

Kwestia agrarna

Zagadnienia prawne i ekonomiczne

Kwestia agrarna

Zagadnienia prawne i ekonomiczne

redakcja naukowa
Przemysław Litwiniuk

WNO WYDZIAŁ NAUK
EKONOMICZNYCH
SZKOŁA GŁÓWNA GOSPODARSTWA WIEJSKIEGO w WARSZAWIE


Fundacja Programów
Pomocy dla Rolnictwa

Warszawa 2016

Redaktor naukowy:
dr Przemysław Litwiniuk

Recenzenci:
prof. dr hab. Mieczysław Adamowicz
prof. dr hab. Paweł Czechowski
prof. dr hab. Alina Jurcewicz
prof. INP PAN dr hab. Elżbieta Tomkiewicz

© Copyright by: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA

ISBN 978-83-919260-3-1

Wydawca:
Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

Realizacja na zlecenie wydawcy
OFI Krzysztof Gawrychowski

Spis treści

Przemysław Litwiniuk

Kwestia agrarna. Wprowadzenie do problematyki9

Robert Jastrzębski

Zagadnienia prawne reform agrarnych na ziemiach polskich
w XX wieku17

Stanisław Prutis

Kryteria doboru struktur służących kształtowaniu ustroju rolnego
(centralizacja czy regionalizacja).39

Jerzy Jaskiernia

Kwestia agrarna w świetle prac Rady Europy61

Jacek Jagielski

Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie
rolnictwa i obszarów wiejskich (kilka refleksji)75

Anna Łabno

Konstytucyjna koncepcja ustroju rolnego. Analiza na podstawie
Konstytucji RP z 1997 roku i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.
Wybrane zagadnienia89

Marcin Wiącek

Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi.101

Konrad Marciniuk

Pojęcie własności rolnej w kontekście regulacji dotyczących kształtowania
ustroju rolnego i przemian struktury agrarnej111

Izabela Hasińska

Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za wywłaszczone
nieruchomości127

Bogusław Banaszak

Dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) jako element realizacji zasady zrównoważonego rozwoju ustanowionej w art. 5 Konstytucji RP143

Jan Stoksik

Formy wspierania systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020153

Maria Jagielska

Pomoc finansowa dla rolników w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego – wybrane problemy.171

Mariusz Jabłoński

Ochrona własności nieruchomości – analiza z punktu widzenia obowiązku tworzenia tzw. stref buforowych między uprawami rolnymi181

Beata Jeżyńska

Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym205

Izabela Lipińska

Ubezpieczenie upraw i zwierząt gospodarskich jako instrument zarządzania ryzykiem produkcyjnym w Polsce i UE217

Izabela Kurtyka-Marcak

Determinanty rozwoju turystyki wiejskiej na Dolnym Śląsku233

Dorota Łobos-Kotowska

Status prawny rolnika jako konsumenta257

Jerzy Bieluk

Prowadzenie działalności rolniczej przez osoby prawne.271

Paulina Będźmirowska

Zagadnienie europeizacji prawa krajowego wskutek oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej.285

Kamil Giemza

Kształtowanie się współczesnego modelu europejskiego rolnictwa a kwestia agrarna303

Anna Kapala, Aneta Suchoń

Z prawnej problematyki tzw. aktywności powiązanych z działalnością
wytwórczą w rolnictwie w Polsce i we Włoszech 317

Ferdinando Albisinni

Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa
jako działalności wytwórczej 341

Ángel Martínez Gutiérrez

Wokół problematyki nowej urzędowej ochrony kwalifikowanych oznaczeń
geograficznych regulowanej rozporządzeniem (UE) nr 1151/2012. 367

Trinidad Vázquez Ruano

Wprowadzanie na rynek produktów rolno-żywnościowych.
Formy promocji elektronicznej 383

José Ramón Sánchez Jaraba

Główne instrumenty prawnej ochrony odniesień geograficznych
produktów rolno-żywnościowych 393

Roman Stec, Łukasz Ciołek, Mariusz Filipiuk

Sytuacja prawna właścicieli i posiadaczy nieruchomości rolnych a zasady
tworzenia obwodów łowieckich w świetle projektowanych zmian prawa
łowieckiego 403

Adam Niewiadomski

Kwestia prośrodowiskowa w prawie rolnym – między prawem
a ekonomią 427

Andrzej Czyżewski

Kwestia agrarna we współczesnej ekonomii – problemy i wyzwania. 441

Henryk Runowski

Dochody rolnicze – źródło społeczno-ekonomicznych kontrowersji 461

Marian Podstawka

Kwestia agrarna – niektóre jej przejawy i przyczyny 477

Joanna Szwacka-Mokrzycka

Paradygmaty współczesnej gospodarki żywnościowej w Polsce 495

Jarosław Gołębiowski

Dostosowania rolnictwa w Polsce do zmian w łańcuchu żywnościowym
w latach 2000–2015505

Aleksandra Chlebicka

Skala produkcji i asortyment w organizacjach producentów owoców
i warzyw w Polsce523

Olga Stefko

Potencjał polskich producentów ogrodniczych na tle UE537

Anna Mazurkiewicz-Pizło

Uwarunkowania rozwoju winiarstwa i enoturystyki (turystyki winiarskiej)
w Polsce547

Piotr Gołasa

Kwestia agrarna w Unii Europejskiej a ochrona klimatu571

Daniel Rogoźnicki, Stanisław Kondracki, Alicja Baranowska

Kondycja i konkurencyjność polskiego rolnictwa w kontekście nowego
okresu programowania Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020.581

Joanna Rakowska

Samorządy gminne jako beneficjenci PROW 2007–2013.599

Dr Przemysław Litwiniuk

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Kwestia agrarna. Wprowadzenie do problematyki

Kwestia agrarna towarzyszy analizom statusu i uwarunkowań produkcji rolnej od chwili ich podjęcia. Jej symptomy są przedmiotem opisu i badań nauk społecznych, w tym zwłaszcza prawa i ekonomii. Samo pojęcie kwestii agrarnej wprowadził do piśmiennictwa K. Kautsky, który rozważał zagadnienia transformacji rolnictwa w drodze kapitalizmu¹. Tak też definiuje się kwestię agrarną w ujęciu klasycznym². Określenie to w późniejszych latach nabrało zdecydowanie szerszego znaczenia. Zgodnie z wyjaśnieniem przedstawionym przez J. Wilkina, kwestia agrarna „oznacza taką sytuację społeczno-ekonomiczną, w której rolnictwo i jego problemy stają się bądź elementem naruszającym równowagę ekonomiczną i społeczną w ramach systemu gospodarki narodowej, bądź ze względu na swe szczególne cechy są hamulcem rozwoju gospodarczego i społecznego”³.

Jak wskazuje J. Zegar, w literaturze można wyodrębnić dwa ujęcia tej problematyki⁴. W pierwszym przypadku kwestia agrarna, określana jako kwestia rolna, odwołuje się do zagadnień ekonomicznych i dotyczy przede wszystkim efektywności zastosowania kapitału, wydajności pracy oraz bezpieczeństwa żywnościowego. W drugim ujęciu mamy z kolei do czynienia z tzw. kwestią chłopską, w której większy nacisk kładzie się na elementy społeczne takie jak zmniejszenie liczby ludności zajmującej się rolnictwem, depopulację czy ubóstwo na wsi.

Kwestię agrarną rozumie się nie jako jedno zagadnienie, ale wiązkę problemów w rolnictwie, które mają swoje źródło w specyfice produkcji rolniczej

¹ K. Kautsky, *Kwestia rolna. O tendencjach współczesnej gospodarki rolnej i polityce rolnej socjaldemokracji*, KiW, Warszawa 1958.

² S. Moyo, *The Classical Agrarian Question: Myth, Reality and Relevance Today*, „Journal of Political Economy”, Volume 2 (1) – Apr 1, 2013.

³ J. Wilkin, *Współczesna kwestia agrarna*, PWN, Warszawa 1986, s. 11–50.

⁴ J. Zegar, *Ekonomia wobec kwestii agrarnej*, „Ekonomista” 2010, nr 6, s. 779–804.

i których rozwiązanie rzutuje na rozwój całej gospodarki narodowej⁵. Za owe wyróżniki rolnictwa, stanowiące trwałe bariery jego rozwoju, uznaje się przede wszystkim: uzależnienie produkcji rolnej od warunków przyrodniczych, wydłużony cykl produkcyjny w rolnictwie wpływający na ograniczenie elastyczności strony podażowej, brak uwzględnienia opłat za dobra publiczne oraz efekty zewnętrzne, a także brak mobilności czynnika ziemi⁶. Te charakterystyczne dla rolnictwa cechy, J. Stiglitz wskazuje jako podstawy do stosowania interwencjonizmu państwa w rolnictwie⁷.

Na pogłębienie dystansu rolnictwa wobec innych sektorów gospodarki wpływ mają obecne w otoczeniu rolnictwa zjawiska takie jak liberalizacja handlu, globalizacja, czy koncentracja podmiotów w pozostałych ogniwach łańcucha żywnościowego. Prowadzą one do osłabienia pozycji przetargowej rolników wobec dostawców środków produkcji i odbiorców produktów rolnych, a w konsekwencji do obniżenia ich dochodów i marginalizacji społeczno-ekonomicznej. Ponadto, rozwijany do tej pory na największą skalę industrialny model rozwoju rolnictwa okazał się być zawodny, głównie ze względu na negatywny wpływ na środowisko oraz niekorzystne implikacje społeczne⁸.

Próba łagodzenia skutków kwestii agrarnej jest interwencjonizm państwa w sektorze rolnym, odwołujący się w ostatnim czasie do koncepcji zrównoważonego rozwoju⁹. Podejście to zakłada konieczność harmonijnego powiązania gospodarczych, społecznych i przyrodniczych aspektów rozwoju z potrzebami pokoleń obecnych i przyszłych. Potrzeba respektowania zasad zrównoważonego rozwoju w sektorze produkcji rolnej jest szczególnie ważna. Rolnictwo, na tle innych sektorów gospodarki, intensywnie korzysta z zasobów przyrody i oddziałuje na systemy ekologiczne. W znacznym zakresie też kształtuje również społeczno-kulturową tkankę obszarów wiejskich. Dlatego koncepcja zrównoważonego rozwoju znajduje zastosowanie we współczesnym programowaniu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Unii Europejskiej i w Polsce, przede wszystkim w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Zasadność i skuteczność obranych instrumentów oraz ilość wykorzystywanych na te cele publicznych środków finansowych budzi kontrowersje i wywołuje zainteresowanie w nauce.

Jak podkreśla J. Wilkin, większa niż obecnie popularność kwestii agrarnej w przeszłości wynikała z dużego znaczenia rolnictwa, a gospodarcze, politycz-

⁵ A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Dylematy kwestii agrarnej w panoramie dziejów*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2011, nr 90, s. 5–23.

⁶ A. Czyżewski, P. Kułyk, *Kwestia rolna w teorii wyboru publicznego*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2013, nr 100, s. 7–18.

⁷ J. Stiglitz, *Some theoretical Aspects of Agricultural Policies*, The World Bank Research Observer, Vol. 2, No 1, 1987, s. 52.

⁸ J. Zegar, *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, „Fragmenta Agronomica” 2007, nr 4(96), s. 282–298

⁹ M. Adamowicz M., *Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2000, t. 2, z. 1.

ne i społeczne problemy z nim związane należały do najważniejszych w życiu kraju¹⁰. Pomimo zmniejszającej się roli rolnictwa w wymiarze gospodarczym, tematyka ta pozostaje niezwykle interesująca i wciąż bardzo aktualna. Niezależnie od poziomu rozwoju gospodarki, państwa stają wobec nierozwiązanego problemu niedostosowania rolnictwa do jego otoczenia.

W monografii zebrano ważne i interesujące rozważania nad przesłankami kwestii agrarnej oraz sposobami jej rozwiązywania, kładąc nacisk na ocenę dotychczasowych i poszukiwanie skutecznych instrumentów polityki rolnej, zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim.

Zagadnienia prawne reform agrarnych na ziemiach polskich w XX wieku przedstawił prof. UW dr hab. Robert Jastrzębski. Dokonana analiza obejmuje m.in. tematykę reform rolnych w państwie polskim w XX wieku.

Prof. dr hab. Stanisław Prutis w pracy pt. *Kryteria doboru struktur służących kształtowaniu ustroju rolnego (centralizacja czy regionalizacja)* stawia tezę, iż dynamiczny rozwój polityki rolnej, obejmującej kompleksowy rozwój obszarów wiejskich, wymaga zmiany podejścia organizacyjnego do sprawy kształtowania ustroju rolnego. W miejsce scentralizowanej struktury państwowej powinny – jego zdaniem – powstać nowe struktury o regionalnym zasięgu działania.

Staraniem prof. dr. hab. Jerzego Jaskierni przedstawione zostało zainteresowanie kwestią agrarną w pracach Rady Europy. Autor zwraca uwagę, iż zagadnienie to może być analizowane również w kontekście działalności organizacji międzynarodowych. Rada Europy specjalizuje się we wspieraniu demokracji, praworządności i praw człowieka. Oferuje ona również swe przemyślenia dotyczące rolnictwa i środowiska wiejskiego. Popiera rodzinne gospodarstwa rolne oraz trwałe i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, uwzględniając uwarunkowania ekologiczne. Podkreśla ona znaczenie organizacji zawodowych rolników i znaczenie ich konstruktywnego dialogu z rządem. Rada Europy przywiązuje szczególną wagę do poprawy sytuacji kobiet wiejskich i promuje antydyskryminacyjne mechanizmy.

Prof. dr hab. Jacek Jagielski w tekście *Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich* charakteryzuje i ocenia agencje rolne jako jedną z prawno-organizacyjnych form realizacji zadań publicznych, pozwalającą pogodzić funkcje i kompetencje prywatnoprawne i publicznoprawne. Czyni to wskazując na ich rolę przy wykonywaniu zadań związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej, realizacji programów pomocowych finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz zarządzaniu zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne.

¹⁰ J. Wilkin, *Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne*, Referat przygotowany na VIII Kongres Ekonomistów Polskich: „Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia rozwoju”, 29–30 listopada 2007.

Prof. UŚ dr hab. Anna Łabno w opracowaniu pt. *Konstytucyjna koncepcja ustroju rolnego. Analiza na podstawie Konstytucji RP z 1997 r. i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wybrane zagadnienia* omawia kwestię braku w Konstytucji RP postanowień ochronnych dla prawa własności ze względu na jego szczególną funkcję realizowaną w rolnictwie.

Konstytucyjnym aspektem ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi zajął się dr hab. Marcin Wiącek dokonując analizy tego zagadnienia z uwzględnieniem charakteru nieruchomości – własności państwowej lub prywatnej. W tym ostatnim przypadku ustawodawca jest bowiem – wg Autora - zobowiązany do respektowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności ingerencji w wolności i prawa konstytucyjne (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Szerszymi możliwościami ustawodawca dysponuje w odniesieniu do nieruchomości należących do Skarbu Państwa.

Z kolei zagadnienie własności rolnej w kontekście regulacji dotyczących kształtowania ustroju rolnego i przemian struktury agrarnej omówił dr Konrad Marciniuk. Autor podjął się analizy wpływu nowego reżimu obrotu nieruchomościami rolnymi na prawo rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*), które obok posiadania (*ius possidendi*) i korzystania z rzeczy (*ius utendi-fruendi*) stanowi jeden z podstawowych atrybutów prawa własności.

Ważny temat dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za wyłączone nieruchomości rolne porusza dr Izabela Hasińska, wskazując na zagadnienia natury prawnej towarzyszące temu procesowi. Autorka wskazuje na typowe problemy praktyczne oraz przytacza orzecznictwo sądowe w wybranych kwestiach.

Prof. dr hab. Bogusław Banaszak poddaje analizie problematykę dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) jako elementu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju ustanowionej w art. 5 Konstytucji RP.

Formy wspierania jakości produktów rolnych i środków spożywczych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020 omówił dr Jan Stoksik. Autor twierdzi, że wśród konsumentów w kraju i za granicą rośnie zainteresowanie produkcją żywności wytwarzanej w ramach unijnych i krajowych systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych.

Pomoc finansowa dla rolników w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego to temat rozważań podjęty przez sędzię NSA Marię Jagielską. Autorka wskazuje na istotne znaczenie orzecznictwa sądowoadministracyjnego w procesie udzielania pomocy finansowej dla rolników.

Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński w tekście pt. *Ochrona własności nieruchomości – analiza z punktu widzenia obowiązku tworzenia tzw. stref buforowych między uprawami rolnymi* poruszył problematykę wprowadzania przez prawodawcę określonych rozwiązań prawnych mających na celu zdefiniowanie zasad koegzystencji upraw tradycyjnych, ekologicznych i tych, które wiążą się z zastosowaniem organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Zagadnienie to zostało

poruszone na płaszczyźnie ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, w szczególności prawa własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Rozważania dotyczące statusu prawnego przedsiębiorcy rolnego w ramach polskiego ustroju rolnego poczyniła prof. UMCS dr hab. Beata Jeżyńska w pracy pt. *Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym*. Autorka wskazuje na potrzebę wyodrębnienia tej szczególnej kategorii prawnej producenta rolnego.

Zagadnieniem związanym z zarządzaniem ryzykiem w produkcji rolnej na przykładzie umów ubezpieczenia upraw oraz zwierząt gospodarskich zajęła się dr Izabela Lipińska w tekście zatytułowanym *Ubezpieczenie upraw i zwierząt gospodarskich jako instrument zarządzania ryzykiem produkcyjnym w Polsce i UE*, podejmując próbę odpowiedzi na pytanie, jaką pełnią one rolę jako jeden z instrumentów zarządzania ryzykiem.

Dr hab. Dorota Łobos-Kotowska charakteryzuje status prawny rolnika jako konsumenta w polskim prawie, zarówno materialnym, jak i procesowym. Przeprowadzona analiza polskiego ustawodawstwa skłania do sformułowania postulatu zdefiniowania przedsiębiorstwa rolnego, jako kategorii gospodarstwa rolnego.

Kwestię prowadzenia działalności rolniczej przez osoby prawne poruszył dr hab. Jerzy Bieluk, wskazując, że znowelizowana w 2016 r. ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadziła znaczne ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych przez spółki prawa handlowego, utrudnia też obrót udziałami i akcjami. Rozwiązania te powodują, iż można z dużym prawdopodobieństwem prognozować znaczny spadek popularności spółek jako formy prowadzenia działalności rolniczej.

Zagadnienie europeizacji prawa krajowego w procesie wdrażania funduszy europejskich w Polsce omówiła dr Paulina Będźmirowska zauważając, że oddziaływanie ustawodawstwa unijnego na prawo krajowe, w tym na prawo rolne, jest od czasów akcesji Polski do UE bardzo intensywne. Europeizacja jest procesem ciągłym i wielopłaszczyznowym obejmującym zarówno obszar prawa, jak i stosującej je administrację publiczną.

Mgr Kamil Giemza w artykule pt. *Kształtowanie się współczesnego modelu europejskiego rolnictwa a kwestia agrarna* podejmuje próbę oceny skuteczności przyjętych rozwiązań w europejskim prawie rolnym w zakresie potrzeb społecznych i ekonomicznych w sektorze rolnictwa.

Dr Aneta Suchoń i dr Anna Kapała w pracy pt. *Z prawnej problematyki tzw. aktywności powiązanych z działalnością wytwórczą w rolnictwie w Polsce i we Włoszech* podjęły próbę odpowiedzi na pytanie, czy przepisy prawne w obu krajach zachęcają czy też stanowią barierę w zakresie rozwoju tzw. aktywności powiązanej z działalnością wytwórczą w rolnictwie.

Publikację ubogacają także autorytety zagraniczne, do których należy prof. Ferdinando Albisinni. W tekście *Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne od-*

krycie rolnictwa jako działalności produkcyjnej analizuje zawartość i strukturę nowych rozporządzeń UE w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, podkreślając tendencję prawodawstwa unijnego do przechodzenia z narzędzi motywacyjnych do narzędzi regulacyjnych, a zatem przesuwania się w kierunku wprowadzenia *europejskich kodeksów rolnych*.

Prof. Angel Martinez Gutierrez w pracy pt. *Urzędowa ochrona nad nazwami pochodzenia produktów rolno-żywnościowych* dokonał analizy treści rozporządzenia (UE) nr 1151/2012, rozszerzającej poziom unijnej ochrony nad oznaczeniami pochodzenia produktów poprzez nałożenie na państwa członkowskie obowiązku prowadzenia urzędowej ochrony znaków świadczących o szczególnej jakości produktów rolno-żywnościowych.

Prof. Trinidad Vázquez Ruano w tekście pt. *Wprowadzanie na rynek produktów rolno-żywnościowych. Formy promocji elektronicznej* przedstawia różne formy elektronicznej promocji produktów rolno-żywnościowych na przykładzie oliwy z oliwek. Szczególna uwaga zwraca na cechy charakterystyczne poszczególnych instrumentów elektronicznych służących do wysyłania informacji handlowych, w celu ich odpowiedniego wykorzystania w obrocie handlowym.

Dr Jose Ramon Jaraba Sanchez w opracowaniu pt. *Podstawowe instrumenty prawne ochrony odniesień geograficznych produktów rolno-żywnościowych* dokonał analizy głównych instrumentów prawnych o charakterze ochronnym funkcjonujących w środowisku międzynarodowym.

Dr Roman Stec, mgr Łukasz Ciołek oraz mgr Mariusz Filipiuk w tekście pt. *Sytuacja prawna właścicieli i posiadaczy nieruchomości rolnych a zasady tworzenia obwodów łowieckich w świetle projektowanych zmian prawa łowieckiego* dokonali analizy prawnej projektowanych zmian przepisów dotyczących tworzenia obwodów łowieckich, podziału obszaru województwa na obwody łowieckie, konsultacji społecznych przed tymi podziałami, wyłączeń nieruchomości rolnych z wydzierżawienia na potrzeby gospodarki łowieckiej oraz roli prawa łowieckiego w łagodzeniu konfliktów na linii rolnicy i myśliwi, a także uprawnień i zadań organów samorządu terytorialnego w zakresie wydzierżawiania nieruchomości rolnych na potrzeby gospodarki łowieckiej.

W interdyscyplinarnym podejściu w zakresie nauk prawnych i ekonomicznych, dr Adam Niewiadomski w opracowaniu pt. *Kwestia próśrowiskowa w prawie rolnym – pomiędzy prawem a ekonomią* poruszył aktualne zagadnienia regulacji ochrony środowiska naturalnego w prawie rolnym i ich implikacji dla problemów ekonomicznych rolników. Wskazał ponadto podstawowe problemy prawne dotyczące nowej „zielonej” polityki rolnej, w tym w obszarze systemu płatności bezpośrednich oraz rozwoju obszarów wiejskich, podkreślając istotne związki pomiędzy poszczególnymi regulacjami, a ich ekonomicznymi przyczynami i efektami w postaci wpływu na dochody rolników.

Pogłębione refleksje na temat kwestii agrarnej we współczesnej ekonomii, oparte na literaturze oraz wcześniejszych badaniach własnych, przedstawił

prof. dr hab. Andrzej Czyżewski w tekście pt. *Kwestia agrarna we współczesnej ekonomii – problemy i wyzwania*. W pracy wydobyto pięć problemów składających się na kwestię agrarną i asymetrię koncentracji w rolnictwie, występowanie serwomechanizmu adaptacyjnego do polityki rolnej, rent ekonomicznych w rolnictwie, dysparytetu dochodów oraz zrównoważonego rozwoju.

Problematykę dochodów rozwinął w swoich rozważaniach prof. dr hab. Henryk Runowski w pracy zatytułowanej *Dochody rolnicze – źródło społeczno-ekonomicznych kontrowersji*. Autor przeprowadził wieloaspektową analizę dochodów rolniczych odnosząc się do różnych grup i problemów: do pracowników najemnych, rolników w innych krajach UE, do produkcji rolniczej i wartości dodanej. Omówiono zmienność dochodów, parytet dochodowy, rolę subwencji, prezentując zarówno sytuację aktualną, jak i długofalowe tendencje kształtowania się dochodów. Autor wskazał także na metodyczne problemy pomiaru dochodów.

Tematykę dochodów rolniczych w swoim opracowaniu pt. *Kwestia agrarna i jej niektóre przejawy i przyczyny* wyeksponował także prof. dr hab. Marian Podstawka. Praca ta oprócz cennych rozważań teoretycznych zawiera wyniki badań własnych przeprowadzonych w gospodarstwach rolnych.

Interesującym przyczynkiem do przedstawienia problematyki paradygmatu w odniesieniu do rozwoju całej gospodarki żywnościowej jest praca prof. SGGW dr hab. Joanny Szwackiej-Mokrzyckiej pt. *Paradygmaty współczesnej gospodarki żywnościowej*. W tej części monografii zostały naświetlone podstawy teoretyczne paradygmatu, dokonano też próby odniesienia tych paradygmatów do rolnictwa i pozostałych ogniw agrobiznesu.

W powyższe rozważania znakomicie wpisuje się analiza przedstawiona przez prof. SGGW dr. hab. Jarosława Gołębiewskiego pt. *Dostosowania rolnictwa w Polsce do zmian w łańcuchu żywnościowym w latach 2000-2015*. Wkład Autora polegał przede wszystkim na określeniu charakteru i tempa dostosowań rolnictwa do zmian zachodzących w łańcuchach żywnościowych w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Dobłą egzemplifikację omawianych w szerokim ujęciu zjawisk stanowią analizy branżowe, w tym dotyczące rynku ogrodniczego obecne w pracy dr Aleksandry Chlebickiej pt. *Skala produkcji i asortyment w organizacjach producentów owoców i warzyw w Polsce* oraz dr Olgi Stefko pt. *Potencjał polskich producentów ogrodniczych na tle UE*, sektora winiarskiego przedstawione w tekście dr Anny Mazurkiewicz-Pizło pt. *Uwarunkowania rozwoju winiarstwa i enoturystyki (turystyki winiarskiej) w Polsce* oraz sektora turystyki wiejskiej w opracowaniu dr Izabeli Kurtyk-Marcak.

Podobnie jak w przypadku analiz prawnych, wśród opracowań ekonomicznych podejmowano tematykę uwarunkowań środowiskowych funkcjonowania rolnictwa. W rozdziale pt. *Kwestia agrarna w UE a ochrona klimatu* dr Piotr Gołasa porusza sprawy związane z rozwojem rolnictwa w kontekście emisji ga-

zów cieplarnianych i ochrony klimatu. Ekonomiści podjęli również tematykę oceny efektywności polityki rolnej w niwelowaniu skutków kwestii agrarnej. Zagadnienia takie analizowali m.in. prof. dr hab. Stanisław Kondracki, dr Daniel Rogoziński i dr Alicja Baranowska w pracy pt. *Kondycja i konkurencyjność polskiego rolnictwa w kontekście nowego okresu programowania Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2010*. Z kolei w opracowaniu pt. *Samorządy gminne jako beneficjenci PROW 2007–2013* dr Joanna Rakowska na podstawie wyników empirycznych przedstawiła skalę i sposób wykorzystania środków publicznych pozyskiwanych przez samorządy gminne na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa.

Omówione powyżej prace dowodzą zainteresowania współczesnych prawników i ekonomistów problematyką kwestii agrarnej. Przekonują, iż jest ona nadal dostrzegana i analizowana pod kątem przyczyn występowania oraz możliwych instrumentów niwelowania jej społecznych i gospodarczych skutków.

Prof. dr hab. Robert Jastrzębski

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Zagadnienia prawne reform agrarnych na ziemiach polskich w XX wieku

Zagadnienia wstępne

Struktura rolnictwa na ziemiach polskich sięga swoją genezą okresu średniowiecza. Zwrócił na to uwagę na początku lat 20. zeszłego stulecia Władysław Grabski, który uznał, że „osobliwe właściwości ustroju agrarnego Polski są wynikiem jej rozwoju historycznego”¹. W średniowieczu na ziemiach polskich ukształtowała się tzw. własność alodialna (dziedziczna) ziemi², którą nadawał panujący – możnowładcom. Ponadto istniała organizacja terytorialna zwana opolem, stanowiąca wspólnotę terytorialną, opartą na sąsiadujących samodzielnie rodzinach, która przetrwała do XV wieku na Mazowszu i w Wielkopolsce. Wraz z rozwojem gospodarki towarowo-pieniężnej rozpoczęła się akcja osadnictwa ludności wiejskiej, w szczególności dotyczyło to osadnictwa wsi na prawie polskim oraz niemieckim w XIII–XIV wieku. W ostatnim wypadku przybywały na ziemie polskie fale osadników głównie z ówczesnych państw niemieckich oraz Flandrii³. Co istotne współcześnie można znaleźć ślady tego osadnictwa w strukturze rolnej państwa polskiego. Chodzi m.in. o istniejące do dnia dzisiej-

¹ W. Grabski, *Spoleczne Gospodarstwo Agrarne w Polsce (opracowanie wykładów polityki agrarnej wygłoszonych na Uniwersytecie Warszawskim w semestrze letnim 1921, oraz w zimowym i letnim 1921/22 roku)*, Warszawa 1923, s. 448.

² Zob. J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski do roku 1795*, t. I, Warszawa 1973, s. 113–114, 174–177.

³ Szerzej: ibidem, s. 189–201. Zob. K. Orzechowski, *Chłopskie posiadanie ziemi na Górnym Śląsku u schyłku epoki feudalnej (posiadanie lassyckie). Studium historycznoprawne*, Opole 1959; S. Russocki, *Formy władania ziemią w prawie ziemskim Mazowsza (Koniec XIV – połowa XVI wieku)*, Warszawa 1961.

szego wspólnoty gruntowe⁴ oraz osadnictwo, pochodzące z czasów Bolesława Krzywoustego czy Kazimierza Wielkiego, które jak stwierdził Andrzej Stelmachowski „sięgają dawnych dziejów, wskazując na głębokie korzenie tradycji wciąż jeszcze żywych na polskiej wsi”⁵.

Oczywiście omówienie całości zagadnień prawnych, związanych z reformami agrarnymi do XIX czy XX wieku przekracza ramy publikacji. Należy jednak zaznaczyć, że w okresie I Rzeczypospolitej nastąpił rozwój gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej⁶, a po wojnach wieku XVII miała miejsce niejako nowa kolonizacja tzw. pustek, co było związane m.in. z tzw. osadnictwem olęderskim⁷. Sprawa reform rolnych, pomijając ruchy chłopskie o charakterze radykalnym, pojawiała się w programach politycznych, związanych głównie ze zniesieniem pańszczyzny oraz oczynszowaniem czy generalnie opieką rządu nad ludem rolniczym. W pierwszych dwóch wypadkach były to często inicjatywy prywatne m.in. Andrzeja Zamoyskiego, Stanisława Poniatowskiego, Pawła Brzostowskiego, Stanisława Małachowskiego czy Anny Jabłonowskiej⁸. Natomiast w ostatnim chodziło o postanowienia Ustawy Rządowej z dnia 3 Maja 1791 r.⁹, nawiązującej do koncepcji fizjokratyzmu, oraz Insurekcji Kościuszkowskiej, w szczególności dotyczyło to treści Uniwersału Połanieckiego¹⁰. Właśnie wówczas, w sierpniu 1794 r., na sztandarze pułku grenadierów krakowskich znalazło się hasło: „żywią i bronią”¹¹.

