lat co najmniej o jedną trzecią dotychczasowej wartości, zakład jest obowiązany, na wniosek właściciela, wykupić całość lub część tych gruntów według cen wolnorynkowych. Dodać należy, że jeżeli z założeń planu gospodarowania na gruntach stref ochronnych wynika konieczność zmiany kierunku produkcji rolniczej - zakład przemysłowy jest obowiązany zwrócić właścicielowi poniesione z tego tytułu nakłady i koszty oraz wypłacić równowartości szkód.

W strefach ochronnych wokół zakładów przemysłowych, wojewoda zapewnia przeprowadzanie co 3 lata okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin, a skażone grunty wyłączane są z produkcji.

15. Nowelizacja z 30 lipca 1997 roku ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska wprowadza do ustawy pojęcie obszaru ograniczonego użytkowania, które wiąże się z wycofywaniem koncepcji stref ochronnych, co ma nastąpić po 2005 roku. Przez najbliższe osiem lat zakłady muszą ograniczyć swoje oddziaływanie do terenu, do którego przysługuje im tytuł prawny. Po upływie tego terminu wojewodowie z urzędu stwierdzą wygaśnięcie wydanych na podstawie obecnych przepisów decyzji w sprawie stref ochronnych.

16. W. Radecki: Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z komentarzem, Wrocław 1995, s. 83.

Przedstawione przepisy są przykładem ochrony jakościowej gleb, polegającej na zapobieganiu ich degradacji. Tym samym zjawiska te powiązano z problematyką podjętą w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Kontrolę skuteczności przedstawionych wyżej instrumentów prawnych wykonuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, wojewoda, kierownik rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej oraz dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Osoby uprawnione do prowadzenia tej kontroli wyposażone zostały w wiele uprawnień (art. 26). Kontrola obejmuje wykonanie obowiązków wynikających z ustawy.

6. Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych

Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych jest pozabudżetowym funduszem celowym, bez osobowości prawnej i dzieli się na: terenowy - funkcjonujący w każdym województwie - dysponuje nim wojewoda oraz centralny, tworzony z 20% dochodów Funduszu, którym dysponuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Środki tego funduszu przeznaczają się na ochronę, rekultywację i poprawę jakości gruntów rolnych oraz na wypłatę odszkodowań przewidzianych ustawą. Mają formę bezzwrotną, są przyznawane w drodze decyzji, w szczególności na:

- 1) rekultywację na cele rolnicze gruntów, które utraciły lub zmniejszyły wartość użytkową wskutek działalności nie ustalonych osób,
- 2) rolnicze zagospodarowanie gruntów zrehabilitowanych,
- 3) polepszenie wartości produkcyjnej gruntów,
- 4) przeciwdziałanie erozji gleb,
- 5) wdrażanie i upowszechnianie wyników prac naukowo-badawczych związanych z ochroną gruntów rolnych,
- 6) rekultywację nieużytków i użyźnianie gleb.

Środki Funduszu terenowego powinny być w pierwszej kolejności przeznaczane na wykonywanie prac z obszaru tych gmin, gdzie powstały dochody.

Dochodami Funduszu są związane z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych:

- należności,
- opłaty roczne,
- opłaty z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby (obligatoryjne),
- opłaty oraz należności i opłaty roczne podwyższone, określone w artykule 28 ust. 1-3 (fakultatywne).

Jedyną formą prawną dysponowania środkami funduszu jest ich bezzwrotne przydzielanie na cele określone w ustawie. Rozstrzygnięcie o przyznaniu lub odmowie przyznania dotacji z funduszu powinno mieć formę decyzji administracyjnej.

7. Ochrona środowiska a ochrona gruntów rolnych

Przez ochronę środowiska według prawa polskiego rozumie się działanie lub zaniechanie umożliwiające zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej koniecznej do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Ochrona ta wyraża się w szczególności w:

- 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- 2) przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko powodującym jego zniszczenia, zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych,
- 3) przywracaniu do stanu właściwego elementów przyrodniczych¹⁷.

Najogólniej rzecz ujmując przez ochronę środowiska rozumie się racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi oraz przywracanie im możliwie w wysokim stopniu ich odnawialności. Dotyczy to ogółu elementów przyrodniczych, tj. powierzchni ziemi łącznie z glebą, kopalin, wód, powietrza, świata roślinnego i zwierzęcego, a także krajobrazu, znajdujących się zarówno w stanie naturalnym jak też przetworzonym przez człowieka.

W podręcznikach prawa ochrony środowiska wyodrębnia się zagadnienia prawnej ochrony gruntów rolnych jako jednej z części prawa ochrony środowiska, dotyczącego racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego¹⁸. Zadaniem W. Radeckiego¹⁹ przyjąć należy, że stosunek ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest stosunkiem ustawy ogólnej do ustawy szczególnej. Oznacza to, że interpretacja przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie może być oderwana od zasad ustawy ochrony środowiska, czy też szerzej od przepisów o ochronie środowiska.

17. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. nr 49, poz. 196 z późn. zm.); nowelizacja z dnia 30 lipca 1997 r.

18. L. Jastrzębski: *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 74. R. Paczuski: *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 125.

19. W. Radecki: *op. cit.*, s. 13-14.

Interpretacja tych przepisów musi być zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju. W ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska (w art. 3 w pkt. 3a) przedstawiono pojęcie zrównoważonego rozwoju, przez który rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu zrównoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli - zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń - następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. W artykule 5 Konstytucji RP z 1997 roku wymienia się m. in. to, że RP zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Ochrona gruntów rolnych jako część środowiska naturalnego; ochrona kierująca się zasadą zrównoważonego rozwoju jest nowym kierunkiem ochrony ziemi. Jest on zgodny z europejskimi systemami prawa ochrony ziemi, gdzie wśród obowiązujących rozwiązań prawnych wyróżnić możemy m.in: stworzenie specyficznej regulacji dotyczącej ziemi wewnątrz generalnych aktów o ochronie środowiska²⁰. W ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej od samego początku istniały regulacje wskazujące na zależność pomiędzy ekstensyfikacją produkcji w rolnictwie a wymogami ochrony środowiska naturalnego²¹.

Także pojęcie działalności komplementarnej w rolnictwie wskazuje na związek ochrony gruntów rolnych z ochroną środowiska. Prawne pojęcie działalności komplementarnej w zintegrowanym rolnictwie Wspólnot Europejskich określają postanowienia rozporządzenia nr 2328 Rady Wspólnot Europejskich z dnia 15 lipca 1991 roku w sprawie polepszenia struktur rolnych. W ich rozumieniu (preambuły i art. 5) rolnicza działalność komplementarna obejmuje dopełniającą produkcję rolną w rodzinnym gospodarstwie rolnym, gospodarczą działalność leśną, turystyczną, rzemieślniczą oraz działalność na rzecz ochrony środowiska i konserwacji krajobrazu wiejskiego²².

Również francuska ustawa o ochronie wiejskiego krajobrazu potwierdza związki pomiędzy polityką agrarną, a ochroną środowiska. W duchu powierzonej w 1992 roku rolnictwu Wspólnot Europejskich misji ochrony środowiska oraz kształtowania wiejskiego krajobrazu pojawiła się pierwsza w Europie ustawa regulująca sprawę krajobrazu wiejskiego. Jest nią francuska ustawa z 8 stycznia

20. M.A. Król: Europejskie systemy prawa ochrony ziemi a polskie rozwiązania prawne, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. L, Łódź 1994, s. 59.

21. A. Lichorowicz: *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s.185.

22. A. Krupińska: *Prawne aspekty działalności komplementarnej w rolnictwie*, *Prawo Rolne* 1994, nr 1 (11), s. 61-62.

1993 roku o ochronie i dowartościowywaniu krajobrazów. W myśl jej postanowień, w ramach planów zajmowania, czy raczej zagospodarowywania ziemi, każda zabudowa, karczowanie, komasacja gruntów oraz ich zagospodarowanie muszą być poprzedzone studiami ich wpływu na krajobraz²³

Instytucja wyłączenia gruntów rolnych z produkcji w ustawodawstwie EWG jest oceniana w czterech aspektach²⁴. W tym także w aspekcie pozytywnego oddziaływania ekologicznego.

8. Polska a Unia Europejska

Przedstawiona powyżej polska regulacja prawna ochrony gruntów jest zbieżna z istniejącym w Unii Europejskiej zintegrowanym podejściem do zagadnień planowania i zarządzania gruntami²⁵. Cele tego programu są następujące:

- grunty rolne powinny być wykorzystywane jak najlepiej z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju,
- powinno się usprawnić i poprawić systemy planowania, zarządzania i ocen gruntów i ich zasobów,
- należy usprawnić mechanizmy regulujące zagadnienia gruntów i ich zasobów,
- powinno się zapewnić dostęp podmiotom bezpośrednio zainteresowanym, zwłaszcza szczebla lokalnego, do procesu podejmowania decyzji w sprawie wykorzystania i zarządzania gruntami,
- system edukacyjny i informacyjny winien uświadamiać społeczeństwu wagę poruszanych zagadnień.

Układ Stowarzyszeniowy z 16 grudnia 1991 roku pomiędzy Polską a Wspólnotami Europejskimi dotyczy również rolnictwa. Wspólna polityka rolna²⁶ jest historycznie pierwszym działem polityki społeczno-ekonomicznej Wspólnoty. Jej wsparciem jest ochrona środowiska, która ma służyć realizacji założonych przez Wspólnoty Europejskie celów. Jednym z nich jest zlikwidowanie istniejących różnic w naturalnych warunkach produkcji rolnej²⁷. Innym - jest powrót do właści-

23. Francuska ustawa o ochronie krajobrazu wiejskiego, Prawo rolne 1993, z. 1, s. 99.

24. A. Jurcewicz: Prawne formy i skutki wyłączenia gruntów z produkcji rolnej w świetle ustawodawstwa EWG, Prawo Rolne 1991, z. 2, s. 21; J. Ciechanowicz, J. Gwizdała: Prawne aspekty finansowania wspólnej polityki rolnej, (w:) Wspólna polityka rolna w perspektywie członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich, Wyd. SGGW, Warszawa 1996, s. 46-52.

25. Problemy integracji rolnictwa, Unia Europejska a Polska. Biuletyn Informacyjny nr 1/1996, Phare, s. 15.

wego użytkowania gruntów rolnych, ponieważ powszechnie występującym problemem jest ubytek i przeznaczanie na inne cele gruntów rolnych.

Należy zaznaczyć, że rolnictwo należy do tych działów gospodarki, w których Polska pragnie zachować pewną niezależność regulacji²⁸. Widać tu wyraźnie próby godzenia suwerenności państwa z pogodzeniem konieczności korzystania ze wspólnego środowiska naturalnego oraz koniecznością wzajemnego współżycia.

Ustawodawstwo Unii Europejskiej postawiło sobie ambitny cel powiązania przemian strukturalnych rolnictwa z intensyfikacją ochrony środowiska naturalnego²⁹. Jest to trudne do spełnienia w polskiej rzeczywistości gospodarczej. Jest to jednak możliwe do spełnienia skoro do ustawodawstwa polskiego wprowadzono, jako cel ochrony, osiągnięcie zrównoważonego rozwoju.

26. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i rolnictwa*, Warszawa 1995.

27. *Problemy integracji rolnictwa. Unia Europejska - Polska*, Biuletyn Informacyjny nr 2/96, Phare, s. 19.

28. J. Ciechanowicz: *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995, s. 93. J. Ciechanowicz: *Prawna ochrona środowiska w gminach nadmorskich*, Gdańsk 1997, s. 42-44.

29. A. Lichorowicz: *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej*, *Wieś i Państwo* 1995, nr 4. W. Michna: *Raporty wyjściowe do Studium: Proekologiczne zorientowanie polityki rolnej w Polsce na przełomie XX i XXI wieku*, JER i GŻ, Warszawa 1993.

PRODUKCJA ROLNA A PRAWNA OCHRONA ŚRODOWISKA

Brak w okresie powojennego 45-lecia stabilnej polityki w stosunku do rolnictwa indywidualnego i traktowanie go jako dziedziny „służebnej” w stosunku do surowcowo-energetycznego kierunku industrializacji nie sprzyjał harmonijnemu rozwojowi gospodarki rolnej. W dążeniu do uzyskiwania maksymalnych plonów powszechną praktyką stało się usiłowanie kompensowania zaniedbań lub błędów agrotechnicznych nadmiernym dawkowaniem nawozów sztucznych i środków ochrony roślin, bez uwzględniania niekorzystnych efektów takich działań i jakości uzyskiwanych produktów. Jest oczywiste, iż zwracanie uwagi wyłącznie na stronę ekonomiczną produkcji, chęć uzyskiwania coraz to wyższych plonów, przy jednoczesnym zapomnianiu o konieczności zachowania równowagi ekologicznej może doprowadzić do nieodwracalnej w skutkach degradacji środowiska. Z tych też względów obowiązkiem - praktycznie wszystkich - jest podjęcie działań, które zahamują proces niszczenia środowiska. Częściowo można to osiągnąć dzięki stworzeniu odpowiednich mechanizmów prawnych, częściowo zaś konieczne jest poszerzenie świadomości ekologicznej¹, a także i wiedzy samych rolników.

Najogólniej rzecz ujmując zagrożenia środowiska na terenach rolniczych można skwalifikować dwojako:

- 1) jako „zewnętrzne” - a więc te, które dla rolnictwa stwarzają inne działy gospodarki, takie jak przemysł, budownictwo, transport itd;
- 2) jako „wewnętrzne” - tkwiące w samym rolnictwie.

Przedmiotem naszego zainteresowania będą tylko zagrożenia „wewnętrzne”, a więc te stwarzane środowisku przez same rolnictwo, przy dalszym założeniu, iż katalog tych zagrożeń jest znacznie szerszy niż tu poruszone problemy.

Jak słusznie zauważyli L. Ryszkowski i St. Bałazy przyczyny zagrożeń środowiska na terenach rolniczych można podzielić na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią wszelkie działania sprzeczne z szeroko pojmowaną wiedzą rolniczą, w

1. Por. up. P. Gliński: Polscy zieloni, Warszawa 1996, s. 127 i n.; W. Pietraś: Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie, Lublin 1996, s. 64 i n.

szczególności takie jak: wadliwe stosowanie nawozów sztucznych, środków ochrony roślin, czy też złe technologie rolnicze. Druga grupa zagrożeń wynika z braku wiedzy - zwłaszcza - ekologicznej; rolnik upraszczając strukturę ekosystemu celem uzyskania plonów przekształca niekorzystnie agroekosystemy, niszcząc ich zdolności retencyjne, obniżając odporność na zaburzenia itp.²

Próbując zaś usystematyzować same zagrożenia środowiska przez rolnictwo można wyróżnić co najmniej cztery grupy:

- 1) powodowane przez nawozy;
- 2) powodowane przez środki ochrony roślin;
- 3) powodowane przez mechanizację rolnictwa;
- 4) powodowane przez produkcję zwierzęcą³.

Ignorowanie tych zagrożeń, przyjmowanie doraźnych założeń szybkiego wzrostu produkcji rolniczej bez uwzględniania wpływu na środowisko, opracowywanie strategii rozwoju rolnictwa w oderwaniu od aspektów środowiskowych - stanowi, niestety, poważne niebezpieczeństwo dla zdolności produkcyjnej całej biosfery. Wzrost produkcji rolnej nie może być bowiem dokonywany kosztem pogarszania lub niszczenia zasobów środowiskowych, lecz z maksymalnym, w danych warunkach, zachowaniem naturalnych cech środowiska oraz jego zasobów.

Dla ograniczenia ujemnego wpływu działalności gospodarczej, w tym również rolniczej, na środowisko konieczna jest szeroko rozumiana ingerencja państwa, wyrażająca się m.in. opracowaniem racjonalnej polityki ekologicznej i w konsekwencji ustanowieniem odpowiedniego systemu norm prawnych. Wydaje się bowiem, że właśnie prawo może wprowadzić rozwiązania, które będą zdolne tak pokierować procesami produkcyjnymi i tak kształtować stosunki społeczne, by skutecznie powstrzymać degradację środowiska.

Polityka ekologiczna państwa opracowana przez Rząd w 1990 r., a następnie przyjęta uchwałą Sejmu z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej po raz pierwszy uznała, że w polityce gospodarczej kryteria ekologiczne są równoznaczne z kryteriami ekonomicznymi⁴. Kolejnym doniosłym krokiem na drodze tworzenia racjonalnej i spójnej polityki ekologicznej państwa stała się uchwała Sejmu z dnia 19 stycznia 1995 r. w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju⁵. W tej uchwale Sejm stwierdził, że zrównoważony rozwój, uznany za konieczność

2. L. Ryszkowski, St. Bałazy: Strategia ochrony środowiska i przyrody na obszarach wiejskich, (w:) Zasady ekopolityki w rozwoju obszarów wiejskich, Poznań 1995, s. 55-56.

3. Zagrożenia, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczo-rolniczego, pod. red. S. Bieszcza i J. Soboty, Wrocław 1993, s. 11-54.

4. M.P. nr 18, poz. 118.

i obowiązek współczesnej cywilizacji, jest również podstawowym dążeniem Rzeczypospolitej Polskiej. W tym celu zlecił Rządowi doskonalenie interdyscyplinarnych i wielostronnych działań w polityce gospodarczej i zagranicznej, tak aby zasada zrównoważonego rozwoju nie była naruszana. W związku z tym wskazał, że realizacja przez Rząd tej zasady nie jest obowiązkiem jedynie resortu ochrony środowiska, lecz dotyczy w równym stopniu wszystkich centralnych organów administracji państwowej. Założenia polityki ekologicznej państwa odnoszą się również do rolnictwa⁶. Na szczególną uwagę zasługuje punkt 39 tego dokumentu, w którym Rząd zobowiązał się stworzyć warunki dla ochrony rolniczej przestrzeni produkcyjnej i poprawy jakości produkowanej żywności, wskazując równocześnie podstawowe kierunki działań. Powinny one zmierzać przede wszystkim do:

- 1) ograniczenia i eliminowania ujemnego wpływu gospodarki rolnej na środowisko przyrodnicze,
- 2) ochrony gleb, a przede wszystkim zharmonizowania procesów degradacyjnych i neutralizacji chemicznych zanieczyszczeń gleby,
- 3) minimalizowania technicznej zabudowy i zniekształcania powierzchni biologicznie czynnej, zwłaszcza wysoko produkcyjnych gruntów rolnych,
- 4) przeciwdziałania procesom obniżania się poziomu wód gruntowych oraz ujemnym skutkom melioracji,
- 5) stymulowania rozwoju rolnictwa.

Podkreślono ponadto, że kwestie dotyczące racjonalnego stosowania środków chemicznych i biologicznych w sposób nie naruszający równowagi przyrodniczej zostały ujęte w projektach ustaw: o nawożeniu (do dnia dzisiejszego nie została uchwalona) oraz o ochronie roślin uprawnych (ustawa z dnia 12 lipca 1995 r.)⁷.

Przedstawiając politykę ekologiczną państwa nie można pominąć programu wykonawczego do polityki ekologicznej państwa do 2000 r., w którym w części zatytułowanej „Gospodarowanie ziemią” podjęto problemy związane z rolnictwem⁸. W tym miejscu ograniczamy się jedynie do zasygnalizowania niektórych założeń. W punkcie 66 tego dokumentu przewidziano podjęcie szeregu działań kompleksowych, ukierunkowanych na racjonalizację gospodarowania ziemią, w szczególności:

5. M.P. nr 4, poz. 47.

6. Dokument Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa, wrzesień 1991 r.

7. Dz.U. nr 90, poz. 446.

8. Załącznik nr 2 do „Oceny realizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska”, Warszawa, wrzesień 1994 r.

- 1) przeciwdziałanie erozji gleb przez projektowanie racjonalnych zmian użytkowania gruntów w ramach szkoleń, wprowadzania zadrzewień śródpolnych, urządzeń zabezpieczających, prawidłowej uprawy gruntów itp.;
- 2) prowadzenie corocznej weryfikacji dopuszczonych do obrotu handlowego środków ochrony roślin z uwzględnieniem uwarunkowań zdrowotnych i wymagań ochrony środowiska;
- 3) kontynuowanie zmiany profilu produkcji nawozów mineralnych z uwzględnieniem dostaw dla rolnictwa:
 - nawozów o spowolnionym działaniu, w tym granulowanych,
 - nawozów do dolistnego dokarmiania roślin,
 - nawozów z dodatkiem magnezu i mikroelementów.

Analizując cytowane dokumenty oraz obserwując to co dzieje się faktycznie w dziedzinie ochrony środowiska można już sformułować pogląd, iż system prawny ochrony środowiska w zakresie zagrożeń ze strony rolnictwa znajduje się w fazie tworzenia, a liczne przedsięwzięcia organizacyjno-prawne są najczęściej dopiero planowane. Dotychczas niewiele projektów zostało wdrożonych w życie, zwłaszcza jeżeli skonfrontuje się to z pilną potrzebą unormowania wzajemnych relacji między rolnictwem jako działem gospodarki a zadaniami w zakresie ochrony środowiska. Należy jednocześnie wyraźnie podkreślić, że obszary rolnicze w Polsce stanowią 60% powierzchni kraju oraz otaczają i przenikają wszystkie inne typy ekosystemów. Zatem nieprawidłowa gospodarka i stwarzanie zagrożeń na obszarach wiejskich, oddziaływać musi także na pozostałe obszary, a zwłaszcza na określane jako przyrodniczo cenne, których funkcję podstawową stanowi ochrona zasobów przyrody i biologicznego różnicowania organizmów. Dlatego też właściwa gospodarka i stworzenie spójnego systemu prawnego mogą umożliwić harmonijny rozwój rolnictwa i racjonalną ochronę środowiska.

Jednym z podstawowych elementów intensyfikacji produkcji rolnej jest nawożenie mineralne. Przyczynia się ono wprawdzie do wzrostu plonów, lecz również wiadomo, iż w dużym stopniu obniża ich wartość biologiczną. Co więcej ubocznymi, negatywnymi następstwami intensywnego nawożenia bywa skażenie gleby oraz wód gruntowych i powierzchniowych azotanami, eutrofizacja środowisk wodnych związkami fosforu itp. Stosowanie nawozów mineralnych, a także sztucznych, jest w intensywnym rolnictwie konieczne, z tym jednak zastrzeżeniem, że nadmierne lub nieumiejętne ich wykorzystywanie może doprowadzić do zachwiania równowagi środowiskowej. Z tych też m.in. względów, system prawa powinien dysponować środkami prawnymi pozwalającymi na skuteczne przeciwdziałanie takim zagrożeniom.