Jednak istotne zmiany w sytuacji prawnej chłopów oraz strukturze agrarnej ziem polskich przyniósł wiek XIX, czyli okres zaborów. Zmiany te nie dotyczyły tylko obszaru ziem polskich, ale całej Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Imperium Rosyjskiego. Związane one były ze zniesieniem poddaństwa osobistego chłopów, pańszczyzny, a w konsekwencji uwłaszczeniem ludności

⁴ Szerzej: L. Jastrzębski, *Sytuacja prawna wspólnot gruntowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1963; M. Ptaszyk, *Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych – sytuacja prawna, funkcjonowanie, perspektywy (stan prawny na dzień 1 I 1985 r.)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Kraków 1989; J. Szachulowicz, *Status prawny wspólnot gruntowych*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 9.

⁵ A. Stelmachowski, *Relikty dawnej własności wiejskiej*, [w:] E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009, s. 241.

⁶ Zob. J. Rutkowski, *Historia Gospodarcza Polski*, t. I, *Czasy przedrozbiorowe*, Poznań 1947, s. 125 i n.; idem, *Studia z dziejów wsi polskiej XVI–XVIII w.*, Warszawa 1956.

⁷ Zob. Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski, od połowy XV wieku do r. 1795*, t. II, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1966, s. 176–177, 198.

⁸ Zob. J. Rutkowski, *Historia gospodarcza Polski...*, s. 291–313; idem, *Zagadnienie reformy rolnej w Polsce XVIII wieku na tle reform przeprowadzonych we wsiach miasta Poznania*, Poznań 1925.

⁹ Zob. art. IV. *Chłopi włościanie – Volumina Legum*, tom IX, s. 221.

¹⁰ Zob. J. Rutkowski, *Uniwersał połaniecki w świetle europejskich reform rolnych XVIII wieku*, Kraków 1946; J. Kowecki, *Uniwersał Połaniecki i sprawa jego realizacji*, Warszawa 1957; J. Topolski, *Uniwersał Połaniecki*, Lublin 1984.

¹¹ Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa...*, *op.cit.*, s. 553.

wiejskiej¹². Dlatego wiele racji miał Witold Kula, który stwierdził, że: „Niewiele jest wydarzeń dziejowych równej wagi, co uwłaszczenie chłopów. Stoi ono na rubieży między tysiącletnimi dziejami wsi feudalnej a stuletnią epoką wsi kapitalistycznej. Burzy ono jedną, a tworzy nową strukturę wsi. Głębia tej przemiany jest tak wielka, że naukowcom dzisiejszym niełatwo jest ją w pełni ogarnąć”¹³. Zresztą sposób przeprowadzenia reform uwłaszczeniowych przez państwa zaborcze jest widoczny do dnia dzisiejszego na polskiej wsi, ze względu na obszar gospodarstw rolnych. Warto zaznaczyć, że reformy rolne związane były z określonymi wydarzeniami politycznymi, do których należy zaliczyć m.in. Wielką Rewolucję Francuską oraz okres wojen napoleońskich, rabację, Wiosnę Ludów, czy powstanie styczniowe. Ponadto reformy te trwały nie kilka lat, ale były rozciągnięte w czasie na dziesiątki lat¹⁴. Mało kto bowiem zdaje sobie sprawę z tego, że np. spłata należności pieniężnych (indemnizacja), w postaci podatku z tytułu spłat obszarnikowi na terenie Królestwa Polskiego, trwała przez 50 lat, aż do 1915 r.¹⁵

Reformy rolne na ziemiach polskich w XIX wieku, jak już wskazano, odcisnęły swoje piętno na dzisiejszej strukturze polskiej wsi. Zresztą miały także wpływ na reformy rolne po dwóch wojnach światowych. W ich wyniku bowiem powstały średniotowarowe oraz wielkotowarowe gospodarstwa rolne w zaborze pruskim oraz często karłowate – w postaci tzw. szachownicy – gospodarstwa na obszarze zaboru rosyjskiego i austriackiego. Konsekwencją reform była również emigracja zarobkowa głównie z dwóch ostatnich zaborów oraz powstanie partii chłopskich, takich jak np. PSL-Piast, PSL-Wyzwolenie, Stronnictwo Chłopskie, czy późniejsze Stronnictwo Ludowe oraz Zjednoczone Stronnictwo Ludowe.

Przebieg tych reform rolnych, zresztą jak w okresie XX wieku, związany był z określonymi zagadnieniami, które wynikały z odpowiednich regulacji prawnych oraz prowadzonej polityki agrarnej, opartej na dwóch czynnikach: ekonomicznym i socjalnym¹⁶. Do zagadnień tych zaliczyć należy:

¹² Zob. W. Kula, *Historia gospodarcza Polski w dobie popowstaniowej 1864–1918*, Warszawa 1947; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza Polski, Czasy porozbiorowe do 1918 roku, t. II*, Poznań 1950, s. 15 i n.

¹³ W. Kula, *Wstęp*, [w:] *Materiały do dziejów uwłaszczenia w Królestwie Polskim*, oprac. K. Śreniowska, S. Śreniowski, Wrocław 1961, s. XXI.

¹⁴ Szerzej: S. Śreniowski, *Uwłaszczenie chłopów w Polsce*, Warszawa 1956; W. Jakóbczyk, *Uwłaszczenie chłopów w Wielkopolsce w XIX w.*, Warszawa 1951; S. Śreniowski, *Studia nad prawem i stosunkami agrarnymi Królestwa Polskiego 1831–1864*, Warszawa 1963; K. Groniowski, *Realizacja reformy uwłaszczeniowej 1864 roku*, Warszawa 1963; K. Groniowski, *Kwestia agrarna w Królestwie Polskim 1871–1914*, Warszawa 1966; M. Kniat, *Dzieje uwłaszczenia włościan w Wielkim Księstwie Poznańskim*, t. I, II, Poznań 1939, Poznań 1949.

¹⁵ Zob. K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski, Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, t. IV, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1982, s. 106. Zob. W. Grabski, *Społeczne gospodarstwo agrarne w Polsce (opracowanie wykładów polityki agrarnej wygłoszonych na Uniwersytecie Warszawskim w semestrze letnim 1921, oraz w zimowym i letnim 1921/22 roku)*, Warszawa 1923, s. 409 i n.

¹⁶ Zob. W. Grabski, *Cele i zadania polityki agrarnej w Polsce*, Warszawa 1918, s. 1 i n.

- 1) parcelację – podział gruntów większych gospodarstw rolnych na mniejsze działki sprzedawane lub przekazywane w użytkowanie;
- 2) przejęcie przez państwo na cele reformy rolnej tzw. dóbr martwej ręki – majątków kościelnych niezbywalnych, które nie uczestniczyły w obrocie prawnym, a były uzyskiwane głównie w wyniku zapisów testamentowych;
- 3) separację – podział gruntów użytkowanych jednocześnie przez obszarnika i gromady;
- 4) indemnizację – odszkodowanie na rzecz obszarnika, które płaciło państwo albo rolnik, za pośrednictwem instytucji bankowych;
- 5) komasację – tworzenie gospodarstw o zwartej powierzchni, polegające na zamianie rozproszonych działek należących do jednego właściciela na grunty innych właścicieli, leżące wokół jego działki;
- 6) regulację serwitutów – prawa do korzystania z gruntów folwarcznych i chłopskich, przysługujące wzajemnie chłopom i dziedzicom, np. prawo do wypasu bydła na łąkach czy prawo do zbierania w lasach drewna na opał.

Większość wyżej wymienionych zagadnień stała się niejako podstawą wydania regulacji prawnych w państwie polskim w XX wieku. Na zakończenie należy zwrócić uwagę, że unormowania dotyczące reform agrarnych w XIX wieku również współcześnie stanowią przedmiot rozstrzygnięć sądowych. W szczególności chodzi o wspólnoty gruntowe, dobra martwej ręki czy serwituty. W ostatnim przypadku tzw. serwituty poułaszczeniowe, dotyczące połowu ryb w województwie podlaskim, znalazły się w kognicji Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego¹⁷, a wynikały z ukazu cara Aleksandra II z 1864 r. o urządzeniu włościń w Królestwie Polskim¹⁸.

Reforma rolna w II Rzeczypospolitej

Powstanie państwa polskiego nie spowodowało, że sprawa przeprowadzenia reformy rolnej zniknęła z programów ówczesnych partii politycznych, w szczególności wywodzących się z ruchu ludowego. Istniał bowiem problem tzw. głodu ziemi, zwłaszcza na obszarze zaboru rosyjskiego i austriackiego, co było wynikiem reform rolnych przeprowadzonych przez Rosję i Austrię. Ponadto na tych obszarach nie przeprowadzono w zasadzie scalania gruntów, a także nie zlikwidowano całkowicie tzw. serwitutów. W ten sposób państwo polskie *in statu*

¹⁷ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 2004 r., sygn. IV CK 622/03, Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna 12/2005, poz. 214; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2005 r., sygn. akt SK 24/04, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy Nr 3/A/2005, poz. 25; sentencja ogłoszona w Dz.U. Nr 57, poz. 501; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2008 r., sygn. SK 14/06, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy Nr 4/A/2008, poz. 66.

¹⁸ Zob. R. Jastrzębski, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (prawo połowu przyznane na podstawie regulacji uwłaszczeniowych z XIX wieku na obszarze dawnego Królestwa Kongresowego)*, *Glosa do postanowienia z 7 V 2008, SK 14/06*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 1; R. Jastrzębski, *Wykładnia historyczna we współczesnej judykaturze*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 1.

nascendi stało przed poważnym problemem społeczno – gospodarczym, który dotyczył 2/3 jego ludności. Oczywiście reforma rolna nie dotyczyła tylko ówczesnego państwa polskiego, ale także innych państw europejskich, zwłaszcza Europy Środkowo-Wschodniej. Reforma rolna przeprowadzona została m.in. w Rumunii, Niemczech, Czechosłowacji, Austrii, Estonii, na Węgrzech, Łotwie i Litwie¹⁹.

Powody przeprowadzenia reform rolnych były zbliżone w poszczególnych państwach, ale nie jednakowe. W przypadku państwa polskiego Juliusz Poniątkowski zaliczył do nich m.in.

- 1) opóźnienie w rozwoju przemysłowym ziem polskich;
- 2) strukturę społeczeństwa polskiego, z którego 2/3 żyło niejako z rolnictwa;
- 3) przeludnienie wsi, polegające na istnieniu tzw. ludności zbędnej;
- 4) zwiększenie siły nabywczej ludności wiejskiej;
- 5) mały obszar gospodarstw wiejskich, gdyż około 1/4 gospodarstw miała poniżej dwóch ha ziemi;
- 6) emigrację zarobkową ludności wiejskiej, która miała charakter stały i zarobkowy, a wynosiła ona łącznie według danych sprzed 1914 r. 600 tys. rocznie;
- 7) zjawisko tzw. głodu ziemi, polegające na tym, iż popyt na ziemię przewyższał podaż, co skutkowało wysokimi cenami ziemi;
- 8) ogólne wrzenie społeczne na wsi, zwłaszcza związane z rewolucją bolszewicką, w tym odebranie ziemi elementom obcym narodowościowo²⁰.

W ówczesnej rzeczywistości istotne znaczenie miał ostatni powód, związany z wojną polsko-bolszewicką 1920 r. Natomiast w praktyce ustawodawstwo związane z reformą rolną ogniskowało się wokół zagadnień:

- 1) parcelacji tzw. wielkiej własności rolnej, czyli folwarków, oraz tworzeniu z rozparcelowanych gruntów rolnych nowych gospodarstw chłopskich, bądź powiększeniu istniejących tzw. upełnorolnienie;
- 2) uwłaszczenie długoletnich posiadaczy gruntów, którzy nie otrzymali ich własności;
- 3) likwidacji serwitutów;
- 4) likwidacji wspólnot gruntowych²¹.

Omówienie całości zagadnień prawnych z tym związanych jest praktycznie niemożliwe. Dlatego zwrócić trzeba uwagę przede wszystkim na zasadnicze akty,

¹⁹ Szerzej: Z. Pietkiewicz, *Reforma rolna na ziemiach narodów odrodzonych*, Warszawa 1921; A. Rose, *Reformy rolne w Europie Środkowej po wojnie światowej*, Warszawa 1925; L. W. Biegeleisen, *Reforma rolna głównych państw europejskich*, Warszawa 1926, t. I, II; W. Studnicki, *Przewroty i reformy agrarne Europy powojennej i Polski*, Warszawa 1927; W. Staniewicz, *Uwagi o reformie stosunków rolnych w Polsce*, „Przemysł i Handel”, Warszawa 1929; A. Ohanowicz, *Ustawa o wykonaniu reformy rolnej i inne ustawy rolne*, Poznań 1926, s. 91–133; W. Roszkowski, *Land Reforms in East Central Europe after World War One*, Warszawa 1995.

²⁰ Zob. J. Poniątkowski, *Cele i założenia Reformy Rolnej w 20-leciu Niepodległości*, Warszawa 2004, s. 10 i n.

²¹ Szerzej: A. Ajnenkiel, *Ustawodawstwo agrarne*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. I, pod red. F. Ryszki, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1962, s. 322–326.

które stanowiły pewne ramy prawne, przeprowadzonej reformy rolnej w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Zaliczyć do nich należy trzy unormowania:

- 1) uchwałę Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lipca 1919 r. w przedmiocie zasad przyszłej reformy rolnej²²;
- 2) ustawę z dnia 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej²³;
- 3) ustawę z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej²⁴.

Pierwsza regulacja miała charakter rezolucji i stanowiła kompromis stronnictw politycznych, zasiadających w Sejmie Ustawodawczym. Co istotne uchwała sejmu nie stanowiła prawa powszechnie obowiązującego, lecz zawierała postulaty *de lege ferenda* unormowań ustawodawczych w zakresie przyszłej reformy rolnej. Zgodnie z uchwałą maksimum posiadania ziemi wynosiło od 60 do 180 ha, a dla dawnego zaboru pruskiego oraz ziem wschodnich do 400 ha. Nadwyżka ziemi ponad to maksimum miała zostać przymusowo wywłaszczona. Ekspropriację oraz podział ziemi miały dokonać organy państwa. Obszar tworzonych i upełnorolnionych gospodarstw nie miał przekraczać 25 ha, przy czym 20% parcelowanych gruntów miało być przeznaczonych na sprzedaż właścicielom, istniejących samodzielnych gospodarstw, a ich obszar nie miał przekraczać 40 ha. W uchwale *expressis verbis* stwierdzono, że „ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej oprzeć się winien przede wszystkim na silnych, zdrowych i zdolnych do intensywnej produkcji gospodarstwach włościąńskich, opartych na zasadzie prywatnej własności różnego typu i wielkości”²⁵. Ponadto uchwała dotyczyła przejścia własności lasów bez ograniczeń obszarowych na rzecz państwa, wyłączając lasy gminne i drobne przestrzenie prywatne.

Następnym unormowaniem, ale już obowiązującym w ówczesnym porządku prawnym, była ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej. Uchwalenie ustawy przez sejm związane było z sytuacją militarną na froncie polsko-bolszewickim²⁶. Dlatego ustawa, jak stwierdził Franciszek Bujak, „przyjęta została w Sejmie jednogłośnie, bez żadnej dyskusji, po krótkim przemówieniu sprawozdawcy”²⁷.

Zasady reformy rolnej, zgodnie z ustawą z 1920 r. dotyczyły:

- 1) przymusowego wykupu ziemi wielkiej własności, przy czym pozostawiony został obszar poniżej pewnego maksimum ustawowego;
- 2) częściowej indemnizacji za wywłaszczoną przez państwo ziemię, która miała być wypłacana obszarnikowi;

²² Dz.Urz. Głównego Urzędu Ziemskiego Rzeczypospolitej Polskiej 1920, s. 97–102; Sejm Ustawodawczy (1919–1922), Druk Sejmowy Nr 530, 839.

²³ Dz.U. Nr 70, poz. 462.

²⁴ Dz.U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1.

²⁵ Sejm Ustawodawczy (1919–1922), Druk Sejmowy Nr 839, s. 1.

²⁶ Zob. F. Bujak, *O podziale ziemi i reformie rolnej*, Warszawa 1920, s. 90 i n.

²⁷ F. Bujak, *Uwagi krytyczne o naszej reformie rolnej*, Warszawa–Lublin–Łódź–Poznań–Kra-ków 1921, s. 24.

- 3) określonych uprawnień dla żołnierzy, w szczególności inwalidów, oraz miejscowych robotników rolnych, w tym właścicieli gospodarstw karłowatych;
- 4) ograniczeń w zakresie obciążania czy też alienacji powstałych w wyniku reformy gospodarstw;
- 5) przeprowadzenia samej parcelacji przez organy państwowe.

Areał nowo tworzonych gospodarstw nie miał przekraczać 15 ha, w tym do tego obszaru miały zostać upełnolnionne gospodarstwa karłowate, a 20% rozparcelowanego obszaru miało być przeznaczone na powiększenie gospodarstw tzw. małorolnych do obszaru 23 ha, a na ziemiach wschodnich i zachodnich do 45 ha. Ustawa jednak nie przewidywała już nacjonalizacji lasów. Nabywcami gospodarstw mieli być tylko obywatele polscy, mający dostateczne przygotowanie zawodowe do ich prowadzenia. Co istotne utworzone w wyniku parcelacji gospodarstwa nie mogły ulegać podziałowi przez co najmniej 25 lat od chwili ich powstania, a przeniesienie własności, obciążanie lub wydzierżawienie przed upływem tego terminu mogło nastąpić tylko za zezwoleniem odpowiednich organów państwowych – urzędów ziemskich²⁸. Przeprowadzeniem reformy miała zająć się administracja rolna, która już powstała za rządów Rady Regencyjnej. Były to kolejno: powiatowe, okręgowe urzędy ziemskie na czele z Główną Komisją Ziemską²⁹.

Ustawa przewidywała wypłacenie odszkodowania obszarnikowi w wysokości połowy przeciętnej ceny targowej, odpowiadającej gruntom z określonej okolicy. Właśnie to zagadnienie budziło największe kontrowersje, zwłaszcza po wejściu w życie ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³⁰. Mianowicie chodziło o brzmienie art. 99 konstytucji, zgodnie z którym odszkodowanie za przymusowy wykup ziemi, a *de facto* wywłaszczenie, powinno wynosić jej wartość rynkową³¹. Po drugie zaś, zgodnie z art. 126 kon-

²⁸ Zob. A. Ajnenkiel, *Ustawodawstwo agrarne...*, *op.cit.*, s. 340–342.

²⁹ Chodzi o dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 11 października 1918 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o Urzędach Ziemskich (Dz. Praw Królestwa Polskiego Nr 11, poz. 22), a następnie o ustawę z dnia 22 lipca 1919 r. w przedmiocie utworzenia Głównego Urzędu Ziemskiego (Dz. Praw Państwa Polskiego Nr 63, poz. 376) oraz ustawę z dnia 6 lipca 1920 r. o organizacji urzędów ziemskich (Dz.U. Nr 70, poz. 461). Zob. *Prawa Państwa Polskiego*, wydał prof. Władysław Leopold Jaworski. Zeszyt IV. Prawo agrarne (od 1 lutego 1918 r. do 1 kwietnia 1920), Kraków 1920; Zeszyt VI A. Prawo agrarne. Uzupełnienie: Reforma rolna, Kraków 1921.

³⁰ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

³¹ Art. 99 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. miał brzmienie: „Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody – mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia. Zie-

stytucji, postanowienia ustaw niezgodne z treścią ustawy zasadniczej miały zostać w ciągu roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze ustawodawczej.

Sprawy z zakresu reformy rolnej rozpatrywane były przez urzędy ziemskie, a sama procedura powodowała, że ostatecznie rozpatrywał je początkowo Sąd Najwyższy. Natomiast po wejściu w życie ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym³² sprawy tego rodzaju były w kognicji tegoż trybunału, który w wyrokach z dnia 14 stycznia 1924 r. orzekł, że ustawa o wykonaniu reformy rolnej była uzgadniania z obowiązującą konstytucją z 1921 r.³³ Warto zaznaczyć, iż w ówczesnym porządku ustrojowym państwa polskiego brak było instytucji, która zajmowałaby się badaniem zgodności ustaw z konstytucją³⁴. Ostatecznie ustawa z 1920 r. uchylona została przez ustawę z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej³⁵, która stanowiła kompromis polityczny między Związkiem Ludowo-Narodowym, Chrześcijańską Demokracją oraz PSL-Piast (tzw. pakt lanckoroński)³⁶. Ustawa z 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej miała charakter umiarkowany, w porównaniu do postanowień ustawy z 1920 r. czy uchwały Sejmu Ustawodawczego z 1919 r. Do jej zasadniczych postanowień należał/o:

- 1) przymus parcelacyjny, jednak poza parcelacją przeprowadzaną przez urzędy państwowe, wprowadzono tzw. parcelację prywatną, którą realizować miał sam obszarnik albo instytucja prywatna;
- 2) istnienie rocznego kontyngentu parcelacyjnego, określanego co roku przez Radę Ministrów;
- 3) zasięg obszarowy, gdyż reforma rolna miała dotyczyć gruntów stanowiących własność państwa, instytucji prawa publicznego oraz przekraczających określone maksimum powierzchni, które zasadniczo wynosiło 60 ha – okręgi przemysłowe i podmiejskie, 180 ha pozostałe obszary, ale w przypadku woje-

nia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określają przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność”.

³² Dz.U. Nr 67, poz. 600.

³³ L. Rej. 414/22, 1562/23, Zbiór Wyroków NTA 1924, poz. 274. Zob. wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 18 października 1923 r. L. Rej. 346/22, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1923, nr 45; *Reforma rolna a konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1924, nr 1, s. 158–159.

³⁴ Szerzej: M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Kraków 1928 (reprint: Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009); H. Zahorski, *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1931; M. Pietrzak, *Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, nr 2, t. XXXIX; R. Jastrzębski, *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2.

³⁵ Dz.U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1.

³⁶ Szerzej: A. Ajnenkiel, *Ustawodawstwo agrarne...*, s. 344 i n.

wództw wschodnich, w tym gospodarstw wyróżniających się intensywnością produkcji maksimum wynosiło od 350 do 700 ha; ponadto właściciel oznaczał samodzielnie, która część majątku miała być przez niego zatrzymana, do wysokości ustawowego maksimum;

- 4) odszkodowanie (indemnizacja), stanowił szacunek gruntów oraz nakładów, zmniejszony o wartość obciążających nieruchomości serwitutów, przy czym odszkodowanie płatne było częściowo gotówką, a także listami 5% państwowej renty ziemskiej, której umorzenie miało nastąpić do 41 lat, a wartość nieruchomości miała odpowiadać rynkowej cenie, przy czym przewidziana była pomoc państwa dla nabywców ziemi, w postaci m.in. kredytu w Państwowym Banku Rolnym³⁷.

Tak w ogólnym zarysie przedstawiały się zasady reformy rolnej. Warto jednak zaznaczyć, że poza wcześniejszą ustawą z 1920 r. oraz 1925 r. wydano szereg regulacji prawnych, które dotyczyły m.in. scalania gruntów, działalności aparatu administracyjnego zajmującego się realizacją reformy rolnej, w tym funkcjonowania Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej, Państwowego Banku Rolnego, ograniczeń w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, które powstały w wyniku reformy rolnej, uporządkowania wspólnot gruntowych, likwidacji serwitutów³⁸. W związku z tym już po wejściu w życie ustawy z 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej minister reform rolnych Witold Staniewicz powołał do życia Komisję Uporządkowania Ustawodawstwa Agrarnego, której przewodniczącym został Władysław Leopold Jaworski. Efektem jej działalności był Projekt Kodeksu Agrarnego, który ukazał się drukiem w 1928 r.³⁹

Jednak reforma rolna nie objęła całego obszaru ówczesnego państwa polskiego. W szczególności obszaru Górnego Śląska, w okresie obowiązywania tzw. konwencji górnośląskiej w latach 1922–1937⁴⁰. Ponadto w praktyce nie podlegały reformie majątki kościelne, których parcelację normował art. XXIV Konkordatu z 1925 r.⁴¹, gdyż wszczęty został spór interpretacyjny – przez komisję papieską z rządem polskim – o pojęcie „*terres arables*” (ziemie orne), czego wynikiem było, iż żaden obszar dóbr kościelnych nie został przejęty na cele re-

³⁷ Szerzej: W. Bitner, S. Janczewski, *Ustawa o wykonaniu reformy rolnej*, Warszawa 1926; A. Ohanowicz, *Ustawa o wykonaniu reformy rolnej i inne ustawy rolne*, Poznań 1926; W. L. Jaworski, *Reforma rolna*, Kraków 1926.

³⁸ Zob. Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki agrarnej*, t. I, II, Warszawa 1932; B. Sosnowski, *Zbiór przepisów o parcelacji nieruchomości ziemskich według stanu w dniu 1 marca 1938 r.*, Warszawa 1938; T. Lebiński, *Ustawa o wykonaniu reformy rolnej*, Poznań 1937; H. Stark, E. Stein, *Reforma rolna. Wyjaśnienia. Ustawodawstwo związkowe. Orzecznictwo*, Kraków–Warszawa 1939.

³⁹ Zob. W. L. Jaworski, *Projekt Kodeksu Agrarnego*, Warszawa 1928.

⁴⁰ Zob. ustawa z dnia 24 maja 1922 r. w przedmiocie ratyfikacji konwencji niemiecko-polskiej, dotyczącej Górnego Śląska, podpisanej w Genewie dnia 15 maja 1922 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 370); konwencja niemiecko-polska dotycząca Górnego Śląska, podpisana w Genewie dnia 15 maja 1922 roku (Dz.U. Nr 44, poz. 371). Szerzej: A. Szczepański, *Górny Śląsk w świetle wykonania konwencji genewskiej*, Warszawa 1929.

⁴¹ Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dn. 10 lutego 1925 r. (Dz.U. Nr 72, poz. 501).

formy rolnej⁴². Prace związane z wykonaniem postanowień ustawy o wykonaniu reformy rolnej z 1925 r. w dużej mierze zahamowane zostały w związku z wielkim kryzysem gospodarczym lat 30. Związany z nim był drastyczny spadek cen towarów rolnych, co spowodowało zmniejszenie dochodowości gospodarstw rolnych oraz cen nieruchomości ziemskich. Poza tym wzrosło realne zadłużenie gospodarstw rolnych, z którym wiązało się rolnicze ustawodawstwo oddłużeniowe, głównie o charakterze moratoryjnym⁴³.

Wzrost akcji parcelacyjnej miał miejsce dopiero w 1936 r. i był związany w dużej mierze z nastrojami na polskiej wsi – tzw. strajki chłopskie⁴⁴. W latach 1919–1938 pracami parcelacyjnymi objęte zostało około 735 tys. gospodarstw, z których utworzono około 154 tys. gospodarstw samodzielnych, scalaniem objęto 859 tys., w tym likwidacją serwitutów 280,5 tys. Natomiast 68,5% parcelowanego obszaru rozparcelowali sami obszarnicy, zaś około 30% nabywców otrzymało ziemię bezpośrednio z rąk państwa⁴⁵. Wynika z tego, że reforma rolna tego okresu nie przyniosła zasadniczej zmiany w strukturze polskiej wsi. Według szacunków własność chłopska powiększyła się bowiem jedynie o 13%, a powierzchnia majątków obszarniczych zmniejszyła się o 16%⁴⁶.

Zwrócił na to uwagę po II wojnie światowej były minister rolnictwa i reform rolnych Juliusz Poniatowski, który stwierdził, że „reforma rolna w niepodległej Polsce ani się nie stała historycznym aktem przymierza odrodzonego państwa z zaniebdywaną dotychczas najliczniejszą grupą narodu – jak to marzyli sobie społecznicy, ani nie spełniła tak wielkich nadziei – jakie w niej pokładał lud wiejski, ani nie odegrała tak ważnej roli gospodarczej – jaką spełnić mogła”, a „jej niedokończenie, jej powolne sączenie się poprzez dziesięciolecia, jej metoda przeważanie uchylająca bezpośrednie zetknięcie z państwem, a skazująca na targ o kupno ziemi od dziedzica, wreszcie jej bez troskie i twarde zaniebdanie pomocy finansowej w latach zagospodarowania – pozbawiały ją charakteru pamiętnego państwowego aktu”⁴⁷.

⁴² Zob. A. Ajnenkiel, *Ustawodawstwo agrarne...*, *op.cit.*, s. 353–354.

⁴³ Szerzej: M. Richter, *Ustawy ulgowe dla rolnictwa*, Warszawa 1932; M. Richter, P. Zarwincer, *Prawo oddłużeniowe dla rolnictwa wraz z rozporządzeniami wykonawczymi*, Lwów 1935; H. Świętkowski, *Prawo oddłużeniowe rolne, Komentarz*, Warszawa 1936; M. Richter, P. Zarwincer, W. Korczemny, *Kodeks Ulg Rolniczych. Komentarz. Teksty ustaw i rozporządzeń – przepisy związkowe*, Kraków 1936; R. Jastrzębski, *Wpływ siły nabywczej pieniądza na wykonanie zobowiązań prywatno-prawnych w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2009, s. 271 i n.

⁴⁴ Zob. Cz. Madajczyk, *Burżuazyjno-obszarnicza reforma rolna w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1956, s. 308 i n.

⁴⁵ Zob. *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939, s. 70–71.

⁴⁶ Zob. M. Mieszczankowski, *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Warszawa 1960, s. 69; A. Ajnenkiel, *Ustawodawstwo agrarne...*, *op.cit.*, s. 366–368.

⁴⁷ J. Poniatowski, *Cele i założenia Reformy Rolnej w 20-leciu Niepodległości*, Warszawa 2004, s. 31.

Reforma rolna po II wojnie światowej

Realizacja reformy rolnej rozpoczętej w II Rzeczypospolitej uległa zahamowaniu w okresie wojny światowej. Jednakże większość stronnictw politycznych, zarówno w okupowanym kraju jak i na emigracji, w swoim programie przewidywała zmiany w strukturze rolnej państwa polskiego, po wyzwoleniu spod okupacji niemieckiej⁴⁸. W praktyce jednak o nowej reformie rolnej decydowała sytuacja militarno-polityczna, czyli powołanie władzy ludowej, wspieranej przez władze radzieckie, oraz stacjonująca na ziemiach polskich Armia Czerwona. W związku z tym, już w Manifestie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (dalej: PKWN) z dnia 22 lipca 1944 r., znalazł się *passus* dotyczący zasad reformy rolnej w państwie polskim⁴⁹. Oczywiście manifest, tak jak uchwała Sejmu Ustawodawczego z 1919 r., miał charakter programowy. Podobnie zresztą jak po I wojnie światowej reformy rolne przeprowadzone zostały wówczas w wielu krajach, zwłaszcza późniejszego obozu socjalistycznego, takich jak: Albania, Bułgaria, Czechosłowacja, Jugosławia, Niemiecka Republika Demokratyczna, Rumunia czy Węgry⁵⁰.

Podstawowym aktem prawnym tego okresu był dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁵¹, który uchylił ustawę z 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej. Jednak już 15 sierpnia 1944 r. wydany został dekret PKWN o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich⁵², oznaczający organy administracji rolnej, które miały zająć się przyszłą reformą.

⁴⁸ Szerzej: Cz. Madajczyk, *Sprawa reformy rolnej w Polsce 1939–1944. Programy i Taktyka*, Warszawa 1961.

⁴⁹ Załącznik do Dz. U. z 1944 r. Nr 1, s. 3: „Aby przyspieszyć odbudowę Kraju i zaspokoić odwieczny pęd chłopstwa polskiego do ziemi, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego przystąpi natychmiast do urzeczywistnienia na terenach wyzwolonych szerokiej reformy rolnej. W tym celu utworzony zostanie Fundusz Ziemi, podległy Resortowi Rolnictwa i Reform Rolnych. W skład tego Funduszu wejdą wraz z martwym i żywym inwentarzem i budynkami ziemie niemieckie, ziemie zdrajców narodu oraz ziemie gospodarstw obszarncich o powierzchni ponad 50 ha, a na terenach, przyłączonych do Rzeszy, w zasadzie o powierzchni ponad 100 ha. Ziemie niemieckie i ziemie zdrajców narodu zostaną skonfiskowane. Ziemie gospodarstw obszarncich przejęte zostaną przez Fundusz Ziemi bez odszkodowania, zależnego od wielkości gospodarstwa, lecz za zaopatrzeniem dla byłych właścicieli. Ziemianie, mający zasługi patriotyczne w walce z Niemcami, otrzymają wyższe zaopatrzenie. Ziemie skupione przez Fundusz Ziemi, z wyjątkiem przeznaczonych na gospodarstwa wzorowe, rozdzielone zostaną między chłopów małorolnych, średniorolnych, obarczonych licznymi rodzinami, drobnych dzierżawców oraz robotników rolnych. Ziemia rozdzielona przez Fundusz Ziemi za (minimalną) opłatą, stanowić będzie narówni z dawniej posiadaną ziemią własność indywidualną. Fundusz Ziemi będzie tworzył nowe gospodarstwa względnie dopełniał gospodarstwa małorolne, biorąc za podstawę normę 5 ha użytków rolnych średniej jakości dla średniolicznej rodziny. Gospodarstwa, które nie będą mogły otrzymać tej normy na miejscu, będą miały prawo do udziału w przesiedleniu przy pomocy państwa na tereny z wolną ziemią, zwłaszcza na ziemie wywindykowane od Niemiec”.

⁵⁰ Szerzej: W. Góra (red.), *Reformy agrarne w socjalistycznych państwach Europy (1944–1948). Zbiór dokumentów i materiałów*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1987.

⁵¹ Dz.U. Nr 4, poz. 17.

⁵² Dz.U. Nr 2, poz. 4.

W ten sposób podobnie jak w okresie II Rzeczypospolitej określono, przed wydaniem regulacji o reformie rolnej, aparat administracyjny mający ją przeprowadzić. Później jednak, w celu przyspieszenia prac parcelacyjnych, wydany został dekret z dnia 12 sierpnia 1946 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej⁵³. W wyniku tego administracja związana z reformą rolną włączona została w zakres działania organów administracji ogólnej – wojewodów i starostów. Dekret o reformie rolnej znowelizowany został w styczniu 1945 r.⁵⁴, co było związane z przyspieszeniem zmian własnościowych na polskiej wsi. Natomiast tekst jednolity dekretu ukazał się jako załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 18 stycznia 1945 r.⁵⁵, a następnie ukazało się rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁵⁶.

Wymienione akty prawne stanowią podstawowy zrąb ustawodawstwa agrarnego tego okresu. Charakteryzując dekret o reformie rolnej należy na wstępie zaznaczyć, że nawiązywał on do zasad, wyrażonych w manifeście PKWN, gdyż w art. 1 uznano, że „reformacja rolna w Polsce jest koniecznością państwową i gospodarczą i będzie zrealizowana przy udziale czynnika społecznego zgodnie z zasadami Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego”, a „ustrój rolny w Polsce oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy”. Nieruchomości rolne przeznaczone na cele reformy rolnej obejmowały obszary stanowiące m.in. własność Skarbu Państwa, własność obywateli Rzeszy Niemieckiej oraz obywateli polskich narodowości niemieckiej, własność osób skazanych prawomocnie za zdradę stanu, za pomoc udzieloną okupantowi ze szkodą dla państwa lub miejscowej ludności, własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych. W ostatnim wypadku łączny obszar nieruchomości powinien był przekraczać 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 hektarów użytków rolnych. Jednakże na terenie województw: poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, czyli dawnego zaboru pruskiego, łączny ich rozmiar miał przekraczać 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych. Regulacja nie dotyczyła wspólnot gruntowych oraz nieruchomości rolnych, należących do związków wyznaniowych, w szczególności Kościoła katolickiego, a o ich statusie prawnym miał zdecydować Sejm Ustawodawczy. Ponadto dekret nie przewidywał żadnego odszkodowania dla właścicieli, których nieruchomości przeznaczone były na reformę rolną. Po prostu przechodziły one *ex lege* na

⁵³ Dz.U. Nr 43, poz. 248.

⁵⁴ Zob. dekret z dnia 17 stycznia 1945 r. w sprawie zmiany dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 3, poz. 9).

⁵⁵ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 18 stycznia 1945 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 3, poz. 13).

⁵⁶ Dz.U. Nr 10, poz. 51.

własność Skarbu Państwa. W praktyce zaś zarządzał nimi Państwowy Fundusz Ziemi, który pokrywał wydatki związane z realizacją reformy rolnej⁵⁷.

Wywłaszczeni właściciele, w tym współwłaściciele, mieli opuścić w ciągu trzech dni gospodarstwo, przy czym mogli oni otrzymać samodzielne gospodarstwa rolne, na tych samych zasadach co inni nabywcy parcelowanej ziemi, ale w innym powiecie, bądź zaopatrzenie miesięczne w wysokości uposażenia urzędnika państwowego VI grupy. W ten sposób z utworzonego zapasu ziemi, zarządzanego przez Państwowy Fundusz Ziemi, tworzone były gospodarstwa o powierzchni nieprzekraczającej zasadniczo 5 ha użytków rolnych średniej jakości. Co istotne ziemia nadawana była odpłatnie, a jej cena była stosunkowo niska. Wynosiła ona bowiem 15 centnarów metrycznych żyta (około 50 kg) za 1 ha ziemi III klasy, przy czym spłata 10% ceny jej kupna mogła być dokonana w gotówce lub naturze. Natomiast reszta spłaty była rozłożona na szereg lat m.in. dla bezrolnych na 20 lat. Powstałe wyniki reformy gospodarstwa rolne nie mogły być w całości lub części dzielone, sprzedawane, wdzierżawiane i zastawiane, bez zgody uzyskiwanej od właściwych władz. Poza tym dekret uprzywilejował w nabyciu ziemi m.in. żołnierzy wojska polskiego, inwalidów wojennych, uczestników walk partyzanckich z Niemcami o Polskę demokratyczną⁵⁸.

Istotne znaczenie dla szybkiego wykonania reformy rolnej miał tryb jej przeprowadzenia, który miał charakter administracyjny, a nabywca otrzymywał ziemię w stanie wolnym od wszelkich długów i ciężarów, czyli było to pierwotne nabycie prawa własności. W sprawach reformy rolnej, a przede wszystkim w określaniu czy dane nieruchomości podlegały działaniu dekretu o reformie rolnej, orzekały organy administracji⁵⁹. Co istotne decyzje te nie podlegały zaskarżeniu ani do sądu powszechnego ani administracyjnego. W przypadku tych ostatnich nie zostały one powołane, mimo że w Manifeście z dnia 22 lipca 1944 r. PKWN powoływał się na obowiązywanie podstawowych założeń Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.⁶⁰, a Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁶¹ przewidywała powołanie takiego sądownictwa, które jednak nie zo-

⁵⁷ Szerzej: A. Zieliński, *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980, s. 13–42.

⁵⁸ Szerzej: W. Góra, *Reforma rolna PKWN*, Warszawa 1969; A. Suchoń, M. Kowalczyk, *Analiza przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wraz z późniejszymi zmianami oraz innych aktów prawnych, na podstawie których nastąpiło przejście nieruchomości ziemskich i lasów*, [w:] E. Borkowska-Bagińska, W. Szafranski (red.), *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej*, Poznań 2008.

⁵⁹ Zob. J. Paliwoda, *Przebudowa ustroju rolnego. Zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964.

⁶⁰ Szerzej: K. Grzybowski, *Ustrój Polityczny Polski Współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948; K. Działocha, J. Trzeciński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977; J. Surowiec, *Spór o koncepcję ustroju państwowego Polski w okresie Krajowej Rady Narodowej (1944–1946)*, Wrocław 1982.

⁶¹ Dz.U. Nr 18, poz. 71.

stało powołane do lat 80. ubiegłego stulecia. Natomiast jeśli chodzi o dopuszczalność drogi sądowej Minister Sprawiedliwości wyjaśnił w okólniku Nr 41/45 z dnia 7 sierpnia 1945 r., że w wyniku reformy rolnej „istnieją dwa stosunki o charakterze publiczno – prawnym: między dotychczasowym właścicielem nieruchomości ziemskiej a Państwem i między Państwem a nowonabywcą; nie ma natomiast węzła prawnego, łączącego pierwotnego właściciela nieruchomości z nowonabywcą”, a co za tym idzie „brak jest podstawy do wytaczania powództwa przeciw nowonabywcom, skoro ci ostatni nie od niego, lecz od władz państwowych otrzymali ziemię. Ponieważ ponadto chodzi, jak już zaznaczono o stosunek publiczno – prawny, przeto droga sądowa z mocy art. 2 k.p.c. nie jest dopuszczalna”⁶².

Reforma na tzw. Ziemiach Odzyskanych regulowana była odrębnym dekretem z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska⁶³. Na wstępie należy zaznaczyć, że w odróżnieniu od tzw. ziem dawnych, czyli wchodzących w skład państwa polskiego przed wybuchem II wojny światowej, zapas ziemi na tym obszarze tworzyły przede wszystkim gospodarstwa poniemieckie. Konsekwencją tego była wielkość gospodarstw osadniczych, która generalnie wynosiła od 7–15 ha, zaś gospodarstw hodowlanych do 20 ha. Poza tym inny był tryb nadawania ziemi, w porównaniu z dekretem o reformie rolnej, związane to było bowiem z koniecznością szybkiego zagospodarowania tych ziem przez osadników, a także labilnością ludności napływowej. Jak już wspomniano wyżej wymienione regulacje prawne nie wyczerpywały całości ustawodawstwa z zakresu reformy rolnej, przeprowadzanej od 1944 r. Istotny bowiem wpływ na przebieg reformy miała pozaprawna działalność Komitetu Centralnego Polskiej Partii Robotniczej, która ustalała jej kierunek polityczny⁶⁴. Miało to miejsce w szczególności w 1945 r. po rozmowie, jaką odbył pod koniec września tegoż roku w Moskwie Bolesław Bierut z Józefem Stalinem, który zarzucił ówczesnej polskiej władzy ludowej opieszałość w realizacji reformy⁶⁵.

W związku z reformą rolną PKWN wydał dekret z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejściu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa⁶⁶. Generalnie lasy podlegały nacjonalizacji, jeśli ich obszar przekraczał 25 ha. Natomiast po zebraniu się Sejmu Ustawodawczego uchwalona została ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejściu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom

⁶² Dz.Urz. Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 6 marca 1946 r. Nr 1, s. 6–7.

⁶³ Dz.U. Nr 49, poz. 279.

⁶⁴ Szerzej: PPR. *Rezolucje, odezwy, instrukcje i okólniki Komitetu Centralnego. VIII. 1944–XII 1945. W XV rocznicę Polski Ludowej*, Warszawa 1959; *W walce o sojusz robotniczo-chłopski. Wybór dokumentów i materiałów 1944–1949*, Warszawa 1963; H. Słabek, *Polityka agrarna PPR. Geneza, realizacja, konsekwencje*, Warszawa 1978.

⁶⁵ Zob. W. Gomułka, *Pamiętniki*, t. II, red. nauk. A. Werblan, Warszawa 1994, s. 467 i n.

⁶⁶ Dz.U. Nr 15, poz. 82.

posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego⁶⁷, którą zapowiadał już dekret o reformie rolnej z 1944 r. Ustawodawstwo państwa polskiego kończące reformę rolną wydane zostało pod koniec lat 50. Istotne znaczenie miała ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego⁶⁸, która m.in. zniósła ograniczenia administracyjne, dotyczące obrotu nieruchomościami powstałymi w wyniku reformy rolnej.

Z przeprowadzonej reformy rolnej po II wojnie światowej, jak szacowano w latach 60., pochodziło 30% ziemi chłopskiej. Natomiast do 1949 r. nadano 6 070 100 ha dla 1 068 400 rodzin, a z tego w trybie reformy rolnej 2 384 400 ha dla 601 500 rodzin, zaś w trybie osadnictwa 3 685 700 dla 466 900 rodzin⁶⁹. W porównaniu z innymi państwami socjalistycznymi – pod względem obszaru – państwo polskie przekazało najwięcej ziemi chłopom⁷⁰. Ponadto reforma rolna, poza aspektem antyobszarniczym, miała charakter narodowościowy – antyniemiecki, bowiem w areale ziemi przejętej przez państwo, zarówno w państwie polskim jak i innych państwach, poważny odsetek stanowiły grunty poniemieckie⁷¹.

Wnioski końcowe

Reformy agrarne na ziemiach polskich w XX wieku swoimi korzeniami sięgają jeszcze poprzedniego stulecia. Po zakończonych dwóch wojnach światowych związane były one z odrodzeniem się państwa polskiego, ale już w innych realiach polityczno-społeczno-gospodarczych. Po I wojnie państwo polskie nie przeprowadziło radykalnej reformy rolnej, a ostateczna ustawa o wykonaniu reformy rolnej z 1925 r. stanowiła kompromis partii politycznych. Wpływ na przebieg reformy miał także wielki kryzys gospodarczy, który spowodował spadek dochodowości gospodarstw rolnych, czyli w praktyce potencjalnych nabywców parcelowanej ziemi. Natomiast reforma po II wojnie miała charakter polityczno-społeczny oraz była związana z powstaniem nowego państwa ludowego⁷². Stanowić miała realizację postanowień Manifestu PKWN z dnia 22 lipca 1944 r. Przeprowadzona została ona w trybie administracyjnym, co z góry wykluczało możliwość odwołania się do instytucji sądowych. Warto zaznaczyć,

⁶⁷ Dz.U. Nr 9, poz. 87.

⁶⁸ Dz.U. Nr 17, poz. 71.

⁶⁹ *Rocznik Statystyczny 1959*, Warszawa 1959, s. 184.

⁷⁰ W Polsce było to: 6 070,1 tys. hektarów, a np. w Czechosłowacji 1 290,5 tys.; Jugosławii 797,0 tys.; na Węgrzech 1 875,3 tys. Zob. W. Góra (red.), *Reformy agrarne w socjalistycznych państwach Europy (1944–1948)*. Zbiór dokumentów i materiałów, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1987, s. 32.

⁷¹ Odpowiednio w areale Państwowego Funduszu Ziemi w: Polsce – 75,7%; Czechosłowacji – 79,8%; Jugosławii – 40,8%. Zob. H. Słabek, *Dzieje polskiej reformy rolnej 1944–1948*, Warszawa 1972, s. 290.

⁷² Zob. J. Rakowski, *Wczoraj i dziś reformy rolnej w Polsce*, Fryburg (Szwajcaria) 1946, s. 13 i n.

że w II Rzeczypospolitej taka możliwość istniała, w szczególności do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Istotnym zagadnieniem prawnym, poza trybem przeprowadzenia reformy, była kwestia indemnizacji, która w okresie międzywojennym spowodowała uchylene ustawy o reformie rolnej z 1920 r. Natomiast inaczej było po 1944 r., kiedy to ówczesna władza ludowa w ogóle wyłączyła możliwość wypłaty odszkodowania dawnemu właścicielowi, mimo że deklarowała, iż obowiązują podstawowe zasady Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. W związku z tym chłopci otrzymali na bardzo korzystnych warunkach ziemię. Ponadto reforma miała w dużej mierze charakter antyniemiecki, co było spowodowane zmianą granic państwa polskiego oraz osadnictwem rolnym na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Reforma rolna objęła także dobra ziemskie związków konfesyjnych, w szczególności Kościoła katolickiego, oraz była związana z innymi aktami nacjonalizacyjnymi, np. przejęciem przez państwo lasów prywatnych. W jej wyniku powstała nowa struktura agrarna ziem polskich, w której brak było ziemi o charakterze obszarowym, przy czym co interesujące pozostawiono relikty feudalne, jak np. wspólnoty gruntowe.

Podsumowując, zagadnienia prawne reform rolnych w państwie polskim w XX wieku dotyczyły w zasadzie trzech podstawowych kwestii:

- 1) metody realizacji reformy rolnej, w tym możliwości odwołania się do władzy sądowej;
- 2) indemnizacji (odszkodowania), wypłacanej poprzedniemu właścicielowi ziemi, czyli tego kto ma ponieść jej koszty i czy w ogóle w praktyce dokonane wywłaszczenie ma obejmować wypłatę odszkodowania;
- 3) komasacji oraz ograniczeń w zakresie obrotu ziemią, powstałą w wyniku reformy rolnej.

Wymienione zagadnienia mają charakter węzłowy, w tym od pierwszych dwóch zależało tempo przebiegu reformy rolnej. Oczywiście na marginesie należy pozostawić warunki polityczne, które miały zawsze decydujący wpływ na realizację każdej z reform rolnych w XX wieku na ziemiach polskich, zwłaszcza przeprowadzonej przez nową władzę ludową. Reforma 1944 r. miała bowiem charakter rewolucji agrarnej, która określiła stosunki własnościowe na polskiej wsi. Słusznie bowiem stwierdził w 1918 r. Franciszek Bujak, że „reforma rolna jest przebudową podwalin bytu narodowego, która może będzie trwała setki lat i przez cały ten okres będzie na ten byt niezmiernie silnie oddziaływała”, dodał ponadto, iż „reforma nie może być przeprowadzona w tym duchu, aby kosztem jednej warstwy społecznej wzbogacić drugą w imię jakiejś sprawiedliwości dziejowej. Nie o porachunki bowiem i spłaty długów za przeszłość, ale jedynie o najlepsze urządzenie stosunków na przyszłość powinno tu chodzić, jak we wszystkich reformach społecznych”, zaś „celem bezwzględny i wynikiem koniecznym musi być naprawa ustroju rolnego”⁷³.

⁷³ F. Bujak, *O naprawie ustroju rolnego w Polsce*, Kraków 1918, s. 90–91.

Literatura:

- Ajnenkiel A., *Ustawodawstwo agrarne*, [w:] F. Ryszke (red.), pod ogólną red. J. Bardacha, *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. I, Warszawa 1962.
- Bardach J., *Historia państwa i prawa Polski, t. I do połowy XV wieku*, Warszawa 1973
- Biegeleisen L. W., *Reforma rolna głównych państw europejskich*, Warszawa 1926, t. I, II.
- Bitner W., Janczewski S., *Ustawa o wykonaniu reformy rolnej*, Warszawa 1926.
- Bujak F., *O naprawie ustroju rolnego w Polsce*, Warszawa–Lublin–Łódź–Kraków 1918.
- Bujak F., *O podziale ziemi i reformie rolnej*, Warszawa 1920.
- Bujak F., *Uwagi krytyczne o naszej reformie rolnej*, Warszawa–Lublin–Łódź–Poznań–Kraków 1921.
- Działocha K., Trzcziński J., *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Gomułka W., *Pamiętniki*, t. II, red. nauk. A. Werblan, Warszawa 1994.
- Góra W., *Reforma rolna PKWN*, Warszawa 1969.
- Grabski W., *Cele i zadania polityki agrarnej w Polsce*, Warszawa 1918.
- Grabski W., *Spoleczne Gospodarstwo Agrarne w Polsce (opracowanie wykładów polityki agrarnej wygłoszonych na Uniwersytecie Warszawskim w semestrze letnim 1921, oraz w zimowym i letnim 1921/22 roku)*, Warszawa 1923.
- Grabski W., *Spoleczne Gospodarstwo Agrarne w Polsce (opracowanie wykładów polityki agrarnej wygłoszonych na Uniwersytecie Warszawskim w semestrze letnim 1921, oraz w zimowym i letnim 1921/22 roku)*, Warszawa 1923
- Groniowski K., *Kwestia agrarna w Królestwie Polskim 1871–1914*, Warszawa 1966.
- Groniowski K., *Realizacja reformy uwłaszczeniowej 1864 roku*, Warszawa 1963.
- Grzybowski K., *Historia państwa i prawa Polski. Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, pod ogólną red. J. Bardacha, t. IV, Warszawa 1982.
- Grzybowski K., *Ustrój Polityczny Polski Współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948.
- Jakóbczyk W., *Uwłaszczenie chłopów w Wielkopolsce w XIX w.*, Warszawa 1951.
- Jastrzębski L., *Sytuacja prawna wspólnot gruntowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1963.
- Jastrzębski R., *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 20.
- Jastrzębski R., *Wpływ siły nabywczej pieniądza na wykonanie zobowiązań prywatno – prawnych w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2009.
- Jastrzębski R., *Wykładnia historyczna we współczesnej judykaturze*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 1.
- Jastrzębski R., *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (prawo połowu przyznane na podstawie regulacji uwłaszczeniowych z XIX wieku na obszarze dawnego Królestwa Kongresowego)*, *Glosa do postanowienia z 7 V 2008, SK 14/06*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 1.
- Jaworski W. L., *Projekt Kodeksu Agrarnego*, Warszawa 1928.
- Jaworski W. L., *Reforma rolna*, Kraków 1926.
- Kaczmarczyk Z., Leśnodorski B., *Historia Państwa i Prawa Polski, t. II od połowy XV wieku do r. 1795*, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1966.

- Kniat M., *Dzieje uwłaszczenia włościan w Wielkim Księstwie Poznańskim*, t. I, II, Poznań 1939, Poznań 1949.
- Kowecki J., *Uniwersał Polaniecki i sprawa jego realizacji*, Warszawa 1957.
- Kula W., *Historia Gospodarcza Polski w dobie powojennej 1864–1918*, Warszawa 1947.
- Ludkiewicz Z., *Podręcznik polityki agrarnej*, t. I, II, Warszawa 1932.
- Łebiński T., *Ustawa o wykonaniu reformy rolnej*, Poznań 1937.
- Madajczyk Cz., *Burżuazyjno-obszarnicza reforma rolna w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1956.
- Madajczyk Cz., *Sprawa reformy rolnej w Polsce 1939–1944. Programy i Taktyka*, Warszawa 1961.
- Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939.
- Materiały do dziejów uwłaszczenia w Królestwie Polskim*, oprac. K. Śreniowska, S. Śreniowski, Wrocław 1961.
- Mieszczankowski M., *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Warszawa 1960.
- Ohanowicz A., *Ustawa o wykonaniu reformy rolnej i inne ustawy rolne*, Poznań 1926.
- Orzechowski K., *Chłopskie posiadanie ziemi na Górnym Śląsku u schyłku epoki feudalnej (posiadanie lassyckie). Studium historycznoprawne*, Opole 1959.
- Paliwoda J., *Przebudowa ustroju rolnego. Zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964.
- Pietkiewicz Z., *Reforma rolna na ziemiach narodów odrodzonych*, Warszawa 1921.
- Pietrzak M., *Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, nr 2, t. XXXIX.
- Poniatowski J., *Cele i założenia Reformy Rolnej w 20-leciu Niepodległości*, Warszawa 2004.
- PPR. Rezolucje, odezwy, instrukcje i okólniki Komitetu Centralnego. VIII. 1944–XII 1945. W XV rocznicę Polski Ludowej*, Warszawa 1959.
- Prawa Państwa Polskiego*, wydał prof. Władysław Leopold Jaworski. Zeszyt IV. Prawo agrarne (od 1 lutego 1918 r. do 1 kwietnia 1920), Kraków 1920; Zeszyt VI A. Prawo agrarne. Uzupełnienie: Reforma rolna, Kraków 1921.
- Ptaszyk M., *Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych – sytuacja prawna, funkcjonowanie, perspektywy (stan prawny na dzień 1 I 1985 r.)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Kraków 1989.
- Rakowski J., *Wczoraj i dziś reformy rolnej w Polsce*, Fryburg (Szwajcaria) 1946.
- Reforma rolna a konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1924, nr 1.
- Reformy agrarne w socjalistycznych państwach Europy (1944–1948). Zbiór dokumentów i materiałów*, pod red. W. Góry, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1987.
- Richter M., *Ustawy ulgowe dla rolnictwa*, Warszawa 1932.
- Richter M., Zarwincer P., Korczemny W., *Kodeks ulg rolniczych. Komentarz. Teksty ustaw i rozporządzeń – przepisy związkowe*, Kraków 1936.
- Richter M., Zarwincer P., *Prawo oddłużeniowe dla rolnictwa wraz z rozporządzeniami wykonawczymi*, Lwów 1935.
- Rocznik Statystyczny 1959*, Warszawa 1959.
- Rose A., *Reformy rolne w Europie Środkowej po wojnie światowej*, Warszawa 1925.
- Roszkowski W., *Land Reforms in East Central Europe after World War One*, Warszawa 1995.

- Russocki S., *Formy władania ziemią w prawie ziemskim Mazowsza (Koniec XIV – połowa XVI wieku)*, Warszawa 1961.
- Rutkowski J., *Historia gospodarcza polski, t. I, Czasy przedrozbiorowe*, Poznań 1947.
- Rutkowski J., *Historia gospodarcza polski, t. II, Czasy porobiorowe do 1918 roku*, Poznań 1950.
- Rutkowski J., *Studia z dziejów wsi polskiej XVI–XVIII w.*, Warszawa 1956.
- Rutkowski J., *Uniwersał połaniecki w świetle europejskich reform rolnych XVIII wieku*, Kraków 1946.
- Rutkowski J., *Zagadnienie reformy rolnej w Polsce XVIII wieku na tle reform przeprowadzonych we wsiach miasta Poznania*, Poznań 1925.
- Słabek H., *Dzieje polskiej reformy rolnej 1944–1948*, Warszawa 1972.
- Słabek H., *Polityka agrarna PPR. Geneza, realizacja, konsekwencje*, Warszawa 1978.
- Sosnowski B., *Zbiór przepisów o parcelacji nieruchomości ziemskich według stanu w dniu 1 marca 1938 r.*, Warszawa 1938.
- Staniewicz W., *Uwagi o reformie stosunków rolnych w Polsce*, Warszawa 1929.
- Stark H., Stein E., *Reforma rolna. Wyjaśnienia. Ustawodawstwo zwięzłkowe. Orzecznictwo*, Kraków–Warszawa 1939.
- Starzewski M., *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Kraków 1928 (reprint: Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009).
- Stelmachowski A., *Relikty dawnej własności wiejskiej*, [w:] E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009.
- Studnicki W., *Przewroty i reformy agrarne Europy powojennej i Polski*, Warszawa 1927.
- Suchoń A., Kowalczyk M., *Analiza przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wraz z późniejszymi zmianami oraz innych aktów prawnych, na podstawie których nastąpiło przejęcie nieruchomości ziemskich i lasów*, [w:] E. Borkowska-Bagińska, W. Szafranski (red.), *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej*, Poznań 2008.
- Surowiec J., *Spór o koncepcję ustroju państwowego Polski w okresie Krajowej Rady Narodowej (1944 – 1946)*, Wrocław 1982.
- Szachułowicz J., *Status prawny wspólnot gruntowych*, „Przeegląd Sądowy” 2002, nr 9.
- Szczepański A., *Górny Śląsk w świetle wykonania konwencji genewskiej*, Warszawa 1929.
- Śreniowski S., *Studia nad prawem i stosunkami agrarnymi Królestwa Polskiego 1831–1864*, Warszawa 1963.
- Śreniowski S., *Uwłaszczenie chłopów w Polsce*, Warszawa 1956.
- Świątkowski H., *Prawo oddłużeniowe rolne. Komentarz*, Warszawa 1936.
- Topolski J., *Uniwersał Połaniecki*, Lublin 1984.
- W walce o sojusz robotniczo-chłopski. Wybór dokumentów i materiałów 1944–1949*, Warszawa 1963.
- Zahorski H., *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1931.
- Zieliński A., *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980.

Streszczenie

Artykuł dotyczy zagadnień prawnych, dotyczących reform rolnych w państwie polskim w XX wieku. Publikacja składa się z czterech części: zagadnień wstępnych; reforma rolna w II Rzeczypospolitej; reforma rolna po II wojnie światowej oraz wniosków końcowych.

Reformy agrarne na ziemiach polskich sięgają genezą XIX wieku, kiedy to państwa zaborcze: Rosja, Austria i Prusy przeprowadziły zmiany w strukturze agrarnej obszarów, które następnie weszły w skład państwa polskiego po I wojnie światowej. Państwo polskie w latach 1918–1939 wydało w zasadzie dwie ustawy dotyczące reformy rolnej. Mianowicie była to ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. oraz 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej. Wejście w życie drugiej z regulacji związane było z obowiązywaniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., która przewidywała w art. 99 pełne odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości na cele publiczne. Natomiast pierwsza z ustaw o reformie rolnej przewidywała jedynie indemnizację w wysokości połowy ceny rynkowej.

Przebieg reformy rolnej w dużej mierze zahamowany został przez wielki kryzys gospodarczy lat 30., którego konsekwencją był spadek dochodowości gospodarstw rolnych. W ten sposób reforma rolna w II Rzeczypospolitej nie przyniosła większych zmian w strukturze agrarnej państwa polskiego. W okresie trwania II wojny światowej Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego wydał Manifest z dnia 22 lipca 1944 r., w którym zapowiedział m.in. przeprowadzenie reformy rolnej. Następnie wydany został dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, zgodnie z którym nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, powyżej określonej powierzchni przechodziły na rzecz państwa bez odszkodowania na rzecz ich właścicieli. Jednak dekret nie dotyczył tzw. Ziem Odzyskanych, czyli włączonych do państwa polskiego, w związku z konferencją poczdamską w 1945 r. Dla tych obszarów wydany został odrębny dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska. Przeprowadzona po II wojnie światowej reforma rolna w sposób istotny zmieniła strukturę agrarną państwa polskiego w porównaniu z okresem poprzednim, gdyż w latach 60. około 30% ziemi chłopskiej właśnie pochodziło z przeprowadzonej w tym okresie reformy.