Przechodząc do rozważań bardziej szczegółowych trzeba wrócić do wspomnianych już założeń polityki ekologicznej państwa, które do rangi priorytetu wy-

niosły uchwalenie szeregu ustaw, w tym ustawy o nawożeniu. Niestety do dnia dzisiejszego nie została ona uchwalona, co więcej nie jest nawet przedmiotem poważniejszych prac legislacyjnych. W tym stanie rzeczy można tylko stwierdzić, iż regulacje prawne dotyczące stosowania nawozów mineralnych w rolnictwie są nader ubogie, żeby nie powiedzieć, iż wręcz śladowe. Kluczowe znaczenie ma ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska⁹, która jednak zawiera w tej kwestii, tylko pewne zalecenia kierunkowe. Otóż art. 15 ustawy nakłada na jednostki organizacyjne i osoby fizyczne użytkujące grunty następujące obowiązki:

- 1) zapewnienia ochrony gruntów przed erozją, niszczeniem mechanicznym oraz zanieczyszczeniem substancjami szkodliwymi,
- 2) stosowania właściwych metod upraw z punktu widzenia rozwoju organizmów i stosunków wodnych w glebie,
- 3) takiego stosowania środków chemicznych i biologicznych, aby nie naruszało to równowagi przyrodniczej a zwłaszcza nie powodowało szkodliwego zanieczyszczenia gleby, wody, niszczenia zwierząt, roślin i ekosystemów albo pogarszania warunków ich życia lub hodowli.

Wymienione obowiązki mają wyłącznie generalny charakter. By mogły mieć jakąś doniosłość praktyczną muszą zostać treściowo dookreślone i co więcej, konieczne jest stworzenie skutecznych mechanizmów ich egzekwowania. Sprecyzowaniem obowiązku określonego w punkcie 1 było uchwalenie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁰. Nie bez znaczenia dla bliższego określenia treści tego obowiązku mają też przepisy odnoszące się do ochrony powietrza, ochrony przed odpadami czy ochrony wód. Do chwili obecnej brak natomiast przepisów konkretyzujących obowiązek ujęty w punkcie 2. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z wyartykułowanym w niej obowiązkiem przeciwdziałania erozji gleb dotyczy generalnie nieco innej problematyki i jest fragmentem znacznie szerszego zagadnienia. Wreszcie obowiązek ujęty w punkcie 3, najbardziej nas interesujący, miał zostać sprecyzowany w rozporządzeniu wykonawczym przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (art. 15 ust. 4). Rozporządzenie to do dnia dzisiejszego nie zostało wydane. Co gorsze, zmiana dokonana ustawą z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych¹¹ ograniczyła delegację do określenia sposobu, zakresu i warunków stosowania środków ochrony roślin, w leśnym użytkowaniu gruntów. Pojawia się zatem pytanie: czy w naszym systemie prawnym istnieją mechanizmy prawne, które regulowałyby,

9. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 31 stycznia 1980 r. (Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 ze zmianami).

10. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r. (Dz.U. nr 16, poz. 78).

11. Dz.U. 1995, nr 90, poz. 446.

a co ważniejsze skutecznie ograniczałyby dowolność w stosowaniu nawozów mineralnych. Odpowiedź na to pytanie w świetle poczynionych uwag, nie pozwala na pozytywną konkluzję. Jediną regulacją prawną, omawianej materii, jest bowiem ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z nader ogólnie sformułowanym art. 15. Nasuwa się jednak także i inne pytanie: jakie jest praktyczne znaczenie tego przepisu. Można stwierdzić, iż wynikają z niego dwie konsekwencje. Po pierwsze, art. 15 ust. 1 pozwala wyprowadzać wniosek, iż przy nawożeniu gleby należy dać pierwszeństwo nawożeniu organicznemu. Po drugie, art. 15 ust. 3 formułuje dla użytkowników gruntów rolnych ogólną dyrektywę nakazującą stosowanie środków chemicznych i biologicznych tylko w takich ilościach i w taki sposób by nie naruszać równowagi środowiskowej. Są to jednak stwierdzenia zbyt ogólne, które nie mając dodatkowo uzupełnienia w przepisach wykonawczych, pozostają martwą literą prawa. Jeśli zaś chodzi o przepisy niższego rzędu to praktycznie jedynym aktem dotyczącym interesującego nas problemu jest rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 10 stycznia 1991 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu i magazynowaniu środków ochrony roślin oraz nawozów mineralnych i sztucznych w rolnictwie¹². Odnosi się ono w głównej mierze do zagadnień ściśle związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy. Powiązania z ochroną środowiska są minimalne. Niewątpliwie takim przepisem jest § 13 rozp. określający sposób składowania nawozów mineralnych i sztucznych, zwłaszcza postanowienie nakazujące składowanie na utwardzonym podłożu zapewniającym odpływ wód opadowych. Innym rozwiązaniem liczącym się dla ochrony środowiska jest § 15 rozp., który postanawia, iż w przypadku używania sprzętu agrolotniczego do stosowania środków chemicznych, ładowiska tego sprzętu należy wyznaczyć w taki sposób aby uniknąć w czasie startu i lądowania przelotów nad budynkami mieszkalnymi, otwartymi zbiornikami wodnymi, fermami hodowlanymi czy pasiekami. Wspomnieć też warto o ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia¹³. Zgodnie z tą ustawą środki chemiczne ochrony roślin powinny być stosowane w takich ilościach aby nie było to szkodliwe dla zdrowia. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej został upoważniony do ustalenia w drodze rozporządzenia najwyższych dopuszczalnych pozostałości środków chemicznych stosowanych przy uprawie, przechowywaniu i transporcie roślin, które mogą znajdować się w artykułach spożywczych lub na ich powierzchni bez szkody dla zdrowia ludzkiego (art. 5 ust. 2 ustawy). W wykonaniu tej delegacji MZiOS wydał rozporządzenie w sprawie najwyższych dopuszczalnych pozostałości w produktach spożywczych środków chemicznych sto-

12. Dz.U. 1991, nr 14, poz. 64.

13. Ustawa z dnia 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. nr 29, poz. 245 ze zmianami).

sowanych przy uprawie, ochronie, przechowywaniu i transporcie roślin. W nim też ustalił najwyższe dopuszczalne pozostałości azotanów stosowanych przy uprawie roślin oraz środków chemicznych stosowanych przy ochronie, przechowywaniu i transporcie roślin.

Kolejnym problemem związanym z chemizacją rolnictwa jest opryskiwanie i opylanie roślin pestycydami. Z przyrodniczego punktu widzenia stosowanie pestycydów ma bardzo niekorzystny wpływ na środowisko. Z jednej strony niszczą one pewne gatunki roślin i zwierząt, z drugiej zaś często przyczyniają się do gwałtownego wzrostu innych populacji. Pestycydy oddziałują toksycznie często przez bardzo długi okres nie tylko na gatunki uważane przez rolników za szkodniki, chwasty czy patogeny roślin, lecz również na inne, pożyteczne organizmy, a także na ludzi. Przykładem katastrofy ekologicznej spowodowanej nieograniczoną wiarą w pestycydy, jest dolina Canate w Peru. Uprawiana na obszarze tej doliny bawełna poddawana była coraz to większym dawkom pestycydów w celu wytepienia występujących tam szkodników. Spowodowało to całkowite wyniszczenie również innych pasożytów i drapieżników, a tym samym znaczne zwiększenie się populacji szkodników oraz wzrost ich odporności na stosowane środki. Po kilku latach walki sytuacja stała się krytyczna, gdyż prawie 50 % upraw zostało zniszczonych. W końcu zakazano stosowania syntetycznych insektycydów. Trzeba było ponownie sprowadzić owady i ptaki zwalczające szkodniki oraz zmienić system uprawy, który oparto na założeniach ekologicznych. W kilka lat później udało się przywrócić równowagę przyrodniczą¹⁴. Trzeba jednak pamiętać, że takie przywrócenie równowagi ekologicznej nie zawsze jest możliwe. Obecnie - już dość powszechnie - uważa się za niezbędne rozwijanie nowych koncepcji stosowania pestycydów, które łączyłyby chemiczne i biologiczne sposoby zwalczania szkodników. Koncepcje te powinny być oparte na gruntownej wiedzy o samych szkodnikach, ich środowisku i naturalnych wrogach. Współczesna praktyka rolnicza wyraźnie jest skierowana w stronę ochrony tych naturalnych wrogów. Przejawem tego są próby wykorzystania walki biologicznej, jak np. chorób szkodników, sterylizacji osobników męskich, sztucznej hodowli naturalnych wrogów. Inne metody walki obejmują: wybór okresu siewu, odchwaszczania i zbiorów, lokalizację pól, zmianę upraw, metody likwidacji pozostałości po zbiorach, wybór bardziej odpornych odmian upraw, hodowlę nowych odmian bardziej odpornych na choroby i szkodniki. Należy jednak pamiętać, iż niska świadomość ekologiczna społeczeństwa, nastawienie na maksymalne zyski, a przede wszystkim wieloletnie przyzwyczajenia rolników nie stwarzają dogodnych warunków wdrażania nowych koncepcji stosowania pestycydów. Z tych też względów konieczne jest m.in.

14. Z. Karaczun, L. Indeka: *Ochrona środowiska*, Warszawa 1996, s. 214-215.

stworzenie skutecznych regulacji prawnych, które gwarantowałyby i stworzyły mechanizmy prawne zapobiegające spontanicznemu, nieracjonalnemu stosowaniu środków chemicznych ochrony roślin. Problematyka ta znalazła nowe uregulowanie w ustawie z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych¹⁵, która wiele uwagi poświęca ochronie środowiska przed oddziaływaniem chemicznych środków ochrony roślin. Zastąpiła ona wcześniejszą ustawę z dnia 16 lutego 1964 r. o ochronie roślin uprawnych¹⁶. Warto zwrócić uwagę, iż przepisy tej ostatniej nie zawierały postanowień nakazujących uwzględnianie wymogów ochrony środowiska przy stosowaniu środków ochrony roślin. Ustawa z 1995 r. uznaje ochronę środowiska za jeden ze swoich podstawowych celów oraz stwarza instrumenty kontrolne, których zadaniem jest zapobieżenie dopuszczeniu do obrotu i stosowania środków ochrony roślin szkodliwych dla środowiska. W myśl ustawy obowiązku zwalczania podlegają organizmy szkodliwe określone w wykazie wydanym przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Ponadto ustawa przewiduje możliwość wprowadzenia przez wojewodę, na wniosek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska obowiązku zwalczania organizmów szkodliwych innych niż określone przez ministra. W razie pojawienia się organizmów szkodliwych podlegających obowiązkowi zwalczania, na posiadaczach ciąży szereg obowiązków ustawowych. Wprowadza je art. 3 ust. 2 ustawy, choć należy zauważyć, że nie jest to wyliczenie wyczerpujące (ustawa używa określenia „w szczególności”), a nadto, że szczegółowe obowiązki ustala wojewódzki inspektor w drodze decyzji. Pojawienie się organizmów szkodliwych lub podejrzenie ich wystąpienia wymaga zawiadomienie właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora lub organu gminy oraz podjęcia przez posiadaczy na własny koszt działań zmierzających do ich zwalczania lub zapobiegających ich szerzeniu się. Ustawa w art. 3 ust. 2 pkt. 2 przykładowo wskazuje sposoby realizacji tych działań.

Z punktu widzenia podjętego problemu najważniejszą normę ochronną zawiera art. 14 ust. 1 ustawy, w myśl którego do obrotu i stosowania mogą być dopuszczone tylko te środki ochrony roślin, które przy prawidłowym stosowaniu, zgodnie z przeznaczeniem, nie stanowią zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz środowiska. Przepis ten należy traktować jako wyraz priorytetu dla ochrony środowiska i dopuszczenia stosowania tylko takich środków podnoszących plony, które minimalizują negatywny wpływ na środowisko. Zabezpieczeniem realizacji tej normy są:

15. Dz.U. 1995 r., nr 90, poz. 446.

16. Dz.U. 1964, nr 10, poz. 55.

- 1) wymóg uzyskania zezwolenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na dopuszczenie środków ochrony roślin do obrotu i stosowania (art. 14 ust. 2),
- 2) wymóg uzyskania koncesji na prowadzenie konfekcjonowania i obrót środkami ochrony roślin (art. 23 ust. 1).

Jednym z czynników determinujących wydanie zezwolenia jest nieszkodliwość środka ochrony roślin dla środowiska. Ustawodawca przewidział również inne mechanizmy mające skutecznie zapobiegać dopuszczeniu do obrotu i stosowania środków ochrony roślin szkodliwych dla środowiska. Po pierwsze, zezwolenie wydaje się na okres 10 lat, a więc wprowadził barierę czasową dla obecności środka ochrony roślin na rynku. Po drugie, zezwolenie może być w każdej chwili cofnięte, np. w przypadku ujawnienia nieznanych dotychczas okoliczności dotyczących szkodliwego działania środka ochrony roślin dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska.

Ustawowy obowiązek uzyskania zezwolenia, czy też koncesji dla konfekcjonowania i obrotu środkami ochrony roślin, wydaje się być wystarczająco skuteczną barierą przed zalaniem rynku środkami niesprawdzonymi, stwarzającymi realne zagrożenie dla ludzi, zwierząt oraz środowiska.

Inną ważną z punktu widzenia ochrony środowiska normę zawiera art. 29 ust. 1 ustawy. W myśl tego przepisu środki ochrony roślin można stosować wyłącznie do celów określonych w instrukcji stosowania i ściśle według podanych w niej zaleceń, w taki sposób, aby nie dopuścić do zagrożenia zdrowia ludzi, zwierząt i skażenia środowiska oraz uwzględniając w pierwszej kolejności biologiczne, hodowlane i agrotechniczne metody ochrony roślin, które pozwalają ograniczyć stosowanie chemicznych środków ochrony roślin do niezbędnego minimum. Z przepisu tego płynie wniosek, że priorytet powinno mieć stosowanie innych niż chemiczne metod ochrony roślin, zaś stosowanie środków chemicznych ma być ograniczone do niezbędnego minimum.

Specjalne przepisy poświęca ustawa samemu wykonywaniu zabiegów ochronnych (art. 37 ustawy). Ponadto ustawa wprowadza trzy wyraźne zakazy. Po pierwsze, zabrania się stosowania sprzętu agrotechnicznego dla środków ochrony roślin zaliczanych do I i II klasy toksyczności dla ludzi oraz środków chwastobójczych i desykantów. Po drugie zabrania się stosowania środków ochrony roślin niezgodnie z okresami prewencji dla pszczoł. Wreszcie, po trzecie zabrania się zakładania upraw wymagających intensywnego stosowania środków ochrony roślin w odległości mniejszej niż 20 m od obiektów takich jak np. budynki mieszkalne, zabudowania inwentarskie, rezerваты przyrody, wody powierzchniowe itp.

Naruszenia tych reguł traktowane są jako wykroczenia zagrożone karą aresztu albo grzywny (art. 50 ustawy).

W kontekście omawianych zagadnień warto, ze względu na specyfikę uregulowań, kilka uwag poświęcić kwestii związanej z prawną ochroną pszczół. Status prawny pszczół nie do końca jest jasny. Wprawdzie z postanowień ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r., o hodowli zwierząt gospodarskich¹⁷ można ostrożnie wnioskować, że z punktu widzenia prawa pszczoła została zrównana ze zwierzętami gospodarskimi, ale odpowiednie stosowanie tej ustawy do pszczół dotyczy raczej tylko ich hodowli a nie ochrony. Tymczasem kwestia ochrony pszczół przed zatruciami chemicznymi środkami ochrony roślin wydaje się być dosyć doniosła, szczególnie jeśli zważyć znaczenie pszczół dla rolnictwa, sadownictwa, ogrodnictwa czy zielarstwa. Ustawa o ochronie roślin uprawnych¹⁸ zawierając przepisy dotyczące wprost ochrony pszczół, wypełnia w pewnym stopniu lukę prawną, na jaką wielokrotnie wskazywano w piśmiennictwie¹⁹. Nie jest bowiem wcale jasne, jakie są zasady odpowiedzialności cywilnej za zatrucie pszczół. Jak uważa W. Radecki rzetelne wyjaśnienie problemu wymaga cofnięcia się do nie obowiązującego już rozporządzenia Ministrów Rolnictwa i Zdrowia z 24 listopada 1959 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu środków chemicznych w rolnictwie²⁰. Rozporządzenie to, generalnie rzecz ujmując, rozstrzyga zagadnienia będące przedmiotem zainteresowania prawa pracy. Nie mniej jednak w rozdziale „Ochrona otoczenia”, znalazły się dwa przepisy dotyczące pszczół. Pierwszy z nich, celem uniknięcia zatruc zwierząt gospodarskich, drobiu i pszczół wprowadził obowiązek zawiadomienia przewodniczącego gromadzkiej rady narodowej o miejscu i dniu wykonywania prac związanych z użyciem chemicznych środków ochrony roślin. Drugi zaś wprowadził zakaz opryskiwania i opylania roślin kwitnących, jak również wydzielających nektar, nawiedzanych przez pszczoły - środkami trującymi²¹.

Na bazie tych przepisów SN zbudował konstrukcję odpowiedzialności cywilnej za zatrucie pszczół chemicznymi środkami ochrony roślin. Problem prawny tkwi w tym, że orzecznictwo akceptuje tradycyjne stanowisko doktryny, że przedsiębiorstwa rolnicze nie należą do kategorii uprawianych w ruch za pomocą sił przyrody. Maszyny używane w takim przedsiębiorstwie mają znaczenie jako środki pomocnicze, uboczne; ruch przedsiębiorstwa opiera się przeważnie na pracy rę-

17. Dz.U. 1961, nr 54 poz. 310 (ze zmianami).

18. Dz.U. 1995, nr 90, poz. 446.

19. W Radecki: Odpowiedzialność prawna za zatrucia pszczół, Nowe Prawo 1985, nr 1, s. 32 i n.

20. Dz.U. 1960, nr 1, poz.4

21. W. Radecki: Odpowiedzialność prawna za zatrucia pszczół, Nowe Prawo 1985, nr 1, s. 32 i n.

cznej²². Wprawdzie pogląd ten wydaje się od dawna całkowicie anachroniczny, niemniej jednak został on podtrzymany przez SN w wyroku z początku lat sześćdziesiątych²³, a także w latach osiemdziesiątych²⁴. W tej sytuacji przyznanie pszczelarzowi odszkodowania wymaga ustalenia winy stosującego środki chemiczne. Orzecznictwo SN z lat siedemdziesiątych zapoczątkowało praktykę bardzo rygorystycznej oceny winy. Warto tu przypomnieć orzeczenie SN z 1975 r., które postawiło tezę, że za rośliny kwitnące w rozumieniu rozporządzenia z 1959 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu środków chemicznych w rolnictwie należy uważać każdą roślinę wydzielającą nektar i odwiedzaną przez pszczoły, czyli również chwasty, jak chaber, ognicha, oset. Ponadto konsekwencją tego orzeczenia było stwierdzenie, że producent rolny, zamierzając zastosować środki chemiczne dla ochrony oznaczonej plantacji powinien przedtem usunąć z niej takie chwasty²⁵. SN zaakceptował konieczność ochrony środowiska, której skuteczność zależy od zastosowania wszelkich możliwych środków bezpieczeństwa i higieny, które z kolei wynikają z wyraźnych przepisów prawa, ale także z zasad doświadczenia życiowego i powszechnej znajomości rzeczy. W końcowym fragmencie uzasadnienia SN stwierdza, że od odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną użyciem środków chemicznych w rolnictwie nie zwalnia sprawcy powołania się na zastosowanie przewidzianych w przepisach środków bezpieczeństwa, jeżeli się okaże, że szkody można było uniknąć przez zastosowanie innych możliwych środków, jakkolwiek w przepisach nie przewidzianych²⁶.

Nie wszystkie jednak orzeczenia SN widziały interesy pszczelarzy. Jak stwierdził W. Radecki²⁷, SN w jednym z orzeczeń przedstawił następujące rozumowanie: Hodowcy pszczół muszą się dostosować - przez odpowiednie zorganizowanie swych gospodarstw - do wymagań nowoczesnej techniki rolnej. Pszczelarz prowadząc pasiekę powinien być przygotowany na wszelkie dające się przewidzieć niebezpieczeństwa i tak pasiekę zorganizować, aby w wypadku powiadomienia o opryskiwaniu był w stanie jego ujemnym skutkom zapobiec lub je zmniejszyć. Powinien więc dysponować, czy to środkami umożliwiającymi wywiezienie pasiek na pewien czas, czy to odpowiednimi osłonami. Niedopełnienie obowiązku takiego zorganizowania pasieki może być podstawą zarzutu przyczyniania się do szkody w rozumieniu art. 326 KC²⁸.

22. R. Longchamps de Berier: *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 276.

23. Wyrok SN z 8.06.1960 - 4 CR 322/60, OSPIKA 1961, s. 7-8, poz. 203.

24. Wyrok SN z 21.08.1987 - II CR 222/87, OSPIKA 1988, s. 78, poz. 174.

25. Wyrok SN z 28.02.1975 - I CR 23/75, OSPiKA 1977, s. 7-8, poz. 129.

26. Uchwała SN z 2.07.1974 - III CZP 40/74, OSN 1975, nr 25, poz. 77.

27. W. Radecki: *Prawna ochrona gospodarstwa w rolnictwie*, Zielona Góra 1996, s. 185-187.

Rozporządzenie z 1959 r. zostało jednak uchylone i zastąpione rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 10 stycznia 1991 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu i magazynowaniu środków ochrony roślin oraz nawozów mineralnych i sztucznych w rolnictwie²⁹. Nowe rozporządzenie nie zawiera przepisów „pszczelarskich”. Pojawia się więc pytanie: co zmieniło się po wejściu w życie nowej ustawy o ochronie roślin uprawnych³⁰. Artykuł 20 ustawy przewiduje zaliczenie środków ochrony roślin do klas toksyczności dla pszczół i ryb, aczkolwiek zgodnie z art. 20 ust. 2 zaliczanie do klas toksyczności dla pszczół nie dotyczy środków ochrony roślin, których zakres i sposób zastosowania wyklucza możliwość styczności środka z pszczołami. Należy także wskazać na wyraźny zakaz stosowania środków ochrony roślin niezgodnie z okresami prewencji dla pszczół (art. 37 ust. 4 pkt 3). Wreszcie istotne znaczenie ma - wspomniana już - generalna zasada z art. 29, w myśl której środki ochrony roślin można stosować wyłącznie do celów określonych w instrukcji stosowania i ściśle według podanych w niej zaleceń w taki sposób, aby nie dopuścić do zagrożenia zdrowia ludzi, zwierząt i skażenia środowiska oraz uwzględniając w pierwszej kolejności biologiczne, hodowlane i agrotechniczne metody ochrony roślin, które pozwalają ograniczyć stosowanie chemicznych środków ochrony roślin do niezbędnego minimum. Analiza tych przepisów pozwala stwierdzić, że w razie bliższego sprecyzowania sposobów ochrony pszczół w instrukcji, niedotrzymanie ich będzie wystarczającą podstawą postawienia zarzutu winy.