Słowa kluczowe:

reforma rolna, struktura agrarna, indemnizacja, wywłaszczenie

The Legal Issues of the Land Reforms in Poland in the Twentieth Century

Summary

The article concerns the legal issues relating to the land reforms adopted in the twentieth century by the Polish state. The study consists of four parts: the preliminary matters; the land reform adopted in the period of the Second Republic of Poland; the land reform adopted after the Second World War; and, finally, the conclusions.

The origins of the land reforms in the Polish state go back to the nineteenth century, when the countries who participated in the partition of Poland (1772-1793-1795), namely Russia, Austria and Prussia, carried out important changes in the agrarian structure of lands, which formed the state of Poland after the First World War. Afterwards, the Polish state, in 1918-1939, issued two laws concerning the land reforms. Namely, it was the Law of the 15th July 1920, and the Law of the 28th December 1925 on the implementation of the land reforms. The entry into force of the second regulation was related to the Polish Constitution of the 17th March 1921, which, in the Article 99, provided a full compensation for expropriation for public purposes. However, the first of the aforementioned laws provided the indemnity only in the amount of half of the market price of the land.

The course of the land reforms was delayed by the Great Depression of 30s., the consequence of which was the decline of the profitability of agricultural farms. In this way the land reforms of the Second Republic of Poland did not bring major changes in the agrarian structure of the Polish state. During the period of the Second World War the Polish Committee of National Liberation issued the Manifesto of the 22th July 1944, in which the Committee announced, among others mostly political policies, to carry out the land reforms. As a result, the Decree concerning this matter was published on the 6th September 1944. According to this Decree the lands of agricultural character exceeded over a certain measure passed automatically to the state without any redress to their owners. However, the Decree did not concern the so-called recovered territories, which were incorporated into the Polish state in connection with the Potsdam Conference held in 1945. In order to regulate this situation a separate decree was issued on the 6th September 1946, concerning the system of agricultural and settlement area of these regained territories and the former Free City of Danzig. The land reforms carried out after the Second World War significantly changed the agrarian structure of the Polish state in comparison with the previous period, because in the 60s. about 30% of peasants' land came from reforms carried out during this period.

Key words:

land reforms, agrarian structure, indemnification, expropriation

Prof. dr hab. Stanisław Prutis

Wydział Prawa
Uniwersytet w Białymstoku

Kryteria doboru struktur służących kształtowaniu ustroju rolnego (centralizacja czy regionalizacja)

Kwestia agrarna a prawo rolne

W nawiązaniu do głównego tematu konferencji: „Kwestia agrarna we współczesnych naukach prawnych i ekonomicznych”, należałoby rozpocząć od konstatacji, iż w doktrynie prawa rolnego nie posługujemy się określeniem „kwestia agrarna”, choć prawo rolne to gałąź prawa, wyodrębniona i biorąca pod uwagę kryterium przedmiotowe, obejmująca całokształt norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z kształtowaniem ustroju rolnego, w tym także produkcji rolnej i rynku rolnego¹. Nie ma więc wątpliwości, iż prawo rolne, operujące bogatym instrumentarium środków i mechanizmów prawnych o charakterze strukturalnym oraz funkcjonalnym, należy do podstawowych instrumentów wdrażania programów polityki rolnej (czy żywnościowej) w skali kraju czy też Unii Europejskiej. W ten sposób prawo rolne, a także żywnościowe, jest również jednym z instrumentów służących rozwiązywaniu uniwersalnych, a jednocześnie historycznie zmiennych problemów wpisujących się w kwestię agrarną².

W naukach ekonomicznych, w szczególności w ekonomice i organizacji gospodarki żywnościowej, za stosunkowo wyczerpującą uznawana jest definicja przyjęta za Jerzym Wilkinem, zgodnie z którą „kwestia agrarna oznacza taką sytuację społeczno-ekonomiczną, w której rolnictwo i jego problemy stają się bądź

¹ Definicja sformułowana przez A. Stelmachowskiego [w:] P. Czechowski, M. Korzycka, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 19.

² Na ten temat por.: A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Dylematy kwestii agrarnej w panoramie dziejów*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie” 2011, nr 90, s. 5 i n.

elementem naruszającym równowagę ekonomiczną i społeczną w ramach systemu gospodarki narodowej, bądź ze względu na swe szczególne cechy są hamulcem rozwoju gospodarczego i społecznego³. Innymi słowy mówiąc, kwestię agrarną określa się jako problem niedostosowania rolnictwa pod względem jego struktury i mechanizmu funkcjonowania do istniejącej na zewnątrz niego sytuacji, a próby łagodzenia tych niedostosowań powodują zmiany warunków rozwoju rolnictwa⁴. Według przywołanych autorów, kwestia agrarna jest dylematem ponadczasowym, odnoszącym się do rolnictwa krajów świata, a powszechność i aktualność kwestii agrarnej na świecie determinuje istota czynnika ziemi, wyrażona brakiem jej mobilności. Fakt naturalnego upośledzenia procesów reprodukcji w rolnictwie, wynikający z braku mobilności ziemi, przejawia się nieefektywną alokacją czynników produkcji. W gospodarce rynkowej problem przejawia się w niewłaściwym równoczesnym funkcjonowaniu trzech podstawowych czynników produkcji – ziemi, pracy i kapitału, co uniemożliwia osiągnięcie równowagi dynamicznej w sektorze rolno-żywnościowym. Skoro więc rolnictwo w warunkach rynkowych jest partnerem słabszym wobec pozarolniczego otoczenia, gdyż akumuluje nadwyżkę kapitału kilka razy wolniej niż ma to miejsce w najbardziej rentownych jego zastosowaniach, co wynika bezpośrednio z istoty czynników produkcji w nim zaangażowanych, rozwiązywanie powyższych dylematów, a tym samym współczesnej kwestii agrarnej, musi odbywać się przez szeroko pojęte, dynamicznie stosowane instrumentarium interwencji instytucjonalnej⁵. Przykładem takich działań może być polityka gospodarcza sprzyjająca rozwojowi rolnictwa, prowadzona przez kraje UE. Racjonalnie prowadzona polityka rolna, dążąca do dynamicznej równowagi struktur wytwórczych, jest odkryciem czasów nam współczesnych; pozwala na poszukiwanie optymalnej relacji w strukturze agrarnej gospodarstw, albowiem oczywiste jest dzisiaj, że ani rozdrobnione rolnictwo chłopskie, ani wielkoobszarowe gospodarstwa farmerskie nie są w stanie realizować i godzić interesów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych⁶. Znakomita konkluzja dotycząca kwestii agrarnej sformułowana została przez cytowanych autorów następująco: „Można dziś uznać, że kwestia agrarna polega na nieprzemijającym, a uświadomionym względnie niedawno problemie zrównoważenia rozwoju rolnictwa, traktowanego jako organiczna całość, gdzie samoistnie nie następowało i nie nastąpi pogodzenie interesów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych”⁷.

³ J. Wilkin, *Współczesna kwestia agrarna*, Warszawa 1986, s. 11–50; D. Gałaj, *Kwestia chłopska w warunkach przełomu ustrojowego w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” 1990, nr 4, s. 110.

⁴ Por.: A. Czyżewski, A. Matuszczak, op. cit., s. 13–14.

⁵ Ibidem, s. 14–20; por. także: A. Bołtromiuk, *Przyczyny i skutki wzrostu zainteresowania aspektem środowiskowym w polityce rolnej UE*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2006, t. VIII, z. 4, s. 61.

⁶ Ibidem, s. 19.

⁷ Konkluzja ta została sformułowana w streszczeniu opracowania A. Czyżewskiego i A. Matuszczak, *Dylematy kwestii agrarnej w panoramie dziejów – mechanizm krzywdy chłopskiej*, zamieszczonego w pracy zbiorowej *Ekonomia i jej społeczne otoczenie*, Bydgoszcz 2012, s. 33.

Powyższe informacje na temat ujęcia kwestii agrarnej w naukach ekonomicznych stanowiąc mogą podstawę do konstatacji, że kwestia agrarna jako kategoria ponadczasowa, a więc na swój sposób uniwersalna, może być ujmowana – w zależności od celu badawczego – w różnym horyzoncie czasowym (epoki, wieku, okresu wyodrębnianego opierając się na kryteriach ustrojowych czy politycznych), a także w różnej skali przestrzennej (kontynentu, kraju, regionu), z uwzględnieniem zróżnicowania potencjału gospodarstw rolnych (gospodarstwa wielkoobszarowe, gospodarstwa chłopskie⁸), przy uwzględnieniu różnych kategorii gospodarstw jako zorganizowanych całości gospodarczych czy też tylko poszczególnych czynników produkcji rolnej – ziemi, pracy, kapitału, traktowanych odrębnie. Kwestia agrarna może być zatem analizowana w różnorodnych „przekrojach” i skalach badawczych; podobnie mogą być konstruowane teorie czy też koncepcje ekonomiczne, bądź też programy polityki gospodarczej czy polityki rolnej mające na celu łagodzenie sprzeczności wynikających z kwestii agrarnej. Tak też sprawy się mają, gdy chodzi o, wspomniane wyżej, stosowane instrumentarium interwencji instytucjonalnej; może ono przybierać charakter wielofunkcyjnych programów kompleksowych, takich jak, realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich służący promowaniu zrównoważonego rozwoju tych obszarów w skali całej Unii. Funkcję interwencyjną w zakresie czynnika kapitału spełniają systemy wsparcia bezpośredniego producentów rolnych, dostosowane do specyfiki rolnictwa poszczególnych krajów. Realizacja tych programów odgrywa istotną rolę w łagodzeniu skutków kwestii agrarnej w rolnictwie krajów należących do Unii Europejskiej.

Gdy chodzi o gospodarkę ziemią, kształtowanie ustroju rolnego czy też pozycję gospodarstwa rodzinnego są to zagadnienia pozostające poza bezpośrednim zainteresowaniem Wspólnej Polityki Rolnej, albowiem nie należą ani do kompetencji wyłącznych Unii, ani do kompetencji dzielonych z krajem członkowskim⁹. Kształtowanie ustroju rolnego, optymalizacja organizacji gospodarstw rolnych, szczególnie gospodarstw rodzinnych, dających niegdyś podstawy go głoszenia koncepcji polskiego agraryzmu (ustroju społeczno-gospodarczego, w którym wieś i rolnictwa miały zająć centralną pozycję)¹⁰, należą niewątpliwie do zagadnień szczegółowych z zakresu kwestii agrarnej, z tym że zastosowanie rozwiązań prawnych adekwatnych do warunków i potrzeb rolnictwa danego kraju w tym zakresie należy do kompetencji jego władz. W odróżnieniu od polityki rynkowej polityka strukturalna Wspólnoty nigdy nie była w pełni zdenacjonalizowana. Na

⁸ Por. przykładowo: J. S. Zegar, *Rola drobnych gospodarstw rolnych w rozwiązywaniu kwestii agrarnej*, [w:] *Ekonomia i jej społeczne otoczenie*, s. 35–56.

⁹ Por. art. 3 i 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE 2012 C 326).

¹⁰ Por.: S. Ignar, [w:] *Polityka agrarna*, Warszawa 1968, s. 81–84. Autorem koncepcji agraryzmu jest S. Miłkowski, a jego programowym dziełem *Agraryzm jako forma przebudowy ustroju społecznego*, Kraków 1934.

szczeblu wspólnotowym określano wyłącznie ogólne koncepcje i cele tej polityki, regulowano podstawowe jej zasady i ewentualnie wskazywano metody realizacji, pozostawiając prawodawstwu narodowym szeroki margines swobody w regulowaniu spraw szczegółowych. Trzon problematyki prawnej dotyczącej systemu własności rolniczej, obrotu gruntami rolnymi, struktury wewnętrznej gospodarstw znajduje się w gestii ustawodawców krajowych, podlegając tylko pośredniemu oddziaływaniu prawa Wspólnot. Umożliwia to kształtowanie, w drodze wewnętrznego ustawodawstwa, własnego modelu rozwojowego rolnictwa, odpowiadającego warunkom poszczególnych państw, w tym także modelu kształtowania ustroju rolnego¹¹.

Rola prawa rolnego w przebudowie ustroju rolnego w III Rzeczypospolitej

Wbrew mniemaniu, iż prawo rolne, będące aktywnym instrumentem polityki rolnej, odgrywało istotną, konstruktywną rolę we wdrażaniu przemian ustroju rolnego lat dziewięćdziesiątych XX wieku, ocena ówczesnych regulacji prawnych ma złożony charakter. Sygnalizowane przemiany ustroju rolnego w tych latach obejmowały dwa główne nurty:

- a) prywatyzację i restrukturyzacją państwowej własności rolniczej, gdzie determinanty o charakterze polityczno-prawnym odegrały rolę decydującą,
- b) liberalizację reguł prawnych w obrocie powszechnym nieruchomościami rolnymi, gdzie dokonano deregulacji modelu normatywnego, skonstruowanego w kodeksie cywilnym.

Gdy chodzi o reformę sektora państwowego własności rolniczej, stwierdzić należy, iż prawne rozwiązania przyjęte w Ustawie z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹² nie zostały, w tym przypadku, poprzedzone należycie jasną koncepcją modelową ustroju rolnego ani analizą ekonomicznych i społecznych skutków możliwych wariantów transformacji. Regulacje wprowadzone ustawą stanowiły w istocie koncepcję restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego „od razu ubraną w szatę normatywną”, bez uprzedniego przedyskutowania koncepcji i programu prywatyzacji w środowiskach ekonomistów i prawników. Błędem było przeprowadzenie procesu restrukturyzacji w sposób zuniformizowany w stosunku do wszystkich państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, bez uwzględnienia ich zróżnicowania wewnętrznego zarówno gdy chodzi o profil produkcji, jak i sytuację ekonomiczną. Zdaniem Wosia, w okresie transformacji systemowej rolnictwa należało uwzględniać dwojaki rodzaj uwarunkowania: polityczne i ekonomiczne. „Dylemat polski polega na tym, że państwowe gospodarstwa rol-

¹¹ Por.: A. Jurcewicz, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 90.

¹² Tekst pierwotny ustawy: Dz.U., nr 107, poz. 464; tekst jedn., Dz.U. 2015, poz. 1014 ze zm.

ne zostały zakwestionowane przede wszystkim w sensie politycznym i wszystko, co się później działo, było skutkiem tej opcji politycznej [...]. Uznano, że sprawą nadrzędną jest prywatyzacja gospodarstw państwowych, a efekty ekonomiczne przyjdą jako efekt prywatyzacji¹³. Jego zdaniem, proces rekonstrukcji sektora państwowego w rolnictwie należało rozłożyć na dwa etapy, a mianowicie: komercjalizacji i prywatyzacji. Trafność powyższej oceny potwierdziła rzeczywistość gospodarcza. Wszystkie przedsiębiorstwa gospodarki rolnej zostały zlikwidowane, a majątek ich został przekazany Agencji, choć przecież nie przestały funkcjonować państwowe gospodarstwa rolne. Dla tych byłych przedsiębiorstw, które zachowały swój byt gospodarczy w formie jednoosobowych spółek Agencji, bądź tzw. gospodarstw skarbowych, wystarczała zatem forma komercjalizacji, bez potrzeby restrukturyzacji poprzez likwidację i przekazanie majątku przedsiębiorstw do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zbędne procedury restrukturyzacyjne negatywnie oddziaływały na kondycję ekonomiczną gospodarstw. Spośród ogółu zlikwidowanych przedsiębiorstw Agencja przejmowała do Zasobu, w pierwszej kolejności, te z nich, które znajdowały się w najlepszej kondycji produkcyjnej i ekonomicznej. Odwlekano natomiast przejścia przedsiębiorstw podupadłych i zadłużonych, co przyczyniło się do pełnego ich upadku i powstawania, na terenach o przewadze rolnictwa państwowego, stref ubóstwa na wsi.

Z obecnej perspektywy należy zdecydowanie uznać, iż koncentracja wykonywania państwowej własności rolniczej w ramach jednej, monopolistycznej struktury organizacyjnej, działającej w skali całego kraju, stanowiła rozwiązanie wykazujące przewagę wad nad zaletami¹⁴. Działo się tak dlatego, że model normatywny restrukturyzacji i prywatyzacji uwzględniał, w pierwszej kolejności, determinanty natury polityczno-prawnej, natomiast względy natury ekonomicznej czy społecznej odgrywały rolę zdecydowanie drugorzędną. Determinanty o charakterze polityczno-prawnym to:

- 1) zachowanie w gestii państwa własności ziemi rolniczej i powierzenie uprawnień do jej wykonywania wyłącznie jednemu podmiotowi¹⁵ – Agencji, mono-

¹³ A. Woś, *Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji systemowej*, „Wies i Rolnictwo” 1994, nr 2, s. 29 i 30.

¹⁴ Na ten problem zwracałem uwagę już wcześniej, por.: S. Prutis, *Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń*, [w:] S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu UE*, Białystok 1998, s. 167–179.

¹⁵ Inne, niż rolne, kategorie przedsiębiorstw państwowych, zostały „uwłaszczone” na majątku państwowym znajdującym się w ich władaniu, na mocy Ustawy z dnia 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, która weszła w życie 5 grudnia 1990 roku. Ustawa ta wyposażyła państwowe osoby prawne, a więc i przedsiębiorstwa państwowe, w zbywalne prawa do gruntów i ich części składowych. Podmioty te nabyły prawa użytkownika wieczystego do gruntów będących dotychczas w ich zarządzie oraz prawa własności do budynków i urządzeń znajdujących się na tych gruntach (tzw. uwłaszczenie). Jednakże z uwłaszczenia wyłączono państwowe gospodarstwa rolne i grunty rolne należące do Państwowego Funduszu Ziemi, zaznaczając, że uprawnienia państwowych gospodarstw rolnych do będących w dniu 5 grudnia 1990 roku w ich zarządzie gruntów reguluje odrębna ustawa. Pracownicy PGR-ów

- polistycznej strukturze o ogólnokrajowym zasięgu działania, która łączy cechy organu administracji gospodarczej (podmiotu prawa publicznego) oraz podmiotu gospodarczego, działającej pod nadzorem odpowiedniego ministra;
- 2) skoncentrowanie odpowiedzialności w rękach jednego podmiotu, co miało rozwiązać problem ogromnego zadłużenia PGR, a jednocześnie wyeliminować koszty prowadzenia wielu postępowań likwidacyjnych bądź upadłościowych tych przedsiębiorstw; było to także rozwiązanie korzystne dla wierzycieli posiadających roszczenia do podmiotów państwowej własności rolniczej, gwarantowało bowiem wykonanie przejętych zobowiązań.

Jak powiedziano, powierzenie Agencji gospodarowania całością mienia rolniczego należącego do Skarbu Państwa na terenie całego kraju można uznać za zaletę, z punktu widzenia rozwiązania problemu odpowiedzialności za zaciągnięte wcześniej zobowiązania. Z punktu widzenia stopnia koncentracji organizacyjnej państwowej własności rolniczej, przyjęte rozwiązania strukturalne trzeba uznać za zastanawiające. Zwróćmy uwagę, że w konsekwencji reform ustrojowych państwo, będące dotychczas nosicielem imperium oraz dominium, w ramach jednolitego funduszu własności państwowej, potrafiło podzielić się własnością z samorządem terytorialnym, wyposażając jednostki samorządu we własność komunalną, potrafiło się podzielić mieniem państwowym z państwowymi osobami prawnymi, wyposażając je w zbywalne prawa rzeczowe do nieruchomości i ich części składowych. Jedynie państwowe nieruchomości rolne zostały potraktowane w sposób odmienny – zostały organizacyjnie zgromadzone w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Podmioty gospodarcze zarządzające mieniem rolniczym zostały zlikwidowane, a majątek rolniczy, w tym grunty rolne, przekazany do Zasobu. Obowiązek przekazania dotyczył także nieruchomości rolnych znajdujących się w Państwowym Funduszu Ziemi. W zakresie gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi w scentralizowanym modelu państwo, w dalszym ciągu, łączy atrybuty dominium oraz imperium, które przejawia się w szczególnej, odrębnej regulacji zasad i form gospodarowania tymi nieruchomościami. Utworzenie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, będącej poprzedniczką Agencji Nieruchomości Rolnej, już samą nazwą sugeruje, iż jej głównym zadaniem jest zgromadzenie gruntów rolnych – „własności rolnej Skarbu Państwa” w Zasobie, bez większej troski o ciągłość działalności gospodarczej, czy produkcyjnej prowadzonej na tych gruntach.

W początkowych latach działania (od 1 stycznia 1992 r.) Agencja koncentrowała się na organizacji i gromadzeniu mienia rolniczego w Zasobie. Był to proces żmudny i trudny; dość powiedzieć, iż przewidywany przez ustawodawcę, pierwotny dwuletni termin zakreślony dla utworzenia Zasobu był wielokrotnie przedłużany, a formalnie zakończył się taką oto decyzją ustawodawcy: przejęcie przez Agencję praw i obowiązków wynikających z wykonania prawa własności,

mogli się spodziewać modelu prywatyzacyjnego także z przyznaniem uprawnień, jednakże dla sektora rolniczego przyjęto rozwiązania oparte na likwidacji przedsiębiorstw.

w stosunku do państwowego mienia rolniczego, nastąpi, nie później niż do dnia 30 czerwca 2010 roku; nieruchomości rolne nieprzekazane do Zasobu ostatecznymi decyzjami w powyższym terminie stają się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone¹⁶. Tworzenie Zasobu zamiast dwóch lat rwało formalnie osiem i pół roku. Nadzieje związane z monopolistyczną strukturą Agencji rychło zaczęły się rozwiewać. Ociążałość machiny, długo koncentrującej się na gromadzeniu mienia w Zasobie, spowodowała pogłębienie kryzysu państwowych gospodarstw rolnych w okresie oczekiwania na nowego gospodarza. Powodowało to również, siłą rzeczy, swoiste odraczenie działań mających na celu restrukturyzację i prywatyzację tegoż Zasobu, co miało być głównym zadaniem Agencji¹⁷. Proces restrukturyzacji i prywatyzacji trwa do dzisiaj i nie widać jego końca. Zdaniem Zygmunta Truskiewicza, podstawowa przyczyna tego stanu rzeczy sprowadza się do tego, że zadania Agencji zostały określone w taki sposób, iż priorytety w wyborze form gospodarowania nie zostały określone ustawowo, lecz zależą od decyzji politycznych¹⁸. W sytuacji funkcjonowania rządów koalicyjnych, zachodziły różnice w programach politycznych poszczególnych partii tworzących koalicję co do tempa i form prywatyzacji państwowych nieruchomości rolnych; potencjał gospodarczy Agencji pozwalał na samodzielne określanie priorytetów w ramach ustawowego katalogu zadań Agencji. Oceny działalności Agencji były oczywiście zróżnicowane; niekiedy bardzo krytyczne, jak w przypadku Andrzeja Stelmachowskiego, który, krytykując praktykę wykonywania ustawy przez Agencję, zaprezentował postulat przyspieszenia prywatyzacji. „Odnoszę wrażenie – stwierdził Profesor – że głównym celem działalności Agencji jest wyciśnięcie od dzierżawców maksymalnie wysokich czynszów dzierżawnych w celu 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 [...] Dlatego należałoby przeciąć sprawę radykalnie, przeprowadzając w drodze ustawowej uwłaszczenie dzierżawców gruntów państwowych. Wzorem może być stary dekret z 1955 roku, chociaż oczywiście aktualnie formą właściwą powinny być rozwiązania cywilistyczne, w szczególności przeniesienie własności w formie notarialnej na wniosek dzierżawcy. Czynsz dzierżawny powinien być formą ceny sprzedażnej w okresie na przykład 10 lat (wszelako przeniesienie własności powinno być bezzwłoczne). Rozwiązanie takie zabezpieczy interesy polityczne naszego państwa, a jednocześnie zwiększy zdolność kredytową aktualnych dzierżawców. Proponowane uwłaszczenie powinno dotyczyć tylko gospodarstw o charakterze rodzinnym i o obszarze nie

¹⁶ Por. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

¹⁷ Szerzej na ten temat patrz: S. Prutis, *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, t. I, s. 47–63.

¹⁸ Z. Truskiewicz, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 155.

przekraczającym 100 ha¹⁹. Tak dojrzała, koncepcyjnie i konstrukcyjnie, propozycja złożona w 1998 roku nie została rozważona przez decydentów rządowych. Zamiast skorzystać z możliwości przyspieszenia prywatyzacji, Agencja realizowała zadania w tak „rozważnym” tempie, aby doczekać się powierzenia kolejnych zadań na mocy Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego²⁰.

Na kanwie rozważań niniejszego akapitu należy podnieść dwie kwestie dyskusyjne. Pierwsza polega na próbie oceny, czy zastosowanie w stosunku do państwowej własności rolniczej szczególnego modelu normatywnego prywatyzacji, odmiennego od reguł prywatyzacyjnych pozostałych przedsiębiorstw państwowych, zdeterminowane zostało obiektywnymi względami techniczno-prawnymi, czy też było wyrazem swoistej preferencji, czy też raczej dyskryminacji w polityce gospodarczej państwa. W modelu prywatyzacji innych przedsiębiorstw każde z nich było prywatyzowane w zindywidualizowany sposób, wynegocjowany przez organ założycielski z załogą przedsiębiorstwa, z zapewnieniem załodze różnorodnych form partycypacji w majątku sprywatyzowanego przedsiębiorstwa. Państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej zostały bez jakiegokolwiek konsultacji z ich załogami, zlikwidowane, często bez bliższego zainteresowania się losami ich załóg, co prowadziło do powstawania wspomnianych już stref ubóstwa na wsi. Trudno taki model restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego uznać za służący łagodzeniu kwestii agrarnej, za przyjazny rolnictwu.

Druga kwestia dotyczy roli Agencji w kształtowaniu ustroju rolnego; czy katalog ustawowych zadań realizowanych przez Agencję, ujętych sumarycznie i dynamicznie, można nazwać „kształtowaniem ustroju rolnego” w rozumieniu prawnym. Niewątpliwie działalność Agencji, w szczególności w zakresie: 1) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa, 2) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze, 3) tworzenia gospodarstw rolnych oraz powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych, 4) prowadzenia prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych, wpływała na takie elementy ustroju, jak układ stosunków własnościowych czy struktura obszarowa gospodarstw. Trudno wszakże działalność gospodarczą Agencji nazwać „kształtowaniem ustroju rolnego”, ponieważ kształtowanie polega – moim zdaniem – na wdrażaniu wcześniej zaprogramowanych koncepcji czy modeli, a takowych wówczas brakowało. Wprawdzie Konstytucja

¹⁹ A. Stelmachowski, *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską* (koreferat), [w:] op cit., s. 64 – 65.

²⁰ Tekst pierwotny ustawy: Dz.U., nr 64, poz. 592; tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 803 z późn. zm. (dalej przywoływana jako u.k.u.r.).

Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku²¹ rozstrzygnęła o zasadzie, że podstawą ustroju rolnego naszego państwa jest gospodarstwo rodzinne, jednak kategoria ta musiała poczekać na bliższe określenie w ustawodawstwie zwykłym do 2003 roku.

Jak sygnalizowano, inne ustawowe ograniczenia w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi wówczas nie obowiązywały, ponieważ nowelizacja kodeksu cywilnego (k.c.) z 29 lipca 1990 roku²² zniósła w zasadzie wszystkie, obowiązujące do tego czasu, ograniczenia w obrocie własnościowym dotyczące nabywania nieruchomości rolnych w drodze umów. Doktryna prawa rolnego rozważanie to oceniła zdecydowanie negatywnie. Osobiście starałem się tłumaczyć stanowisko ustawodawcy faktem, iż ówczesny stan prawny, ukształtowany wskutek nowelizacji k.c. wykazywał cechy klasycznego etapu przejściowego – etapu przebudowy ustroju gospodarczego. Celem przekształceń ustrojowych całej gospodarki (w tym rolnictwa państwowego) była prywatyzacja (także reprivatyzacja) przy zapewnieniu zasady wolności gospodarczej. „Trudno zatem – jak pisałem w 1994 roku – przy braku precyzyjnych programów polityki rolnej, utrzymywać system zakazów i ograniczeń w sferze prywatnej własności rolniczej, która tak długo opierała się różnorodnym koncepcjom uspołecznienia. Dlatego też likwidacja ograniczeń w sferze rozporządzania nieruchomościami rolnymi oznacza bardzo istotne dowartościowanie psychologicznego aspektu prawa własności ziemi prywatnej²³. Ten aspekt własności ma także znaczenie społeczno-polityczne. Natomiast system ograniczeń w obrocie charakterystyczny dla krajów Europy Zachodniej zapewne pojawi się wówczas, gdy zrealizujemy podstawowy kanon naszej polityki zagranicznej, jakim jest przystąpienie do Wspólnoty”²⁴, co też i się stało.

Omawiana nowelizacja kodeksu cywilnego – zdaniem Truskiewiczza – doprowadziła do dekompozycji uregulowań dotyczących obrotu własnościowego gruntami rolnymi²⁵. Tym samym aktem zniesiono również szczególny porządek dziedziczenia testamentowego gospodarstw rolnych, natomiast system dziedziczenia ustawowego został zniesiony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku²⁶. Zniesienie instrumentów prawnych służących bezpośredniemu oddziaływaniu na strukturę agrarną sprawiło, że efekty w tym zakresie zostały uzależnione przede wszystkim od bodźców ekonomicznych.

²¹ Dz.U., nr 78, poz. 483. Konstytucja weszła w życie 17 października 1997 roku.

²² Por.: Ustawa z dnia 29 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U., nr 55, poz. 321); weszła w życie 1 października 1990 roku.

²³ Na psychologiczny aspekt własności zwracał uwagę W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, podkreślając w podsumowaniu: „Wszystkie z omawianych funkcji prawa własności mają wymiar psychologiczny, a wyraża się on w poczuciu pewności właściciela” (s. 208).

²⁴ S. Prutis, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 96.

²⁵ Por. Z. Truskiewicz, op. cit., s. 155 i n.

²⁶ Opublikowanym w Dz.U., nr 11, poz. 91.

Podstawową rolę w przebudowie struktury agrarnej zaczęły odgrywać uregulowania prawne, wprowadzane do polskiego systemu prawnego w ramach procesu przygotowania Polski do wstąpienia do Unii Europejskiej²⁷, bądź uchwalone w związku z przystąpieniem do Unii. Taką ustawą jest pierwsza w naszym porządku prawnym, a jednocześnie obowiązująca do dziś, u.k.u.r. z dnia 11 kwietnia 2003 roku.