Nawozem organiczno-mineralnym stwarzającym duże zagrożenie dla środowiska, związanym z produkcją zwierzęcą, jest gnojowica. Przemysłowe metody produkcji zwierzęcej powodują, że tucz zwierząt odbywa się na dużych wyspecjalizowanych fermach metodą bezściółkową. Tysiące zwierząt produkuje olbrzymie ilości gnojowicy, która źle zagospodarowana staje się z punktu widzenia ochrony środowiska dużym problemem.

Odprowadzana z ferm w nadmiernych ilościach do gleby czy ścieków wodnych, powoduje ich zatrucie, które w konsekwencji może doprowadzić do degradacji wód gruntowych. Racjonalne zagospodarowanie dużych ilości gnojowicy nastręcza wiele trudności ekonomiczno-organizacyjnych. Należy dodać, że gnojowica z rolniczego punktu widzenia jest nawozem dosyć specyficznym. Jej nieumiejętne, nadmierne stosowanie powoduje wzrost zawartości niektórych składników, w tym azotu azotanowego w glebie i wodzie gruntowej³¹. Jedno jest pewne, dopóki korzysta się z przemysłowych form tuczu zwierząt, będzie istniał problem

28. Wyrok SN z 21.10.1972 r. - II CR 364/77, PUG 1978, nr 6, s. 203-204.

29. Dz.U. 1991, nr 14, poz. 64.

30. Dz.U. 1995, nr 90, poz. 446.

utylizacji gnojowicy. Z punktu widzenia prawa gnojowica jest ściekiem, odpowiada bowiem definicji ścieków zamieszczonej w art. 18 ust. 1 pkt 1 prawa wodnego³². A więc jest to substancja, która wprowadzona do wód lub ziemi, może zanieczyścić wody powierzchniowe lub podziemne. Takie działania objęte są reglamentacją prawną i wymagają pozwolenia wodnoprawnego. Od zasady, że rolnicze wykorzystanie ścieków wymaga pozwolenia wodnoprawnego przepisy nie przewidują żadnych wyjątków. Oznacza to, że rolnik który zamierza nawozić gnojowicą własne pole winien takie pozwolenie wodnoprawne uzyskać i praktycznie nikt nie może go zwolnić od tego obowiązku. Z wprowadzaniem ścieków do wód i ziemi, jako szczególnym korzystaniem, związana jest też inna powinność - ponoszenie opłat za takie korzystanie. Wyjątek przewidziany jest w § 6 pkt 2 rozporządzenia RM z dnia 27 grudnia 1993 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych³³, w myśl którego zwalnia się od opłat za wprowadzanie ścieków do ziemi w celu rolniczego wykorzystania, w przypadku posiadania pozwolenia wodnoprawnego na rolnicze wykorzystanie ścieków.

Jakie są więc konsekwencje prawne rolniczego wykorzystania ścieków bez pozwolenia wodnoprawnego? Przede wszystkim należy brać pod uwagę art. 126 prawa wodnego, który traktuje takie wykorzystanie jako wykroczenie zagrożone karą grzywny. Nawożenie gnojowicą jest wprowadzaniem ścieków do ziemi, czyli szczególnym korzystaniem z wód wymagającym pozwolenia wodnoprawnego. Wobec tego nawożenie gnojowicą bez takiego pozwolenia jest zawsze co najmniej wykroczeniem przewidzianym w tym przepisie (art. 126 ust. 1), podobnie jak naruszenie przez rolnika warunków pozwolenia wodnoprawnego (art. 126 ust. 2).

Zastrzeżenie, że takie zachowanie jest „co najmniej” wykroczeniem, nie jest przypadkowe. Chodzi o to, że znamiona wykroczenia z art. 126 prawa wodnego wypełnia samo niespełnienie wymogu uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, jak również nieprzestrzeganie jego warunków³⁴. Jeżeli jednak samowolne lub wadliwie prowadzone rolnicze wykorzystanie ścieków pociągnęło za sobą poważne zagrożenie środowiska sprawca będzie odpowiadać z art. 107 ustawy o ochronie środowiska. Jeżeli zanieczyszczenie takie spowodowało niebezpieczeństwo powszechne dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia - w znacznych rozmiarach - sprawca może odpowiadać za przestępstwo z art. 140 § 1 pkt 2 k.k. w razie winy umyślnej, albo z art. 140 § 2 k.k. w razie winy nieumyślnej.

31. Z. Karaczun, L. Indeka: *Ochrona środowiska*, Warszawa 1996, s. 219-221.

32. Ustawa z dnia 24 października 1974 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zmianami).

33. Dz.U. 1993, nr 133, poz. 637 ze zmianami.

34. W. Radecki: *Prawna ochrona środowiska w rolnictwie*, Zielona Góra 1996, s. 132-133.

Podjęte przez nas rozważania nad zagrożeniami środowiska stwarzanymi przez działalność rolniczą nie wyczerpują całości zagadnienia. Przede wszystkim ograniczyliśmy się do wskazania z jednej strony istniejących już uregulowań prawnych w tej materii, z drugiej zaś próbowaliśmy wskazać rozległe obszary zagadnień wymagających pilnego zainteresowania ustawodawcy i w konsekwencji stworzenie skutecznych prawnych mechanizmów zapobiegawczych. Istniejący system prawnej ochrony środowiska przed zagrożeniami ze strony działalności rolniczej nie pozwala na sformułowanie zadowalających konkluzji. Najistotniejszą wadą polskiego systemu prawa ochrony środowiska przed zagrożeniami wynikającymi z działalności rolniczej wydaje się być metoda regulacji głównie za pomocą wskazania celów, które należy osiągnąć, bez uszczegółowienia środków, które temu mają służyć, jak również nazbyt częste posługiwanie się pojęciami nieokreślonymi, a w każdym razie niedookreślonymi. Przede wszystkim jednak należy zauważyć, że jak dotychczas, problematyka ochrony środowiska w produkcji rolnej jest przez ustawodawcę traktowana drugorzędnie. Należy bowiem przypomnieć, iż założenia polityki ekologicznej państwa przyjęte w 1991 r. przewidywały podjęcie szeregu działań mających na celu ochronę środowiska przed zagrożeniami rolniczymi, w szczególności zapowiadały rychłe uchwalenie ustaw ochronnych. Jak dotychczas niewiele z tych projektów znalazło się w realizacji.

Augustyn Woś słusznie podnosi, iż strategiczne myślenie o rozwoju rolnictwa wymaga odpowiedzi na pytanie: czy realizując obecną nakładochłonną strategię wzrostu produkcji rolniczej godzić się na postępującą degradację środowiska naturalnego, a tym samym i na pogarszanie jakości żywności, czy też przyznać wysoki priorytet ochronie środowiska naturalnego traktując je jako dobro samoistne i warunek przyszłego rozwoju?³⁵ Jest to jeden z dylematów, który musi być rozwiązywany także środkami prawnymi. Należy bowiem wyraźnie powiedzieć, iż przekonanie, że źródłami zagrożeń środowiskowych są przemysł, transport, urbanizacja - jest tylko po części prawdziwe. Istotnie są to najważniejsze źródła zagrożeń w tym jednak znaczeniu, że te dziedziny gospodarki - z jednej strony - wymagają przestrzeni, a tą przestrzenią są najczęściej grunty rolne, z drugiej zaś strony mogą negatywnie oddziaływać na przyległe grunty. Jednakże błędną oceną rzeczywistości byłoby nie dostrzeganie zagrożeń płynących ze strony samego rolnictwa. Pamiętać bowiem należy, że według niektórych ocen ścieki z polskiej wsi to 1/4 zanieczyszczeń w kraju³⁶. Jeżeli do tego dodamy trudne do zapobiegania i zwalczania zanieczyszczenia obszarowe spływające do rzek i jezior z pól uprawnych, na których stosowano nawozy sztuczne i chemiczne środki ochrony roślin,

35. A. Woś: *Strategie rozwoju rolnictwa*, Warszawa 1992, s. 34 i n.

36. Zob. „Mały, wielki truciciel”, rozmowa z prof. Januszem Fijałkowskim, *Rzeczpospolita* nr 279 z 1.12.1994 r.

wieczne kłopoty z gnojowicą, wadliwie prowadzone melioracje przyczyniające się do zagrożenia bilansu wodnego i wiele innych tego typu zjawisk - to wyraźnie widać, że samo rolnictwo stwarza bardzo poważne, swoiste tylko dla niego problemy ochrony środowiska. Ich rozwiązanie wymaga pilnego opracowania skutecznego i kompleksowego systemu środków ochronnych. To zadanie może być tylko odwleczone w czasie, ale nie ma od niego odwrotu.

REGULACJE PRAWNE EKOLOGICZNYCH PODSTAW OCHRONY POWIERZCHNI ZIEMI

Wyraźnie zarysowane, od kilkunastu lat, zainteresowanie ekologią jako działem biologii a także jednym z kierunków polityki państwa spowodowało nasilenie się działań proekologicznych zmierzających do poddania ich zasadom całości życia społecznego. Działania te odnoszą się do wszystkich elementów środowiska (powietrza, wody, ziemi i biosfery) i dotyczą wszystkich działów gospodarki (przemysłu, budownictwa, rolnictwa i innych).

Do pełnego zrozumienia niniejszej problematyki przyczyniło się w znacznej mierze upowszechnienie terminologii ekologicznej, która pomaga w zrozumieniu zachodzących zjawisk i podejmowanych w tym zakresie działań.

W ostatnich latach również treść aktów prawnych została wzbogacona o terminy używane w nauce ekologii, takie jak chociażby ekosystem¹. Próżno jednakże szukać definicji normatywnej używanych przez ustawodawcę pojęć.

W ostatnim dwudziestolecu w nauce ekonomii, a także w naukach ekologicznych szczególną uwagę poświęcono koncepcji, która w założeniach miałaby pogodzić rozwój gospodarczy z właściwą polityką zużycia zasobów naturalnych i ochroną środowiska. Koncepcja ta nazwana została rozwojem ograniczonym, a następnie ekorozwojem.

Ekorozwój jako pojęcie nigdzie nie zostało dostatecznie precyzyjnie określone. Współczesne piśmiennictwo używa wielu określeń: rozwój zrównoważony (angielskie: sustainable development), rozwój trwały, rozwój podtrzymujący się, czy też właśnie ekorozwój; ten ostatni termin jest powszechnie używany w Polsce. To zamieszanie pojęciowe może być korzystne w promowaniu idei ekorozwoju, lecz z drugiej strony utrudnia ono rozwiązywanie problemów technologicznych finansowych i prawnych mających na celu wdrażanie ekorozwoju.²

1. Por. znowelizowany art. 7 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 IX 1991 r. o lasach, Dz.U. Nr 101, poz. 444, zm. 1992 r. Nr 21, poz. 85 i Nr 54, poz. 254, z 1994 r. Nr 1, poz. 3 i Nr 127, poz. 627, z 1995 r. Nr 147, poz. 713, z 1996 r. Nr 91, poz. 409 oraz z 1997 r. Nr 54, poz. 349.

2. J. Ciechanowicz, J. Gwizdała: Zagadnienia ekorozwoju w ustawodawstwie polskim i w prawie Unii Europejskiej (w:) Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II, praca zbiorowa pod redakcją C. Mika, Toruń 1996, s. 60.

W aspekcie ekonomicznym, ekorozwój to taki sposób eksploatacji zasobów naturalnych, realizacji inwestycji, tworzenia techniki i technologii, który będzie pomnażał gospodarcze, przyrodnicze i społeczne podstawy zaspokojenia potrzeb obecnego i przyszłych pokoleń ludzi. Jest to globalna wizja rozwoju wdrażanego w układach regionalnych i lokalnych, co oznacza konieczność uwzględniania w każdej działalności jej przyrodniczych skutków o charakterze lokalnym, regionalnym i globalnym.³

W prawie pojęcie ekorozwoju po raz pierwszy pojawiło się w Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sztokholmie w 1972 r., ale w swojej wyraźnej postaci zostało sformułowane na II sesji Rady Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (United Nations Environment Programme - UNEP) w 1975 r. Idea ekorozwoju znalazła swój wyraz także w Światowej Strategii Ochrony Przyrody⁴ Zdefiniowany tam rozwój oznacza przekształcenie biosfery i spożytkowanie zasobów ludzkich, a także finansowych, oraz zasobów żywej i nieożywionej przyrody dla zaspokojenia potrzeb ludzkości i poprawienia jej życia. Aby rozwój był trwały, muszą zostać równorzędnie uwzględnione czynniki społeczne, ekologiczne i ekonomiczne, wielkość zasobów ożywionych i nieożywionych.

Idea ekorozwoju, jako wyraz godzenia rozwoju gospodarczego z wymogami ochrony środowiska, znajduje oparcie w naukach ekonomicznych. Pomogły one opracować sposób ustalania dopuszczalnego progu obciążenia środowiska za pomocą takich parametrów, jak pojemność środowiska i potencjał środowiska.⁵

Obecnie natomiast w dokumencie Komisji Wspólnot Europejskich Ku zrównoważonemu rozwojowi⁶ wyraz zrównoważony ma w zamierzeniu odzwierciedlać politykę i strategię ciągłego rozwoju gospodarczego i społecznego, bez szkody dla jakości środowiska i zasobów naturalnych, od których zależy kontynuowanie działalności człowieka i jego dalszy rozwój. W dokumencie tym przedstawiono

3. B. Poskrobko: Kształtowanie polityki ekologicznej w Polsce (w:) *Polityka ekologiczna w Europie Środkowej i Wschodniej*, Materiały Konferencyjne Europejskiego Stowarzyszenia Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych, wyd. w serii Biblioteka Ekonomia i Środowisko nr 17, Kraków 1995, s. 23 i n.

4. Dokument opracowany w 1980 r. przez ekspertów Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody i Zasobów Naturalnych, opublikowany przez Ligę Ochrony Przyrody, wyd. LOP, Warszawa 1985, cyt. za M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 26.

5. K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki: *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995, s. 139.

6. *Program Wspólnot Europejskich w zakresie polityki działań w dziedzinie ochrony środowiska*, Warszawa 1995, s. 3, cytując za J. Ciechanowicz: *Prawnomiędzynarodowe koncepcje ekorozwoju*, RPEiS 1996, z. 3, s. 66

definicję zrównoważonego rozwoju. Jest nim rozwój, który zaspakaja terażniejsze potrzeby, bez poświęcania zdolności przyszłych pokoleń do zaspokajania ich potrzeb.

Polska zobowiązała się do stosowania zasad ekorozwoju poprzez:

- podpisanie Układu Stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi⁷;
- przyjęcie dokumentów konferencji Narodów Zjednoczonych Środowisko i Rozwój w Rio de Janeiro, w tym Globalnego Programu Działań stworzonego z myślą o XXI wieku oznaczonego też skrótem Agenda 21⁸
- podpisanie i ratyfikację szeregu konwencji ekologicznych o podstawowym znaczeniu dla ochrony środowiska w skali globalnej i regionalnej oraz uczestniczenie w procesie Środowisko dla Europy, w tym przyjęcie dokumentów Konferencji Ministrów z Lucerny 1993 roku i z Sofii z 1995 roku.⁹
- podpisanie i ratyfikowanie konwencji, protokołów i umów międzynarodowych¹⁰

W dalszych rozważaniach, ze względu na zasadnicze znaczenie dla problemu ekologicznych podstaw ochrony powierzchni ziemi, przedmiotem uwagi będą dwa początkowe dokumenty.

Postanowienia Układu Stowarzyszeniowego odnośnie polityki ekologicznej i zasobów naturalnych

W pierwszym rządzie Polska zobowiązała się do wprowadzenia koncepcji ekorozwoju do swojego ustawodawstwa poprzez podpisanie Układu Stowarzyszeniowego ze Wspólnotą Europejską. Układ ten obliguje rząd Polski do podjęcia działań dostosowujących system naszego prawa do prawa Unii Europejskiej (art. 68 i 80 ust. 2 Układu).

Na pierwszy plan wysuwają się te dziedziny prawa, które mają istotne znaczenie dla gospodarki - normy regulujące sytuację prawną i funkcjonowanie pod-

7. Układ z dnia 16 XII 1991 r. o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi, ratyfikowany ustawą z dnia 4 VII 1992 r., Dz.U. Nr 60, poz. 302. (dalej jako: Układ). Tekst Układu (w): Prawo Wspólnot Europejskich, Dokumenty, Warszawa 1996, s. 126 i n.

8. Dokumenty Końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych Środowisko i Rozwój, Rio de Janeiro, 3-14 VI 1992 r., Szczyt Ziemi, Warszawa 1993.

9. J. Ciechanowicz: Prawnomiędzynarodowe koncepcje..., s. 55.

10. J. Ciechanowicz, J. Gwizdała: Zagadnienia ekorozwoju..., s. 63. Autorzy wymieniają dla przykładu kilka takich konwencji m.in. podpisane w 1972 i 1992 r. w Helsinkach Konwencję o ochronie środowiska Morza Bałtyckiego; ratyfikowaną w 1994 r. Konwencję o zmianach klimatu oraz w 1995 r. Konwencję o różnorodności biologicznej.

miotów gospodarczych oraz normy regulujące zasady obrotu gospodarczego. Zbliżenie przepisów prawnych obejmuje także środowisko naturalne (art. 69 Układu), w tym oddziaływanie rolnictwa na środowisko naturalne, zagadnienia erozji gleby, ochronę lasów, flory i fauny (art. 80 ust. 2 Układu).

Jeżeli starania o przyjęcie Polski do struktur europejskich zmierzają rzeczywiście do uzyskania pełnego w nich członkostwa, to jak pisał M. Błażejczyk na początku lat dziewięćdziesiątych, przeobrażenia ustroju społeczno-gospodarczego i urynkowiająca gospodarkę reforma musi obejmować także wieś i rolnictwo.¹¹

Natomiast A. Lichorowicz podkreślał, że adaptacja powinna rozpocząć się nie od wielkich przemian o charakterze modelowym, lecz raczej od małych kroków o charakterze technicznym (...) ułatwiających swobodny obrót towarowy, przepływ produktów rolnych między Polską a Unią. Drugim elementem tej polityki byłoby zharmonizowanie polskich przepisów o ochronie środowiska naturalnego w rolnictwie i leśnictwie z odpowiednimi rozwiązaniami europejskimi, tak aby nasze rolnictwo przestało być niebezpieczne dla sąsiadów.¹²

Zgłaszane postulaty znalazły oparcie w art. 69 i 77 Układu, a szczególnie w postanowieniu dotyczącym polepszania wydajności i jakości rolnictwa poprzez m.in. stosowanie metod zapobiegania zanieczyszczeniom związanym z produkcją (art. 77 ust. 1 Układu). Istotnym jest także, że polityka skierowana na realizację rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, a w szczególności odnosząca się do przemysłu, włączając w to m.in. rolnictwo, rozwój regionalny oraz turystykę, powinna kierować się zasadą trwałego (stałego i zrównoważonego) rozwoju z koniecznym jednak zagwarantowaniem, że wymogi ochrony środowiska naturalnego będą od samego początku w pełni włączane do takiej polityki (art. 71 ust. 2 Układu).

Wszystkie te postanowienia świadczą o tym, że dążeniem stron Układu było zagwarantowanie trwałego rozwoju gospodarczego, jak i społecznego Polski w tak ważnym sektorze gospodarki, jakim jest zarówno przemysł, ale i rolnictwo. Dążenia rozwoju gospodarczego naszego kraju nie mogą jednakże doprowadzić do stosowania wszystkich środków za wszelką cenę, cenę, którą płaciłoby zdrowie i życie ludzkie, bowiem powodowałoby nieodwracalne w skutkach skażenie środowiska przyrodniczego. Układowi przyświeca więc cel modernizacji i restru-

11. M. Błażejczyk: *Ustrojowe podstawy i kierunkowe założenia programu rolnego*. (W świetle traktatowych zasad polityki rolnej EWG), Wrocław, Warszawa, Kraków, 1990, s. 8 i n.

12. A. Lichorowicz: *Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne*, PiP 1992, z. 9, s. 50. Por. też J. Menkes: *Układ o ustanowieniu stowarzyszenia Polski ze wspólnotami Europejskimi (cele i aspekty systemowe)*, PiP 1993, z. 9, s. 17 i n.

kturyzacji przemysłu i rolnictwa, ale w warunkach poszanowania dla wymogów środowiska naturalnego (art. 72 ust. 1 Układu).

Oceniając okres 5 lat od podpisania Układu A. Lichorowicz stwierdza, że ustawodawca skoncentrował swój wysiłek na ujednoczeniu polskich norm technicznych, jakościowych, fito - sanitarnych, korzystania z pestycydów itp. Wysiłki te zakończyły się niewątpliwym sukcesem i proces harmonizacji zbliża się ku końcowi. Stosunkowo łatwa, pod względem technicznym i legislacyjnym, jest jego zdaniem harmonizacja z odpowiednimi rozwiązaniami europejskimi, polskich zasad ochrony środowiska naturalnego w rolnictwie. Barię są tutaj względy materialne, gdyż wprowadzenie w życie szeregu rozwiązań europejskich przekracza, po prostu, możliwości materialne Polski.¹³

Ochrona środowiska w ramach wspólnej polityki rolnej krajów Unii jest ściśle i niewątpliwie słusznie powiązana z polityką oddziaływania na struktury rolne. Tworzy się tam szczególne strefy zagrożenia ekologicznego, opracowuje projekty intensyfikacji lub ekstensyfikacji produkcji rolnej zależnie od potrzeb środowiska. Takie rozwiązania o charakterze strukturalnym uzupełniane są przepisami czysto technicznymi, dotyczącymi ochrony przed zanieczyszczeniami pochodzącymi zarówno z rolnictwa, jak i spoza niego.¹⁴

Według innego poglądu, zbliżenie ustawodawstw nie jest sprawą tak prostą. Sam proces ma na mocy Układu przebiegać dwustopniowo. W pierwszym etapie ma nastąpić dostosowanie polskiego prawa do określonych standardów europejskich przy zachowaniu jednak własnych, krajowych rozwiązań szczegółowych (art. 68 Układu). Natomiast w dalszych etapach integracji nastąpi całkowite ujednoczenie prawa, zwłaszcza w tych dziedzinach, w których będą podejmowane wspólne działania państw członkowskich. Zbliżenie przepisów prawnych nie jest zadaniem łatwym, bowiem tworzony przez ponad trzydzieści lat system prawny Wspólnot Europejskich jest konstrukcją rozbudowaną, złożoną i wielowarstwową. Na system ten składają się tysiące aktów normatywnych. W zakresie ochrony środowiska jest ich ponad 200.¹⁵

Prawo ekologiczne (prawo ochrony środowiska) Wspólnot Europejskich ma swoją podstawę zarówno w Traktacie Rzymskim z 1957 r., jak i w Jednolitym Akcie Europejskim z 1987 r. oraz w Traktacie o Unii Europejskiej z 1991 r.¹⁶

13. A. Lichorowicz: Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego), „Państwo i Prawo” 1996., 4-5, s. 130.

14. Tenże, Stowarzyszenie Polski..., s. 51-52.

15. J. Ciechanowicz, J. Gwizdała: Zagadnienia ekorozwoju..., s. 64.

16. J. Ciechanowicz: Prawna ochrona środowiska. Wybrane zagadnienia, Gdańsk 1992, s. 108-113, a także K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki: Ochrona środowiska... s. 253-282.

Polityka ochrony środowiska nie została w układach założycielskich wyraźnie wymieniona jako jedno z zadań Wspólnoty. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że niebezpieczeństwa dla środowiska nie były jeszcze w okresie podpisania Układów Rzymskich w 1957 r. tak oczywiste jak dzisiaj. Charakterystyczną cechą Wspólnoty Europejskiej, a równocześnie oznaką dynamizmu procesu integracyjnego jest jednak to, że Wspólnota i jej organy są w stanie dostosować się do zmieniających się potrzeb czasu i społeczeństwa. Wspólna polityka w zakresie ochrony środowiska została zapoczątkowana podczas Konferencji na szczycie szefów państw i rządów w 1972 r. w Paryżu. Ochrona środowiska została uznana za jedno z najważniejszych i najpilniejszych zadań Wspólnoty Europejskiej, a organy Wspólnoty zostały wezwane do opracowania programów działania w zakresie polityki ochrony środowiska. Komisja Europejska to zalecenie wykonała ustalając szczegółowy i szeroko zakrojony program akcji, który następnie był stale ulepszany i rozszerzany (w latach 1973-1987 opracowano 4 takie programy).¹⁷

W latach osiemdziesiątych rozwiązano także niejasności związane z kompetencjami Wspólnoty Europejskiej do prowadzenia wspólnej polityki ekologicznej. Dopiero w 1986 r. uzupełniono Traktat Rzymski rozdziałem dotyczącym ochrony środowiska. Ten nowy rozdział wprowadzono do Traktatu Jednolitym Aktem Europejskim (obecnie w wersji zmienionej Traktatem z Maastricht). Zwany jest Tytułem XVI Środowisko naturalne a obejmuje artykuły od 130 R do 130 T.¹⁸

Nie dokonując głębszej analizy wymienionych wyżej umów międzynarodowych należy podkreślić to, że na ich podstawie można wskazać 4 zasady polityki ekologicznej WE. Po pierwsze, działalność Wspólnoty ma być ukierunkowana na zapobieganie negatywnym wpływom na środowisko naturalne (zasada zapobiegania); po drugie, zwalczania w miarę możliwości ich przyczyn (zasada przynależności); po trzecie, obciążania finansowego odpowiedzialnych za negatywne oddziaływanie na środowisko (zasada odpowiedzialności sprawcy) oraz po czwarte, traktowania ochrony środowiska jako części składowej innych zakresów polityki Wspólnoty (zasada przenikania).

Zasada zapobiegania wymaga wydawania rozporządzeń o stosowaniu środków, przeciwdziałających naruszeniu środowiska naturalnego, a więc o charakterze prewencyjnym. W procesie planowania i podejmowania decyzji, które mogą mieć wpływ na środowisko, należy uwzględnić możliwość powstania szkód dla środowiska. Instrumentem urzeczywistnienia zasady zapobiegania jest badanie

17. K.D. Borchardt: Integracja europejska. Powstanie i rozwój Unii Europejskiej, Gliwice 1997, s. 70

18. Tekst Traktatu Rzymskiego (w:) Prawo Wspólnot Europejskich..., s. 11-125.

nieszkodliwości dla środowiska naturalnego, zgodnie z którym określone przedsięwzięcia publiczne i prywatne, wywierające znaczny wpływ na środowisko (m.in. autostrady, elektrociepłownie, urządzenia do usuwania odpadów itp.) są sprawdzane pod względem swej nieszkodliwości dla środowiska.

Zasada zapobiegania naruszaniu środowiska u źródeł, zawiera zobowiązanie zwalczania szkód tak wcześnie, jak to tylko możliwe. W ten sposób obciążenie środowiska, którego nie można usunąć całkowicie, jest utrzymywane w jak najniższym poziomie i zapobiega się jego rozszerzaniu. Związane jest z tym wprowadzenie technologii i produktów nieszkodliwych dla środowiska, które od początku ograniczają szkodliwe wpływy ekologiczne.

Zasada odpowiedzialności sprawcy, zwana też potocznie zasadą sprawca zanieczyszczenia płaci, mówi, że koszty unikania, usuwania i wyrównywania szkód ekologicznych ponosi z zasady ten, kto je spowodował. Potencjalni sprawcy mogą być przez obowiązek ponoszenia kosztów skłonieni do rezygnacji ze szkodliwych wpływów, ograniczania ich lub stosowania mniej szkodliwych dla środowiska towarów lub technologii. Zasada ta jest wynikiem doświadczenia, że tworzenie bodźców finansowych i nakładanie obciążeń przynosi lepsze rezultaty niż zakazy i nakazy.

Wymagania ekologiczne są częścią składową innych dziedzin polityki Wspólnoty. W ten sposób cele polityki ochrony środowiska należy uwzględnić i włączać podczas realizacji programów w innych obszarach działania całości życia społeczno-gospodarczego. Fakt, że ochrona środowiska jest jedynym aspektem Układu Wspólnoty Europejskiej, który należy uwzględnić przy wszystkich okazjach, podkreśla dominujące znaczenie tej dziedziny w polityce wspólnoty. Tę zasadę nazwano także zasadą przenikania, albo zasadą ekorozwoju.¹⁹

Przy nowelizacji polskiego prawa zgodnie z postanowieniami Układu, ustawodawca będzie musiał włączyć wymogi powyższych zasad do nowo tworzonych norm prawnych.

Unia Europejska do chwili obecnej nie wypracowała aktu stanowiącego źródło prawa o charakterze wiążącym (są takimi rozporządzenia, dyrektywy i decyzje)²⁰ a dotyczących bezpośrednio ziemi, takich jak wydano w związku z

19. K.D. Borchardt: *Integracja europejska...*, s. 71-72 oraz J. Ciechanowicz: *Prawna ochrona...*, s. 110.

20. Szerzej na temat mocy wiążącej i roli aktów prawa wspólnotowego M. Brealey: *Environmental liabilities and regulations in Europe*, The Hague 1993, s. 4. Por. też interesujące rozważania J. Kolasy: *Prawo wewnętrzne Wspólnot Europejskich. Zarys wykładu* (w:) *Wspólnoty Europejskie*.

ochroną wody czy powietrza²¹. Postanowienia dotyczące ochrony powierzchni ziemi można znaleźć pośrednio w kilku aktach dotyczących innych zasobów przyrodniczych..m.in. w rozporządzeniu Rady Europy z 1973 r. i dyrektywie Rady Europy z 1975 r. w sprawie rolnictwa prowadzonego na terenach mniej użytecznych a szczególnie na terenach górskich²² a także w dyrektywie Rady Europy z 1985 r. o ochronie środowiska, a w szczególności powierzchni ziemi, przed ściekami używanymi w rolnictwie²³.

Inny charakter prawny wśród aktów Rady Europy mają rezolucje, zalecenia i opinie. Nie stanowią one prawa obowiązującego a jedynie wyznaczać mają pożądaną przez Wspólnotę kierunek działań.²⁴ Właśnie taką formę prawną przewidziano dla jedynego aktu dotyczącego bezpośrednio problematyki ziemi. Jest nim rezolucja nr 19 Komitetu Ministrów Rady Europy z 30 maja 1972 r. zatytułowana Europejska Karta Ziemi²⁵.

Karta jest dokumentem, który przed dwudziestu pięciu laty był jednocześnie wezwaniem i zbiorem zaleceń ujętych w 12 punktach skierowanych do wszystkich państw Europy i świata. W preambule aktu podkreślono funkcje, jakie ziemia pełni w środowisku, zaznaczono także jej gospodarcze znaczenie. Dlatego też, z uwagi na pełnione przez nią funkcje, sformułowano 12 reguł, którymi powinny kierować się kraje tworząc politykę ekologiczną:

Wybrane problemy prawne. Część I, Wrocław 1994, s. 87 i n. a także J. Galster, C. Mik: Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu, Toruń 1996, s. 149 i n.

21. W związku z ochroną wody wydano kilka dyrektyw m.in. directive 75/440 on surface water for drinking, OJ No. L 194, 2665 July 1975, p. 26; directive 76/160 on water for bathing, OJ No. L 31, 5 February 1976, p. 1, oraz Framework directive for discharge of dangerous substances into water, directive 76/464, OJ No. L 129, 18 May 1976, p. 23 a także ostatnio Urban waste water treatment, directive 91/ 271, OJ No. L 135, 30 May 1991, p. 40. Ochrona powietrza doczekała się kilkunastu regulacji m.in. directive 85/203 on nitrogen dioxide, OJ No. L 85, 27 March 1985, p. 1; directive 87/ 217 on asbestos, OJ No. L 87, 28 March 1987, p. 40 oraz regulation 91/594 on substances that deplete the ozone layer, OJ No. L 67, 14 March 1991, p. 1.

22. Resolution of 15 May 1973 on farming in certain less favoured areas, OJ No C 33, 23 May 1973, p. 1 oraz Directive 75/268 of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less favoured areas, OJ No L 128, 19 May 1975, p. 1 amended by directive 76/400 of 6 April 1976, OJ No 108, p. 21

23. Directive 86/278 on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture, OJ No L 181, 4 July 1986, p.6.

24. Por. M. Brealey: Environmental liabilities..., s. 4, a także J. Galster, C. Mik: Podstawy europejskiego..., s. 156 oraz Z. Czachór: Słowniczek europejski, Warszawa 1996, s. 25.

25. Tekst opublikowany w: Przyroda Polska 1978, z. 12. Por. też M.A. Król: Europejskie systemy prawa ochrony ziemi a polskie rozwiązania prawne, Studia Prawno-Ekonomiczne, Łódź 1994, t. L, s.74, a także R. Paczuski: Ochrona środowiska, Bydgoszcz 1996, s. 154

- podkreślono, że ziemia należy do najcenniejszych dóbr jakimi dysponuje ludzkość, umożliwia bowiem życie roślin zwierząt i człowieka na swej powierzchni;
- ziemia jest bogactwem naturalnym niepomnażalnym, które łatwo może ulec zniszczeniu;
- współczesne społeczeństwa przemysłowe używają ziemi dla celów rolnych jak i przemysłowych; polityka planowania regionalnego uwzględniać musi własność ziemi oraz potrzeby dzisiejszych i przyszłych pokoleń;
- rolnictwo i leśnictwo musi stosować metody, które chronić będą jakość ziemi;
- ziemia musi być chroniona przed erozją;
- ziemia musi być chroniona przed zanieczyszczeniami;
- rozwój urbanistyczny musi być planowany tak, aby powodował jak najmniejsze szkody;
- w projektach inżynierskich efekty działań na przyległe grunty muszą być oszacowane podczas planowania, tak aby adekwatne środki ochrony mogły być włączone w koszty;
- ewidencja ziemi jest niezbędna;
- przyszłe badania i interdyscyplinarna współpraca są pożądane do zapewnienia właściwego sposobu użytkowania i ochrony ziemi;
- działania ochronne muszą być propagowane na wszystkich poziomach i poddane nadzorowi publicznemu;
- rządy państw i organy administracyjne muszą w sposób planowy i racjonalny gospodarować zasobami ziemi.

Niezbędne jest zatem wprowadzenie odpowiedniego ustawodawstwa, które w racjonalny sposób pokierowałoby wieloraką działalnością człowieka zarówno w skali kraju, jak i regionu, pozwoliłoby rozciągnąć kontrolę nad stosowaniem różnych technik i sposobów eksploatacji gleby, umożliwiłoby jej ochronę przed zniszczeniem przez siły przyrody oraz przed działalnością gospodarczą człowieka i w razie potrzeby umożliwiłoby przywrócenie jej wartości produkcyjnej.

Karta Ochrony Ziemi miała na celu ochronę tego bezcennego zasobu przyrodniczego. Już bowiem na początku lat siedemdziesiątych ratowanie żyznej gleby przed pustynnieniem, stepowaniem, erozją, przed jej zanieczyszczeniem, wyjąłowieniem oraz przekazywaniem na cele nierolnicze stało się problemem ogólnosiwiatowym. Na podstawie tego ogólnego programu rządy państw europejskich wypracowały własne instrumenty ochrony powierzchni ziemi, które zostaną przedstawione w dalszej części opracowania.

Reasumując ten fragment rozważań stwierdzimy, że Polska podpisując Układ zobowiązała się do: 1) realizacji rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, a w szczególności polityki odnoszącej się do przemysłu i rolnictwa, kierując się zasadą stałego i zrównoważonego rozwoju z zagwarantowaniem włączenia od samego początku, w pełni, wymogów ochrony środowiska; 2) ujednolicenia polskiego prawa z prawem Unii, co komplikuje ogromna liczba aktów prawnych oraz względy materialne utrudniające wprowadzenie w życie szeregu instytucji.

W zakresie ochrony ziemi Unia nie wypracowała systemowej, obowiązującej wszystkie kraje członkowskie, regulacji prawnej, niemniej opracowana w latach siedemdziesiątych rezolucja dotycząca postępowania z zasobami ziemi stanowić będzie podstawę do rozwinięcia polityki ekologicznej i ustawodawstwa w tym zakresie, również w naszym kraju.

Postanowienia Dokumentów Końcowych Konferencji w Rio de Janeiro w stosunku do ziemi

Polska zobowiązała się również na forum międzynarodowym do wprowadzenia koncepcji ekorozwoju. Będąc uczestnikiem przygotowań i samej Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych Środowisko i Rozwój, która odbyła się w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r., Polska podpisała wszystkie uchwalone tam dokumenty w tym Deklarację w sprawie Środowiska i Rozwoju, określającą prawa oraz obowiązki państw w tym zakresie, a także Globalny Program Działań na Rzecz Trwałego Rozwoju - Agenda 21, będący wskazaniem, w jaki sposób rozwój może zostać zrównoważony w kategoriach gospodarczych, społecznych i ekologicznych. Ustawą z 3 VIII 1995 r. Prezydent RP dokonał aktu ratyfikacji uchwalonej w Rio Konwencji o różnorodności biologicznej.²⁶ W ten sposób została ona przekształcona w normę ustawową w wewnętrznym porządku prawnym.

Deklaracja z Rio w sprawie środowiska, stanowi zbiór zasad dotyczących przyszłego rozwoju. Zasady te określają prawo narodów do rozwoju oraz ustalają ich zobowiązania chroniące wspólne środowisko. Wśród zasad znajdują się także postanowienia dotyczące zasobów naturalnych.

Państwa, jak głosi Zasada 2, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych i zasadami prawa międzynarodowego mają suwerenne prawo do korzystania ze swoich zasobów naturalnych stosownie do ich własnej polityki w zakresie środowiska i rozwoju oraz są odpowiedzialne za to, że działalność prowadzona w ramach ich

26. Dz.U. Nr 118, poz. 565. Tekst (w:) Konwencji międzynarodowe i uchwały organizacji międzynarodowych. Zeszyt 8. Konwencja o różnorodności biologicznej, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1995. Na ten temat także J. Ciechanowicz: Zasada ekorozwoju w Konwencji o różnorodności biologicznej, Państwo i Prawo 1997, z. 6, s. 42 i n.

prawa lub pod ich kontrolą, nie spowoduje zniszczeń środowiska naturalnego innych państw lub obszarów znajdujących się poza granicami państwowych uregulowań prawnych.²⁷

Takie sformułowanie Zasady 2, daje możliwość korzystania na mocy zasad prawa międzynarodowego z zasobów naturalnych w oparciu o własne rozwiązania prawne i politykę ich wykorzystania, lecz nie wprowadza zakazu zanieczyszczania, czy wręcz degradacji tych zasobów o ile nie prowadzi to do zanieczyszczania środowiska w państwach sąsiednich. To uprawnia do stwierdzenia, że Zasada 2 powoduje raczej ochronę przed niepożądanym zanieczyszczeniem zasobów naturalnych sąsiadów.

Globalny Program Działania będący aktem najobszerniejszym jest wyrazem obranego kierunku Światowej Strategii ONZ, a dotyczącej zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego z wymogami ochrony środowiska. Określa cele, zadania i środki, które winny być podjęte przez rządy poszczególnych państw i przez władze lokalne, a na których powinny być oparte konkretne programy działania.²⁸

Do istotnych problemów, w ujęciu przedmiotowym, zaliczone zostały zagadnienia związane z kompleksowym planowaniem i zarządzaniem zasobami powierzchni ziemi - rozdział 10 Agendy 21.²⁹

Autorzy Globalnego Programu Działań stwierdzili, iż jeżeli w przyszłości potrzeby człowieka mają być zaspokojone w zrównoważony sposób, niezbędne jest już teraz rozwiązanie konfliktów między coraz to większymi wymaganiami człowieka i zwiększającą się jego aktywnością gospodarczą powodującą rosnący nacisk na zasoby naturalne, prowadzące do nieoptymalnego wykorzystania powierzchni ziemi i jej zasobów.

Podstawą kompleksowego podejścia do tych zagadnień jest koordynacja planowania i zarządzania w różnych dziedzinach gospodarki z działaniami związanymi z różnymi aspektami wykorzystania powierzchni ziemi i zasobów naturalnych. [Dok. Końc. Rio 10.1]. Program ten zaleca, aby rządy m.in. opracowały politykę racjonalnego gospodarowania gruntami, korygowały i egzekwowały ustawy sprzyjające zrównoważonemu użytkowaniu ziemi i ograniczały przeznaczanie produktywnych gruntów ornych na inne cele. [Dok. Końc. 10.5].

Dla wykonania wielu zadań zostały określone szczegółowe terminy ich realizacji - założono m.in., że poszczególne kraje członkowskie opracują do roku

27. Tekst zasad (w:) J. Boć, E. Samborska-Boć: *Ochrona środowiska...*, s. 101-105.

28. R. Paczuski: *Prawo ochrony...*, s. 32.

29. Polska edycja Instytutu Ochrony Środowiska, Warszawa 1993, s. 149 i n.

1996 r. politykę gospodarowania gruntami, do 1998 r. nastąpi pełna koordynacja planów użytkowania gruntów, a do 2000 r. będzie możliwe już wdrażanie systemów racjonalnego planowania i kierowania użytkowania gruntów.

Realizacji tak wyznaczonych celów miałyby służyć stosowanie instrumentów ekonomicznych i tworzenie mechanizmów instytucjonalnie zachęcających do optymalnego wykorzystania powierzchni ziemi i zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz stosowania metody oceny pozwalającej na uwzględnienie funkcji powierzchni ziemi, ekosystemów oraz wartości zasobów naturalnych w narodowym rachunku ekonomicznym. [Dok. Końc. 10.6(d) i 10.8(c)].

Szczególnie jednak dużo miejsca i uwagi poświęcono problemom powierzchni ziemi w rozdziale 14 zatytułowanym Promowanie Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa. Rozdział ten został poświęcony problemom stworzenia odpowiednich warunków do trwałego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich. Do priorytetowych zadań zaliczono m.in. utrzymanie i ulepszanie żyzności gleb o wysokim potencjale produkcyjnym, ponieważ zapewni to żywność dla ciągle rosnącej liczby ludności. Konieczne jest także, zachowanie i odnowienie naturalnych zasobów gleb o niższym potencjale produkcyjnym w celu zachowania odpowiedniej powierzchni gruntów rolnych przypadających na 1 mieszkańca. [Dok. Końc. 14.3].

W tym celu scharakteryzowano dwa obszary działań. Pierwszy noszący tytuł Planowanie Wykorzystania Zasobów Gruntów, Informacja i Oświata w Zakresie Rolnictwa jako podstawę do podjęcia przyszłych działań przyjął niewłaściwe i niekontrolowane użytkowanie gruntów, które jest główną przyczyną degradacji i wyczerpywania ich zasobów. W obecnych planach wykorzystania zasobów gruntów nie uwzględnia się często możliwości produkcyjnych gleb oraz ich zróżnicowania przestrzennego. Nie bierze się też pod uwagę problemu zmniejszania się zasobów gruntów. Ocenia się, że ludność licząca obecnie 5,4 mld, przed końcem obecnego wieku powiększy się do 6,25 mld. Aby sprostać rosnącemu zapotrzebowaniu na żywność muszą być wykorzystane wszystkie zasoby naturalne łącznie z zasobami gruntów.[Dok. Końc. 14.34]. W wielu regionach już obecnie występuje ubóstwo i niedożywienie. Zniszczenie i degradacja środowiska, w tym ekosystemów rolnych, jest tego podstawową przyczyną. Techniki zwiększania produkcji rolnej uwzględniające ochronę zasobów i wodę są już obecnie dostępne, ale nie są stosowane systematycznie i w szerokim zakresie. Konieczne jest określenie możliwości wykorzystania gruntów i systemów produkcji rolnej prowadzących do trwałego i zrównoważonego rozwoju w określonej strefie klimatycznej, wraz z mechanizmami ekonomicznymi, społecznymi i instytucjonalnymi niezbędnymi do ich wdrożenia. [Dok. Końc. 14.35].

W tym zakresie zostały wyznaczone następujące cele:

- 1) uwzględnianie procedur planistycznych w tym zaangażowanie rolników w proces planowania,
 - gromadzenie i opracowanie danych o zasobach gruntów,
 - określenie obszarów o podobnym potencjale produkcyjnym gleb,
 - identyfikowanie problemów i wartości, które muszą zostać uwzględnione w celu zwiększania efektywności wykorzystania zasobów gruntów bez negatywnego wpływu na środowisko;
- 2) powołanie zespołów do spraw planowania na poziomie administracji centralnej i władz lokalnych w celu określenia priorytetów i rozdziału obszarów.

Drugi obszar działań zamieszczony został w rozdziale zatytułowanym Ochrona i rekultywacja gruntów. Obejmuje on już bezpośrednio zagadnienia degradacji powierzchni ziemi wskazując, że jest to najważniejszy problem w ochronie środowiska a obejmujący wielkie obszary zarówno w państwach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Problem erozji gleby jest szczególnie odczuwalny w państwach rozwijających się, podczas gdy problemy zasolenia i zawadniania gruntów, zanieczyszczania gleb i utraty ich żyzności narastają we wszystkich państwach. Degradacja powierzchni ziemi jest poważnym problemem, ponieważ produktywność dużych obszarów zmniejsza się właśnie wówczas, gdy następuje wzrost liczby ludności i rośnie zapotrzebowanie na żywność. Wysiłki zmierzające do ograniczenia degradacji powierzchni ziemi, szczególnie w państwach rozwijających się, przyniosły do tej pory niewiele sukcesów. Potrzebne są obecnie dobrze zaplanowane, długofalowe projekty ochrony i programy rekultywacji w skali państwa i regionu, przy silnym politycznym poparciu i zapewnieniu odpowiednio finansowania. Długofalowe powinno być planowanie wykorzystania powierzchni ziemi w określonych strefach oraz zarządzanie gruntami. Pilną sprawą jest powstrzymanie degradacji powierzchni ziemi i podjęcie programów w zakresie ochrony i rekultywacji obszarów ekosystemów wrażliwych i już w znacznym stopniu zdegradowanych. [Dok. Końc. 14.44].