Normatywny model kształtowania ustroju rolnego według ustawy z 11 kwietnia 2003 roku

Prezentacja rozwiązań prawnych w zakresie kształtowania ustroju rolnego, wprowadzonych ww. ustawą, jest niezmiernie utrudniona, ponieważ ustawa jest aktem normatywnym z zakresu prawa rolnego który, jak chyba żaden inny, otrzymał głównie negatywne oceny zamieszczonych w niej uregulowań. Negatywne oceny dotyczą prawidłowości określenia ogólnego celu ustawy oraz celów szczegółowych²⁸, jak i większości elementów składających się na swoisty model kształtowania ustroju rolnego, takich jak: 1) podstawowe kategorie pojęciowe – „gospodarstwo rodzinne”, „rolnik indywidualny”, „kwalifikacje rolnicze”, 2) określenie czynności prawnych obrotu nieruchomościami rolnymi, będących przedmiotem kontroli, 3) wymogi stawiane nabywcom nieruchomości, 4) instrumenty prawne służące ingerencji w czynności prawne obrotu, w postaci ustawowego prawa pierwokupu i prawa nabycia nieruchomości rolnych oraz 5) określenie podmiotu – struktury organizacyjnej, której powierzono kontrolę obrotu nieruchomościami rolnymi w celu kształtowania ustroju rolnego, czyli Agencji Nieruchomości Rolnych.

Gdy chodzi o cel ustawy, w doktrynie podkreśla się, iż celem tym było nie tylko zadeklarowane w art. 1 kształtowanie ustroju rolnego, lecz także, a może przede wszystkim – ochrona gruntów przed ich nabywaniem przez cudzoziemców. Znamienne jest wyjaśnienie Aleksandra Lichorowicza co do genezy ustawy: „Kończące się w 2002 r. negocjacje z UE uświadomiły, zwłaszcza stronnictwom ludowym, że klauzula narodowego traktowania przysługująca po naszym wstąpieniu do Unii obywatelom innych krajów członkowskich, w sytuacji, gdy w Polsce praktycznie nie istnieje prawna kontrola nabywania gruntów rolnych, spowoduje dużą łatwość nabywania gruntów przez cudzoziemców – obywateli UE. Chcąc temu zapobiec należało możliwie rychło wprowadzić kontrolę nabywania gruntów rolnych przez obywateli polskich, by móc ją stosować wobec obywateli Unii. I ten cel jest rzeczywistym celem ustawy z 11 kwietnia 2003 r.”²⁹.

²⁷ Przykładem może być Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 roku o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U., nr 52, poz. 539).

²⁸ Zgodnie z art. 1 cele szczegółowe to: 1) poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

²⁹ A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r.*

Bardzo ważna jest konkluzja tych rozważań profesora Lichorowicza, poczyniona przecież już w 2004 roku: „Ustawa [...] może stanowić skuteczny [...] instrument zapobiegania nadmiernemu wykupowi gruntów przez cudzoziemców. Jeśli chodzi natomiast o strukturalną kontrolę obrotu gruntami rolnymi, to ustawa w znacznej mierze zachowuje braki w odpowiedniej regulacji jakie istnieją od 1990 r. (podkreślenie moje – S. P.) W konsekwencji, w porównaniu z krajami Europy Zachodniej, nasze ustawodawstwo w zakresie oddziaływania na struktury gruntowe w trakcie obrotu jest dalej szczałkowe i bardzo zacofane. Problem nowoczesnej, całościowej regulacji tej kwestii w polskim ustawodawstwie rolnym pozostaje nadal otwarty i stanowi chyba najbardziej palące zadanie, jeśli chodzi o kwestie rolne, jakie stoi aktualnie przed polskim ustawodawcą”³⁰. Powyższy fragment konkluzji zasługuje na podkreślenie również i z tego względu, że zachowuje ona – moim zdaniem – w zasadzie aktualność do dnia dzisiejszego.

Kształtowanie ustroju rolnego nie miało jednak wzięcia u polskiego ustawodawcy, który – dokonując jedynie niezbędnych korekt³¹ – zajął się „palącym zadaniem” dopiero po 12 latach, uchwalając 5 sierpnia 2015 roku ustawę o takim samym tytule – „o kształtowaniu ustroju rolnego”³² – jak dotychczasowa, stanowiąc, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku, z którym to dniem miała stracić moc ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku. Nadmienić należy, że i tym razem „pośpiech” ustawodawcy spowodowany był również troską o ochronę polskiej ziemi. W dyskusji nad projektem ustawy podkreślano potrzebę zaostreżenia zasad obrotu nieruchomościami rolnymi wobec wygasającego w dniu 1 maja 2016 roku, ustalonego w Traktacie Akcesyjnym, okresu przejściowego, w którym możliwe było utrzymywanie dotychczasowych ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców³³. Ustawa z 5 sierpnia 2015 roku miała wyjątkowego pecha, albowiem, po uprzednim wydłużeniu *vacatio legis* poprzez zmianę terminu jej wejścia w życie na dzień 1 maja 2016 roku³⁴, utraciła moc z dniem 30 kwietnia 2016 roku na mocy przepisu art. 15 Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³⁵. W taki oto sposób Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o kształtowaniu ustroju rolnego utraciła moc, pomimo iż tej mocy w pełni nigdy nie uzyskała, albowiem nigdy nie weszła w życie, co jest chyba swoistym precedensem.

o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 3, s. 28.

³⁰ Ibidem, s. 29 i 30.

³¹ Zmiany ustawy opublikowane: Dz.U. 2008, nr 180, poz. 1112 (art. 10); Dz.U. 2010, nr 110, poz. 725 (art. 1); Dz.U. 2011, nr 233, poz. 1382 (art.3).

³² Dz.U. 2015, poz. 1433.

³³ Por. K. Marciniuk, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 180 i n.

³⁴ Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2015, poz.2179).

³⁵ Dz.U. 2016, poz. 585.

W konsekwencji, obowiązuje nadal u.k.u.r. z dnia 11 kwietnia 2003 roku, ze zmianami wprowadzonymi przepisem art. 7 Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz o zmianie niektórych ustaw, które weszły w życie z dniem 30 kwietnia 2016 roku. Nowelizacja ustawy zachowała dotychczasowe zasady kształtowania ustroju rolnego oraz stosowane podstawowe kategorie pojęciowe (gospodarstwo rodzinne, rolnik indywidualny, kwalifikacje rolnicze), natomiast zwiększone zostały wymagania stawiane uczestnikom czynności obrotu nieruchomościami rolnymi i wzmocniono instrumenty ingerencji państwa w sferę wykonywania prywatnej własności rolniczej, co zrodziło wątpliwości co do konstytucyjności nowych rozwiązań. Wniosek o kontrolę konstytucyjności znowelizowanej ustawy został złożony do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich i grupę posłów na Sejm RP VIII kadencji z klubu Platformy Obywatelskiej. Stan niepewności, co do zgodności z Konstytucją RP nowych rozwiązań prawnych, utrudnia dodatkowo stosowanie obowiązujących przepisów, które już wcześniej były krytykowane z powodu niskiego poziomu legislacyjnego zastosowanych w ustawie konstrukcji prawnych³⁶.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, dotycząca tak istotnej materii dla funkcjonowania rolnictwa, powinna stanowić swoisty wzorzec poprawności legislacyjnej, w ocenie regulacji prawnej przez doktrynę dominującą wszakże oceny krytyczne³⁷. I, co charakterystyczne, pomimo powtarzanych postulatów zmian regulacji, ustawodawca zdaje się nie dostrzegać tych krytycznych uwag. Przykładem może być kategoria „gospodarstwa rodzinnego”, która po uchwaleniu w 1997 roku Konstytucji RP, stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania doktryny³⁸. Ustawodawca zwykły potrzebował aż sześciu lat, aby stworzyć pierwszą, niestety – jak stwierdza Lichorowicz – „więcej niż nieudolną” definicję legalną takiego gospodarstwa³⁹. Sam również zgłosiłem uwagi ogólnej, że ustawa jedynie nominalnie operuje pojęciem „gospodarstwa rodzinnego”; jednak proponowana definicja nie zawiera jakichkolwiek odniesień do „rodzinnego” charakteru gospodarstwa czy sposobu gospodarowania⁴⁰. Oceniając 10 lat później stan regulacji prawnej w zakresie statusu gospodarstwa rodzinnego regulację ustawową oceniłem zdecydowanie negatywnie⁴¹, ponieważ nie dokona-

³⁶ Por.: S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 168 – 184.

³⁷ Por. w szczególności obszerne studium A. Lichorowicza, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 387–434.

³⁸ Por.: K. Stefańska, *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, s. 171 i n. (i zamieszczona tam literatura).

³⁹ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 405.

⁴⁰ Por.: S. Prutis, *Kształtowanie ustroju...*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 176–177.

⁴¹ Por.: S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach UE*, Warszawa 2015, s. 11–21.

no żadnych korekt. Świadczy to wymownie o stosunku władzy wykonawczej i ustawodawczej do problemów i potrzeb naszego rolnictwa oraz o roli polityki rolnej (a raczej jej braku) w polityce gospodarczej państwa. Zdaniem Truskiewiczza, polskie władze scedowały na UE prowadzenie polityki rolnej tak dalece, że nie wykorzystują możliwości aktywnego oddziaływania na strukturę agrarną nawet w tych obszarach, w których można to czynić w drodze ustawodawstwa krajowego⁴². Znamienne jest też, że pomimo wielu zastrzeżeń, regulacja prawna pojęcia „gospodarstwa rolnego” pozostała bez zmian, zarówno w ustawie z 5 sierpnia 2015 roku, jak i w ustawie z 14 kwietnia 2016 roku, choć obie miały różnych promotorów politycznych; autorstwo projektu pierwszej przypisuje się Polskiemu Stronnictwu Ludowemu, natomiast projekt drugiej opracowany został przez Prawo i Sprawiedliwość.

Ocenę innych, funkcjonalnych mechanizmów prawnych kształtowania ustroju rolnego, uregulowanych przepisami ustawy z 14 kwietnia 2016 roku nowelizującymi pierwotne rozwiązania ustawy z 2003 roku, zawiesić należy „z ostrożności procesowej” do czasu rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności znowelizowanych przepisów orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast zgodnie z tytułem niniejszego opracowania, należy poddać ocenie rozwiązania organizacyjne o charakterze strukturalnym, zastosowane w dziedzinie kształtowania ustroju rolnego na podstawie ustawy z roku 2003.

Normatywny model organizacyjno-prawny kształtowania ustroju rolnego, oprócz wymagań materialno-prawnych stawianych uczestnikom obrotu oraz instrumentów służących ingerencji w proces kształtowania tegoż ustroju, zwięzła stosowna organizacja, najczęściej w formie specjalnej struktury powołanej do stosowania obowiązującej regulacji prawnej. W okresie PRL kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi należała do kompetencji terenowej administracji państwowej. Liberalizacja obrotu w latach dziewięćdziesiątych zdejmowała problem kształtowania ustroju z porządku dziennego polityki rolnej. W chwili wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, państwowa władza wykonawcza nie dysponowała żadną strukturą organizacyjną, kompetentną w zakresie gospodarki gruntami rolnymi, dlatego też realizację nowej ustawy powierzono dotychczasowej Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, zmieniając jej szyld na Agencję Nieruchomości Rolnej. Rozwiązaniem takim usatysfakcjonowana była zapewne sama Agencja, której dotychczasowe zadania w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji gruntów państwowych siłą rzeczy musiały się kiedyś wyczerpać, wraz z zakończeniem zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej; zadania w zakresie kształtowania ustroju rolnego mają zaś permanentny charakter.

Realizacja nowych zadań została podjęta przez Agencję w ramach dotychczasowych struktur: centrali oraz 11 oddziałów terenowych. Rozwiązanie takie wzbudziło istotne wątpliwości co do adekwatności struktur w stosunku do po-

⁴² Por.: Z. Truskiewicz, *ibidem*, s. 157.

wierzonych funkcji. Zwłaszcza że już wcześniej zgłaszano zastrzeżenia co do powierzenia gospodarki ziemią, będącej terytorialnym elementem przestrzeni produkcyjnej, a więc problemem o skali lokalnej, czy regionalnej, scentralizowanej Agencji, czyli instytucji zorganizowanej w sposób sektorowy (resortowy), kierowanej jednoosobowo w sposób zbliżony do centralnego organu administracji publicznej. Przywołam tu moje krytyczne stanowisko, prezentowane już w 2000 roku, że restrukturyzacja rolnictwa państwowego nie może być traktowana tak, jak dotychczas, jako zadanie autonomiczne, wyodrębnione z całości rolnictwa i przydzielone odrębnej strukturze. Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego powinna być elementem szerszej całości, jaką jest regionalna polityka strukturalna odnosząca się do całości rolnictwa na określonym terytorium, niezależnie od przynależności sektorowej. Powołanie instytucji kompetentnej do prowadzenia polityki strukturalnej w rolnictwie powinno uwzględniać obowiązujące zasady ustrojowe naszego państwa, w tym przypadku zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP) poprzez powołanie powiatów i samorządu województwa. Jeżeli do zadań samorządu województwa należy prowadzenie polityki rozwoju województwa, to instytucja powołana do prowadzenia polityki strukturalnej w rolnictwie powinna być instytucją o charakterze i zasięgu regionalnym (a nie krajowym, centralnym), funkcjonującą pod nadzorem jednostek samorządu terytorialnego⁴³.

Podkreślić należy, iż krytyczne zastrzeżenia natury ustrojowej co do pomijania samorządu terytorialnego zgłaszał Michał Kulesza, współautor reformy samorządowej. Zdaniem Autora, „można oczywiście zrozumieć, że dopóki samorząd regionalny nie podjął regularnej działalności, rząd RP opierał na innych (sektorowych) przesłankach organizacyjnych cały mechanizm przygotowywania Polski do członkostwa w UE. Jednak z chwilą utworzenia samorządu województw, a także wobec uchwalenia przez Sejm ustawy o wspieraniu rozwoju regionalnego, rząd powinien rozpocząć renegocjacje dotychczasowych zasad i mechanizmów organizacyjnych wdrażania instrumentów przedakcesyjnych. W innym przypadku zasadny będzie zarzut, że polityka przedakcesyjna prowadzona jest w sprzeczności z polskim prawem ustrojowym”⁴⁴. Wówczas to zgłaszałem problem, iż zachodzi istotna dysfunkcja między ustrojową pozycją samorządu województwa jako podmiotu polityki regionalnej a koncentracją zasobów ziemi i środków finansowych w wysoce scentralizowanych agencjach państwowych, w stosunku do których samorząd terytorialny pozostaje w roli petenta, a nie podmiotu polityki strukturalnej w rolnictwie. Scentralizowane agencje państwowe, które oparły się wszelkim reformom decentralizacyjnym w państwie, są podmiotami gospodarczymi silniejszymi od samorządu (szczególnie

⁴³ Por.: S. Prutis, *Kierunki zmian modelowych...*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. I, s. 63.

⁴⁴ M. Kulesza, *Rozwój regionalny, Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10, s. 6.

w uboższych regionach) i mogą dyktować władzom regionalnym swoje warunki współpracy⁴⁵.

Wśród głosów krytycznych nie można pominąć istotnej wypowiedzi Lichorowicza, który zgłosił swoje uwagi już po powierzeniu Agencji kompetencji w zakresie kształtowania ustroju rolnego. Dokonał on przeglądu założeń organizacyjnych instytucji powołanych do oddziaływania na strukturę gruntową w ustawodawstwach wybranych krajów UE; na ich tle odniósł się do rozwiązań polskich. Oto konkluzje, do jakich doszedł: Jeśli model prawny ANR ma zbliżyć się do standardów unijnych, to: 1) należałoby zerwać z centralistycznym modelem Agencji i dokonać jej znaczącej regionalizacji; istnieje konieczność ponownego przemyślenia racjonalnego podziału kompetencji w zakresie oddziaływania na strukturę gruntową kraju między Agencją a organy administracji i samorządu terytorialnego, 2) konsekwencją regionalizacji Agencji powinno być odejście od ściśle publicznoprawnego charakteru tej instytucji i rozwój w jej obrębie elementów prawa prywatnego, 3) modernizacja aktualnego modelu prawnego Agencji będzie w dużej mierze zależała od szybkiej, definitywnej repartycji areалу rolnego znajdującego się w jej posiadaniu 4) Agencja winna podlegać kontroli co do sposobu wykorzystania gruntów nabytych w wykonaniu prawa pierwokupu i prawa nabycia; w chwili obecnej ANR ma całkowitą swobodę co do dysponowania nabytymi gruntami, 5) jednym z podstawowych zadań odpowiedników Agencji w krajach UE jest dokonywanie zabiegów urządzeniowo-rolnych na przejętych gruntach (komasacja, melioracja, sieć dróg lokalnych, tereny budowlane na obszarach wsi); zabiegi tego typu w naszej Agencji mają zaledwie drugorzędny charakter ⁴⁶. Głos profesora Lichorowicza wskazuje na wagę problemu, aby wreszcie zastanowić się nad konstrukcją regionalnego modelu kształtowania ustroju rolnego.

Kryteria doboru struktur służących kształtowaniu ustroju rolnego

Zbliży się 25 lat od powstania Agencji Nieruchomości Rolnych, która do tej pory nie zrealizowała zadań, do których została pierwotnie powołana. Kolejna zmiana profilu politycznego władzy państwowej przyniosła decyzję zaskakującą, a mianowicie wstrzymanie, przez 5 lat od wejścia w życie ustawy⁴⁷, sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Oznacza to zamrożenie obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi w tym

⁴⁵ Por.: S. Prutis, *O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II, s. 154.

⁴⁶ Por.: A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze)*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 139–140.

⁴⁷ Por. art. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku; weszła w życie dnia 30 kwietnia 2016 roku.

okresie, co może spowodować trudne do określenia skutki. Oznacza to również zmniejszenie zakresu zadań ANR, co zapewne spowoduje perturbacje reorganizacyjne w strukturach administrowania rolnictwem.

Już w trakcie przygotowania niniejszego opracowania, na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pojawił się (z datą 11 sierpnia 2016 r.) projekt ustawy o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich⁴⁸, następnie (z datą 2 sierpnia b.r.) projekt przepisów wprowadzających ustawę o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich, przewidujący utworzenie Agencji z dniem 1 stycznia 2017 roku oraz nowelizację 44 ustaw z zakresu prawa rolnego. Z treści projektów i ich uzasadnień wynika taki oto program optymalizacji działania agencji rolniczych. Nowa struktura organizacyjna – Agencja Rozwoju Obszarów Wiejskich – ma być podstawową instytucją realizującą zadania w zakresie programowania rozwoju obszarów wiejskich wraz z zadaniem prowadzenia optymalnej i zgodnej z interesem publicznym polityki gospodarowania nieruchomościami rolnymi, pozostającymi w zasobie Skarbu Państwa. AROW nie będzie wykonywać zadań agencji płatniczej Unii Europejskiej, a zadania te przejmie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako jedyna właściwa agencja płatnicza na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawą majątkową i osobową działania tworzonej AROW będą zasoby Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych, które zostaną zlikwidowane, a wykorzystanie zasobów tych dwóch instytucji przez jedną nowo utworzoną Agencję Rozwoju Obszarów Wiejskich pozwoli na ich racjonalną optymalizację.

Nie ukrywam, że jestem zaskoczony sposobem postępowania decydentów, który nie odbiega od dotychczasowego. Bez możliwości dyskusji nad przesłankami i kierunkami zmian w zakresie struktur administrujących w rolnictwie, otrzymaliśmy gotowy projekt rozwiązań legislacyjnych, co do których można już na wstępie zgłosić istotne zastrzeżenia. Z lektury uzasadnień obu projektów można wywnioskować, iż głównym celem zmian jest utworzenie jednej akredytowanej agencji płatniczej Unii Europejskiej – Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a połączenie zadań Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego w jednej strukturze organizacyjnej jest dość sztuczne. Nazwa projektowanej agencji – Agencja Rozwoju Obszarów Wiejskich – brzmi bardzo obiecująco, jednak od razu budzi zasadniczą wątpliwość. Jeżeli Agencja ma w sposób kompleksowy zajmować się rozwojem obszarów wiejskich, to dlaczego dystrybucja środków finansowych płynących z UE w ramach krajowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ma pozostawać w gestii Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Co najmniej dysfunkcją należy określić sytuację, gdy realizacja zadań rzeczowych ma należeć do jednej z agencji państwowych, a dyspozycja środkami finansowymi na te cele do drugiej, zupełnie od niej niezależnej. Atrakcyjne określenie – „rozwój obszarów wiejskich” – nie

⁴⁸ Projekt został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD 112.

znajduje potwierdzenia w zakresie zadań agencji. Jest to po prostu zestawienie dotychczasowych zadań ANR i ARR, bez oryginalnego pomysłu na nową koncepcję, jak ujmować rozwój obszarów wiejskich, który swoim zasięgiem zapowiada – moim zdaniem – szersze ujęcie przedmiotowe oddziaływania niż obecne „kształtowanie ustroju rolnego”; kształtowanie ustroju jest „częścią składową” zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Prezentacja problemów kształtowania ustroju rolnego w tak długim horyzoncie czasowym miała na celu udokumentowanie, iż pomimo zasadniczych zmian ustroju politycznego i gospodarczego, rozstrzygnięcia ustawodawcy dotyczące ustroju rolnego miały w istocie charakter regulacji *de casu ad casum*, a to dlatego, że nie rozwiązaliśmy zadania domowego, które należało odrobić na wstępie zmian ustrojowych. Budowa systemu struktur służących realizacji polityki rolnej w naszym rolnictwie wymagała, w kolejności logicznej, następujących działań⁴⁹:

- 1) wypracowania koncepcji i zasad polityki strukturalnej określających kierunki restrukturyzacji rolnictwa, tempo i horyzont czasowy państwowej własności rolniczej oraz zakładany, docelowy ustrój rolnictwa i model gospodarstwa rolnego,
- 2) wprowadzenia ustawodawstwa stymulującego projektowane przekształcenia strukturalne,
- 3) określenia, czy dla zakładanych przekształceń strukturalnych przydatne byłoby powołanie instytucji mającej za zadanie realizację tej polityki w układzie centralnym i regionalnym.

Fundamentalne znaczenie ma oczywiście punkt pierwszy, co do którego jesteśmy pewni, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne; reszta problemów jest traktowana rozmaicie, dlatego też ustawodawstwo jest oceniane bardzo krytycznie, a rozproszenie kompetencji pomiędzy różnorodne struktury nie zawsze jest racjonalnie uzasadnione. W najnowszej ekspertyzie na temat: „Zakresu regulacji prawnej ustroju rolnego w Polsce” jej autorzy⁵⁰ podkreślają, że „prace legislacyjne, których celem ma być przyjęcie aktu lub aktów prawnych kształtujących współczesny ustrój rolny, wdrożenie określonych rozwiązań prawnych, musi poprzedzać opracowanie spójnych, długofalowych założeń krajowej polityki rolnej”⁵¹ (podkreślenie moje – S. P.). Przy braku takich założeń można mówić, co najwyżej, o kryteriach doboru struktur służących kształtowaniu ustroju rolnego czy szerzej – stymulujących rozwój obszarów wiejskich. Wśród tych kryteriów wyróżnić należy kryteria natury merytorycznej, kryteria natury prawnej oraz kryteria o charakterze ustrojowo-organizacyjnym.

⁴⁹ Pisałem na ten temat w artykule *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa...*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. I, s. 62.

⁵⁰ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Ekspertyza – zakres regulacji prawnej ustroju rolnego w Polsce, Lublin 2016, maszynopis powielany, s. 50.

⁵¹ Ibidem, s. 45.

Przez kryteria natury merytorycznej należy rozumieć szerszy kontekst, w jakim można, czy też należy traktować ziemię rolniczą jako niezastępowalny i niepomnażalny czynnik produkcji rolnej. Poczynając od „ziemi” jako składnika gospodarstwa rolnego, zorganizowanej całości gospodarczej, dla którego prawo prywatne ma zapewnić tytuł prawny władania gospodarstwem, aby zabezpieczyć status prawny prowadzącego gospodarstwo; poprzez „gospodarowanie ziemią”, kiedy to ze względu na cele, czy wymogi publiczne, kontroli poddany jest prywatny obrót ziemią *sensu largo*; i dalej poprzez „kształtowanie ustroju rolnego”, czyli oddziaływanie na cały ustrój rolny, a więc nie tylko kształtowanie struktury agrarnej, lecz także na organizację produkcji i infrastruktury w rolnictwie (zabiegi urządzeniowo-rolne na gruntach), aż do „rozwoju obszarów wiejskich”, których przestrzeń służyć ma wielofunkcyjnemu rozwojowi wsi i rolnictwa, przy zapewnieniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, bazą którego ma być zrównoważony rozwój samego rolnictwa⁵². Nie wymaga szerszego uzasadnienia okoliczność, że w warunkach polskich istotnym osiągnięciem byłaby realizacja koncepcji „kształtowania ustroju rolnego”. Projektowane przez ministerstwo rolnictwa zmiany, w postaci utworzenia Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich, na bazie Agencji Nieruchomości Rolnych z zamrożoną sprzedażą gruntów państwowych, oraz częścią kompetencji Agencji Rynku Rolnego, zbyt daleko odbiegają od wymagań, jakie niesie z sobą koncepcja „rozwoju obszarów wiejskich”.

Realne jest podjęcie dyskusji nad kryteriami materialno-prawnymi i organizacyjno-ustrojowymi, których spełnienie przybliży racjonalną realizację koncepcji kształtowania ustroju rolnego. Obowiązującą regulację prawną charakteryzuje bowiem duże rozproszenie legislacyjne, a niektóre z ustaw dotyczą jednostkowo wyodrębnionych instytucji (np. scalanie i wymiana gruntów). Problemów materialno-prawnych „kształtowania ustroju rolnego” dotyczy bowiem nie tylko ustawa o takim tytule, lecz również takie instytucje prawne, jak: obrót nieruchomościami rolnymi, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, tereny budowlane na obszarach wiejskich, ewidencja gruntów, klasyfikacja gruntów, rozgraniczenie nieruchomości, scalanie i wymiana gruntów, ochrona ilościowa i jakościowa gruntów, melioracje rolne, ochrona środowiska (ograniczenia w korzystaniu z gruntów rolnych wynikające z potrzeb ochrony środowiska). Zadanie jest niezwykle trudne, ale godne uwagi i dyskusji, ponieważ koncentracja materii legislacyjnej w swoistej ustawie organicznej „o kształtowaniu ustroju rolnego”,

⁵² Przepisy prawa europejskiego ujmują zrównoważone rolnictwo jako nowoczesną koncepcję programowania rozwoju wsi i rolnictwa, która kojarzy cele produkcyjne z wymaganiami środowiskowymi. W pełni zrównoważony (trwały) rozwój rolnictwa jest możliwy do osiągnięcia wówczas, gdy produkcja nie prowadzi do niszczenia środowiska naturalnego, przy jednoczesnym zaspokojeniu potrzeb bytowych i społecznych. Zrównoważony rozwój skierowany jest na harmonizowanie celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, prowadzących do wzrostu jakości życia w teraźniejszości, z zachowaniem możliwości zaspokajania potrzeb ludzkich w przyszłości. Nie można mówić o zrównoważonym rozwoju bez solidarności między pokoleniami.

z dowartościowaniem kategorii „gospodarstwa rodzinnego”, mogłaby stanowić zaczątek przyszłego kodeksu rolnego. Kodyfikacja rozwiązań prawnorolnych służyłaby niewątpliwie łagodzeniu kwestii agrarnej.

Gdy chodzi o kryteria natury ustrojowo-organizacyjnej, podstawowy dylemat brzmi: centralizm, czy regionalizacja. Problem przekształceń strukturalnych i kształtowania ustroju rolnego w naszym państwie ma różną specyfikę i różną rangę w poszczególnych regionach kraju i powinien być tam rozwiązywany, przy uwzględnieniu specyfiki danego regionu, przez decydenta regionalnego, a nie przez scentralizowaną, monopolistyczną strukturę. Instytucja powołana do kształtowania ustroju rolnego powinna być instytucją o charakterze regionalnym (wojewódzkim), a nie krajowym, centralnym. Restrukturyzacja rolnictwa państwowego nie może być traktowana, tak jak dotychczas, jako zadanie autonomiczne, wyodrębnione z całości rolnictwa i przydzielone odrębnej Agencji działającej na szczeblu centralnym. Rozwiązaniem problemu nie jest także utworzenie oddziałów terenowych Agencji, albowiem takie posunięcie nie stwarza możliwości oddziaływania decydenta regionalnego na politykę restrukturyzacyjną Agencji. Restrukturyzacja rolnictwa państwowego powinna być traktowana jako integralna część polityki strukturalnej, dotyczącej całości rolnictwa danego regionu, niezależnie od przynależności sektorowej. W interesie państwa leży bowiem przede wszystkim organizacja racjonalnie funkcjonującego rolnictwa, a nie zachowanie zasobu państwowej własności ziemi w dyspozycji scentralizowanej Agencji.

Określenie podmiotu (struktury organizacyjnej), któremu należy powierzyć prowadzenie polityki kształtowania ustroju rolnego w układzie regionalnym (województwa), jest problemem szczególnie trudnym i dyskusyjnym. Jasno skonstruowaną pozycję ustrojową posiada samorząd województwa, który, zgodnie z przepisami ustawy⁵³, określa strategię rozwoju województwa, prowadzi politykę rozwoju województwa, a wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do jego ustawowych kompetencji. Samorząd województwa jest zatem podmiotem polityki regionalnej; może więc być również podmiotem takiej polityki w zakresie kształtowania ustroju rolnego, jeżeli przyjmiemy takie rozwiązania organizacyjno-prawne. Problemem szczególnie trudnym do rozwiązania jest zapewnienie koordynacji wykonania kompetencji dotyczących gospodarki ziemią (kształtowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej, scalanie gruntów, ochrona gruntów rolnych), a należących do niższych szczebli samorządu terytorialnego (gminy lub powiatu), których samodzielności nie może naruszać zakres działania samorządu województwa⁵⁴. Zresztą, ze względu na zasadę pomocniczości, na szczebel samorządu województwa mogą być przekazywane jedynie takie kompetencje, których organy niższych

⁵³ Por. art. 11 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jedn., Dz.U. 2016, poz. 486).