Podstawowe cele w tym obszarze działań to:

- 1) dokonanie do roku 2000 oceny i zainicjowanie, w miarę potrzeb, narodowych inwentaryzacji zasobów ziemi z wyszczególnieniem lokalizacji, zakresu i stopnia degradacji gleb;
- 2) opracowanie i wdrożenie kompleksowej polityki i programów działań prowadzących do odnowienia zdegradowanych gleb i do ochrony obszarów zagrożonych oraz usprawnienia ogólnego planowania, zarządzania i wykorzystania powierzchni ziemi zapewniającego zachowanie żyzności

gleby w celu umożliwienia trwałego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa [Dok. Końc. Rio 14.45].

Do tak zarysowanego programu działania zmierzającego do racjonalnego gospodarowania i ochrony powierzchni ziemi dodano także dwa rozdziały poświęcone problematyce występującej na niektórych obszarach kuli ziemskiej, gdzie specyfika położenia terenu spowodowała wystąpienie odrębnych zagadnień. Są to rozdziały poświęcone zarządzaniu wrażliwymi ekosystemami: Przeciwdziałanie pustynnieniu i suszom - rozdział 12 oraz Zrównoważony rozwój obszarów górskich - rozdział 13.

W podsumowaniu stwierdzimy, że autorzy Agendy 21 uwzględnili potrzeby koordynacji planowania i zarządzania w różnych dziedzinach gospodarki wskazując, że jest to niezbędne do racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi i zasobów naturalnych. Z uwagi na funkcje ziemi jako środka produkcji w rolnictwie wskazano na potrzebę utrzymania i ulepszania jakości gleb o wysokim potencjale produkcyjnym dla zapewnienia żywności, ale także na zachowaniu odpowiednich gleb o niższym potencjale produkcyjnym.

Autorzy globalnego programu działania ujęli problematykę ochrony i rekultywacji gruntów, wskazując, że jest to najważniejszy problem ochrony środowiska. Degradacja powierzchni ziemi, a szczególnie postępująca erozja staje się palącym problemem w niektórych częściach globu.

Na uwagę zasługuje fakt, że postanowienia Agendy 21 nie są tylko enigmatycznym stwierdzeniem zarysowujących się problemów, ale towarzyszy im szczegółowy program działania, który miejmy nadzieję będzie w ustalonych terminach realizowany.³⁰ I chociaż autorzy omawianego opracowania nie dotknęli całości problematyki ochrony powierzchni ziemi, to konkludując należy podkreślić ogromną rolę tego programu działania dla ochrony tego bezcennego zasobu naturalnego w przeszłości i to zarówno na międzynarodowym jak i regionalnym poziomie.

30. W celu wdrożenia obszernych programów z zakresu ekorozwoju konieczne jest zabezpieczenie jego finansowania. Zagadnieniu temu poświęcono kilka rozdziałów części IV Agendy 21 pt. Możliwości realizacyjne. Autorzy omawianego programu świadomi byli bowiem, iż zagadnienia finansowania są niezwykle istotne w praktyce ponieważ w rzeczywistości decydują one o realizacji polityki ekorozwoju. Dlatego też koniecznym było określenie źródeł i sposobów finansowania proekologicznych programów rozwoju a także form finansowania w tym powołanie specjalnej fundacji międzynarodowej. Wskazano także sposoby oznaczenia wysokości nakładów finansowych potrzebnych do wprowadzenia w życie postanowień i zaleceń Konferencji.

W związku z przyjętymi przez Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi obydwie izby polskiego parlamentu wydały uchwały regulujące zagadnienia ekorozwoju. Są nimi (w kolejności chronologicznej):

- Polityka ekologiczna Państwa przyjęta Uchwałą Sejmu RP z 1991 r.³¹,
- Uchwała Senatu RP z 1994 r. w sprawie polityki ekologicznej państwa³²,
- Uchwała Sejmu RP z 1995 r. w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju³³.

Ponadto pojęcie ekorozwoju pojawiło się w ustawodawstwie w następujących przepisach:

- 1) Art. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym³⁴,
- 2) Art. 5 Konstytucji RP³⁵,
- 3) Art. 6 ust. 1 pkt 1a znowelizowanej w 1997 r. ustawy o lasach³⁶.

Wymienione uchwały oraz przytoczone przepisy (z wyjątkiem ostatniego) nie precyzują treści koncepcji ekorozwoju, która pomimo tego doczekała się licznych opracowań ekonomistów zmierzających do sprecyzowania jej treści w nawiązaniu do warunków naszego kraju.³⁷ Pomimo tego nie ulega wątpliwości, że koncepcja ekorozwoju jest w Polsce nie tylko koncepcją teoretyczną, ale i obowiązującym kierunkiem polityki. Świadczyć o tym może uchwalenie powyższych dokumentów.

Polityka ekologiczna Państwa uchwalona 1991 r. zawiera wyartykułowane zasady, których respektowanie ma zapewnić trwały wzrost gospodarczy. Wśród zasad należy wyróżnić: zasadę praworządności (realizacja systemu prawa ochrony środowiska i uniemożliwienie obchodzenia przepisów usprawiedliwianych wyższą koniecznością, interesem społecznym czy prawami ekonomii); zasadę likwidacji zanieczyszczeń w źródła (unikanie zanieczyszczeń, recycling, neutralizacja); zasadę uspołeczniania ochrony środowiska (instytucjonalne i prawne warunki udziału

31. Uchwała Sejmu RP z dnia 10 V 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej, M.P. Nr 18, poz. 118.

32. Uchwała Senatu RP z dnia 4 X 1994 r. w sprawie polityki ekologicznej państwa, M.P. Nr 59, poz. 510.

33. Uchwała Sejmu RP z dnia 19 I 1995 r. w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju, M.P. Nr 4, poz. 47.

34. Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 89, poz. 415 z późn. zm., (dalej jako: u.z.p.)

35. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997, Dz.U. Nr 78, poz. 483.

36. Powołana w przypisie 1.

37. Por. m.in. S. Kozłowski: Droga do ekorozwoju, Warszawa 1994 r. oraz M. Nowicki, Strategia ekorozwoju Polski, Warszawa 1993.

obywateli w procesie ochrony środowiska); zasadę ekonomizacji (wprowadzenie mechanizmów rynkowych w polityce ekologicznej - opłaty, kary - a także stosowanie formuły sprawca zanieczyszczenia płaci); zasadę regionalizacji (zróżnicowanie instrumentów i polityki ochrony środowiska w odniesieniu do różnych obszarów ekologicznego zagrożenia czy parków krajobrazowych) oraz zasadę etapowania prac z uwagi na faktyczny stan środowiska w Polsce i problemy finansowania działań ochronnych.

W zakresie ochrony powierzchni ziemi wskazano na potrzeby podjęcia prac nad systemami promocji proekologicznych technologii produkcji oraz uwzględniania w polityce Rządu zgodności z założeniami polityki ekologicznej w dziedzinach energetycznej, motoryzacyjnej, przemysłowej i rolnej.

Uchwała Senatu z 1994 r. natomiast podkreśliła interdyscyplinarność i współzależność pomiędzy stanem środowiska i restrukturyzowaną gospodarką.

Kolejna, podjęta po 4 latach, uchwała Sejmu z 1995 r. stwierdziła, że system prawny i ekonomiczny wspierający dotychczas politykę ekologiczną państwa powinien być stale doskonalony służąc zrównoważonemu rozwojowi całej gospodarki.

Wprowadzenie w art. 1 u.z.p. ekorozwoju jako podstawy działań z zakresu zagospodarowania przestrzennego było zarazem wprowadzeniem ekorozwoju do polskiego porządku normatywnego.

Ukoronowaniem wysiłków obydwu izb parlamentu, podejmowanych od 1991 r., było umieszczenie w art. 5 Konstytucji RP zapisu, iż 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.

Autorzy Konstytucji RP potwierdzili doniosłość zasady ekorozwoju, tym bardziej przez umieszczenie jej w rozdziale I dotyczącym podstawowych praw i zasad, którymi charakteryzuje się Rzeczpospolita Polska. Ekorozwój stał się więc normą konstytucyjną. Przepisy Konstytucji stosuje się zaś bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8).

Pierwsza próba sprecyzowania pojęcia ekorozwój w prawie polskim podjęta została w nowelizacji ustawy o lasach w 1997 r. Wprowadziła ona w art. 6 ust. 1 pkt. 1a pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, która oznacza działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności 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.

Trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się z uwzględnieniem m.in. ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach). Służą temu przewidziane w dalszych przepisach ustawy (m.in. art. 13, 13a, 13b) środki prawne zobowiązujące zarówno właścicieli lasów, Lasy Państwowe i Dyrektora Generalnego do podjęcia określonych działań zmierzających do zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju.

To rozwiązanie normatywne wydaje się przeczyć twierdzeniu Sommera³⁸, że ekorozwój jest współcześnie bardziej ideą polityczną niż koncepcją pozwalającą na budowanie strategii gospodarczej w oparciu o obowiązujące ustawodawstwo.

Jako wniosek de lege ferenda należałoby zgłosić wprowadzenie przez ustawodawcę tylko jednego terminu na oznaczenie rozwoju ograniczonego. Ustawodawca zdaje się używać terminów ekorozwój i zrównoważony rozwój zamiennie³⁹, a zamieszanie terminologiczne, wydawałoby się, może wpłynąć niekorzystnie na przejrzystość regulacji prawnej. Należałoby także wprowadzić definicję legalną tego pojęcia precyzującą jego znaczenie tak, aby nie było możliwości powoływania się na niedookreślony termin.

Reasumując stwierdzimy, że w rozwiązywaniu problemów dotyczących gospodarki - pierwszoplanowe znaczenie mają rozwiązania o charakterze ekonomicznym i technicznym. Jednakże rozwiązania prawne powinny zmierzać w kierunku minimalizacji szkód w środowisku. Wymaga to takiego gospodarowania by zużywanie odnawialnych zasobów naturalnych nie przekraczało stopy ich regeneracji, by nie została zachwiana zdolność środowiska do asymilacji zanieczyszczeń. W stosunku zaś do zasobów nieodnawialnych, których użycie zawsze powoduje ich zmniejszenie, należy uwzględniać ekorozwój przy podejmowaniu decyzji eksploatacyjnych, tak by szansę przyszłych pokoleń na zaspokojenie potrzeb nie uległy zmniejszeniu.

Powierzchnia ziemi wraz z glebą stanowi zasób wyczerpywalny, lecz tylko częściowo odnawialny i dlatego ekorozwój będzie oznaczał takie prowadzenie

38. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz pod red. J. Sommera, Wrocław 1995, s. 14.

39. Np. pojęcie „ekorozwój” znajdujące się w art. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i pojęcie „zrównoważony rozwój” w art. 5 Konstytucji. Przypomina to zamieszanie terminologiczne związane z pojęciem środowiska, gdzie równolegle w ustawodawstwie funkcjonują 3 terminy: środowisko, środowisko naturalne oraz środowisko przyrodnicze.

działalności gospodarczej w oparciu o ziemię, które nie spowoduje jej zanieczyszczenia i rabunkowej eksploatacji, a zarazem przeciwdziałać będzie szkodliwym czynnikom geoklimatycznym (takim jak np. erozje).

Niniejsze rozważania, ze względu na charakter i ramy pracy, nie roszczą sobie pretensji do całościowego i kompleksowego opracowania problematyki ochrony powierzchni ziemi i dlatego też, nie było możliwe wyczerpujące ich omówienie.⁴⁰

40. Pominięte zostały np. kwestie dotyczące obowiązku zdjęcia i wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych najwyższych klas bonitacyjnych i torfowisk oraz problematyka opłat i należności związanych z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej (art. 12-14 ustawy z dnia 3 II 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Część VI

Głosy w dyskusji i komunikaty

GŁOS W DISKUSJI NA ZJEŹDZIE KATEDR I ZAKŁADÓW PRAWA ROLNEGO

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący, Wielce Szanowni Uczestnicy Zjazdu.

Na wstępie pragnę serdecznie podziękować Dziekanowi Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku - Panu Profesorowi Drowi hab. Stanisławowi Prutisowi za zaproszenie do wzięcia udziału w Zjeździe.

Przed przystąpieniem do głównego meritum chciałbym jeszcze podzielić się ogólnym wrażeniem z przeczytania kilku referatów, grzecznościowo mi udostępnionych przez ich autorów. Otóż ukazują one niezwykle postępowe w opracowywaniu przez nich wspólnotowego prawa rolnego i niebywale twórcze wnioski, oraz dezyderaty zgłaszane przez nich w sprawach zbliżania naszego prawa rolnego do przepisów i postanowień prawa wspólnotowego. Postęp ten tym bardziej zasługuje na wysoką ocenę, gdyż do dnia dzisiejszego nie zadbano o polską wersję Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich¹. Tłumaczenia obcojęzyczne tekstów zawartych w tych dziennikach pochłania wiele czasu i wysiłku wymienionych autorów, które mogliby z korzyścią przeznaczyć na pracę stricte merytoryczną.

Należy przy tym zaznaczyć, że zbliżania tego dokonują oni przy uwzględnieniu odmiennego charakteru systemów prawnych oraz technik i procedur legislacyjnych, którymi kierują się organy ustawodawcze Polski oraz organy prawotwórcze Wspólnot Europejskich. Nie jest więc ono tożsame z metodą prawnoporównawczą określonych instytucji dokonywaną w systemach prawnych jednego typu, aczkolwiek badania porównawcze w obrębie systemów prawnych jednego typu są najbardziej efektywne. Natomiast ukazywanie i dopełnianie zbliżania w zakresie prawa rolnego jest trudniejsze. Zanim bowiem przystąpi się do wyizolowania tematyki stanowiącej przedmiot zbliżania, co dla badań tego typu jest konieczne, trzeba przede wszystkim poznać jej usytuowanie w obrębie danego systemu prawa, aby uniknąć pochopnych wniosków - szczególnie co do ich podobieństwa,

1. Pierwotny tekst ustawy opublikowany został w Dz.U. z 1991 r. nr 107, poz. 464. Tekst jednolity, po uchwaleniu szerokiej nowelizacji z dnia 29 grudnia 1993 r., opublikowany jest w Dz.U. z 1995 r. nr 57, poz. 299. Kolejne zmiany ustawy opublikowano w Dz.U. z 1995 r. nr 101, poz. 504, Dz.U. z 1996 r. nr 59, poz. 268, nr 106, poz. 496 i nr 156, poz. 775 oraz w Dz.U. z 1997 r. nr 54, poz. 349.

które mogą być tylko pozorne - bez uchwycenia właściwych źródeł owych podobieństw i różnic². Poza tym trzeba tu mieć na uwadze i to, że problematyka rolna należy do najbardziej niestabilnych segmentów systemu prawa Wspólnot Europejskich. Ciągłe postępy nauki w dziedzinie szeroko rozumianego kompleksu rolno-spożywczego zmuszają do dokonywania tu nieustannych zmian. Stanowi to dodatkową trudność zarówno w samym zbliżaniu, jak też w jego utrwalaniu.

A teraz chciałbym pokrótce ustosunkować się do kilku kwestii.

1. Otóż w dokumencie programowym - Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000³, zapowiedziano (na str. 32): kontynuowanie prac nad tworzeniem polskiego prawa żywnościowego harmonizowanego z przepisami Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO i przepisami obowiązującymi w Unii Europejskiej. Nadmieniam o tym dlatego, że 3/4 aktów normatywnych tworzących prawo rolne Wspólnoty Europejskiej dotyczy tzw. problematyki żywnościowej. Te zaś z kolei w wielu przypadkach wzorowane są na zaleceniach Komisji Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO, albo stanowią przeniesienie wprost treści takich zleceń do ustawodawstwa wspólnotowego⁴. Przełomowym był tu rok 1991. W tym bowiem roku Komisja Wspólnot Europejskich uchwaliła dyrektywę umożliwiającą jej przyjmowanie (akceptowanie) ustalonych przez KKŻ standardów; a Komisja Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO poddała rewizji swą dotychczasową metodę ustanawiania standardów dla poszczególnych produktów i rozpoczęła prace nad określeniem przepisów ogólnych tzw. poziomych (horyzontalnych), ustalających wspólne wymagania dla całej żywności lub tylko dla jej pojedynczych grup. Tym samym KKŻ zaczęła przyjmować zasadę legislacji poziomej występującą od 1985 roku we wspólnotowym prawie rolnym⁵. Ma tu więc miejsce wzajemny wpływ na prawa modelowe i ustanawianie zasad postępowania⁶.

2. Por. Działalność Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1996 r., *Agroprzemiany* nr 7-8/1997, s. 2-22. Publikacja omawia treść raportu z działalności Agencji w 1996 roku, z przytoczeniem obszernych jego fragmentów.

3. Dz.U. nr 51, poz. 298 z późn. zm.

4. Opublikowana w OSN CP 1993 z. 1-2, poz. 6, a także w OSP 1993, z. 12, poz. 240, z głosem Andrzeja Zielińskiego.

5. Z dnia 25 kwietnia 1996 r. opublikowana w Dz.U. nr 59, poz. 268, weszła w życie w dniu 12 czerwca 1996 r.

6. Por. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie ograniczenia egzekucji z rachunków bankowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. nr 75, poz. 379). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 894 kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 88 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Z tego powodu ze wszech miar wykazana jest dobra znajomość prawideł i zaleceń ujętych w Kodeksie Żywnościowym FAO/WHO, bez której pełne rozumienie przepisów wspólnotowych z zakresu problematyki rolnej nie będzie należyte. Poza tym trzeba tu podkreślić wydatną rolę owych prawideł i zaleceń ujętych w Kodeksie Żywnościowym FAO/WHO w międzynarodowym handlu żywnością z państwami spoza Unii Europejskiej, w których nierzadko prawidła te i zalecenia są jedynym regulatorem tego rodzaju handlu.

2. Z kolei w niewielu zdaniach pragnę omówić jedno z ostatnich rozporządzeń o charakterze poziomym (horyzontalnym) Parlamentu Europejskiego⁷ i Rady Unii Europejskiej oznaczonym liczbą 258/97 z 27 stycznia 1997 r. o nowych produktach spożywczych i nowych dodatkach do produktów spożywczych⁸. Wydanie tego rozporządzenia było wynikiem znacznego zainteresowania nader szerokiej opinii publicznej państw członkowskich WE inżynierią genetyczną stosowaną w produktach żywnościowych, która krok po kroku, niepostrzeżenie ale konsekwentnie wkracza w procesy wytwarzania produktów.

Zjawisko to spowodowało, że sporna stała się odpowiedź na pytanie czy uzasadnione są obawy o skutki technologii genetycznej stosowanej w artykułach konsumpcyjnych oraz jak należy oznakowywać te artykuły, które weszły w styczność z tą technologią? Należy zaznaczyć, że na półkach sklepów artykułów spożywczych w Europie Zachodniej znajdują się już zauważalne ilości takich artykułów (na razie najmniej ich jest w Niemczech i Austrii), ale w USA przestały one być rzadkością zarówno w marketach, jak też na stołach konsumentów. Są tam też one odpowiednio reklamowane (np. Pomidory nie ulegające uleżaniu⁹).

Produkt spożywczy sam w sobie jest genetycznie niezmienny, ale przy pomocy inżynierii genetycznej osiąga się zmiany jego właściwości, konsystencji i struktury chemicznej. W zależności od stopnia intensywności tej ingerencji otrzymuje się szerokie spektrum możliwości jej zastosowywania. Przez wkraczanie w strukturę genów takich mikroorganizmów jak drożdże, pleśń, bakterie powodujące kwaśność mleka, występujące w wytwarzaniu chleba i ciastek z mąki, w przygotowywaniu jogurtu, kefiru i octu osiąga się na przykład to, że wyjściowe kul-

7. Por. art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji... pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (Dz.U. nr 34, poz. 198 z późn. zm.)

8. Konstrukcję taką regulował przepis art. 15 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym... (Dz.U. nr 32, poz. 191 z późn. zm.), został jednak skreślony ustawą z 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 3).

9. Szerzej na ten temat por. S. Prutis: Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolnej, (w:) Przekształcenia własnościowe w Polsce, Białystok 1996, s. 92 i n.

tury produktów mlecznych będą mniej aktywne w hamowaniu rozpadu określonych bakterii, procesy gotowania i pieczenia mogą być przyspieszone, węglowodany w piwie mogą być zredukowane bez zbytnej utraty jego smaku, że można wzmocnić smak albo słodycz lub zwiększyć ilość środków zagęszczających, witamin oraz enzymów w określonych produktach żywnościowych.

Również zmiany dokonywane w genetyce roślin uprawnych ulegają obecnie poszerzaniu. Szczególnie odnosi się to do takich gatunków jak soja, kukurydza, ryż i ziemniaki. Przy tym zmian tych dokonuje się nie z pobudek altruistycznych, lecz z uwagi na korzystne zyski ekonomiczne. Przewodzą w tych przedsięwzięciach wielkie koncerny chemiczne¹⁰. Koncerny te opatentowują genetycznie zmienione nasiona roślin i sprzedają je łącznie z dostosowanymi do nich herbicydami wyprodukowanymi w ich fabrykach.

Postępuje także w swym rozwoju inżynieria genetyczna zwierząt gospodarskich¹¹, w tym ostatnio klonowanie owiec¹². W dalszej nieco przyszłości projektuje się badania nad wprowadzeniem zmian genetycznych w poszczególnych gatunkach ryb.

Według wymienionego rozporządzenia z 27 stycznia 1997 r. nowego rodzaju produkty żywnościowe i nowego rodzaju dodatki do produktów żywnościowych, które zostały genetycznie zmienione, albo które z nich otrzymano tą drogą, mogą stwarzać określone niebezpieczeństwo dla środowiska (otoczenia). Dlatego powinny być uprzednio dokładnie sprawdzone pod tym względem¹³. Zgodnie z art. 8 ust. 1 lit. a rozporządzenia należy w takich przypadkach zadbać o dodatkowe (obok istniejących już wspólnotowych przepisów o etykietowaniu¹⁴) wyraźne wskazówki wyjaśniające znamiona zmienionego genetycznie produktu (dodatku do produktu). Konsument - nabywca na podstawie tak poszerzonej informacji o właściwościach żywieniowych nowego produktu powinien sam dojść do przeświadczenia, że nie każdy genetycznie zmieniony produkt i taki też dodatek do

10. Szerzej na temat sprzedaży i dzierżawy gruntów wchodzących do Zasobu por. S. Prutis: Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Komentarz i orzecznictwo SN NSA, Białystok, s. 88-120 i 138-160.

11. Stanowisko takie uzasadniłem w opinii prawnej opracowanej na zlecenie Komisji Rolnictwa Senatu RP w sierpniu 1997 r.

12. W obowiązujących przepisach omawianej ustawy mamy do czynienia z różnymi konstrukcjami instytucji pierwszeństwa - por. S. Prutis: *iw.*, s. 98-103.

13. Posłowie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka podczas posiedzenia 20 listopada 1997 r. podtrzymali stanowisko wyrażone w uchwale Komisji Prac Ustawodawczych z 23 listopada 1993 r., że upływ kadencji Sejmu powoduje wygaszenie procesu legislacyjnego rozpoczętego i nie dokończonego przez Sejm poprzedniej kadencji. Rzeczpospolita z dnia 22-23 listopada 1997 r.

14. Por. opracowanie A. Stelmachowskiego zamieszczone w niniejszej pracy.

produktu żywnościowego jest tak samo wartościowy jak produkt (dodatek do produktu) bez ingerencji genetycznej. Poza tym w przypadku wykazania przez późniejsze badania ujemnego wpływu na zdrowie określonych grup ludności genetycznie zmienianych produktów żywnościowych (dodatki do produktów) lub gdy ich spożywanie rodzi zastrzeżenia natury etycznej u ustalonych grup konsumentów, wówczas należy etykietowanie i informacje poszerzyć o te znamiona tych produktów (dodatki do produktów). Odnosi się to również do sytuacji, w których nie ma odpowiednika produktu konwencjonalnego albo dodatku konwencjonalnego do produktu a w sprzedaży znajduje się tylko produkt (dodatek do produktu) genetycznie zmieniony.

Sądzę, że w sprawie wkraczania inżynierii genetycznej do rolnictwa w ogóle, a do produktów żywnościowych szczególnie powinien ustosunkować się także polski ustawodawca w stopniu, w jakim jest on aktualnie możliwy.

3. Wydaje się, że uzasadnione będzie również wyjaśnienie w tym miejscu ważnej dla polskich rolników sprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów rolnych na obszarze WE. Na wstępie trzeba zaznaczyć, że rozwój wspólnotowego ustawodawstwa rolnego coraz bardziej systematyzuje ten rynek. Polska, która - na razie - nie jest członkiem tej Wspólnoty posiada status państwa stowarzyszonego. Jako kraj, tzw. trzeci (czyli nie członkowski), musi dobijać się dopuszczenia swoich produktów żywnościowych na rynek Wspólnoty, przy stale rosnących ograniczeniach, które wynikają z polityki Wspólnoty, ułatwiających głównie obrót na rynku wewnętrznym pomiędzy Państwami - Członkami Wspólnoty.

Otóż produkt żywnościowy importowany z kraju nieczłonkowskiego nie jest - jak dotychczas - przedmiotem ujednoczonej legislacji Wspólnoty. Powinien on natomiast odpowiadać tylko wymogom obowiązującym w kraju importera. Wymagania Wspólnoty w większości przypadków ograniczają się do przepisów o ogólnym charakterze odnoszących się do wszystkich lub większości produktów żywnościowych. Jeżeli nie ma przepisu ustalonego na poziomie Wspólnoty określającego specjalny wymóg, to w zasadzie produkt taki może być sprzedawany w każdym Państwie Członkowskim. Jednakże produkt taki musi odpowiadać obligatoryjnym wymogom przewidzianym w prawie Wspólnoty.

Tak więc wniosek końcowy w tej kwestii sprowadza się do stwierdzenia, że import produktu żywnościowego z kraju nieczłonkowskiego na rynek Wspólnoty zależy od przepisów kraju importującego. Tylko w przypadku nie spełnienia ogólnych wymagań obowiązujących we Wspólnocie, produkt taki nie może być dopuszczony do sprzedaży w żadnym Państwie Członkowskim.

4. Na zakończenie chciałbym dodać kilka uwag do art. 90 ust. 1 Konstytucji RP z 2 maja 1997 r., a to w świetle zbliżania polskiego prawa w ogóle, a nie tylko prawa rolnego, do prawa Wspólnot Europejskich.

Jak wiadomo prawo wspólnotowe jest nadrzędne - jak już to częściowo wynika z treści poprzedniego pkt 3 - w stosunku do państw członkowskich. Jedyne brak uregulowania prawnego pewnych kwestii ze strony WE upoważnia państwa członkowskie do unormowania jej we własnym zakresie. Jest to więc prawo wtórne w stosunku do regulacji prawnej WE. Nadrzędność prawa wspólnotowego powoduje, że swego prawa, pozostającego w sprzeczności z prawem wspólnotowym, nie stosują ani organy, ani sądy państw członkowskich. Co prawda powyższa zasada nie oznacza pozbawienia państwa członkowskiego prawa dochodzenia swoich racji w przypadkach wystąpienia - zdaniem tego państwa - sprzeczności między tymi dwoma systemami przepisów. Państwo członkowskie może bowiem dochodzić swoich racji zarówno przed sądami krajowymi, jak też przed Trybunałem Sprawiedliwości. Jednakże państwo członkowskie w takich przypadkach, kwestionując przepis wspólnotowy, musi liczyć się z możliwością nader przewlekłego postępowania odwoławczego zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak też sądowym, jeśli weźmie się pod uwagę, że samo normalne postępowanie decyzyjne (administracyjne) na podstawie art. 189-191 Traktatu Rzymskiego (z 1957 r.) może trwać do 18 miesięcy.

W świetle powyższego wydaje się, iż wskazane było ustalenie w sposób bardziej precyzyjny treści art. 90 ust. 1 Konstytucji, gdyż w razie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przekazanie tej międzynarodowej organizacji kompetencji polskich organów władzy nie będzie mogło ograniczać się tylko do niektórych spraw, lecz całego systemu prawa polskiego. Z tego przede wszystkim Komisja Konstytucyjna powinna była m.zd. zdawać sobie sprawę. Zresztą nie wyłącznie ona.

MODEL GOSPODARSTWA RODZINNEGO W USTAWODAWSTWIE WSPÓLNOT EUROPEJSKICH ORAZ W USTAWODAWSTWACH NARODOWYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

1. Państwa, strony Traktatu Rzymskiego przyjęły zobowiązanie do prowadzenia wspólnej polityki rolnej. Podstawowe cele i zasady tej polityki zostały określone w artykułach 38-47 tego dokumentu.¹ Politykę tą cechuje długoterminowość i wysoki stopień państwowej interwencji, mającej na celu wywołanie określonych skutków ekonomicznych i socjalnych.²

Na wspólną politykę rolną składają się dwa zasadnicze nurty:

- polityka rynkowa, zajmująca się organizacją wspólnego rynku produktów rolnych³ oraz
- polityka strukturalna, zajmująca się tworzeniem podstaw i instrumentów oddziaływania na strukturę agrarną krajów członkowskich.

Dla harmonijnej i zgodnej z założeniami realizacji wspólnej polityki rolnej niezbędny jest równoległy rozwój obu nurtów tej polityki. W początkowym okresie zasadniczy nacisk kładziony był na instrumenty prawno-finansowe oddziaływania na wspólny rynek. Dopiero gdy władze Wspólnoty uznały, że polityka cenowo-rynkowa przynosi także ujemne skutki, w postaci przede wszystkim nadprodukcji, zdecydowały się na przerzucenie głównego ciężaru wspólnej polityki rolnej w stronę nurtu strukturalnego. Dla realizacji polityki strukturalnej władze Wspólnoty posłużyły się początkowo formą prawną dyrektywy, dopiero po 1985 r. wydane zostały rozporządzenia, które znacznie przyspieszyły wykonanie założeń polityki strukturalnej w państwach członkowskich.

1. Traktat Rzymski podpisany 25.03.1957 r., Hubert St.: Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych, Warszawa 1973 r.

2. Por. Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E.: Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa, Warszawa 1995 r. s. 46.

3. Produkty rolne zostały zdefiniowane w traktacie jako produkty ziemi, hodowli i rybołówstwa oraz pochodzące z nich bezpośrednio produkty pierwszego stopnia przetworzenia. Por. Aneks II Traktatu Rzymskiego.

W komunikacie zaprezentowane zostały postulaty Wspólnot Europejskich w zakresie kształtowania pożądanej struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz przykłady rozwiązań modelowych przyjętych przez niektóre z państw członkowskich.

2. Polityka strukturalna Wspólnoty uwzględnia specyficzny charakter rolnictwa europejskiego. Opiera się ono w przeważającej mierze na niedużych obszarowo gospodarstwach, uprawianych dzięki pracy rodziny rolniczej. W ustawodawstwach wewnętrznych państw Wspólnoty są one definiowane jako np. *gospodarstwo rozwojowe, gospodarstwo rodzinne, przedsiębiorstwo rodzinne*. Zdefiniowanie modelu gospodarstwa rodzinnego funkcjonującego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich wymaga dokładnej analizy tego ustawodawstwa.

A. Traktat Rzymski

Traktat Rzymski był pierwszym aktem, w którym znalazły się postanowienia dotyczące rolnictwa. Artykuły 38 - 47 tego dokumentu określiły zasady wspólnej polityki rolnej. Jednak sam Traktat nie zawiera legalnej definicji gospodarstwa rolnego, brak jest również kryteriów wyodrębnienia gospodarstwa rodzinnego. Gospodarstwo rodzinne nie jest więc traktowane jako odrębna, szczególna kategoria prawna.

B. Plan Mansholta

Kolejnym aktem zawierającym program reformy rolnictwa jest Plan Mansholta⁴. Nie uzyskał on nigdy statusu oficjalnego dokumentu Wspólnoty, ani mocy prawnej. Mimo to, stał się on podstawowym aktem określającym politykę strukturalną Wspólnoty i stworzył podstawy dla wypracowania prawnej kategorii gospodarstwa rolnego. Plan Mansholta zawiera ideę stworzenia dużych, nowoczesnych jednostek produkcyjnych w rolnictwie, które otrzymają pomoc finansową. Zaznaczyć należy, że pomoc ta zostanie ograniczona wyłącznie do jednostek spełniających określone w Memorandum wymogi.

Paragraf 89 Memorandum Mansholta definiuje pojęcie *wspólnotowego przedsiębiorstwa rolnego* i jednocześnie określa kryteria jego wyodrębnienia.

Są nimi:

- a) obszar gruntów,
- b) odpowiedni poziom zatrudnienia,
- c) opracowanie indywidualnego planu rozwoju gospodarczego, dostosowanego do potrzeb przedsiębiorstwa,

4. Memorandum Komisji EWG z 1968 r.

d) prowadzenie własnej rachunkowości.

W paragrafie 91, II Plan Mansholta zawierał także pojęcie *rolniczej jednostki produkcyjnej*, stanowiącej podstawowy element organizacyjny trzeciej kategorii gospodarczej w rolnictwie, a mianowicie tzw. *nowoczesnego gospodarstwa rolnego*.

Gospodarstwo takie nie mogło być mniejsze od *jednostki produkcyjnej*, mogło natomiast obejmować kilka takich jednostek.^{5, 6}

C. Dyrektywa nr 159/72

Założenia planu Mansholta stanowią podstawę sformułowania pojęcia *gospodarstwa rozwojowego*, które ujęte zostało w art. 2 dyrektywy Rady EWG nr 159/72.⁷ Wymienia on warunki uznania gospodarstwa rolnego za rozwojowe. Dotyczą one:

- a) pracy w rolnictwie, która powinna być dla prowadzącego gospodarstwo głównym źródłem utrzymania,
- b) kwalifikacji rolniczych, umożliwiających przeprowadzenie modernizacji gospodarstwa,
- c) prowadzenia przynajmniej uproszczonej księgowości gospodarstwa,
- d) dochodu z pracy rolnika w gospodarstwie, który powinien być niższy od dochodu określonego przez państwa członkowskie jako docelowy na koniec okresu modernizacji,
- e) planu rozwoju gospodarstwa.

Predstawione kryteria uznania gospodarstwa za rozwojowe, eksponują przede wszystkim elementy, od których ustawodawca uzależnił możliwość uzyskania pomocy modernizacyjnej. Prawie całkowicie pominięte zostały natomiast elementy rodzinne. Jedynie poprzez wnikliwą analizę tych kryteriów można stwierdzić, że chodzi o gospodarstwa niewielkie obszarowo, które mogą być uprawiane w oparciu o pracę rodziny rolniczej.

D. Rozporządzenia Rady EWG

Polityka strukturalna Wspólnoty ujęta częściowo w cytowanej dyrektywie nr 159/72 nie była realizowana przez kraje członkowskie. Dopiero z wejściem w ży-

5. Por. Lichorowicz A.: Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z Ustawodawstwem Unii Europejskiej, Państwo i Prawo 1996, z. 4-5, s. 130.

6. Szerzej na temat założeń Planu Mansholta Ciepielewska M: Wspólna polityka rolna EWG, Warszawa 1981.

7. Dyrektywa Rady EWG nr 159/72 z 17.04.1972 r.

cie kolejnych rozporządzeń Rady, pojęcie gospodarstwa rozwojowego i polityka strukturalna z tym pojęciem związana, stały się w krajach członkowskich powszechnie obowiązujące i ulegały powolnej ewolucji.

- a) rozporządzenie Rady nr 797/85 ; przepisy cytowanego rozporządzenia Rady wprowadziły pewne modyfikacje pojęć w stosunku do dyrektywy nr 159/72. Rozporządzenie Rady nr 797/85 nie posługuje się pojęciem gospodarstwa rodzinnego, ale zawiera przesłanki, które warunkują możliwość otrzymania pomocy modernizacyjnej. Nie różnią się one zasadniczo od postanowień dyrektywy 159/72, określających warunki uznania gospodarstwa rolnego za rozwojowe.
- b) rozporządzenie Rady nr 768/89 z 21.03.1989 roku, dotyczące zasad przyznawania czasowej pomocy adaptacyjnej ; podkreśla ono rolę gospodarstw rodzinnych, jako podstawowej jednostki struktury agrarnej Wspólnoty. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia, w zasadzie tylko do gospodarstw rodzinnych adresowane są formy pomocy adaptacyjnej przewidziane w tym akcie. Analizowane rozporządzenie posługuje się pojęciem gospodarstwa rodzinnego nie dając jednak definicji, ani kryteriów uznania gospodarstwa rolnego za rodzinne.
- c) rozporządzenie Rady nr 3808/89 z 12.12.1989 r.; akt ten rozszerzył zakres podmiotowy wnioskujących o pomoc modernizacyjną,
- d) Plan Mc Sharry⁸; potwierdził konieczność utrzymania istniejących gospodarstw rolnych podkreślając, że gospodarstwa rodzinne pozostają nadal podstawowym elementem struktury agrarnej Wspólnoty. Ta deklaracja znalazła szybko akceptację władz Wspólnoty. W rozporządzeniu Rady nr 2328 z 15.07.1991 roku określono jeszcze raz, w sposób formalny cele polityki strukturalnej w rolnictwie. Artykuł 5 ust. 2 zezwolił państwom członkowskim na ograniczenie pomocy modernizacyjnej tylko do gospodarstw rolnych o charakterze rodzinnym.
- e) rozporządzenie Rady nr 2842/94 z 21.11.1994 roku zezwoliło na udzielenie pomocy modernizacyjnej gospodarstwom, których dochód nie był wyższy niż 120% przeciętnego dochodu w danym regionie. Rozporządzenie to rozszerzyło więc zakres podmiotów uprawnionych do uzyskania pomocy modernizacyjnej na podstawie tego rozporządzenia.

3. Analiza ustawodawstwa strukturalnego Wspólnoty regulującego pojęcie gospodarstwa rodzinnego prowadzi do następujących wniosków:

8. Główne założenia Planu Mc Sharry znalazły się w komunikacie Komisji z 01.02.1991 przesłanym Radzie

- w ustawodawstwie Wspólnoty brak jest legalnej definicji gospodarstwa rolnego,
- ustawodawstwo to wypracowało definicję gospodarstwa rozwojowego,
- skierowanie pomocy modernizacyjnej dla rolnictwa nastąpiło na rzecz gospodarstw niewielkich, opartych na pracy rodziny rolniczej, wyodrębnionych na podstawie kryteriów obszarowych, taki stan rzeczy znalazł odbicie w ustawodawstwach wewnętrznych państw członkowskich, prowadząc do powstania wewnętrznych definicji gospodarstwa rozwojowego, zwanego w niektórych państwach gospodarstwem rodzinnym.

Dokonując analizy ustawodawstwa strukturalnego państw członkowskich Wspólnot Europejskich należy zauważyć brak aktów prawnych regulujących ustrój rolny. Wyjątek stanowią tu ustawy zasadnicze: Portugalii z 02.04.1976 roku⁹, która zawiera artykuły regulujące reformę rolną oraz Hiszpanii z 27.12.1978 roku¹⁰. Jednak również te akty nie zawierają wyraźnych rozstrzygnięć co do charakteru gospodarstw rolnych, będących podstawowym elementem struktury obszarowej tych państw. Tego typu rozstrzygnięcia można znaleźć w ustawach zwykłych niektórych państw. Są to np.:

- hiszpańska ustawa z 24.12.1981 r. o rodzinnym gospodarstwie rolnym, która zawiera dość nowoczesne rozwiązania, a przede wszystkim jasne kryteria uznania gospodarstwa rolnego za rodzinne,
- francuska ustawa z 1960 r., która na długo przed dyrektywą 159/72 wprowadziła pojęcie gospodarstwa rodzinnego do prawa rolnego. Pojęciem tym posługiwały się również kolejne ustawy o przemianach strukturalnych w rolnictwie z 4.07.1980 r., 10.08.1982 r. oraz z 23.01.1990 r.
- włoski kodeks cywilny z 1975 r., zawiera regulację struktury obszarowej. Artykuł 230 bis ww. kodeksu zawiera definicję przedsiębiorstwa rolnego,
- amerykańska ustawa z 1980 r. *Family Farm Development Act of 1980*,
- szwajcarska ustawa prawo gruntowe z 4.10.1991 r., która jest uważana za bardzo nowoczesną i kompleksową regulację problematyki obrotu gruntami. Pomimo tego, że Szwajcaria nie jest członkiem Unii, ustawa ta jest w pełni dostosowana do polityki struktur agrarnych państw członkowskich. Dzięki założeniom tej ustawy¹¹ chciano poprawić strukturę agrarną i utwo-

9. Kownacki P.: Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2.04.1976 roku, Wrocław 1982.

10. Mołdawa T.: Konstytucja Hiszpanii z 27.12.1978 roku. Warszawa 1993.

11. Główne założenia szwajcarskiej ustawy prawo gruntowe to: zapobieganie nadmiernej koncentracji i rozdrobnieniu gruntów, zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu się gospodarstw, zapewnienie

rzyć niewielkie obszarowo gospodarstwa rolne, oparte na pracy rodziny rolniczej.

4. Państwa stowarzyszone, które zmierzają do pełnego członkostwa Unii Europejskiej, zobowiązane zostały do wysokiego stopnia zharmonizowania ustawodawstwa wewnętrznego z wymogami Unii. Sformułowany w 1995 roku Raport Fischlera stanowi o konieczności przemian w rolnictwie państw Europy Środkowej, ubiegających się o członkostwo Unii Europejskiej. Te zmiany mają dotyczyć przede wszystkim:

- zdefiniowania typu gospodarstwa rolnego, właściwego strukturze agrarnej danego państwa,
- przygotowanie kompletnej regulacji prawnej dotyczącej obrotu własnościowego i dzierżawnego gruntami rolnymi,¹²

Często obowiązki w zakresie konieczności dostosowania struktury agrarnej państwa ubiegającego się o członkostwo Unii wynikają z układów stowarzyszeniowych. Tak np. art. 77, ust. 1 i art. 80 układu stowarzyszeniowego Polski ze Wspólnotami Europejskimi stanowi o obowiązku obu stron tego dokumentu do dążenia do poprawy szeroko rozumianej struktury agrarnej¹³.

Polska zmierzając do uzyskania pełnego członkostwa Unii Europejskiej podjęła już pewne prace w zakresie dostosowania naszego ustawodawstwa strukturalnego do wymogów Wspólnoty. Wynikiem tych prac są:

- a) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., która w artykule 23 stanowi *Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22.*¹⁴ Stwarza to prawne gwarancje ochrony gospodarstw funkcjonujących w oparciu o pracę rodziny rolniczej.
- b) projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym.¹⁵ Prace ustawodawcze w tym przedmiocie rozpoczęto już w 1994 roku, jednak wiele rozwiązań szczegółowych projektu jest krytykowanych w literaturze przedmiotu.

godziwej, przeciętnej egzystencji rodzinie rolniczej prowadzącej gospodarstwo, stworzenie preferencji prawnych dla rolników osobiście prowadzących gospodarstwo

12. Por. Lichorowicz A.: O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego - de lege ferenda. *Rejent* z 1996, nr 7-8, s. 40.

13. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z dnia 16.12.1991 roku, Czaplński Wł., Ostrianski R., Wyrozumńska A.: *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Warszawa 1994.

14. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483

15. Szerzej o założeniach polskiej polityki rolnej, Projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym opracowany przez Zespół poselski pod kierunkiem Posła Bartoszką St., Warszawa 1995.

KREDYT ROLNY JAKO PRAWNY INSTRUMENT ZMIAN STRUKTURALNYCH W ROLNICTWIE

Zmiany strukturalne w rolnictwie, zmierzające do restrukturyzacji i modernizacji polskiego rolnictwa zapewnia m.in. kredyt rolny, a w szczególności tzw. kredyty preferencyjne.

Kredyty preferencyjne udzielane są ze środków własnych lub powierzonych, w ramach odrębnych linii kredytowych.