⁵⁴ Por. art. 4 ustawy o samorządzie województwa.

szczebli samorządu nie są w stanie zrealizować. Sposobem na zaangażowanie innych podmiotów w realizację polityki rozwoju województwa jest współpraca z bardzo dużą liczbą podmiotów, m.in. z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, administracją rządową, szczególnie z wojewodą, organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi. Ustawodawca nie określa bliżej trybu i form prawnych współpracy z wymienionymi podmiotami; ramy proceduralne współpracy wyznacza przede wszystkim niewładczy charakter takiej współpracy, a więc przy wykorzystaniu dialogowych form organizacji współpracy w postaci umów i porozumień administracyjnych.

Do rozważenia pozostaje również możliwość utworzenia strukturalnej formy organizacyjnej jako podmiotu regionalnej polityki kształtowania ustroju rolnego. Swoisty wzorzec mogłyby stanowić francuskie SAFER⁵⁵; daleko posunięta specyfika systemu SAFER nie pozwala uznać jego rozwiązań za uniwersalne, możliwe do „przeszczepienia” na grunt polski, ale może służyć jako modelowy wzór specjalnego rozwiązania strukturalnego. W przypadku Polski mogłyby to być wojewódzkie (regionalne) agencje kształtowania ustroju rolnego, które powinny się zająć kompleksowym zagospodarowaniem ziemi rolniczej i zarządzaniem obszarów wiejskich. Agencja powinna być strukturą o charakterze korporacyjnym, w której udziałowcami mogłyby być jednostki samorządu terytorialnego, samorząd zawodowy rolników, jednostki obsługi rolnictwa, a także Skarb Państwa (lub w jego imieniu stosowna agencja państwowa) wnoszący aport w postaci gruntów rolnych, będącą organizacją gospodarczą nienastawioną na zysk, realizującą zadania regionalnej polityki kształtowania ustroju rolnego pod nadzorem samorządu województwa.

Literatura

- Czechowski P. et al., *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.
- Czyżewski A., Matuszczak A., *Dylematy kwestii agrarnej w panoramie dziejów*, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2011, nr 90.
- Czyżewski A., Matuszczak A., *Dylematy kwestii agrarnej w panoramie dziejów – mechanizm krzywdy chłopskiej*, [w:] *Ekonomia i jej społeczne otoczenie*, Bydgoszcz 2012.
- Gałąj D., *Kwestia chłopska w warunkach przełomu ustrojowego w Polsce*, „Wież i Rolnictwo” 1990, nr 4.
- Jeżyńska B., Pastuszko R., *Ekspertyza – Zakres regulacji prawnej ustroju rolnego w Polsce*, Lublin 31 sierpnia 2016, maszynopis powielany.

⁵⁵ Stowarzyszenia Zagospodarowania Ziemi i Urządzania Obszarów Wiejskich; szerzej na ten temat por.: S. Prutis, *SAFER a polityka strukturalna w polskim rolnictwie*, [w:] *Zagospodarowanie ziemi we Francji i w Polsce*, Warszawa 1999, s. 145 i n.

- Kulesza M., *Rozwój regionalny, Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10.
- Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2.
- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 3.
- Lichorowicz A., *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawnoporównawcze)*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V.
- Miłkowski S., *Agraryzm jako forma przebudowy ustroju społecznego*, Kraków 1934.
- Pańko W., *O prawie własności i współczesnych jego funkcjach*, Katowice 1984.
- Polityka agrarna*, Warszawa 1968.
- Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej* (red. S. Prutis), Białystok 1998.
- Prawo rolne* (red. P. Czechowski), Warszawa 2015.
- Prawo rolne* (red. A. Stelmachowski), Warszawa 2009.
- Prutis S., *Instrumenty prawne polityki strukturalnej w rolnictwie (dysfunkcje i bariery)*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III.
- Prutis S., *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, Studia Iuridica Agraria Tom I, Białystok 2000.
- S. Prutis: *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji prawnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V.
- Prutis S., *O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II.
- Prutis S., *Restrukturyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń*, [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998.
- Prutis S., *SAFER a polityka strukturalna w rolnictwie polskim*, [w:] *Zagospodarowanie ziemi we Francji i w Polsce*, Warszawa 1999.
- Prutis S., *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach UE* (red. P. Litwiniuk), Warszawa 2015.
- Stefańska K., *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III.
- Stelmachowski A., *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją rolnictwa polskiego z UE*, [w:] *Polskie prawo rolne u progu UE*, Białystok 1998.
- Wilkin J., *Współczesna kwestia agrarna*, Warszawa 1986.
- Woś A., *Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji systemowej*, „Więś i Rolnictwo” 1994, nr 2.
- Zegar J. S., *Rola drobnych gospodarstw rolnych w rozwiązywaniu kwestii agrarnej*, Bydgoszcz 2012.

Streszczenie

Dynamiczny rozwój polityki rolnej, obejmującej kompleksowy rozwój obszarów wiejskich, wymaga zmiany podejścia organizacyjnego do sprawy kształtowania ustroju rolnego. W miejsce scentralizowanej struktury państwowej Agencji Nieruchomości Rolnej, działającej w skali kraju i zajmującej się prywatyzacją rolnictwa państwowego oraz kontrolą prywatnego obrotu gruntami rolnymi, powinny powstać nowe struktury o wojewódzkim zasięgu działania. Wojewódzkie (regionalne) agencje kształtowania ustroju rolnego powinny zająć się kompleksowym zagospodarowaniem ziemi rolniczej i urządzeniem obszarów wiejskich. Agencja powinna być strukturą o charakterze korporacyjnym, w której udziałowcami mogłyby być jednostki samorządu terytorialnego, samorząd zawodowy rolników, jednostki obsługi rolnictwa, a także Skarb Państwa (wnoszący aport w postaci gruntów rolnych), będącą organizacją gospodarczą nienastawioną na zysk, realizującą zadania pod nadzorem samorządu województwa.

Słowa kluczowe:

kształtowanie ustroju rolnego, nieruchomości rolne, Agencja Nieruchomości Rolnych, obrót gruntami rolnymi

Criteria determining choice of structures shaping agricultural system (centralization or regionalization)

Abstract

A dynamic development of agricultural policy, comprising comprehensive development of rural areas, requires a change in the organizational approach towards the agricultural system. The Agricultural Property Agency – a centralized state structure, covering the whole country by its activities and conducting privatization of the state agriculture and the control of private agricultural land turnover – should be replaced by new structures of the voivodeship scope of activities. Voivodeship (regional) agencies shaping agricultural system should deal with complex agricultural land management and development of rural areas. The agency should have a corporate structure, whose shareholders could be self-territorial government units, vocational self-government of farmers, units conducting services for agriculture as well as the State Treasury (contributing agricultural land). The agency should be a non-profit economic organization, fulfilling its tasks under the supervision of the voivodeship self-government.

Key words:

shaping of agricultural system, agricultural real estate, Agricultural Property Agency, agricultural land turnover

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Kwestia agrarna w świetle prac Rady Europy

1. Uwagi wprowadzające

Kwestia agrarna należy niewątpliwie do istotnych obszarów poznawczych we współczesnym świecie. Może być analizowana zarówno w kontekście poszczególnych państw, ale też w szerszym wymiarze: regionalnym i uniwersalnym. W węższym rozumieniu utożsamiana z ideami politycznymi i ustrojowymi, a zwłaszcza z agraryzmem. Natomiast w szerszym rozumieniu nawiązuje do dylematów, jakie niesie rozwój rolnictwa i środowiska wiejskiego. Zagadnienie to niewątpliwie ma wymiar kompleksowy i może być analizowane w ramach różnych dziedzin naukowych. Jednym z obszarów zainteresowań jest podejście do kwestii agrarnej ze strony organizacji międzynarodowych. Tradycyjnie szczególne zainteresowanie wywołuje postrzeganie kwestii agrarnej w ramach Unii Europejskiej, zwłaszcza w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Nie należy jednak zapominać, że problem ten jest również analizowany w ramach innych organizacji międzynarodowych. W opracowaniu tym poddana zostanie analiza kwestii agrarnej w ramach Rady Europy. Choć bowiem organizacja ta koncentruje się w szczególności na problemach demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka, to jednak jej zakres kompetencyjny jest szeroki. Wyłączone zostały z niego jedynie sprawy obronności. W tej sytuacji jest godne analizy, jak na kwestię agrarną patrzy ta jedna z najstarszych i najważniejszych europejskich organizacji międzynarodowych.

2. Kwestia agrarna a agraryzm

Kwestia agrarna bywa niejednokrotnie kojarzona z agraryzmem. Chodzi o doktrynę społeczną, która głosi, że podstawą gospodarki jest rolnictwo oparte na samodzielnych gospodarstwach rolnych. Doktryna ta zakłada, że najważniejszym producentem dóbr materialnych jest rolnik, a główną warstwą narodu są chłopi. Warstwa ta postrzegana jest przeważnie jako wyróżniona, nieskażona i najzdrowsza moralnie część społeczeństwa. Kładzie ona nacisk na rozwój oświaty na wsi i kultury ludowej. Założenia ideologiczne agraryzmu nie są jednak jednolite. Z jednej strony ta doktryna społeczna głosi potrzebę obrony interesów społeczności wiejskich, z drugiej zaś eksponuje specyficzny światopogląd odwołujący się do tradycyjnego sposobu życia wsi

Doktryna agrarystyczna powstała w 2 połowie XIX w. w Niemczech, a za twórcę terminu „agraryzm” uznawany jest Albert Schäffle. Rozkwit myśli agraryzmu przypada na lata 1893–1930 i uwzględnia okres wielkiego kryzysu społecznego lat trzydziestych. Powstały wówczas, również w Europie Środkowej i Wschodniej, liczne partie o charakterze agrarystycznym¹, z których niektóre pozostawały u władzy².

W Polsce międzywojennej koncepcje ustroju agrarnego reprezentował ruch ludowy³. Agraryzm traktowany był jako istotny komponent ludowej myśli politycznej⁴. Stanowił istotną przesłankę przebudowy ustroju społecznego⁵. Do idei agraryzmu nawiązywały m.in.: Związek Młodzieży Wiejskiej RP „Wici”⁶, Stronnictwo Ludowe „Roch”, Zjednoczenie Lewicy Samopomocy Chłopskiej „Samopomoc” oraz Niezależna Partia Chłopska⁷.

W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej idea agraryzmu była elementem dialogu w początkowej fazie ewolucji ustrojowej⁸. W czasach stalinowskich przegrała

¹ Zob. H. Brodowska, *Chłopskie ruchy agrarne w środkowo-wschodniej Europie XIX i na początku XX wieku*, „Kwartalnik Historyczny” 1970, nr 3, s. 705.

² Zob. E. Pioskowiak, *Agraryzm w teorii i praktyce – monopartyjne rządy Bułgarskiego Ludowego Związku Chłopskiego w latach 1920–1923*, „Z Problemów Współczesnej Myśli Politycznej” 1997, t. 1, s. 73.

³ Zob. A. Lech, *Agraryzm wiciowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1991, s. 34; A. Golec, *Ustrój agrarny w koncepcji programowej ruchu ludowego w latach trzydziestych*, „Wiś Współczesna” 1979, nr 12, s. 112; też: *Koncepcja ustroju agrarnego polskiego ruchu ludowego w latach 1931–1939*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 1982, nr 159, s. 65.

⁴ Zob. A. Zaleski, *Agraryzm: próba izolacji i syntezy ludowej myśli politycznej (tematy do rozważań dyskusyjnych)*, Warszawa 1933, s. 34

⁵ Zob. S. Miłkowski, *Agraryzm jako forma przebudowy ustroju społecznego*, Związek Młodzieży Wiejskiej Spółdzielni Oświatowej, Kraków 1934, s. 15.

⁶ Zob. A. Lech, *Idea pokoju i współpracy międzynarodowej w doktrynie „wiciowego agraryzmu”*, Biuletyn Centrum Badań nad Pokojem Uniwersytetu Łódzkiego, 1994, nr 1, s. 19.

⁷ Zob. J. Fajkowski, *Krótki zarys historii ruchu ludowego*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1971, s. 401.

⁸ Zob. W. Puliński, *Agraryzm ludowy wobec ustroju politycznego państwa, struktury agrarnej i uprzemysłowienia na przykładzie dorobku miesięcznika „Wiś i Państwo” w latach 1938–1939 i 1946–1947*, „Wiś i Państwo” 2001, z. 3, s. 113.

jednak z oficjalną ideologią⁹. Agraryzm traktowany był jako społeczno-gospodarczy program burżuazji wiejskiej¹⁰.

W III RP nastąpił powrót do idei agraryzmu¹¹. Do tej idei nawiązuje Polskie Stronnictwo Ludowe. Idea agraryzmu w powiązaniu z ideologią lewicy jest też eksponowana w programie Samoobrony Rzeczypospolitej Polskiej¹².

Agraryzm, w postaci również neoagraryzmu, jest obecny we współczesnym ruchu chłopskim w Europie¹³. Obecnie jednak punkt ciężkości przesuwa się na kwestię agrarną¹⁴. Analizuje się więc kwestię agrarną w polskiej myśli społeczno-ekonomicznej i politycznej¹⁵. Kwestia agrarna jest rozpatrywana w kontekście dylematów rozwoju rolnictwa we współczesnym świecie. Jednym z istotnych podmiotów, który podejmuje analizy w tym zakresie, jest Rada Europy.

3. Ogólna charakterystyka Rady Europy

Rada Europy (RE) powstała 5 maja 1949 r. Na mocy traktatu podpisanego w Londynie¹⁶ przyjęty został Statut Rady Europy, który stworzył podstawy prawne do działalności tej jednej z najstarszych i najważniejszych europejskich organizacji międzynarodowych. Zakres jej działania jest szeroki, a wyłączone z niego zostały jedynie sprawy obronności¹⁷. Szczególną wagę przywiązuje ta organizacja, mająca siedzibę w Strasburgu, do tworzenia i wdrażania w życie standardów dotyczących demokracji¹⁸, rządów prawa¹⁹ i ochrony praw człowie-

⁹ Zob. B. Fedyszak-Radziejewska, *Agraryzm – zapomniany świat norm i wartości*, „Więś i Rolnictwo” 2012, nr 2, s. 59

¹⁰ Zob. S. Ignar, *Agraryzm: społeczno-gospodarczy program wiejskiej burżuazji*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1956, s. 21.

¹¹ Zob. R. Budzinowski, *Profesor Andrzej Stelmachowski jako agrarysta*, [w:] *Rola prawa w procesie gospodarowania ziemią w Polsce*, red. S. Prutis, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. 9, s. 101.

¹² Zob. M. Piskorski, *Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej – między lewicą a agraryzmem* [w:] *Partie i ugrupowania parlamentarne III RP*, red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Duet, Toruń 2006, s. 158

¹³ Zob. E. Olszewski, *Agraryzm – neoagraryzm. Współczesny ruch chłopski w Europie* [w:] *Myśl i polityka. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jackowi Marii Majchrowskiemu*, t. 2, red. B. Szlachta, AFM, Kraków 2011, s. 125

¹⁴ Por. *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*, red. B. Klepacki, SGGW, Warszawa 2006.

¹⁵ Zob. B. Strużek, *Kwestia agrarna w polskiej myśli społecznej i politycznej*, „Więś Współczesna” 1982, nr 8, s. 27.

¹⁶ Statut Rady Europy, Londyn, 5 maja 1949 r., CETS nr 1. Tekst polski: Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565. Zob. *Wybór konwencji Rady Europy*, Warszawa 1999, s. 13.

¹⁷ Zob. B. Wassenberg, *History of the Council of Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2013, s. 9.

¹⁸ Zob. L. Pratchett, V. Lowndes, *Developing Democracy in Europe: an Analytical Summary of the Council of Europe*, Strasbourg 2004, s. 99. Por. *Democracy on the Precipice: Council of Europe Democracy Debates 2011–2012*, Strasbourg 2012.

¹⁹ Zob. B. Liżewski, *Application of Law in the Legal Order of the Council of Europe*, „Studia Iuridicum Lubliniensis” 2015, t. 24, nr 2, s. 73.

ka²⁰. Określana bywa w związku z tym „organizacją wartości”²¹. System wartości nie jest jednak zawężony tylko do tych zagadnień. RE podejmuje bowiem analizy w wielu obszarach europejskiego życia społecznego i gospodarczego, a dotyczy to również obszaru rolnictwa i środowiska wiejskiego.

„Perłą w koronie” jej systemu konwencyjnego określana bywa EKPCz²², otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r. (weszła w życie 3 września 1953 r.)²³, na straży której stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz). Orzecznictwo tego organu jest istotnym mechanizmem konkretyzacji i rozwoju standardów demokratycznych: kreujący obraz „Nowej Europy”²⁴. Ważną rolę w promowaniu praw człowieka i czuwaniu nad ich realizacją w państwach członkowskich odgrywa Komisarz Praw Człowieka RE²⁵.

RE jest organizacją współpracy międzyrządowej²⁶. Członkami RE są państwa (obecnie – według stanu na 15 września 2016 r. – jest ich 47; nie należą tylko Białoruś, niespełniająca progowych kryteriów członkostwa, a także Kosovo, które nie uzyskało pełnego uznania międzynarodowego; ze względu na swą specyfikę, członkiem nie jest też Stolica Apostolska, ale od 1970 r. ma status obserwatora), a głównym organem decyzyjnym jest Komitet Ministrów, w skład którego wchodzi ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich (na co dzień zastępują ich stali przedstawiciele państw przy RE, tworzący Komitet Delegatów Ministrów)²⁷. Rozbudowany jest system organów pomocniczych, głównie o charakterze komitetów zarządzających (*steering committees*), gdzie specjaliści z danych dziedzin, wydelegowani przez rządy, przygotowują projekty dokumentów Komitetu Ministrów: konwencji i zaleceń.

²⁰ Zob. J. Petaux, *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme: l'action du Conseil de l'Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2009, s. 45; C.M. Dogott, *A More Democratic World. The Role of the Council of Europe*, Eurolimes 2012, nr 13, s. 211. Por. *Definition and Development of Human Rights and Popular Sovereignty in Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2011.

²¹ Zob. J. Jaskiernia, *Rada Europy jako „organizacja wartości”* [w:] *Wyjaśnianie polityki*, red. J. Błuszkowski, J. Zalesny, „Studia Politologiczne”, vol. 17, Warszawa 2010, s. 178.

²² Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Treaties, CETS nr 005. Polski tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 oraz Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962.

²³ Zob. M. Bond, *The Council of Europe and Human Rights: an Introduction to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 2010, s. 34; H. Machińska, *Ekologiczna perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 1, *Teoria i filozofia prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 612.

²⁴ Zob. J.A. Sweeney, *The European Court of Human Rights in the Post-Cold War Era: Universality in Transition*, Abington 2012, s. 43.

²⁵ Zob. J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – dorobek i perspektywy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” 2008, nr 11, s. 214. Por. T. Hammerberg, *Human Rights in Europe: No Grounds for Complacency*, Strasbourg 2011, s. 314.

²⁶ Zob. K. Brummer, *Enhancing Intergovernmentalism: the Council of Europe and Human Rights*, *The International Journal of Human Rights* 2010, nr 2, s. 282. Por. J. Lovecy, *Framing Decisions in the Council of Europe: An Institutionalist Analysis*, w: *Decision Making within International Organizations*, red. B. Reinalda, B. Verbeek, London 2004.

²⁷ Zob. G. de Vel, *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Council of Europe, Strasbourg 1995, s. 15.

Cechą RE jest również znaczący wymiar parlamentarny, w postaci Zgromadzenia Parlamentarnego²⁸. Zasiadają w nim delegowani przez parlamenty narodowe parlamentarzyści, przy czym skład delegacji narodowej musi uwzględniać układ sił w parlamencie, a poddane jest to kontroli ze strony Zgromadzenia w ramach tzw. procedury zatwierdzania pełnomocnictw. Dzięki temu Zgromadzenie, choć nie pochodzi z wyborów, ma walor reprezentatywności w stosunku do europejskiej opinii publicznej i określane bywa „sumieniem Europy”.

Istotne znaczenie ma Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, skupiający w dwu izbach (Izba Władz Lokalnych, Izba Regionów) przedstawicieli środowisk samorządowych²⁹. Kongres spełnia funkcję opiniodawczą w stosunku do Komitetu Ministrów (przedkłada mu propozycje w sprawie rozwoju demokracji na szczeblu lokalnym regionalnym) i Zgromadzenia Parlamentarnego, a także promuje współpracę między władzami regionalnymi i lokalnymi³⁰.

Aparatem urzędniczym RE kieruje Sekretarz Generalny.

Najważniejszym dorobkiem RE są konwencje, a więc dokumenty o charakterze prawnie wiążącym. Powstało ich – wg stanu na 15 września 2016 r. – 217³¹, z tym że liczba ta obejmuje również modyfikacje konwencji i protokoły dodatkowe. System konwencyjny RE tworzy dzisiaj zasadniczy zręb europejskiej przestrzeni prawnej³² i ma istotne znaczenie w procesie unifikacji i zbliżania prawa europejskiego pojmowanego *sensu largo*. Konwencje RE stały się instrumentem dywergencji europejskiego standardu praw człowieka³³.

Cechą RE jest jednak to, że istotną rolę odgrywają w niej również instrumenty tzw. miękkiego prawa (*soft law*). Chodzi tu w szczególności o zalecenia Komitetu Ministrów adresowane do państw członkowskich. Choć formalnie one nie wiążą, to jednak Komitet Ministrów ma prawo zwrócić się do państw członkowskich o informację, „jaki bieg nadano zaleceniom” (art. 15 lit. b Statutu). Po instrumenty z obszaru „miękkiego prawa” sięga się z reguły wówczas, gdy europejska opinia publiczna, artykułowana w RE, niedojrzała jeszcze do uzgodnienia

²⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Centrum Informacji Rady Europy, Warszawa 2000, s. 57. Por. *The Parliamentary Assembly: Practice and Procedures*, 11th ed., Strasbourg 2013.

²⁹ Zob. M.A. Kamiński, *Rola Kongresu władz lokalnych i regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 35.

³⁰ Zob. *Statutory Resolution and Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, Strasbourg 2002, s. 1–2.

³¹ Search on States and International organizations, www.coe.int/pl/web/conventions/search-on-states/-/conventions/traty/country/PL (dostęp: 15.7.2016).

³² Zob. G. Buquicchio, P. Garonne, *Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venise* [w:] *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, red. B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold, The Hague-London 2000, s. 5.

³³ Zob. J. Menkes, A. Kociołek-Pęksa, *Konwencje Rady Europy instrumentem dywergencji tzw. europejskiego standardu praw człowieka* [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 1, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 523.

rozwiązania konwencyjnego³⁴. Całokształt standardów pozwala na postrzeganie RE w kategoriach „dobra wspólnego” społeczności europejskiej³⁵.

Standardy kreowane przez RE mają praktyczne znaczenie w przekształcaniu krajobrazu prawnego państw europejskich³⁶. Wiąże się to nie tylko z tym, że standardy traktatowe są prawnie wiążące i egzekwowane w ramach mechanizmów kontrolnych, ale też z tym, że wszystkie standardy, również te z obszaru „miękkiego prawa” stanowią punkt odniesienia w dwu kluczowych procedurach stosowanych przez RE: procedurze akcesyjnej i procedurze monitoringowej³⁷. RE stała się więc istotnym, międzynarodowym czynnikiem przemian, które się dokonały w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 r.³⁸, a zwłaszcza w państwach byłego Związku Radzieckiego³⁹.

4. Wyzwania i tendencje w obszarze kwestii agrarnej w świetle prac Rady Europy

4.1. Zrównoważony rozwój rolnictwa

RE istotne miejsce w swych analizach przywiązuje do zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Chodzi o to, by połączyć efektywność produkcji rolnej z poszanowaniem wymogów ekologicznych, a także z wieloaspektowym rozwojem środowiska wiejskiego⁴⁰. Podkreśla znaczenie równowagi ekologicznej w zakresie ochrony ziemi i zasobów wodnych, przeciwdziałanie zanieczyszczeniu środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego i krajobrazu wiejskiego, a także wartości

³⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Znaczenie standardów Rady Europy o charakterze „miękkiego prawa”* [w:] *Ius est ars boni et equi. Księga pamiątkowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, red. N. Szczęch, Legnica 2010, s. 536.

³⁵ Zob. J. Jaskiernia, *Elementy dobra wspólnego w systemie aksjologicznym Rady Europy* [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 114.

³⁶ Zob. A.K. Stah, *Russia's Path to Federalism and Democracy under the Influence of the Council of Europe*, „*L'Europe en Formation*” 2011, nr 1, s. 14; D. Hallinan, *Orthodox Pluralism: Contours of Freedom of Religion in the Russian Federation and Strasbourg Jurisprudence*, “*Review of Central and East European Law*” 2012, nr 2-3, s. 296.

³⁷ Zob. J. Jaskiernia: *Wpływ aksjologii Rady Europy w odniesieniu do demokratycznego parlamentaryzmu na przemiany ustrojowe w państwach Europy Środkowej i Wschodniej* [w:] *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2013, s. 121.

³⁸ Zob. D. Huber, *A Decade that Made History: the Council of Europe, 1989–1999*, Council of Europe, Strasbourg 1999, s. 78.

³⁹ Zob. J. Jaskiernia: *Влияние Совета Европы на системные изменения в государствах бывшего Советского Союза* [w:] *Проблемы конституционализма и его судебной зашщиты в государствах восточной Евropy*, red. J. Zaleśny, „*Studia Politologiczne*” 2014, nr 32, s. 31.

⁴⁰ Resolution 1140 (1997), *Food supply in the world*. Report of the Committee on Agriculture and Rural Development, rapporteur: Mr Alexander, Doc. 7943. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 7 November 1997.

krajobrazu⁴¹. Wspiera wysiłki podejmowane w tym zakresie przez Światową Organizację Rolnictwa (FAO), Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Światową Organizację Handlu (WTO) i Unię Europejską.

RE popiera wysiłki na rzecz wsparcia dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa w państwach rozwijających się, które cierpią z powodu niewystarczającej produkcji żywności⁴².

4.2. Promowanie upraw ekologicznych

Istotnym czynnikiem zrównoważonego rozwoju ma być promowanie upraw ekologicznych. RE podkreśla przy tym, że nie chodzi tu jedynie o produkcję rolną, ale też o ekologiczne zarządzanie środowiskiem na wszystkich szczeblach, włączając w to prace badawcze, a także działalność doradczą dla rolników⁴³.

4.3. Promowanie gospodarstwa rolnego o charakterze rodzinnym w miejsce „fabryk farmerskich”

Istotnym elementem postrzegania kwestii agrarnej przez RE jest podkreślenie znaczenia potrzeby rozwijania rodzinnych gospodarstw rolnych, które mogłyby zastąpić „fabryki farmerskie”⁴⁴.

4.4. Ograniczenie produkcji rolnej do rozmiarów popytu na żywność

RE opowiedziała się za zachęceniem rolników do ograniczenia produkcji rolnej do wielkości pokrywającej się z popytem, celem uniknięcia nadprodukcji żywności. Zaznaczyła jednak, że powinna temu towarzyszyć odpowiednia polityka państw w zakresie dotowania produkcji rolnej⁴⁵.

4.5. Wspieranie ekonomicznego zużycia energii w produkcji rolnej

RE przywiązuje dużą wagę do odpowiedniego zaopatrzenia wsi w energię niezbędną do produkcji rolnej. Zwróciła uwagę na fakt, że współczesne rolnictwo, ze względu na rozwój technologii produkcji żywności, coraz bardziej uzależnione jest od zwiększonych dostaw energii, wykorzystywanej m.in. w celu wykorzystania maszyn rolniczych czy uruchomienia szklarni. Czyni to

⁴¹ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (94) 6 of the Committee of Ministers to Member States for a Sustainable Development and Use of the Countryside with a Particular Focus on the Safeguarding of Wildlife and Landscapes (Adopted by the Committee of Ministers on 5 September 1994 at the 516th meeting of the Ministers, Deputies).

⁴² Recommendation 1351 (1997).

⁴³ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 911 (1989), *Necessary reform of European agricultural policies*. Assembly debate on 30 January 1989 (18th Sitting). Report of the Committee on Agriculture, Rapporteur: Mr Bösch; Opinion of the Social, Health and Family Affairs Committee, rapporteur: Mr De Vincente, doc. 5991. Text adopted by the Assembly on 30 January 1989 (18th Sitting), § 5.5.

⁴⁴ Res. 911 (1989), § 5.5.

⁴⁵ Res. 911 (1989), § 5.1.

produkcję rolną coraz bardziej uzależnioną od ropy naftowej i pochodzących z niej produktów, co stanowi szczególne wyzwanie, gdy wzrasta jej cena lub ograniczone są dostawy. W związku z tym RE zwraca uwagę, że utrzymywanie się takiej tendencji może nieść niebezpieczne konsekwencje dla produkcji rolniczej, zwłaszcza w przypadku zaistnienia kryzysu energetycznego. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabierają energooszczędne techniki produkcji rolnej, zwłaszcza w zakresie produkcji szklarniowej. RE wzywa tu do ekonomizacji zużycia energii, a także do zwiększenia wysiłku irygacyjnego jako środka zwiększenia produkcji bez wzrostu zapotrzebowania na energię. RE podkreśla też znaczenie zwiększenia w rolnictwie alternatywnych źródeł energii, takich jak: energia słoneczna, geotermalna, wiatrowa, a także używania ciepła płynącego z pobliskich elektrowni. Powinna być zwiększona informacja dla rolników o sposobach oszczędzania energii w produkcji rolnej. RE zwraca też uwagę na potrzebę podejmowania badań i międzynarodowej współpracy w kwestii tworzenia i upowszechniania technik energooszczędnych, mogących mieć zastosowanie w produkcji rolnej⁴⁶.

4.6. Zapewnienie korzystnych warunków długoterminowego inwestowania w rolnictwie z korzyścią dla przyszłych generacji

RE wskazuje, że zapewnienie długoterminowego, prawidłowego rozwoju rolnictwa, wymaga uruchomienia korzystnych warunków dla podejmowania długoterminowych inwestycji w rolnictwie. Ma to znaczenie dla pomyślności przyszłych generacji⁴⁷.

4.7. Promowanie polityki rolnej uwzględniającej specyfikę regionalną

Charakterystycznym rysem dla postrzegania przez RE kwestii agrarnej we współczesnej Europie jest dostrzeganie regionalnego wymiaru w produkcji rolnej. RE podjęła się np. analizy sytuacji rolnictwa w regionie Morza Śródziemnego. Analizowała wyzwania, jakie stoją przed rolnictwem w tym regionie, także to, jak specyfika środowiska w tym regionie powinna rzutować na kierunki polityki rolnej⁴⁸. Odnotowała m.in. nierównowagę, jaka utrzymuje się między Północą a Południem. RE zwróciła m.in. uwagę na niebezpieczne zjawiska rozwoju społecznego: z jednej strony następuje szybki rozwój urbanizacji i gospodarki związanej z morzem na terenach nadbrzeżnych, a z drugiej strony ma miejsce znaczący odpływ ludności z terenów wiejskich i towarzysząca temu presja demograficzna. Daje też o sobie znać nierównowaga w zakresie zapotrzebowania

⁴⁶ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 744 (1981), *Agriculture and energy*. Assembly debate on 28 January 1981 (23rd Sitting). Report of the Committee on Agriculture, doc. 4660. Text adopted by the Assembly on 28 January 1981 (23rd Sitting).