Zgodnie z postanowieniem instrukcji kredytowej BGŻ SA z 15 września 1995 r. BGŻ SA udziela kredytów preferencyjnych ze środków własnych lub powierzonych, w ramach odrębnych linii kredytowych. Podstawę udzielenia kredytów preferencyjnych stanowi umowa zawarta pomiędzy bankiem, a dysponentem dopłat na preferencje tj. Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Preferencje polegają na:

1. dopłatach do należnego bankowi oprocentowania - w przypadku udzielenia kredytów ze środków własnych banku,
2. stosowaniu niższego od ogólnie obowiązującego oprocentowania kredytów w przypadku udzielenia kredytów ze środków powierzonych.¹

Przedmiot, zakres, warunki oraz tryb udzielania kredytów preferencyjnych regulują przepisy ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa² oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji³, zaś szczegółowe warunki udzielanych kredytów preferencyjnych określają umowy zawierane pomiędzy Bankiem, a dysponentem dopłat na przedmiotowe preferencje⁴.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako państwowa osoba prawna realizuje swoje zadania wspierając:

1. Załącznik do uchwały Nr 33 IBI 95 Zarządzenie BGŻ S.A., z dnia 15 września 1995 r. (niepublikowana)

2. Dz.U. Nr 1 z 1994 r. poz. 2.

3. Dz.U. Nr 16 poz. 295, Nr 127 poz. 596 z późn. zm.

4. Por. m.in. instrukcja kredytowa BGŻ S.A., z dnia 15 września 1995 r. (niepublikowana).

- inwestycje w rolnictwie, przetwórstwie rolno - spożywczym i usługach dla rolnictwa,
- poprawę struktury agrarnej,
- przedsięwzięcia pozarolnicze tworzące nowe miejsca pracy na terenach wiejskich,
- rozwój infrastruktury techniczno - produkcyjnej i rynkowej terenów wiejskich,
- przedsięwzięcia związane z podnoszeniem i zmianą kwalifikacji zawodowych ludności wiejskiej oraz praktyczną nauką zawodu uczniów szkół rolniczych.

Ponadto pomoc finansowa ARiMR obejmuje rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich. Agencja dofinansowuje inwestycje wodociągowe, kanalizacyjne, telefoniczne.⁵ A także, co obecnie jest równie ważne, budowę i remonty dróg gminnych.

Cechą wspólną wszystkich form pomocy finansowej Agencji jest zasada łączenia środków budżetowych w oparciu o które działa Agencja, ze środkami własnymi inwestorów.

Pomoc finansowa Agencji kierowana jest przede wszystkim do:

- 1) gospodarstw rolnych, zakładów przetwórstwa rolno - spożywczego oraz jednostek świadczących usługi dla rolnictwa,
- 2) podmiotów gospodarczych zainteresowanych tworzeniem nowych miejsc pracy na terenach wiejskich,
- 3) zarządów gmin realizujących zadania z zakresu infrastruktury techniczno - produkcyjnej na terenach wiejskich,
- 4) uczelni, szkół, ośrodków doradztwa rolniczego oraz innych jednostek zajmujących się oświatą i doradztwem dla sektora gospodarki żywnościowej,
- 5) podmiotów tworzących giełdy rolne i rolnicze rynki hurtowe.

Wymienione zadania realizowane są poprzez:

- 1) dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i obrotowych,
- 2) udzielanie gwarancji kredytowych i poręczeń spłaty kredytów bankowych oraz pożyczek,

5. Podstawą ubiegania się o udział w finansowaniu tych przedsięwzięć jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996r. w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR..., Z

- 3) udzielanie pożyczek wspierających rozwój małej przedsiębiorczości na terenach wiejskich oraz pożyczek wspierających tworzenie rynków hurtowych i giełd rolnych,
- 4) udział w finansowaniu przedsięwzięć z zakresu infrastruktury techniczno - produkcyjnej wsi,
- 5) pomoc finansową na działalność związaną z praktyczną nauką zawodu, podnoszeniem i zmianą kwalifikacji zawodowych, doradztwem oraz informacją w rolnictwie i jego otoczeniu.

W roku 1996 Agencja stosowała dopłaty przede wszystkim do oprocentowania kredytów inwestycyjnych dla 28 linii kredytowych obsługiwanych przez sieć 32 central bankowych działających na terenie całego kraju, które przeznaczone były na finansowanie celowych przedsięwzięć inwestycyjnych w rolnictwie, działach specjalnych produkcji rolnej, przetwórstwie rolno - spożywczym i usługach dla rolnictwa

Ogółem od 19.01.1994 do końca 1996 r. Banki współpracujące z Agencją udzieliły ponad 110.787 kredytów inwestycyjnych na łączną kwotę około 3.539.704 tys. zł, w tym w 1996 r. odpowiednio 59.750 kredytów na sumę 2.184.270 tys. zł.⁶

Rolnicy finansowali inwestycje z zakresu:

- mechanizacji produkcji roślinnej 34,3%
- zakupu gruntów rolnych 29,7%
- budowy, adaptacji i modernizacji budynków gospodarskich 11,0%
- zakupu stada podstawowego zwierząt gospodarskich 3,0%⁷

Podstawową formą wspierania przez Agencję procesu restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, przetwórstwa rolno - spożywczego oraz usług dla rolnictwa są dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych, udzielanych przez Banki współpracujące z Agencją. Głównym celem tej działalności jest zmniejszenie ba-

wnioskiem o udział Agencji w finansowaniu mogą występować wyłącznie Zarządy Gmin. W latach 1994-1995 Agencja subwencjonowała 2144 inwestycji. W 1996 r. Agencja dofinansowuje blisko 1500 wniosków zarządów gmin z zakresu infrastruktury. Celem zobrazowania tej pomocy - 51% gospodarstw, które w ubiegłym roku zostało podłączonych do wody bieżącej korzystało z pomocy Agencji. Podobnie - około 35% gospodarstw, które uzyskały nowe abonamenty telefoniczne i ponad 60% gospodarstw, które zostały podłączone do sieci kanalizacyjnej.

6. Dane szacunkowe przedstawione w sprawozdaniach bankowych BGŻ SA z kwietnia 1997 r.

7. Dane ze sprawozdań bankowych BGŻ SA, z dnia 30.09.1996 r. (niepublikowane)

Por. wykres podstawowych kredytów inwestycyjnych zaciągniętych w latach 1994 - 1996, wg województw w załączniku.

riery finansowej hamującej rozwój rolnictwa i jego otoczenia oraz poprawa efektywności gospodarowania i jakości produkcji.

Wszystkie dopłaty ARi MR do oprocentowania stosowane są pod warunkiem spłaty przez kredytobiorcę odsetek i rat kapitału. Jak wyżej zaznaczono każde kredytowane przedsięwzięcie musi być w części finansowane ze środków własnych kredytobiorcy:

- w 20 % przez podmioty prowadzące gospodarstwo rolne,
- w 30 % przez podmioty działające w zakresie specjalnej produkcji rolnej.

Niezbędnym warunkiem do otrzymania kredytu jest pozytywna opinia realizowanego przedsięwzięcia przez ośrodek doradztwa rolniczego właściwa dla miejsca jego realizacji oraz złożenie w banku wniosku kredytowego wraz z innymi wymaganymi dokumentami.

Przedmiotem porozumienia z dnia 10.05.1996 r.⁸ jest określenie zasad współpracy między Agencją, a ODR-mi w sprawie sporządzania przez ODR-y opinii planów przedsięwzięć, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30.01.1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR.

ODR opiniuje plany przedsięwzięć gospodarczych podmiotów gospodarczych ubiegających się o pomoc finansową Agencji, o której mowa w § 1,2,3, § 10 ust. 3 i § 11 ust. 3 pkt. 2 i 3, § 20, § 22 ust. 2,3, § 23 cytowanego rozporządzenie oraz sposobów ich realizacji. Opinia jest sporządzana na wzorze formularza określonego przez Prezesa Agencji, a jej kopia jest rejestrowana i przechowywana w ODR-e.

Opinia ODR-u jest ważna przez okres 3 m-cy od daty jej sporządzenia.

Przedmiotowy plan przedsięwzięcia, zwany biznes - planem jest zwięzłym programem finansowo - marketingowym zamierzeń lub przedsięwzięć przedsiębiorstwa.

Możliwość sporządzania biznes-planów mają rolnicy, o czym stanowi zarządzenie Prezesa ARiMR z dn. 11.09.1996 r. w sprawie wprowadzenia wzoru uproszczonego planu rolniczego przedsięwzięcia inwestycyjnego⁹.

Możliwość sporządzenia tzw. uproszczonego planu rolniczego przedsięwzięcia inwestycyjnego dla podmiotów ubiegających się o kredyt inwestycyjny jest dopuszczalna, jeżeli biznes-plan dotyczy inwestycji w kwocie do 50.000 zł.

Uproszczony biznes - plan składa się z czterech części:

8. Na przykładzie porozumienia zawartego pomiędzy AR i MR oraz ODR-em w Bielsku-Białej.

9. Por. załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 29 Prezesa ARiMR z dnia 11.09.1996 r. w sprawie wprowadzenia wzoru uproszczonego planu rolniczego przedsięwzięcia inwestycyjnego.

- I. Podstawowe dane o inwestorze.
- II. Opis przedsięwzięcia inwestycyjnego.
- III. Syntetyczny opis gospodarstwa.
- IV. Wpływy i wydatki gospodarstwa.¹⁰

W oparciu o Wytyczne...¹¹, możemy wyróżnić następujące kredyty preferencyjne:

A. Kredyty inwestycyjne podstawowe (działalność w zakresie agroturystyki),¹² zasady udzielania kredytów na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w rolnictwie, przetwórstwie rolno - spożywczym i usługach dla rolnictwa obejmują tzw. kredyty inwestycyjne podstawowe (w tym na agroturystykę), które określone zostały w § 1 ust. 1, § 2-3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30.I.1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań AR i MR...) oraz w umowie z dnia 14 marca 1996 r. zawartej pomiędzy AR, MR a BGŻ S.A.

Kredyty inwestycyjne podstawowe przeznaczone są na: realizację przedsięwzięć inwestycyjnych dla rolnictwa w tym: modernizację, adaptację, budowę i rozbudowę gospodarstw rolnych, zakładów przetwórstwa rolno - spożywczego i zakładów świadczących usługi dla rolnictwa, urządzenie gospodarstw rolnych (w tym dzierżawionych w okresach wieloletnich), zakup nieruchomości rolnych, zakładów, maszyn i urządzeń oraz stada podstawowego.

Kredyt podstawowy może być udzielany na następującą działalność:

- rolnictwo i pokrewne działalności usługowe,
- rybołówstwo i rybactwo,
- działalność produkcyjna,
- działy specjalne produkcji rolnej,
- działalność w zakresie agroturystyki w gospodarstwie rolnym,

10. Por. załącznik Nr 1 część IV pkt. 4 - sporządzając biznes - plan a) w pozycji Kapitał własny należy wpisać kwotę dochodów ulokowaną w środkach materialnych (aktywach); jeśli gospodarstwo nie jest zadłużone kapitał własny będzie równy sumie aktywów, b) w pozycji Należność od odbiorców wpisać należy kwotę nie zrealizowanych płatności za sprzedane przez gospodarstwo produkty i usługi.

11. Wytyczne Centrali BGŻ S.A. na podstawie umowy zawartej pomiędzy bankiem, a ARiMR, por. przypis 1.

12. Wytyczne..., KH/AF/926/96 Warszawa, 17.03.1996 r. (w sprawie stosowania dopłat do oprocentowania kredytów przeznaczonych na działalność w zakresie agroturystyki w gospodarstwie rolnym) - KH/AF/5025/95, Warszawa 16.11.1995 r.

- działalność weterynaryjna.¹³

Do nakładów związanych z przedsięwzięciem inwestycyjnym w gospodarstwie rolnym i dziale specjalnym produkcji rolnej mogą być zaliczane także niezbędne nakłady rzeczowe ponoszone na uruchomienie pierwszego cyklu produkcyjnego (np. na zakup zwierząt gospodarskich, pasz treściwych i inne), przy czym nakłady te nie mogą stanowić więcej niż 30 % kwoty kredytu przeznaczonego na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego.

W kredytach inwestycyjnych podstawowych mieszczą się kredyty na działalność w zakresie agroturystyki - omówienie na podstawie projektu pt. Rozwój agroturystyki w regionie Polski Południowej.

B. Kredyty branżowe,¹⁴ zasady udzielania kredytów z dopłatą AR i MR na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych objętych programami branżowymi i regionalnymi, zatwierdzonymi przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej określają przepisy § 10 ust. 3 i § 11 ust. 3, pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań AR i MR..., Należą tu:

- Branżowy program restrukturyzacji i modernizacji mleczarstwa.
- Branżowy program rozwoju hodowli i chowu bydła mięsnego w Polsce.
- Branżowy program zahamowania spadku i odbudowy populacji owiec w Polsce na lata 1994 - 2000.
- Branżowy program restrukturyzacji i modernizacji przetwórstwa ziemniaka.
- Branżowy program rozwoju przechowalnictwa zbóż i nasion innych roślin w gospodarstwach rolnych.
- Regionalny program rozwoju produkcji owczarskiej i chowu kóz w woj. krośnieńskim.

13. Patrz załącznik nr 1 do zarządzenia Prezesa ARiMR z dnia 4 marca 1997 r. w sprawie wprowadzenia zasad udzielania kredytów z dopłatą ARiMR do oprocentowania, zasad stosowania i zwiększania dopłat Agencji do oprocentowania kredytów inwestycyjnych w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa udzielanych, które były stosowane przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR..., oraz Wykazu działalności w zakresie rolnictwa, przetwórstwa rolno-spożywczego, usług dla rolnictwa oraz działów specjalnych produkcji rolnej wspomaganych przez ARiMR w postaci dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych zawartym w załączniku nr 12 do Zarządzenia Prezesa ARiMR Nr 5/97 z dnia 1997 r.

14. Wytyczne..., KH/AF/4479/96 Warszawa 02.01.1997 r.

- Regionalny program odbudowy bazy drobiarskiej i przetwórstwa drobiu w oparciu o hodowlę i chów kurcząt brojlerów w woj. bydgoskim, kaliskim, konińskim i poznańskim.
- Regionalny program restrukturyzacji i rozwoju ogrodnictwa w woj. warszawskim.
- Branżowy program nawodnień ciśnieniowych upraw gruntowych i upraw pod osłonami.
- Branżowy program wspierania restrukturyzacji cukrownictwa i produkcji buraka cukrowego.
- Branżowy program restrukturyzacji i rozwoju drobiarstwa oraz przetwórstwa drobiu - 17.12.1996 r., który od dnia 18.12.1996 r. zastąpił dotychczasowe regionalne programy drobiarskie opracowane dla 11 województw w kraju.

Modernizacja rolnictwa i wielofunkcyjny rozwój wsi mają obok globalnego znaczenia przede wszystkim wymiar lokalny. Istotnym jest, że obszary wiejskie obok cech wspólnych znacznie różnią się od siebie i każda gmina musi wykorzystywać własne predyspozycje do rozwoju przedsiębiorczości. Na pomyślność rozwiązań wpływa wiele czynników. Rozwiązanie problemów wsi i rolnictwa w zakresie regionalnym zależy w głównej mierze od pokonania takich barier, jak:

- zwalczanie bezrobocia,
- rozwoju różnych form kształcenia oświaty, doradztwa rolniczego i socjalno - bytowego dla wsi,
- ochrony środowiska,
- rozwoju samorządności i samodzielności władz lokalnych,
- unowocześnienie instytucji wiejskich tj. banki, rejonowe biura pracy, poradnictwo prawno - ekonomiczne, agencji rozwoju regionalnego, biur planowania itp.
- zagwarantowanie rolnikom cen zapewniających pewność zbytu,
- udostępnienie w szerszym zakresie różnego rodzaju dotacji i subwencji, i inne.

Wśród wymienionych wyżej kredytów branżowych na uwagę zasługuje branżowy program zahamowania spadku i odbudowy populacji owiec w Polsce w latach 1994-2000.¹⁵ Udostępnienie w szerokim zakresie tej linii kredytowej zapewni:

15. W oparciu o Program odbudowy i doskonalenia pogłowia owiec oraz zagospodarowania surowców owczarskich w rejonie Karpat do roku 2010. Bielsko-Biała czerwiec 1996 r. Należy tu za-

- pobudzenie hodowli z uwagi na łatwość zbytu zwierząt, skór, wełny, mleka,
- lepszą opłacalność hodowli ze względu na możliwość uzyskania wyższych cen zbytu,
- przejście przez producenta lepszej pozycji konkurencyjnej, będące wynikiem możliwości różnicowania produktu i całej oferty sprzedaży,
- poprawę rentowności współpracujących firm w wyniku przejścia marży przetwórczej i części marży wynikającej z pośrednictwa,
- uruchomienie dodatkowych miejsc pracy w omawianym regionie.

C. Kredyt na zakup ziemi (gruntów rolnych),¹⁶ zasady udzielania kredytów na zakup gruntów rolnych zostały określone w § 11 ust. 3 pkt. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań AR i MR. Kredyty przeznaczone są na zakup gruntów rolnych w celu powiększenia gospodarstwa rolnego mającego powierzchnię ogólną co najmniej 1 ha lub powierzchnię użytków rolnych nie mniejszą niż 1 ha przeliczeniowy obliczoną według zasad stosowanych przy naliczaniu podatku rolnego. Kredyt ten może być również przeznaczony na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego o powierzchni nie mniejszej od średniej w danym województwie określonej na podstawie danych GUS, w którym prowadzona będzie działalność określona w Wykazie...¹⁷

o kredyt ten mogą ubiegać się osoby fizyczne i prawne prowadzące lub podejmujące działalność wytwórczą w rolnictwie lub działach specjalnych produkcji rolnej. Powyższy kredyt ma ogromne znaczenie, z uwagi na jego niskie oprocentowanie. Cieszy się on też bardzo dużym zainteresowaniem rolników. W okresie od początku funkcjonowania tej linii kredytowej tj. od 15 maja 1995 r. do dnia 31 grudnia 1996 r. zawarto 22.866 umów kredytowych na łączną kwotę 260.994 tys. zł, realizując 82,2 % wniosków pozytywnie zaopiniowanych przez ODR-y. Kredyty zaciągnięte w tym okresie umożliwiły rolnikom zakup 122.826 ha gruntów.

znaczyć, iż utrzymujący się w dalszym ciągu regres krajowej produkcji owczarskiej wymaga podjęcia szybkich i skutecznych działań. Góry - niedostępne dla intensywnej produkcji rolniczej - są naturalnym siedliskiem dla owiec. Za szybką odbudową pogłowia i powrotem owiec w Karpaty przemawia w głównej mierze fakt, iż w rejonach górskich występuje na ogół wysoki wskaźnik bezrobocia. Stan ten może ulec zmianie z uwagi na jego poruszenie w Sejmie Rzeczypospolitej, który podjął uchwałę w dniu 06.02.1997 r. w sprawie zrównoważenia rozwoju terenów górskich i górzyskich, Monitor Polski Nr 11, z dnia 21 lutego 1997 r., poz. 75.

16. Wytyczne..., KH/AF/1065/96 Warszawa 05.04.1996 r.

17. Patrz przyp. 29.

D. Kredyt na utworzenie i urządzenie gospodarstwa rolnego (dla osób, które nie ukończyły 40 lat),¹⁸ na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 20 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR... Jak już wspomniano w dniu 14 marca 1996 r. została zawarta umowa między ARiMR a BGŻ S.A. dotycząca zasad udzielania powyższego kredytu. W myśl § 2 rozporządzenia kredyt ten może być przeznaczony na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego na gruntach własnych lub dzierżawionych w okresach wieloletnich osobom fizycznym prowadzącym lub podejmującym działalność wytwórczą w rolnictwie, które spełniają następujące kryteria:

- a) nie przekroczyły 40 roku życia w dniu zawarcia umowy kredytowej,
- b) posiadają wykształcenie rolnicze na poziomie co najmniej zawodowym lub mają udokumentowany 3 - letni okres pracy w gospodarstwie rolnym,
- c) złożyły w banku komplet wymaganych przezeń dokumentów wraz z planem przedsięwzięcia pozytywnie zaopiniowanym przez właściwy terenowo ośrodek doradztwa rolniczego.

Przez utworzenie gospodarstwa rolnego rozumie się:

- a) tworzenie od podstawy jednostki gospodarczej poprzez zakup gruntów rolnych oraz nasadzeń, ponoszenie nakładów inwestycyjnych na budowę budynków i budowli gospodarczych oraz wyposażenie w ruchome środki trwałe (maszyny, urządzenia, stado podstawowe) w ilości i strukturze odpowiadającej kierunkowi produkcji określone w planie przedsięwzięcia gospodarczego,
- b) nabycie prawa własności gruntów rolnych, budynków i budowli gospodarczych służących do produkcji rolnej oraz naniesień i nasadzeń znajdujących się na gruncie i stanowiących jego wyposażenie, któremu towarzyszyć mogą nakłady na urządzenie gospodarstwa, w tym zakup ruchomych środków trwałych (maszyn, urządzeń, stada podstawowego).

Przez urządzenie gospodarstwa rolnego własnego lub dzierżawionego w okresie wieloletnim rozumie się poniesienie nakładów inwestycyjnych w istniejącym gospodarstwie w zakresie budowy, rozbudowy, modernizacji budynków i budowli gospodarczych, zakupu maszyn, urządzeń i stada podstawowego, w efekcie czego nastąpi reorganizacja gospodarstwa polegająca na wprowadzeniu nowej działalności produkcyjnej, specjalizacji produkcji, zwiększeniu skali produkcji lub zmianie technologii produkcji.

Kredyt ten udzielany jest osobom, które nie ukończyły 40-ego roku życia.

18. Wytyczne..., KH/AF/1269/96 Warszawa 22.04.1996 r.

E. Kredyt na zakup rzeczowych środków obrotowych¹⁹. W myśl § 1 przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 lutego 1995r. w sprawie szczegółowych zasad, zakresu i trybu udzielania kredytów na cele rolnicze, ze środków budżetu państwa mogą być udzielane dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych na:

- zakup nawozów mineralnych, środków ochrony roślin oraz pasz,
- zakup kwalifikowanego materiału siewnego zbóż, rzepaku, kukurydzy (...) oraz kwalifikowanego materiału szkółkarskiego do nowych nasadzeń i odnowień,
- zakup hodowlanych jałówek (...) z wyłączeniem zakupu na eksport,
- zakup pszczelich matek użytkowych i reprodukcyjnych,
- zakup rzeczowych środków obrotowych do produkcji żywności metodami ekologicznymi i przystosowanie gospodarstw rolnych do tej produkcji,
- zakup paliwa na te cele,
- skup od producentów krajowych i przechowywanie krajowego materiału siewnego: zbóż, rzepaku, kukurydzy (...),
- skup od producentów krajowych i przechowywanie krajowych: zbóż rzepaku, kukurydzy, owoców, warzyw, oraz nasion lnu, cykorii korzeniowej i suszu cykorii, gorczycy z wyłączeniem wyrobów alkoholowych i surowców do produkcji wyrobów alkoholowych.
- przechowywanie lub zakup i przechowywanie sezonowych nadwyżek mleka w proszku, masła, serów twardych, półtusz wieprzowych i miodu - pochodzących z krajowej produkcji.

Min. Rolnictwa i Gosp. Żywn. powierzył Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizację dopłat do oprocentowania w.w. kredytów na podstawie umowy cytowanej z dn. 14 marca 1995 r.

F. Kredyt na nowe miejsca pracy w działalnościach pozarolniczych w gminach miejskich i miejsko-wiejskich²⁰. Zasady tego kredytu zostały określone w § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań AR i MR oraz sposobów ich realizacji.

Przez małą przedsiębiorczość należy rozumieć wszelkie przedsięwzięcia gospodarcze w gminach wiejskich i miejsko - wiejskich poza rolnictwem, tworzące nowe stałe miejsca pracy, do 6 osób pełnozatrudnionych na stałe, wliczając w to

19. Wytyczne..., KH/AF/372/97 Warszawa 24.02.1997 r.

20. Wytyczne..., KH/AF/1760/96 Warszawa 05.1996 r.

właściciela. W przypadku podmiotów już prowadzących działalność gospodarczą liczba zatrudnionych w nich pracowników w chwili złożenia wniosku o pożyczkę nie może przekroczyć 50-ciu osób.

Z wnioskiem o pomoc Agencji w finansowaniu przedsięwzięć w zakresie małej przedsiębiorczości może wystąpić osoba fizyczna lub osoba prawna prowadząca bądź podejmująca pozarolniczą działalność gospodarczą w gminach wiejskich i miejsko - wiejskich. Pomoc Agencji dla wymienionych podmiotów może być przyznana pod warunkiem zapewnienia przez wnioskodawcę środków własnych w wysokości co najmniej 30 % kosztów przedsięwzięcia i nie może:

- a) być większa niż 10.000 zł na jedno miejsce pracy, powstające w wyniku realizacji przedsięwzięcia
- b) przekraczać 60.000 zł dla jednego podmiotu.

G. Kredyt na finansowanie skupu i zapasów płodów rolnych.²¹

H. Kredyt na zwiększenie dopłat do oprocentowania kredytów inwerstycyjnych (do 40 lat).²²

I. Kredyt na likwidację klęsk żywiołowych.²³

J. Kredyt na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych działach specjalnych produkcji rolnej.²⁴

K. Kredyt na rozpoczęcie lub zwiększenie produkcji w gospodarce rolnej działach specjalnych.²⁵

Przedstawiając poszczególne rodzaje kredytów preferencyjnych, zwrócenia uwagi wymaga kwestia istoty i funkcji kredytu rolnego w gospodarce rynkowej. Kwestię tą rozpatrywać można w oparciu o funkcje makro i mikroekonomiczne.²⁶

Kredyt jako instrument polityki pieniężnej państwa ma pozytywny, jak i negatywny wpływ na podstawowe kategorie makroekonomiczne. Pozytywne skutki kredytowania dowolnego sektora gospodarki ujawniają się, gdy co najmniej zostanie stworzony następujący ciąg zależności:

- zgromadzenie zasobów finansowych
- inwestycje szeroko rozumiane

21. Wytyczne..., KR/AF/3622/95 Warszawa 1996 r.

22. Wytyczne..., KH/AF/2177/96 Warszawa, 03.07.1996 r.

23. Wytyczne..., KH/AF/1974/95 Warszawa, 20.06.1996 r.

24. Wytyczne..., KH/AF/1971/96 Warszawa, 19.06.1996 r.

25. Wytyczne..., KH/AF/1506/95 Warszawa 12.05.1996 r.

26. J. Kulawik: Istota i funkcje kredytu rolnego w gospodarce rynkowej. Bank Spółdzielczy, Nr 1 (387) Warszawa 1996 r., s. 12

- wzrost gospodarczy
- optymalne pokrycie zapotrzebowania społecznego

Warunkiem zaistnienia powyższej sytuacji jest między innymi konieczność aby strumień pieniężny dopływający do danego sektora w postaci kredytów przekształcił się w kapitał czyli w tym przypadku w zasób środków materialnych, które mogą być wykorzystane w kolejnych cyklach produkcyjnych.

Punktem wyjścia mikroekonomicznej oceny celowości i efektywności korzystania z kredytów jest wszechstronna analiza jego wpływu na stopień realizacji celu dochodowego gospodarstwa(...). Zatem poprawa przyszłej sytuacji dochodowej rolnika w wyniku korzystania z kredytu może nastąpić poprzez:

- uzyskanie odpowiedniej wielkości skali działalności gospodarczej,
- podnoszenie efektywności gospodarstwa,
- ułatwianie procesu dostosowawczego gospodarstwa do zmieniających się warunków ekonomicznych,
- wyrównywanie sezonowych zmian salda wpływów i wydatków,
- ochronę gospodarstwa przed ryzykiem biologicznym i ekonomicznym,
- zapewnienie ciągłości istnienia gospodarstwa.²⁷

Reasumując zasadnym jest przytoczyć Informacje o stanie realizacji polityki rolnej i głównych kierunkach działań w 1997 roku.²⁸ Zawierają one pełny obraz tegorocznych założeń.

Kierunki polityki rolnej określone zostały w programach: Strategia dla Polski i Założeniach polityki społeczno - gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do 2000 r. W ich treści zostały zawarte nowe rodzaje pomocy, najbardziej oczekiwanej przez rolników i mającej powszechny charakter. Są to między innymi:

- zwiększenie kwoty kredytów preferencyjnie oprocentowanych na zakup środków do produkcji rolnej,
- zwiększenie z 3 do 16 linii kredytów na programy branżowe i regionalne, zatwierdzanych przez Ministra RiGŻ szczególnie preferencyjnie oprocentowanych, tj. w przedziale 5,25% do 8,25%.
- uruchomienie nowych linii kredytów inwestycyjnych mających na celu m.in. wykorzystanie posiadanej bazy produkcyjnej w gospodarstwach rol-

27. Jw., s. 15.

28. Materiały Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 3 luty 1997 r. (niepublikowane)

- nych i działach specjalnych poprzez wznowienie przerwanej na co najmniej 1 rok produkcji oraz rozpoczęcie lub zwiększenie produkcji,
- uruchomienie dodatkowej linii kredytowej na tworzenie nowych miejsc pracy w zawodach pozarolniczych
 - uruchomienie dopłat do oprocentowania kredytów przeznaczonych na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych,
 - uruchomienie dotacji do budowy i modernizacji dróg gminnych,
 - uruchomienie dotacji do przedsięwzięć infrastrukturalnych realizowanych na obszarach dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych,
 - zwiększenie z 20 tys. do 30 tys. zł dotacji dla ośrodków doradztwa rolniczego, szkół rolniczych oraz uczelni i rolniczych placówek naukowych na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych, doradztwa i informacji w rolnictwie.

ARiMR w 1996 r. kontynuowała udzielanie pomocy finansowej w formie:

1) dopłat do oprocentowania kredytów na:

a) realizację inwestycji w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa.

Kredyty te miały na celu:

- poprawę efektywności produkcji,
 - lepsze wykorzystanie zasobów pracy,
 - tworzenie bazy surowcowej upraw przemysłowych,
 - poprawę jakości produkcji żywnościowej,
 - zwiększenie oferty towarowej i usługowej oraz lepsze jej dostosowanie do potrzeb rynku krajowego i rynków zagranicznych,
 - ograniczenie uciążliwości dla środowiska.
- b) realizację działań mających na celu poprawę struktury agrarnej:
- kupno nieruchomości rolnych i urządzenie gospodarstw rolnych,
 - urządzenie nieruchomości rolnych dzierżawionych w okresach wieloletnich,
- c) przedsięwzięcia tworzące nowe miejsca pracy (oprocentowanie w wys. 0,5 stopy stosowanej przez banki).

W 1996 r. szczególnym zainteresowaniem cieszyły się preferencyjne linie kredytowe na:

- zakup gruntów rolnych w celu powiększenia gospodarstwa rolnego (do 100 ha przeliczeniowych) lub utworzenia nowego gospodarstwa rolnego (o powierzchni nie mniejszej od średniej w danym województwie i maksymalnie do 100 ha przeliczeniowych),
- zakup gruntów rolnych (do 100 ha przeliczeniowych) i urządzenie gospodarstw rolnych przez młodych rolników (do 40 lat),
- urządzenie gospodarstw rolnych przez osadników.

2) pożyczek:

- realizowanych zgodnie z zaakceptowanym przez ministrów finansów oraz rolnictwa i gospodarki żywnościowej programem restrukturyzacji,
- dla osób fizycznych i prawnych prowadzących lub podejmujących działalność małej przedsiębiorczości na terenach wiejskich na tworzenie nowych miejsc pracy,
- na przedsięwzięcia objęte zaakceptowanym przez Ministra RiGŻ programem budowy rynków i giełd rolnych,

3) gwarancji i poręczeń spłaty kredytów zaciągniętych na realizację inwestycji w rolnictwie, przetwórstwie rolno - spożywczym i usługowym dla rolnictwa.²⁹

W latach 1994-1996 banki współpracujące z Agencją zawarły ponad 108 tys. umów na kredyty inwestycyjne na łączną kwotę około 3,7 mld zł, w tym w 1996 r. zawarto niemal połowę umów kredytowych na kwotę około 2,3 mld zł. Środki te umożliwiły realizację inwestycji o łącznej wartości ponad 4,8 mld zł, z tego większość bo około 87 % zainwestowali rolnicy z gospodarstw rodzinnych. Wg stanu na dzień 31 grudnia 1996 r. inwestorzy mogli korzystać z 20 linii kredytów inwestycyjnych, które zostały przedstawione powyżej.

Ponadto podmioty korzystające ze środków byłego Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa mogły zawierać umowy zapewniające korzystniejsze warunki spłaty ich zobowiązań zaś kredytobiorcy, którzy zaciągnęli kredyty inwestycyjne przed dniem 24 lutego 1996 r. mogli ubiegać się o zastosowanie lub zwiększenie dopłat Agencji do ich oprocentowania.

W I kwartale 1997 r. zostały uruchomione nowe linie kredytowe:

- 1) na utworzenie lub urządzenie gospodarstw w ramach programu osadnictwa rolniczego na gruntach Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,³⁰

29. Jw.

30. Podstawę prawną do uruchomienia kredytów inwestycyjnych wspierających program osadnictwa rolniczego stworzyła nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 1996 r. w

- 2) wspierające rozwój wspólnego użytkowania maszyn i urządzeń rolniczych oraz usług rolniczych,³¹
- 3) wspierające rozwój turystyki wiejskiej w województwie jeleniogórskim.³²

Reasumując, należy uznać, iż kredyt rolny jest bardzo stymulującym środkiem wpływającym na zmiany strukturalne w rolnictwie.

Nie sposób pominąć faktu, że w polskim rolnictwie brak jest wolnych środków, które mogłyby zostać uruchomione na realizację istotnych dla wsi i rolnictwa zadań. Takie możliwości stworzyły linie kredytowe, których źródłem finansowania są środki krajowe, jak i zagraniczne. Są to przede wszystkim kredyty preferencyjne.

Połączenie tych kredytów ze środkami własnymi inwestorów pozwala wpłynąć na zmiany w strukturze własności ziemi. Jest to zatem świadoma i celowo ukierunkowana działalność państwa, która pobudza rolnika do inwestowania i angażowania środków własnych. Pozwala to z jednej strony na działania prowadzące do powiększenia istniejących gospodarstw, z drugiej zaś do powstawania nowych, z zasady dużych gospodarstw.

sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji. § 10 ust. 1 pkt. 1, a ww. rozporządzenia umożliwia bowiem stosowanie dopłat Agencji do oprocentowania kredytów przeznaczonych na utworzenie lub urządzenie gospodarstw rolnych w ramach realizacji zaakceptowanego przez Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Finansów, programu osadnictwa rolnego na gruntach Skarbu Państwa.

31. Dnia 3 stycznia 1997 r. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zatwierdził branżowy program wspólnego użytkowania maszyn i urządzeń rolniczych oraz usług rolniczych.

32. Dnia 24 stycznia 1997 r. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zatwierdził program regionalny rozwoju turystyki wiejskiej w województwie jeleniogórskim. Jego głównym celem jest przyspieszenie wielofunkcyjnego - pozarolniczego rozwoju terenów wiejskich tego regionu.

Część VII

**Polskie Stowarzyszenie
Prawników Agrarystów**



W dniu 17 września 1997 roku w Rajgradzie odbyło się zebranie założycielskie Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów. W zebraniu tym uczestniczyli (wymienieni w kolejności alfabetycznej) członkowie - założyciele: Bieluk Jerzy (Uniwersytet w Białymstoku), Budzinowski Roman (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu), Ciechanowicz Janina (Uniwersytet Gdański), Czechowski Paweł (Uniwersytet Warszawski), Jankowski Bogdan (Uniwersytet w Białymstoku), Jurcewicz Alina (Instytut Nauk Prawnych PAN), Kalicki Piotr (Uniwersytet Jagielloński), Korzycka-Iwanow Małgorzata (Uniwersytet Warszawski), Kozłowska Barbara (Instytut Nauk Prawnych PAN), Kremer Elżbieta (Uniwersytet Jagielloński), Król Monika (Uniwersytet Łódzki), Kurowska Teresa (Uniwersytet Śląski), Kurowski Dominik (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu), Lichorowicz Aleksander (Uniwersytet Jagielloński), Łobos Dorota (Uniwersytet Śląski), Paliwoda Józef (Instytut Nauk Prawnych PAN), Pawlak Wiktor (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu), Prutis Stanisław (Uniwersytet w Białymstoku), Srocki Stanisław (Uniwersytet w Białymstoku), Stefańska Krystyna (Uniwersytet Łódzki), Stelmachowski Andrzej (Uniwersytet Warszawski), Suwaj Patrycja (Uniwersytet w Białymstoku), Szachułowicz Jan (Uniwersytet Warszawski), Tomkiewicz Elżbieta (Instytut Nauk Prawnych PAN), Truskiewicz Zygmunt (Uniwersytet Jagielloński), Wysogład Magdalena (Uniwersytet Śląski), Zdziennicki Bohdan (Ministerstwo Sprawiedliwości), Zemke Agnieszka (Uniwersytet w Białymstoku).

Zebrani Członkowie-założyciele jednomyślnie uchwalili statut Stowarzyszenia następującej treści:

S T A T U T

POLSKIEGO STOWARZYSZENIA PRAWNIKÓW AGRARYSTÓW

Art. 1. Polskie Stowarzyszenie Prawników Agrarystów jest stowarzyszeniem zarejestrowanym, posiadającym osobowość prawną, działającym na podstawie ustawy z 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. nr 20, poz. 104).

Art. 2. Terenem działania Stowarzyszenia jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 3. Siedzibą Stowarzyszenia jest - miasto Białystok.

Art. 4. Celem Stowarzyszenia jest:

- 1) wspieranie działalności naukowej w dziedzinie rozwoju prawa rolnego (i ekonomiki rolnictwa),
- 2) wspieranie działalności oświatowej i popularyzatorskiej w zakresie rozwoju wsi i rolnictwa,
- 3) wspieranie działań integracyjnych naszego Kraju z krajami Unii Europejskiej,
- 4) kształtowanie doktrynalnych założeń polityki rolnej.

Art. 5. Cele określone w art. 4 Stowarzyszenie realizuje poprzez:

- 1) organizowanie kursów i konferencji naukowych,
- 2) wspieranie wydawnictw z zakresu określonego w celach Stowarzyszenia,
- 3) współdziałanie z Europejskim Komitetem Prawa Rolnego, z Uczelniami, Instytucjami oraz z innymi organizacjami zagranicznymi zrzeszającymi agrarystów,
- 4) upowszechnianie znajomości polityki rolnej i ustawodawstwa Unii Europejskiej,
- 5) udzielanie stypendiów i doraźnych form pomocy dla młodych pracowników nauki i doktorantów działających w dziedzinie prawa rolnego (i ekonomiki rolnej).

Art. 6. Członkowie Stowarzyszenia dzielą się na:

- członków rzeczywistych,
- członków honorowych,
- członków wspierających.

Członkami rzeczywistymi Stowarzyszenia mogą być osoby zamieszkałe w Polsce, związane zawodowo bądź społecznie ze sprawami wsi i rolnictwa, zwłaszcza związane z Uczelniami wyższymi, PAN i instytucjami wyspecjalizowanymi.

Członkami honorowymi mogą być osoby fizyczne szczególnie zasłużone w realizacji statutowych celów Stowarzyszenia.

Członkami wspierającymi także osoby prawne okazujące pomoc w realizacji celów Stowarzyszenia.

Art. 7. Członków rzeczywistych Stowarzyszenia przyjmuje Zarząd na podstawie pisemnej deklaracji członkowskiej. Członkostwo honorowe i wspierające Stowarzyszenia nadaje walne zgromadzenie na wniosek zarządu.

Art. 8. Członkostwo w Stowarzyszeniu ustaje wskutek:

- a) śmierci,
- b) wystąpienia zgłoszonego na piśmie Zarządowi,
- c) wykluczenia z powodu naruszenia postanowień statutu oraz rażącego naruszenia zasad współżycia społecznego.

Uchwały w sprawie wykluczenia ze Stowarzyszenia podejmuje Zarząd. Od decyzji zarządu przysługuje prawo odwołania się w ciągu 6 tygodni do Walnego Zgromadzenia.

Art. 9. Członkowie rzeczywiści mają prawo do:

- a) uczestniczenia z głosem stanowiącym w walnych zgromadzeniach,
- b) realizowania czynnego i biernego prawa wyborczego do organów Stowarzyszenia,
- c) udziału w organizowanych przez Stowarzyszenie imprezach naukowo-badawczych, oświatowych i innych objętych działalnością Stowarzyszenia.

Art. 10. Członkowie są obowiązani do:

- a) realizowania statutowych celów Stowarzyszenia,
- b) brania czynnego udziału w pracach Stowarzyszenia,
- c) przestrzegania postanowień statutu, regulaminów i uchwał organów Stowarzyszenia,

Obowiązek wymieniony w punkcie b. nie obejmuje członków honorowych, członków zaś wspierających nie obejmują obowiązki wymienione w punktach b. i c.

Art. 11. Organami Stowarzyszenia są:

- a) walne zgromadzenie,
- b) zarząd,

c) komisja rewizyjna

Kadencja organów Stowarzyszenia trwa 3 lata. Wybory do organów Stowarzyszenia odbywają się w głosowaniu tajnym spośród nie ograniczonej liczby kandydatów.

Do Zarządu, względnie do Komisji Rewizyjnej można dokooptować nowych członków w razie vacatów w toku kadencji.

Art. 12. Najwyższą władzą Stowarzyszenia jest Walne Zgromadzenie, zwoływane przynajmniej raz w roku przez Zarząd. Zarząd jest zobowiązany w terminie 1 miesiąca zwołać Walne Zgromadzenie na żądanie Komisji Rewizyjnej lub co najmniej 1/3 członków.

Art. 13. Do wyłącznej kompetencji Walnego Zgromadzenia należy:

- a) wybór Zarządu i Komisji Rewizyjnej oraz odwoływanie członków tych organów przed upływem kadencji,
- b) uchwalanie zmian statutu,
- c) ustalanie kierunków działalności Stowarzyszenia,
- d) rozpatrywanie sprawozdań Zarządu i Komisji Rewizyjnej,
- e) podejmowanie uchwał w sprawie absolutorium dla członków Zarządu,
- f) rozpatrywanie odwołań od decyzji Zarządu,
- g) podejmowanie uchwały o rozwiązaniu Stowarzyszenia.

Art. 14. Zarząd składa się z 4 członków, w tym przewodniczącego, jego zastępcy, sekretarza i skarbnika, powoływanych przez Walne Zgromadzenie. Do kompetencji Zarządu należy reprezentowanie Stowarzyszenia na zewnątrz oraz podejmowanie uchwały w sprawach nie zastrzeżonych dla jego innych organów, a w szczególności:

- a) kierowania działalnością Stowarzyszenia zgodnie z postanowieniami statutu,
- b) przyjmowanie członków rzeczywistych,
- c) zwoływania Walnych Zgromadzeń,
- d) zarządzanie majątkiem Stowarzyszenia,
- e) występowania z wnioskami o nadanie członkostwa honorowego.
- f) wykluczenia członków.

Posiedzenia Zarządu odbywa się nie rzadziej niż raz na kwartał.

Art. 15. Komisja Rewizyjna składa się z 3 członków, w tym przewodniczącego i jego zastępcy wybieranych przez Walne Zgromadzenie. Nie można łączyć

funkcji członka Zarządu i Komisji Rewizyjnej. Członkowie Komisji rewizyjnej mają prawo uczestnictwa w posiedzeniach Zarządu z głosem doradczym.

Do kompetencji Komisji Rewizyjnej należy:

- a) kontrola działalności Stowarzyszenia ze szczególnym uwzględnieniem spraw finansowych,
- b) składanie Walnemu Zgromadzeniu sprawozdań ze swej działalności,
- c) przedstawienie Walnemu Zgromadzeniu wniosków w sprawie absolutorium dla członków zarządu.

Art. 16. Uchwały organów Stowarzyszenia zapadają zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej połowy ich składu chyba, że statut stanowi inaczej.

Art. 17. Majątek Stowarzyszenia może stanowić mienie ruchome i nieruchomości oraz fundusze. Na fundusze składają się w szczególności:

- a) składki i dobrowolne świadczenia członkowskie,
- b) darowizny i dotacje,
- c) wpływy z działalności statutowej.

Wysokość składki określa Walne Zgromadzenie.

Art. 18. Majątkiem Stowarzyszenia dysponuje Zarząd. Oświadczenia w sprawach majątkowych oraz innych podpisują dwaj członkowie Zarządu, w tym przewodniczący lub jego zastępca. Czynności prawne odnoszące się do nieruchomości oraz zaciąganie kredytów wymaga zgody Walnego Zgromadzenia.

Art. 19. Uchwałę w sprawie zmiany statutu lub rozwiązania się Stowarzyszenia podejmuje Walne Zgromadzenie większością 2/3 głosów, przy obecności co najmniej połowy liczby członków. Uchwała o rozwiązaniu się Stowarzyszenia określa sposób likwidacji oraz cel, na jaki ma być przeznaczony majątek Stowarzyszenia.

Zebrani członkowie - założyciele powołali członków Zarządu Stowarzyszenia w następującym składzie:

Prof. dr Andrzej Stelmachowski - przewodniczący

Prof. dr hab. Aleksander Lichorowicz - wiceprzewodniczący

Prof. dr hab. Alina Jurcewicz - sekretarz

Prof. dr hab. Stanisław Prutis - skarbnik

oraz członków Komisji Rewizyjnej w następującym składzie:

Dr Elżbieta Kremer

Dr Stanisław Srocki

Mgr Monika Król

Zebraniu założycielskiemu przewodniczył prof. dr hab. Jan Szachułowicz, a protokołował mgr Dominik Kurowski.

Postanowieniem Sądu Wojewódzkiego w Białymstoku z dnia 21 listopada 1997 r. (sygn. Akt I NS Rej St 145/97) Polskie Stowarzyszenia Prawników Agrarystów zostało wpisane do rejestru Stowarzyszeń.



242627