⁴⁷ Res. 911 (1989), § 5.11.

⁴⁸ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1331 (2003) on challenges for Mediterranean agriculture.

na żywność i uzależnienia od jej importu w poszczególnych krajach tego regionu. Problemem jest też zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, a także jakości produkcji żywnościowej. RE przedstawiła tu szereg zaleceń w kwestii tego, jak zapewnić harmonijny rozwój rolnictwa w tym regionie. Chodzi m.in. o zainicjowanie regionalnego programu rozwoju, dostosowanego do warunków przyrodniczych i charakterystyki środowiska. Jeden z postulatów dotyczy budowania opartego na solidarności partnerstwa między centrami turystycznymi a pozostałymi regionami. Inny z kolei postuluje większą synergii wysiłków małych producentów, usług transportowych i dystrybutorów⁴⁹.

4.8. Wsparcie dla kobiet wiejskich

Charakterystycznym rysem aktywności RE w kwestiach polityki rolnej jest jej zainteresowanie sytuacją kobiet zatrudnionych w rolnictwie i mieszkających na wsi. RE podkreśla, że kobiety są siłą motoryczną rozwoju obszarów wiejskich, zarówno w aspekcie kulturowym, jak i ekonomicznym. Nie tylko chronią one tradycję wiejską, ale także reprezentują istotną część siły roboczej zatrudnionej na wsi. W związku jednak z szeregiem niepokojących zjawisk w środowisku wiejskim (bezrobocie, słaby transport, brak właściwej edukacji i ochrony zdrowia, utrzymywanie się negatywnych stereotypów odnośnie roli kobiet), kobiety w środowisku wiejskim borykają się z szeregiem problemów. Dają o sobie znać konsekwencje uprzedzeń i braku zapewnienia równości płci w dostępie do ról zawodowych i społecznych kobiet. W konsekwencji pojawiła się tendencja do opuszczania przez kobiety wsi, zwłaszcza przez przedstawicielki młodej generacji. Przyczynia się do depopulacji obszarów wiejskich. RE odnotowała, że w szeregu państw Europy Środkowej i Wschodniej, które po 1989 r. uzyskały w niej członkostwo, brak jest wystarczających zabezpieczeń ustawowych, które chroniłyby prawa kobiet i przeciwdziałały dyskryminacji. Istotnym wyzwaniem staje się też zapewnienie zatrudnienia kobiet. RE przedstawiła w związku z tym szereg zaleceń, które mogłyby poprawić sytuację kobiet. Chodzi zwłaszcza o wprowadzenie instrumentów ustawowych, które dawałyby szansę na prowadzenie polityki równego zatrudnienia. Chodzi też o zapewnienie podstaw prawnych, które umożliwiłyby promocję kobiet i zapewniły większy udział kobiet w życiu publicznym na szczeblu lokalnym i regionalnym. Rola kobiet powinna wzrosnąć w procesach decyzyjnych przesądzających o rozwoju środowiska lokalnego, zarówno dotyczy to władz samorządowych, jak i organizacji zawodowych rolników. Władze państwowe powinny zapewnić skuteczny system monitorowania polityki antydyskryminacyjnej na obszarach wiejskich. Chodzi o monitoring w obszarze wymiaru sprawiedliwości, polityki antydyskry-

⁴⁹ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1556 (2007), *Euro-Mediterranean agricultural and rural policy*. Assembly debate on 25 June 2007 (20th Sitting). Rep[ort of the Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, rapporteur: Mr Schmied, doc. 1301. Text adopted by the Assembly on 25 June 2007 (20th Sitting).

minacyjnej, zatrudnienia, prawa pracy i prawa karnego, by skutecznie wdrażać zasady państwa prawa. Potrzebne są długoterminowe akcje informacyjne, by uświadomić kobietom ich prawa. RE zaleca tworzenie forów wymiany doświadczeń w zakresie dobrych praktyk dotyczących promowania kobiet w życiu społecznym środowiska wiejskiego. Potrzebne jest również usprawnienie kanałów informacyjnych między kobietami i ich organizacjami a instytucjami rządowymi, gdzie pomocne mogą się okazać organizacje zawodowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także środki masowego przekazu informacji. RE zwróciła się do państw członkowskich o prowadzenie statystyk dotyczących kobiet w środowisku wiejskim, po to by lepiej rozpoznać ich sytuację materialną i społeczną i w oparciu o to kreować bardziej adekwatną politykę. Powinno się też analizować przyczyny z powodu których kobiety opuszczają środowisko wiejskie. Powinno się przygotowywać analizy pokazujące zasięg ubóstwa i społecznego wykluczenia w obszarach wiejskich, uwzględniającego czynnik płciowy po to, by tworzyły one podstawę do podejmowania bardziej racjonalnej polityki. RE zaleciła tworzenie krajowych centrów monitorowania sytuacji w środowisku wiejskim po to, by zbierały informacje, a także monitorowały, jak realizowana jest polityka podejmowana przez rząd. Potrzebne jest kreowanie regionalnych strategii rozwoju, ukierunkowanych na stwarzanie szans kobietom w zakresie zatrudnienia i udziału w życiu społecznym, a także w zakresie zdobywania edukacji, ochrony zdrowia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych. RE zwróciła się do Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej by uwzględniły te obserwacje w kreowaniu Wspólnej Polityki Rolnej, a także przy tworzeniu programów polityki strukturalnej⁵⁰.

4.9. Wsparcie dla organizacji zawodowych rolników jako partnerów rządu w kwestii kreowania i wdrażania polityki rolnej

Bardzo istotną rolę przywiązuje RE do roli organizacji zawodowych rolników jako partnerów rządu w tworzeniu i wdrażaniu polityki w odniesieniu do rolnictwa. RE uważa, że pomyślny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich jest zależny od włączenia do rozwiązywania problemów całej społeczności wiejskiej, a zwłaszcza organizacji zawodowych rolników. RE zauważyła, że tam, gdzie są dobrze zorganizowane organizacje zawodowe rolników, skutecznie współpracujące z rządem, tam następuje szybszy rozwój produkcji żywnościowej zarówno w aspekcie ilościowym, jak i jakościowym, a także tworzone są warunki dla lepszego rozwijania gospodarki żywnościowej. RE uważa też, że efektywny dialog między rządem a organizacjami zawodowymi rolników sprzyja demokracji i jest

⁵⁰ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1806 (2011), *Rural women in Europe*. Assembly debate on 14 April 2011 (17th Sitting). Report of the Committee on Equal Opportunities for Women and Men, rapporteur: Ms Quaintanilla Barba, doc. 12460; Opinion of the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, rapporteur: Ms John-Calme, doc. 12532. Text adopted by the Assembly on 14 April 2011 (17th Sitting).

korzystny dla kreowania i realizacji prawidłowej polityki w rolnictwie. W tym kontekście RE odnotowała rozwój tego dialogu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które po 1989 r. weszły na drogę demokratycznego rozwoju i wyraziła nadzieję, że dialog ten będzie kontynuowany. W związku z tym RE zaleciła stworzenie, tam gdzie one dotychczas nie powstały, prawnych i administracyjnych ram, które umożliwią utworzenie organizacji zawodowych rolników i umożliwią im prowadzenie partnerskiego dialogu z rządem. Powinny one przybierać formę rolniczych związków zawodowych, izb rolniczych itp. Istotne jest też tworzenie instytucji finansowego wsparcia rolnictwa, w postaci banków spółdzielczych, kas pożyczkowych, instytucji kredytowych itp. RE zwróciła też uwagę na to, że trzeba stwarzać tym organizacjom warunki do profesjonalnego wykonywania funkcji reprezentanta interesów środowiska rolnego. Organizacje takie mogą bowiem odegrać istotną rolę w promowaniu rozwoju regionalnego, wspieraniu rozwoju infrastruktury społeczno-ekonomicznej, działaniu na rzecz zwiększenia zatrudnienia w rolnictwie i zahamowaniu odpływu młodzieży⁵¹.

5. Uwagi końcowe

W świetle przeprowadzonej analizy nie ulega wątpliwości, że kwestia agrarna i polityka wobec rolnictwa zajmuje istotne miejsce w systemie aksjologicznym Rady Europy. Zaangażowanie tej organizacji w rozwiązywanie problemów rozwoju rolnictwa europejskiego nie jest oczywiście tak intensywne, jak to ma miejsce w przypadku problemów rozwoju demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka, które mają znaczenie priorytetowe, tym niemniej widać, że i w obszarze rolnictwa i obszarów wiejskich RE próbuje reagować na wyzwania rozwoju europejskiego. W odniesieniu do rolnictwa bardzo charakterystyczna wydaje się obserwacja, że RE próbuje powiązać idealizm polityki europejskiej i realiami gospodarek narodowych⁵².

Bardzo istotne, w kontekście kwestii agrarnej, jest jednoznaczne opowiedzenie się RE za rozwojem rodzinnych gospodarstw rolnych. Co prawda RE nie idzie tak daleko, jak ideologia agraryzmu, w eksponowaniu roli chłopów, ale – dostrzegając rolę gospodarstw rodzinnych – nawiązuje do istotnego elementu tej ideologii.

Charakterystycznym elementem myślenia RE, zgodnie ze specyfiką tej organizacji międzynarodowej, jest położenie punktu ciężkości na funkcjonowanie demokracji – w tym wypadku w odniesieniu do środowiska wiejskiego. Nieprzypadkowo więc RE poświęciła dużo miejsca roli organizacji zawodowych

⁵¹ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1141 (1997), *Role of farmers' professional organisations as partners of governments in developing and implementing policies*. Report of the Committee on Agriculture and Rural Development, rapporteurs: Mr Figel and Mr Telgma. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 7 November 1997.

⁵² Zob. G. Noel, *Le Conseil de l'Europe et l'agriculture: idéalisme économique européen et réalisme économique national*, P. Lang, Berne 1999, s. 43.

rolników jako partnerów dialogu rządowego. RE jest konsekwentna w ekspozycji tezy, że bez partnerskiego dialogu rządu ze środowiskami wiejskimi, za pośrednictwem ich reprezentantów, nie osiągnie się oczekiwanego postępu w rozwoju wsi. Istotne jest przy tym ekspozycja przez RE potrzeby zrównoważonego rozwoju wsi, uwzględniającego promowanie ekologii i zorientowanie na mniej energochłonne rozwiązania.

Ważnym elementem w myśleniu RE jest też dostrzeżenie problemów kobiet w środowisku wiejskim. Choć RE odnosi się tu do konkretnego środowiska, to przecież jest oczywiste, że ma na uwadze uruchomienie wszystkich instrumentów, które powstały w jej systemie, zwłaszcza w zakresie zwalczania dyskryminacji kobiet oraz promowania ich roli w życiu społecznym wsi.

W analizie tej koncentrowałem się w szczególności na dokumentach RE dotyczących wsi i środowiska wiejskiego, to jednak rozważania te powinny być postrzegane w kontekście całokształtu dorobku Rady Europy – organizacji, która na kolejnych etapach rozwoju podejmuje coraz to nowe wyzwania rozwoju społeczno-ekonomicznego, z którymi przyszło się zmierzyć Europie.

Literatura

Pozycje zwarte

- de Vel G. *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Council of Europe, Strasbourg 1995.
- Fajkowski J., *Krótki zarys historii ruchu ludowego*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1971.
- Huber D., *A Decade that Made History: the Council of Europe, 1989-1999*, Council of Europe, Strasbourg 1999
- Ignar S., *Agraryzm: społeczno-gospodarczy program wiejskiej burżuazji*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1956.
- Jaskiernia J., *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Centrum Informacji Rady Europy, Warszawa 2000.
- Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*, red. B. Klepacki, SGGW, Warszawa 2006.
- Miłkowski S., *Agraryzm jako forma przebudowy ustroju społecznego*, Związek Młodzieży Wiejskiej Spółdzielni Oświatowej, Kraków 1934.
- Noel G., *Le Conseil de l'Europe et l'agriculture: idéalisme économique européen et réalisme économique national*, P. Lang, Berne 1999
- Strużek B., *Kwestia agrarna w polskiej myśli społecznej i politycznej*, „Wiś Współczesna” 1982, nr 8.
- Wassenberg B. *History of the Council of Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2013.
- Zaleski A., *Agraryzm: próba izolacji i syntezy ludowej myśli politycznej (tematy do rozważań dyskusyjnych)*, Warszawa 1933.

Studia i artykuły

- Brodowska H., *Chłopskie ruchy agrarne w środkowo-wschodniej Europie XIX i na początku XX wieku*, „Kwartalnik Historyczny” 1970, nr 3.
- Budzinowski R., *Profesor Andrzej Stelmachowski jako agrarysta*, [w:] *Rola prawa w procesie gospodarowania ziemią w Polsce*, red. S. Prutis, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. 9.
- Fedyszak-Radziejewska B., *Agraryzm – zapomniany świat norm i wartości*, „Wies i Rolnictwo” 2012, nr 2
- Lech A., *Agraryzm wiciowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1991, s. 34; A. Golec, *Ustrój agrarny w koncepcji programowej ruchu ludowego w latach trzydziestych*, „Wies Współczesna” 1979, nr 12.
- Lech A., *Idea pokoju i współpracy międzynarodowej w doktrynie „wiciowego agraryzmu”*, Biuletyn Centrum Badań nad Pokojem Uniwersytetu Łódzkiego, 1994, nr 1
- Lech A., *Koncepcja ustroju agrarnego polskiego ruchu ludowego w latach 1931–1939*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, 1982, nr 159.
- Pioskowik E., *Agraryzm w teorii i praktyce – monopartyjne rządy Bułgarskiego Ludowego Związku Chłopskiego w latach 1920–1923*, „Z Problemów Współczesnej Myśli Politycznej” 1997, t. 1.
- Piskorski M., *Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej – między lewicą a agraryzmem* [w:] *Partie i ugrupowania parlamentarne III RP*, red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Duet, Toruń 2006
- Puliński W., *Agraryzm ludowy wobec ustroju politycznego państwa, struktury agrarnej i uprzemysłowienia na przykładzie dorobku miesięcznika „Wies i Państwo” w latach 1938–1939 i 1946–1947*, „Wies i Państwo” 2001, z. 3.

Dokumenty

- Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (94) 6 of the Committee of Ministers to Member States for a Sustainable Development and Use of the Countryside with a Particular Focus on the Safeguarding of Wildlife and Landscapes (Adopted by the Committee of Ministers on 5 September 1994 at the 516th meeting of the Ministers, Deputies).
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1140 (1997), *Food supply in the world*. Report of the Committee on Agriculture and Rural Development, rapporteur: Mr Alexander, Doc. 7943. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 7 November 1997.
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1141 (1997), *Role of farmers' professional organisations as partners of governments in developing and implementing policies*. Report of the Committee on Agriculture and Rural Development, rapporteurs: Mr Figel and Mr Telgma. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 7 November 1997.
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 911 (1989), *Necessary reform of European agricultural policies*. Assembly debate on 30 January 1989 (18th Sitting). Report of the Committee on Agriculture, Rapporteur: Mr Bösch; Opinion of the Social, Health and Family Affairs Committee, rapporteur: Mr De Vincente, doc. 5991. Text adopted by the Assembly on 30 January 1989 (18th Sitting).

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 744 (1981), *Agriculture and energy*. Assembly debate on 28 January 1981 (23rd Sitting). Report of the Committee on Agriculture, doc. 4660. Text adopted by the Assembly on 28 January 1981 (23rd Sitting).

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1331 (2003) on challenges for Mediterranean agriculture.

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1806 (2011), *Rural women in Europe*. Assembly debate on 14 April 2011 (17th Sitting). Report of the Committee on Equal Opportunities for Women and Men, rapporteur: Ms Quintanilla Barba, doc. 12460; Opinion of the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, rapporteur: Ms John-Calme, doc. 12532. Text adopted by the Assembly on 14 April 2011 (17th Sitting).

Streszczenie

Autor poddał analizie kwestię agrarną. Kwestia agrarna jest zjawiskiem związanym z ideologią ugrupowań politycznych. Zagadnienie to może być jednak analizowane w kontekście działalności organizacji międzynarodowych. Jedną z nich jest Rada Europy (RE). Organizacja ta specjalizuje się w wspieraniu demokracji, praworządności i praw człowieka. Oferuje ona jednak swe przemyślenia dotyczące rolnictwa i środowiska wiejskiego. RE popiera rodzinne gospodarstwa rolne. Popiera też trwałą i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, uwzględniający uwarunkowania ekologiczne. Podkreśla ona znaczenie organizacji zawodowych rolników i znaczenie ich konstruktywnego dialogu z rządem. RE przywiązuje szczególną wagę do poprawy sytuacji kobiet wiejskich i promuje antydyskryminacyjne mechanizmy.

Słowa kluczowe:

kwestia agrarna, Rada Europy, rozwój obszarów wiejskich, rolnictwo

Abstract

Agrarian Issue in the Light of Works of the Council of Europe

The author analyzes the agrarian issue. Agrarian issue is the phenomenon especially connected with political parties ideologies. However, that issue might be analyzed in the context of the activity of international organizations. One of them is Council of Europe (CoE). This organization is specialized in democracy, rule of law and protection of human rights. It also offered several findings dealing with agriculture and rural development. CoE supports traditional, family-type agriculture. It promotes sustainable and balanced development of rural areas, including ecological determinants. It stresses importance of farmers professional organizations and their constructive dialog with authorities. CoE is especially committed to the improvement of the situation of women in rural areas and promotes anti-discrimination policy.

Key words:

agrarian issue, Council of Europe, rural development, agriculture

Prof. dr hab. Jacek Jagielski

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich (kilka refleksji)

Uwaga wstępna

Od dłuższego już czasu w strukturach aparatu państwowego znajdują się m.in. podmioty występujące pod nazwą agencji, które pomimo wspólnej nazwy nie tworzą jednak kategorii jednolitej. Sam zresztą termin: agencja jest wieloznaczny i może obejmować różne treści¹. Nas co prawda interesują agencje postrzegane w kontekście prawnym, ale i na tym jurydycznym gruncie o agencjach można mówić w różnym znaczeniu. Na płaszczyźnie prawa prywatnego pojęcie „agencja” wiąże się z instytucją umowy cywilnej i oznacza jeden z jej rodzajów (umowę agencyjną) normowany przepisami Kodeksu Cywilnego (art. 758–764).

Z kolei w sferze publicznoprawnej pojęcie agencji ma przede wszystkim sens organizacyjny i służy do oznaczania (nazywania) określonych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład szeroko rozumianego systemu administracji publicznej. Jednostki te (podmioty zawierające w nazwach słowo: agencja) – to właśnie wspomniana wcześniej zbiorcza (aczkolwiek zróżnicowana) kategoria agencji, dodajmy – rządowych², będących formą (i sposobem) realizacji zadań

¹ W słowniku języka polskiego 1978 można wyczytać, że „agencja” – to przedstawicielstwo jakiejś instytucji, przedsiębiorstwa, urzędu – rządziej placówką samodzielną. W grę wchodzić tu mogą np. agencja handlowa, agencja pocztowa, telegraficzna, prasowa, filmowa, konsularna, a więc jednostki, które mogą znacznie różnić się między sobą.

² W piśmiennictwie agencje te dookreślane są w inny jeszcze sposób, jak np. jako agencje administracyjne, agencje państwowe, rządowe agencje gospodarcze (por. P. Wajda, A. Wiktorowska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 6,

publicznych. Wśród tak postrzeganych agencji mamy dziś do czynienia z trzema agencjami, wyprofilowanymi, gdy chodzi o zadania i funkcje na problematykę gospodarki rolnej oraz polityki państwa w sferze rolnictwa i wobec terenów wiejskich. Tymi agencjami (umownie nazywając: rolnymi) są: Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także Agencja Nieruchomości Rolnych. W odniesieniu przede wszystkim do tychże właśnie „agencji rolnych” chciałbym przedstawić parę refleksji w ramach niniejszego pracowania.

Położenie prawne agencji rządowych – ogólna charakterystyka

1. Na początek warto jednak zatrzymać się nieco nad ogólnym obrazem pozycji prawnej agencji rządowych, ich miejsca w strukturach władzy publicznej oraz roli i znaczenia w realizacji zadań publicznych. Agencje jako prawno-organizacyjna forma realizacji określonych zadań publicznych znajdują zastosowanie w aparacie administracyjnym wielu państw, lokując się w ramach struktur pozaministerialnych³. Najbardziej charakterystyczne są tu agencje amerykańskie mające długą tradycję i stanowiące trwałą komponent ustroju państwowego⁴. Agencje te ustanawiane są często i w różnych obszarach spraw, np. w zakresie ograniczania praktyk monopolistycznych, ochrony środowiska naturalnego, rozwiązywania problemów społecznych, obrony praw konsumenckich, a także regulowania określonych dziedzin (np. funkcjonowania biznesu)⁵. Wśród tych agencji wyróżnia się dwa główne rodzaje: agencje o charakterze urzędów centralnych, kierowanych jednoosobowo i wykonujących zadania typowo administracyjne oraz niezależne agencje regulacyjne (powołane np. do udzielania koncesji czy ustanawiania taryf)⁶. Rozwiązania amerykańskie w zakresie agencji

s. 401; D. Pelc, *Agencje państwowe jako organy administracji publicznej* [w:] *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym*, red. K. Nowacki, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, Nr 2/69, Prawo CCLXVII, Wrocław 1999, s. 42; J. Niczyporuk, *Rządowe agencje gospodarcze* [w:] *Administracja I prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 340. M.zd. w proponowanej terminologii pojęcie: agencje rządowe jest najszerze i chyba najbardziej przydatne gdyż pozwala objąć kategorią agencji podmioty o różnym profilu zadań i funkcji, zarówno gospodarczym, jak i administracyjnym. A ponadto wszystkie agencje są rządowe i dlatego, że za wykonanie zadań publicznych im przypisanych w „ostatniej instancji” odpowiada rząd (np. za utrzymanie równowagi na rynkach rolnych, za politykę gospodarowania zasobami ziemi rolnej, za ustalenie kierunków finansowania różnych przedsięwzięć w stosunku do terenów wiejskich itd.).

³ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 154 i nast.

⁴ Pierwsze agencje do spraw importu towarów oraz do spraw rent dla inwalidów wojennych powołano do życia już w 1789 r. – por. szerzej R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Kraków 1998, s. 72.

⁵ Por. R. Tokarczyk, *Amerykańskie władze lokalne i agencje administracyjne*, „Samorząd Terytorialny” nr 10/1996, s. 51.

⁶ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, op. cit., s. 154, P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje administracyjne*, [w:] *System ...*, op. cit., s. 402.

rządowych uchodzą za modelowe i tworzą punkt odniesienia dla tworzenia tego typu instytucji w innych państwach. Wzorce agencji amerykańskich wykorzystywane są np. w Japonii, odwołują się do nich konstrukcje niezależnych władz administracyjnych we Francji, mają one też wpływ na organizację pozaministerialnego sektora aparatu państwowego w Wielkiej Brytanii, będącego też źródłem inspiracji dla tworzenia agencji w Polsce.

Podmioty organizacyjne określane mianem agencji pojawiły się w naszym kraju w szerszym zakresie wraz z rozpoczęciem przebudowy polityczno-ustrojowej państwa po 1989 r., co – jak podnosi się w piśmiennictwie – wiązało się z poszukiwaniem form organizacyjnych administracji adekwatnych do zmieniających się zadań i warunków ich realizacji, będących w dużej mierze efektem właśnie przemian ustrojowych⁷. Obecnie mamy do czynienia z istnieniem i funkcjonowaniem parunastu podmiotów typu agencji, do których oprócz wyżej wspomnianych agencji „rolniczych” należą: Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Polska Agencja Prasowa S.A., Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Polska Agencja Kosmiczna, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Państwowa Agencja Atomistyki, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. w Warszawie, Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.⁸

2. Jak już wspomniano wcześniej, wyodrębniona kategoria agencji (rządowych) nie jest jednolita, zwłaszcza gdy chodzi o charakter prawny poszczególnych agencji, jak i ich zadania i funkcje. Już na podstawie ich wyliczenia można zorientować się, że agencje te od strony przedmiotu ich aktywności są jednostkami zróżnicowanymi, operującymi w dziedzinach spraw które trudno ułożyć wg. jakiegoś wspólnego kryterium. Podobnie rzecz ma się z innymi aspektami charakterystyki prawnej tych podmiotów.

Bodajże najbardziej charakterystycznym łącznikiem agencji, choć też występującym nie w pełni, jest podstawa prawna ich ustanawiania. Otóż agencje rządowe w zdecydowanej większości opierają swój byt prawny bezpośrednio na

⁷ Por. B. Popowska, *Agencje – nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 207 i nast.; J. Niczyporuk, *Agencje rządowe*, op. cit., s. 163 i nast.; P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje administracyjne*, [w:] *System*, op. cit., s. 399. Można nadmienić, że „rozkwit” agencji po 1989 r. nie oznacza, iż wcześniej agencje w ogóle nie znajdowały zastosowania. Warto przypomnieć, że w latach 80-tych ubiegłego stulecia ustanowione zostały takie agencje, jak Polska Agencja Prasowa oraz Państwowa Agencja Atomistyki (por. odpowiednio ustawy: z 28 lipca 1983 o Polskiej Agencji Prasowej, Dz.U. nr 44, poz. 22, z 10 kwietnia 1986 Prawo atomowe, Dz.U. nr 12, poz. 70).

⁸ Przywoływane ewentualnie dalej przy zastosowaniu skrótów nazewniczych w postaci pierwszych liter wyrazów tworzących nazwy tych agencji, np. A.M.W., A.O.T.MiT, P.A.R.P.A., A.B.W., itd.

ustawach (z wyłączeniem agencji o charakterze jednoosobowych spółek Skarbu Państwa)⁹; w drodze ustawowej dokonywane jest zarówno powoływanie do życia konkretnych agencji, jak również określanie ich statusu prawnego oraz sfery zadań i kompetencji.

Uzupełnieniem ustawowych podstaw agencji są unormowania przepisów wykonawczych, a także statuty przewidziane w przypadkach większości agencji jako rozwiązania prawne w przedmiocie szczegółowej organizacji, trybu działania, a czasami także sfery zadań i kompetencji tych podmiotów.

Umocowane na wspomnianych ustawowych, wykonawczych i statutowych podstawach prawnych agencje tworzą kategorię prawno-organizacyjną (podmiotową) wewnątrz – co już było sygnalizowane – zróżnicowaną; w jej ramach można wyróżnić z punktu widzenia charakteru prawnego agencji trzy ich rodzaje. Pierwszy – to agencje, których kierownicy mają wyraźnie ustaloną pozycję prawną centralnych organów administracji rządowej, same zaś agencje ujęte są jako jednostki organizacyjne i stanowią aparat pracy tych organów (są urzędami administracyjnymi)¹⁰. Drugi rodzaj agencji tworzą podmioty o charakterze spółek prawa handlowego, jak np. PAP S.A., PAI i IZ S.A., ARP S.A., z których pierwsza ma swoje umocowanie w ustawie¹¹, dwie pozostałe funkcjonują na podstawie statutów.

Trzecia wreszcie, najliczniejsza grupa agencji obejmuje agencje, których status prawny definiowany jest w przepisach w ten sposób, że są to państwowe osoby prawne (np. ARR, ANR, ARiMR), czasami też jako państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną (np. AOTMiT), a niekiedy – określane mianem agencji wykonawczych (np. AMW, ARW, PAS)¹². Generalnie można stwierdzić, iż trzon agencji rządowych stanowią podmioty, którym prawo wyznacza (choć przy pomocy zróżnicowanej stylistyki legislacyjnej) status państwowych jednostek organizacyjnych.

3. Jak widać z powyższego rozróżnienia charakteru prawnego podmiotów obejmowanych kategorią agencji, pojęcie agencji w ogólnym (szerokim) zastosowaniu nie oznacza odrębnego, swoistego rodzaju podmiotu administrującego (z jakim mamy do czynienia w przypadku np. kategorii organu administracyjnego czy zakładu administracyjnego). Na tym tle należy jednak zauważyć, że

⁹ Które kreowane są z uwzględnieniem przepisów prawa dotyczącego spółek i dla których podstawową regulacją dotyczącą organizacji i działania są statuty.

¹⁰ Jak np. w przypadku Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, których status ustawa określa jako: „urzędy administracji rządowej” – por. art. 3 ust. 1 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tj. Dz.U. 2015, poz. 1929, ze zm.). Podobnie usytuowana jest też Państwowa Agencja Atomistyki – por. art. 112 ust. ustawy z 29 listopada 2000 Prawo atomowe (tj. Dz.U. 2014 poz 1512 ze zm.).

¹¹ Por. art. 3 ust. 1 ustawy z 31 lipca 1997 o Polskiej Agencji Prasowej (Dz.U. 1997, nr. 107, poz. 687 ze zm.).

¹² Normatywnie ujmowane jako „państwowe osoby prawne, tworzone na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa” – por. art. 18 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

trzon całej grupy agencji tworzą państwowe jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną. Te właśnie podmioty można potraktować jako agencje w znaczeniu węższym, nawiązującym równocześnie do pytania o to, czy można tymże agencjom przypisać „własną tożsamość” jako nowemu samoistnemu typowi prawno-organizacyjnego podmiotu administrującego. Innymi słowy chodzi o to, czy w odniesieniu do agencji określanych jako państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną można stwierdzić, iż mamy do czynienia z ukształtowanym osobnym, swoistym rodzajem (typem) podmiotu administracyjnego. Wypowiadając się swego czasu w tak postawionej kwestii udzieliłem odpowiedzi kierunkowo pozytywnej¹³. Z dzisiejszej perspektywy mogę potwierdzić tę swoją ocenę: w obowiązującym porządku normatywnym agencje ujmowane jako państwowe jednostki posiadające osobowość prawną rysują się jako swoista odrębna od innych kategoria podmiotów administrujących, aczkolwiek można dyskutować, czy prawny model agencji jest już do końca wykrystalizowany normatywnie i teoretycznie. W moim przekonaniu teza o „własnej tożsamości” agencji, o których tu mowa, znajduje potwierdzenie w dotyczących ich rozwiązaniach organizacyjnych, finansowych, jak i w sferze ich zadań i kompetencji. Nie wchodząc bliżej w rozważania wspomnianych aspektów¹⁴, można powiedzieć, że agencje w ścisłym znaczeniu – to instytucje ustrojowe aparatu administracyjnego, tworzone w drodze ustawowej jako bezosobowo ujmowane państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną bądź jako państwowe osoby prawne, podporządkowane z reguły ministrom działowym i działające poprzez stosowne organy w ramach wyznaczonych przez prawo struktur wewnętrznych (zasadniczym organem jest tu prezes agencji, a ponadto – rada nadzorcza agencji, tudzież rada agencji jako organ opiniodawczy i doradczy prezesa agencji).

Agencje „osadzone” są na publicznych środkach materialnych i finansowych, przy zapewnionych możliwościach zasilania finansowego (określonych w przepisach prawnych). Swą działalność prowadzoną na zasadzie samodzielności finansowej, agencje realizują różne (w tym szerokim zakresie – także gospodarcze) zadania publiczne, za które w ostatecznym rozrachunku odpowiada państwo. Znamiennej cechą tych zadań, jak i przewidzianych dla ich wykonywania prawnych form działania jest również i to, że przeplatają się w nich elementy cywilistyczne i administracyjne. Pomimo tego zróżnicowanego charakteru zadań i funkcji, agencje o których mowa są podmiotami publicznoprawnymi,

¹³ Wskazywałem mianowicie, że choć może nawet trudno o przesądzenie tezy o agencjach w wąskim sensie jako o nowym samoistnym typie podmiotu administrującego, to jednak można je traktować jako punkt wyjścia dla kształtowania się „własnej tożsamości” kategorii agencji – por. J. Jagielski, *Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej* [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. Hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 69 i nast.

¹⁴ Szerzej na ten temat por. moją wypowiedź [w:] J. Jagielski, *Status prawny agencji...*, op. cit., s. 69 i nast.

wkomponowanymi w struktury centralnej administracji rządowej o czym świadczy zarówno ich usytuowanie organizacyjne (podporządkowanie bądź poddanie nadzorowi któremuś z organów naczelnych, z zasady ministrowi działowemu) jak i zaangażowanie agencji do wykonywania zadań i administrowania w zakresie problemów mieszczących się w kierunkach działalności rządu.

Pozycja i rola rządowych agencji rolnych

1. Jak już było wzmiankowane, w pejzażu agencji rządowych dają się wyróżnić z punktu widzenia przedmiotu zadań i funkcji tzw. agencje rolne, tj. ARR; ARiMR oraz ANR¹⁵. Pierwsze dwie z tych agencji operują wyraźnie w obszarze problematyki rolnictwa i polityki rolnej, trzecia z nich natomiast skoncentrowana jest na zarządzaniu i administrowaniu zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne. Wszystkie te agencje rolne – podobnie zresztą jak i cały szereg innych agencji rządowych – wyrosły z gruntu poszukiwań nowych rozwiązań prawnoorganizacyjnych służących realizacji zadań, które wynikły w sferze gospodarki i zarządzania majątkiem narodowym wraz z przemianami gospodarczymi zapoczątkowanymi po 1989 r, a zmierzającymi do przestawienia dotychczasowego systemu państwowego, scentralizowanego zarządzania gospodarką na tory gospodarki rynkowej. Przebudowa systemu gospodarczego w dużym stopniu dotykała gospodarki rolnej i żywnościowej w obszarze której pojawiły się istotne problemy, jak zwłaszcza zapewnienie realizacji interwencyjnej polityki państwa zapewniającej stabilizację rynku produktów rolnych oraz ochronę producentów rolnych, ustabilizowanie sytuacji na rynku kredytowym w rolnictwie, modernizacja gospodarstw rolnych i rozwój infrastruktury techniczno-produkcyjnej na wsi, wsparcie finansowania działań w zakresie modernizacji rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego itd.¹⁶. Bardzo ważną kwestią było też znalezienie najlepszej formuły do zarządzania i administrowania nieruchomościami rolnymi, które w okresie P.R.L. znajdowały się we władaniu likwidowanych państwowych gospodarstw rolnych. Wreszcie wraz z akcesją Polski do Unii Europejskiej wielkim wyzwaniem stało się zapewnienie

¹⁵ Ustanowione i działające przede wszystkim na podstawie odpowiednio: ustawy z 11 marca 2004 o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (tj. Dz.U. 2016, poz. 401, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 grudnia 2011 w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz.U. 2011.262.1567); ustawa z 9 maja 2008 o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (tj. Dz.U. 2014, poz. 1438), rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 czerwca 2009 w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. 2015, poz. 877 ze zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z 27 stycznia 2015 w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. 2015.1044 ze zm.), rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 grudnia 2011 w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych, Dz.U. 2011, nr 262, poz. 1567 ze zm.

¹⁶ Por. szerzej na ten temat m.in. M. Szewczak, *Administracyjnoprawne aspekty realizacji wspólnej polityki rolnej w Polsce*, Lublin 2008, ss. 110–112, s. 173–176.

odpowiednich (po części wymuszanych zresztą przez U.E.) mechanizmów organizacyjno-funkcjonalnych służących skutecznemu włączeniu się przez Polskę we Wspólną Politykę Rolną.

W kontekście wspomnianej, złożonej sfery problemów i zadań poszukiwania adekwatnych rozwiązań prawnoorganizacyjnych poszły w kierunku zastosowania właśnie formy agencji rządowych. M.zd. był to wybór trafny, potwierdzony dotychczasowym funkcjonowaniem tej postaci podmiotu administrującego. Alternatywą ustrojową realizowania zadań, o których mowa było i jest powierzenie ich przede wszystkim organom administracji rządowej, w zasadzie szczebla centralnego (czyli na poziomie co najmniej ministerialnym), co stanowi formułę niewątpliwie gorszą, bardziej skomplikowaną, w wielu sytuacjach (np. przy ewentualnych zakupach interwencyjnych zboża z zagranicy) niepotrzebnie angażującą najwyższe organy administracji państwowej w działania komercyjne. Agencje na tym tle są instytucjami zdecydowanie bardziej elastycznymi, które dzięki swej podmiotowości prawnej (i w ślad za tym – samodzielności w obrocie cywilnym) i samodzielności (jeśli nawet nie jest ona bezwzględna) finansowej mogą szerzej i efektywniej być wykonawcami zadań natury gospodarczej. Z drugiej zaś strony agencje czy ich organy wewnętrzne, wyposażone w stosowne kompetencje mogą być realizatorami również funkcji administracyjnych, w tym także w sferze prawnoadministracyjnej reglamentacji (zakazy, nakazy), regulacji (pozwolenia, certyfikaty itp.), kontroli oraz nadzoru.

Nie wchodząc oczywiście w szczegółowe kwestie odnoszące się do spraw organizacyjnych, jak i sfery zadań i kompetencji agencji rolnych należy podkreślić, że stanowią one dobrą formułę ustrojową do wykonywania aktualnych zadań z dziedziny rolnictwa, gospodarki rolnej i polityki wobec terenów wiejskich.

2. Od strony usytuowania prawnego, w tym rozwiązań organizacyjnych, agencje rolne mieszczą się w zarysowanym wyżej schemacie agencji rządowej. Powołane zostały w drodze ustaw które normują podstawowe elementy ich statusu prawnego, a następnie doregulowane poprzez nadanie statutów. Agencje są określone jako państwowe osoby prawne, mają samodzielność finansową i występują we własnym imieniu i na własny rachunek. Z punktu widzenia miejsca w aparacie państwowym agencje rolne postrzegać trzeba jako elementy systemu centralnej administracji rządowej: każda z nich powiązana jest organizacyjnie z organem naczelnym, tj. ministrem. Przy tym ta więź ujęta jest normatywnie w formule nadzoru (a nie podległości czy podporządkowania) co świadczyć może o dążeniu do zapewnienia agencjom większej samodzielności. Równoległe jednak nadzór ten jest opisany nader oszczędnie, bez wskazania np. środków nadzoru czy też jego kryteriów, co w konsekwencji rodzi może zasadne pytanie, jaka jest rzeczywista treść i „moc” oddziaływania nadzorczego (np. czy minister może wydawać polecenia służbowe prezesowi agencji?). Ten brak normatywne-

go rozwinięcia nadzoru nad agencjami wydaje się być pewnym mankamentem obecnego ukształtowania pozycji prawnej tych podmiotów. Dyskusyjne może się też wydawać rozwiązanie w postaci poddania ARR oraz ARiMR nadzorowi dwóch ministrów, tj. odpowiedniemu przedmiotowo ministrowi działowemu oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. I choć można udział w nadzorze ministra właściwego do spraw finansów uzasadnić przepływem znacznych środków finansowych przy realizacji zadań agencji, to jednak nie można nie dostrzec w przyjętym rozwiązaniu ryzyka powstawania rozbieżności w ocenach agencji ze strony ministrów nadzorujących.

Gdy chodzi o kwestie organizacyjne agencji, to przyjęte rozwiązania, choć nie w pełni jednolite, prezentują pewien wspólny model. Tak więc organem agencji rolnej jest Prezes Agencji, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra działowego (właściwego do spraw rynków rolnych lub ministra właściwego do spraw rozwoju wsi) działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych (dotyczy to prezesa ARR i prezesa ARiMR), bądź na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (w przypadku prezesa ANR). Odwołania Prezesa dokonuje Prezes Rady Ministrów (wniosek ministrów, czy ministra nie jest wymagany). Prezes kieruje agencją i reprezentuje ją na zewnątrz. Zadanie te wykonuje przy pomocy zastępców prezesa oraz kierowników jednostek terenowych agencji. Na stanowiska Prezesa agencji i jego zastępców powołane mogą być osoby spełniające przewidziane w ustawie rygory selekcyjne (obywatelstwo polskie, tytuł zawodowy magistra bądź równorzędny, korzystania z pełni praw publicznych itd.).

Struktura wewnętrzna agencji rolnych obejmuje jednostkę organizacyjną na szczeblu ogólnopaństwowym (nazywaną zwykle Centralą) oraz jednostki terenowe (oddziały, a w przypadku ARiMR także biura powiatowe).

Szczegółowe unormowania organizacyjne agencji zawierają ich statuty.

3. Odnośnie do sfery zadań i funkcji agencji rolnych można stwierdzić, iż pomimo zaangażowania w sprawy rolnictwa i rozwoju wsi szeregu różnych podmiotów, to na agencjach spoczywa główny ciężar realizowania zadań publicznych w tym obszarze.

Zasadnicze segmenty sektora rolniczego i terenów wiejskich, jak implementacja mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, wykonywanie zadań związanych ze stabilizowaniem rynków rolnych w ramach mechanizmów tej polityki, administrowanie handlem zagranicznym w ramach tych rynków, działania wspierające rozwój współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą, działalność promocyjna i informacyjna dotycząca produktów rolnych i żywnościowych, realizacja krajowych programów pomocowych dla podmiotów sektora rolnego i rybackiego oraz uczestniczenie w realizacji programów pomocowych finansowanych ze środków U.E., a także wspieranie inwestycji w rolnictwie, rybołówstwie i przetwórstwie rolnym, wspieranie struktury agrarnej oraz po-

wstawania i rozwoju grup producentów rolnych i ich związków, wspieranie rolnictwa ekologicznego itp. poprzez finansowanie lub udział w finansowaniu zadań, udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, wsparcie środkami pochodzącymi ze środków funduszy europejskich (w tym realizacja systemu płatności bezpośrednich oraz wdrażanie innych środków pomocowych) – stanowią bardzo szerokie pole aktywności ARR i ARiMR. Z kolei w równie niezwykle istotnej materii gospodarowania i zarządzania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa operuje (niemalże od 25 lat) ANR, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do nieruchomości rolnych w rozumieniu K.c., z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych oraz innych nieruchomości oraz składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń. Agencja jako instytucja powiernicza wobec objętych we władanie składników mienia Skarbu Państwa wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne. ANR jest realizatorem zadań wynikających z polityki państwa w szczególności w zakresie: tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, racjonalnego wykorzystania Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa, obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowymi na cele rolne, administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne, zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa.

4. W świetle zarysowanego zakresu sfer spraw przekazanych do realizacji podmiotom w postaci agencji, oraz faktu, iż funkcjonowanie tych agencji trwa już jakiś czas skłania do refleksji, że wybór do wykonywania zadań publicznych w sektorze rolnictwa i rozwoju terenów wiejskich oraz gospodarowania i zarządzania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa prawnoorganizacyjnej formy agencji rządowej okazał się trafny. Formuła agencji, wraz z jej dostrzegalną w doktrynie eklektyczną (cywilistyczno-prawnoadministracyjno-finansową) naturą¹⁷ okazuje się adekwatna do równie eklektycznych, mieszanych treści i charakteru zadań w materii, do działania której są włączone. W sferze tych zadań pozostają problemy gospodarcze i finansowe, wymagające działań w formach cywilistycznych oraz działalności faktycznej i praktycznej, znajdują się tu też zagadnienia z dziedziny administracji i zarządzania, dla których niezbędne jest stosowanie różnych instrumentów publicznoprawnych, wreszcie występuje tu też problematyka związana z podejmowaniem działań natury prawnoreglamen-

¹⁷ Por. K. Pawłowicz, *Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki*, [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2001, s. 139.

tacyjnej, nadzorczej czy kontrolnej. Dotychczasowa działalność agencji rolnych, mimo, że nie pozbawiona potknięć, pokazuje, że generalnie sprawdzają się one jako instrumenty wykonywania funkcji i zadań państwa w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Można też powiedzieć, że wydają się być wyraźnie konkurencyjne względem innych rozwiązań prawno-ustrojowych, jak np. w postaci podmiotów o charakterze organów (które nie mając osobowości prawnej trudniej mogą poruszać się w obszarze problematyki cywilistycznej), czy zakładów administracyjnych (przewidzianych w swej istocie prawnej do realizacji zadań administracji świadczącej). Agencje rządowe są wedle dzisiejszych rozwiązań prawnoorganizacyjnych najbardziej przydatną formą wykonywania zadań z omawianej dziedziny aktywności władzy publicznej, pozwalają bowiem najlepiej ulokować i pogodzić w nich funkcje i kompetencje natury faktycznej, prywatnoprawnej i publicznoprawnej.

5. Agencje rolnicze to właściwe i należycie służące instytucje, mające instrumenty do wykonywania zadań państwa w sektorze rolnictwa i obszarów wiejskich. Oprócz aprobaty towarzyszą im też refleksje o konieczności dostrzegania mankamentów w istniejących rozwiązaniach i ich praktycznych skutkach. W pierwszym rzędzie można postawić pytanie o to, czy właściwie dokonana jest dziś repartycja zadań i kompetencji między agencjami, a zwłaszcza ARR i ARiMR. Przy bliższym spojrzeniu można dostrzec, że w pewnym zakresie ich funkcje w zakresie wspierania rolnictwa dublują się, jak np. na płaszczyźnie realizowania przez te agencje funkcji agencji płatniczych. Ponadto, z perspektywy interesanta nie w pełni wyraziste może wydawać się rozwiązanie, według którego nie ma jednego ośrodka, w którym mógłby on załatwić zarówno otrzymanie dopłat z funduszy europejskich, jak uzyskanie pomocy kredytowej. Powstaje też główne pytanie, czy w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich niezbędne są trzy agencje, oznaczające większy rozrzut (rozcłonkowanie) zadań i kompetencji (a w ślad za tym i odpowiedzialności), co może nie sprzyjać efektywności realizowania całokształtu celów stawianych w interesującej dziedzinie. Jest to także pytanie o koszty działania, procedury, szybkość załatwiania spraw itd. Te i szereg innych pytań nie tylko natury prawnej, ale przede wszystkim praktycznej stanowi otoczkę istnienia i funkcjonowania agencji rolnych¹⁸.

W rezultacie trzeba zauważyć, że teza o przydatności formy ustrojowej agencji dla realizacji zadań publicznych w sektorze rolnictwa i rozwoju terenów wiejskich, tudzież zarządzania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie oznacza, że problematyka agencji rolnych jest zamknięta. Wprost przeciwnie, kwestie pozycji prawnej tych agencji, ich roli i znaczenia wymagają systematycznego monitorowania i w razie potrzeby podejmowania działań modernizacyjnych. Tego rodzaju działania są od pewnego czasu podejmowane i przejawia-

¹⁸ Por. np. uwagi M. Szewczak, *Administracyjno-prawne aspekty realizacji...*, op. cit., s. 225 i nast.

ją się w przygotowaniu aktów normatywnych w postaci projektu ustawy o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz projektu ustawy Przepisy Wprowadzające ustawę o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich. Nie wchodząc w analizę wspomnianych projektów – pozostających zresztą w wersji roboczej – można zauważyć, że idą one w kierunku połączenia dwóch agencji (ARR i ANR) i pozostawienia jako agencji płatniczej ARiMR i dokonania pewnych rekonstrukcji organizacyjnych i kompetencyjnych w ukształtowanych na nowo agencjach. Te projekty po ich ostatecznym wypracowaniu mogą i powinny być przedmiotem osobnej dyskusji.

Refleksja końcowa

Przedstawione powyżej uwagi które nie pretendują rzecz oczywista, do wyczerpania tematyki agencji rolnych, czy choćby ich pogłębionej prezentacji, chciałbym podsumować tezę, że rządowe agencje rolne tworzą dobre instrumentarium prawno-ustrojowe, organizacyjne dla skutecznej, efektywnej realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa, gospodarki rolnej i żywnościowej oraz rozwoju obszarów wiejskich. Równocześnie trudno byłoby stwierdzić, że rozwiązania dotyczące agencji rolnych ukształtowane są dziś na poziomie optymalnym, i że nie potrzebują żadnych korekt i zabiegów ulepszających. Zważywszy na dotychczasowe doświadczenia w funkcjonowaniu agencji rolnych, a także uwzględniając nowe wyzwania jakie niesie ze sobą dynamika wspomnianych dziedzin spraw, można powiedzieć, że zarówno ujęcie ustrojowe tych podmiotów, określenie ich funkcji i zadań, kwestie podstaw (finansowych, przejrzystość kompetencji i odpowiedzialności, itp. aspekty winny być doskonalone pod kątem sprostania tym nowym wyzwaniom, a w tym oczekiwaniom ze strony osób i innych podmiotów, których sprawy i interesy znajdują się w polu oddziaływania agencji. Proces modernizacji i doskonalenia może odnosić się do różnych aspektów problematyki agencji np. finansowych, kadrowych, „podporządkowania politycznego” itd., ale w pierwszym rzędzie musi znaleźć odzwierciedlenie w dobrym, racjonalnym merytorycznie i klarownym, czytelnym od strony legislacyjnej prawie dotyczącym tychże agencji.

Literatura

- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *System Prawa Administracyjnego*, T. 6.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Jagielski J., *Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. Hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004.
- Niczyporuk J., *Rządowe agencje gospodarcze*, [w:] *Administracja I prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000.
- Pelc D., *Agencje państwowe jako organy administracji publicznej*, [w:] *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, Nr 2/69, Prawo CCLXVII, Wrocław 1999.
- Popowska B., *Agencje – nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999.
- Szewczak M., *Administracyjnoprawne aspekty realizacji wspólnej polityki rolnej w Polsce*, Lublin 2008.
- Tokarczyk R., *Prawo amerykańskie*, Kraków 1998.
- Tokarczyk R., *Amerykańskie władze lokalne i agencje administracyjne*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 10.
- Wierzbowski M., Wyrzykowski M., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2001.

Streszczenie

Agencje rządowe stanowią jedną z prawno-organizacyjnych form realizacji zadań publicznych, pozwalającą pogodzić funkcje i kompetencje prywatnoprawne i publicznoprawne. Status ich jest złożony i regulowany we właściwych ustawach. W dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich szczególna rola została przyznana tzw. agencjom rolnym: Agencji Rynku Rolnego, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Nieruchomości Rolnych. Agencje rolne w szczególności wykonują zadania związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej, realizacją programów pomocowych finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz zarządzaniem zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne. Pomimo zalet agencji, w doktrynie pojawiają się idee usprawnienia ich działania, polegające m.in. na ograniczeniu ich liczby w obszarze rolnictwa.

Słowa kluczowe:

agencja rządowa, rolnictwo, agencja rolna, zadania publiczne

The government agencies as instruments for executing of tasks of the State in the field of agriculture and rural areas (several reflections)

Abstract

Government agencies are one of the legal and organizational forms of performing public tasks, reconciling the functions and powers of the civil and public law. Their status is complex and it is regulated in the relevant acts of law. In the field of agricultural and rural areas a special role has been given the so-called agricultural agencies: the Agricultural Market Agency, the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture and the Agricultural Property Agency. The agricultural agencies particularly carry out the tasks relating to the implementation of the Common Agricultural Policy, the implementation of aid programmes financed by the European Union and the management of property resources of the State Treasury intended for agricultural purposes. Despite the advantages of the agency, in the doctrine there are ideas to improve their operation, involving, among others, limiting their number in the field of agriculture.

Key words

government agency, agriculture, agricultural agency, public tasks

Prof. dr hab. Anna Łabno

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląski

Konstytucyjna koncepcja ustroju rolnego. Analiza na podstawie Konstytucji RP z 1997 roku i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Współczesne konstytucje obejmują swoim zakresem przedmiotowym wiele obszarów życia publicznego, w tym również sprawy gospodarcze. Ta konstatacja nie jest nowa, można przecież wskazać bardzo wyraźnie proces ewoluowania treści ustaw zasadniczych – zjawisko to zostało już dawno dostrzeżone i wiele jego aspektów jest opisane. Obszerność treściowa konstytucji wynika przede wszystkim z polityczno-gwarancyjnego charakteru tego aktu prawnego, a dodatkowym argumentem przemawiającym za obszerną regulacją konstytucyjną jest, będąca skutkiem szczególnej mocy prawnej tego aktu, kontrola konstytucyjności prawa. Z tego także powodu w wielu konstytucjach ustrojodawcy unormowali również elementy ustroju rolnego. Celem jest ochrona interesów rolników, a regulacja może przybierać różne formy. W każdym razie można uznać, że co najmniej podstawowe kwestie z zakresu ustroju rolnego znajdują swoje unormowanie konstytucyjne. W pierwszej kolejności należy odwołać się do pojęcia ustroju rolnego, gdyż pozwoli to wyznaczyć zakres zagadnień, które mogłyby być przedmiotem regulacji konstytucyjnej. W ujęciu doktrynalnym przyjmuje się, że ustrój rolny to „układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacji rynku

rolnego”¹. Nie wdając się w rozważania dotyczące szczegółowego ustalania składników ustroju rolnego, na pewno trzeba przyjąć, że punktem wyjścia powinno być unormowanie stosunków własnościowych w systemie ustrojowym konkretnego państwa. Zagadnienie to wyznacza podwaliny dla całego systemu gospodarczego państwa.

Przed wszystkim należy zdać sobie sprawę ze specyfiki języka konstytucji i konsekwencji, które z tego wynikają. Konstytucję tworzą głównie normy bardzo ogólne, często zasady. Podobnie często wykorzystuje ona wartości. Język konstytucji składa się więc z norm zasad, norm reguł i norm programowych. W rezultacie, upraszczając wywód dla celów analiz podejmowanych w tym opracowaniu, poziom ogólności norm konstytucyjnych jest na tyle duży, że chociaż bezpośrednie stosowanie postanowień ustawy zasadniczej jest wprawdzie nakazane jako zasada w art. 8 ust. 2 Konstytucji, ale realnie jest bardzo rzadkie. Wyznacza to w każdym systemie politycznym państwa specyfikę nie tylko regulacji, ale następnie jej interpretacji. Ogólność i wieloznaczność norm konstytucyjnych, zwłaszcza umieszczonych w rozdziale I „Rzeczpospolita” Konstytucji RP z 1997 roku powoduje konieczność dokonywania interpretacji, a ta jest zależna od bardzo wielu czynników. Dlatego z jednej strony ważny jest sposób wyrażania określonych treści w przepisach ustawy zasadniczej, a z drugiej interpretacja. Trzeba jednakże wziąć pod uwagę, że u podstaw regulacji i jej wykładni stoi koncepcja merytoryczna. To właśnie należy podkreślić, że jeśli nie istnieje ustalona koncepcja polityki państwa w określonej dziedzinie, nie ma możliwości posługiwania się w sposób spójny normą prawną i osiągania celów przyjętych w polityce państwa. Konstytucja jest dokumentem prawnym, ale też politycznym i jest to zasadnicza jej cecha wyznaczająca kierunki regulacji. Unormowanie własności w ustawie zasadniczej musi poprzedzić rozstrzygnięcie o charakterze doktrynalnym. Wybór orientacji doktrynalnej jest podstawą przejścia do konstruowania modelu konstytucyjnego własności².

Polskie tradycje regulacji prawa własności w konstytucji

Polskie tradycje konstytucyjnej regulacji prawa własności sięgają Konstytucji 3 Maja 1789 roku³. Przyjęte rozwiązania nie nawiązały jednak do coraz mocniej ugruntowanych nowych tendencji rodzącego się liberalizmu zarówno

¹ M. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Stelmachowski, *Prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, Ps. 19, cyt. Za: T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004, s. 53

² A. Łabno-Jabłońska, *Nowa konstytucyjna regulacja prawa własności w Polsce*, [w:] *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pañki*, Katowice 1993, s. 39.

³ A. Machnikowska, *Reforma zasad prawa własności w dobie Konstytucji 3 Maja 1791 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 893.

w gospodarce, jak tworzącym się systemie politycznym. Można byłoby raczej uznać, że pozostały w kręgu starych koncepcji, gdyż coraz wyraźniejsze w owym czasie w Europie Zachodniej dążenia do upowszechnienia własności, miały bardzo ograniczony wymiar. Mieszczanie otrzymali prawa majątkowe, ale chłopstwo jedynie możliwość prawa dzierżawy. Sytuacja nie zmieniła się także na początku XIX wieku, a Kodeks Napoleona raczej utrwalił *status quo*, aniżeli umożliwił reformy. Również Konstytucja Królestwa Polskiego nie zmieniła sposobu pojmowania prawa własności, które pozostało „święte i nienaruszalne”. Ostatecznie program reform dotyczących zasad prawa własności w XVIII i XIX w. nie został zrealizowany. Nadal obowiązywała zasada nienaruszalności własności prywatnej dawnej szlachty, a nowe grupy społeczne nie uzyskały dostępu do własności⁴.

Koncepcje napoleońskie utrzymywały się przez wiele lat w konstytucjach różnych krajów, przykładowo Konstytucja Prus z 1848 roku stanowiła, że własność jest nienaruszalna. Podobną regulację wprowadziła też Konstytucja Austrii z 1867 roku⁵. Powyższa konstrukcja własności była jednak stopniowo zmieniana, gdyż coraz poważniejsze znaczenie przypisywać zaczęto interesowi publicznemu. Powodowało to wprowadzanie coraz liczniejszych regulacji ograniczających wolność korzystania z własności jako uzasadnienie wskazując na przykład dobro publiczne czy powszechne. Pojęcie konieczności publicznej po raz pierwszy zastosowały konstytucje Francji doby rewolucji.

Polskie konstytucje 20-lecia międzywojennego przyjęły regulacje prawa własności nawiązujące do obowiązujących w owym czasie koncepcji ustrojowych. Przede wszystkim istotne jest, że zarówno Konstytucja z 1921 roku, jak i z 1935 wprowadziły przepisy chroniące prawo własności. Obie też gwarantowały ochronę mienia, w Konstytucji marcowej były to postanowienia zawarte w rozdziale poświęconym prawom i wolnościom obywatelskim. Natomiast w Konstytucji kwietniowej, która takiego rozdziału nie zawierała, poprzez art. 81 uznawała obowiązywanie odpowiednich postanowień swojej poprzedniczki⁶. W literaturze międzywojennej wyrażany był pogląd, że polskie regulacje realizowały postulat ochrony zachowawczej. W ten sposób wskazywano, że zasadniczym celem było zachowanie istniejących dotąd stosunków własnościowych⁷. Równocześnie trzeba podkreślić, że Konstytucje zawierały też szereg postanowień, które umożliwiały ograniczenia z powodu różnych okoliczności, jak na przykład pożytek ogółu, względy wyższej użyteczności czy publiczne. Kryteria te pozwalały nie tylko na ograniczenie praw właściciela, ale mogły stanowić podstawę do całkowitego pozbawienia go władztwa nad rzeczą⁸. Konstrukcja

⁴ Ibidem, s. 897-898.

⁵ T. Szulc, *Własność w konstytucjach II Rzeczypospolitej*, [w:] *Własność i jej ograniczenia...*, s. 13.

⁶ Ibidem, s. 14.

⁷ Ibidem, s. 15 i zawarta tam literatura.

⁸ Ibidem, s. 17-18.

prawa własności przyjęta w polskim prawie odpowiadała zatem ówczesnym tendencjom charakterystycznym dla Europy Zachodniej. Podsumowując, można za Tadeuszem Szulcem⁹ stwierdzić, że polskie regulacje opierały się na czterech założeniach, zgodnie z którymi:

- 1) ograniczenie lub pozbawienie własności było uzasadnione względami wyższej użyteczności,
- 2) państwo było władne przejąć własność dóbr pod warunkiem realizacji dobra ogółu,
- 3) swoboda użytkowania zasobów przyrody podlegała ograniczeniu ze względów publicznych,
- 4) dopuszczalne było ograniczenie obrotu ziemią.

Trafne będzie więc twierdzenie, że odrodzenie polskiej państwowości w 1918 roku otworzyło drogę do budowania regulacji konstytucyjnych mocno osadzonych w kulturze ustrojowej i prawnej państw demokratycznych. Utrwalaniu się tych regulacji przeszkodziła II wojna światowa, ale przede wszystkim – i to na ogromną skalę – okres komunistyczny. Ustrój własności, w tym również rolnej, uległ absolutnej dewastacji, nie tylko w sferze prawa, które zostało podporządkowane koncepcji likwidacji własności prywatnej jako podstawowej formie własności i w to miejsce wprowadzanej kolektywizacji, ale również idei państwa jako podmiotu zobowiązanego do organizowania warunków sprzyjających rozwojowi działalności rolniczej. Socjalistyczna koncepcja prawa własności dokonywała stratyfikacji typów i form własności, a własność społeczna uzyskała dominującą pozycję.

To ogólne bardzo ujęcie długiego przecież okresu rządów komunistycznych w Polsce nie oddaje konsekwencji, które nastąpiły tak w sferze prawa własności, jak i w polityce rolnej oraz w świadomości społeczeństwa polskiego, zwłaszcza rolników, w tak ważnej kwestii, jaką jest współcześnie pojmowanie własności rolniczej. Te generalne uwagi stanowią istotną podbudowę dla zrozumienia kwestii konstytucyjnej regulacji prawa własności aktualnie w Polsce.

Regulacja prawa własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku

Postanowienia aktualnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 roku z zakresu prawa własności poprzedziły rozwiązania tymczasowe, wśród których w odniesieniu do prawa własności szczególnie ważna była regulacja wprowadzająca art. 7 do ówczesnie obowiązującego I rozdziału Konstytucji z 1952 roku¹⁰.

⁹ Ibidem, s. 18.

¹⁰ Art. 7 został wprowadzony do rozdziału I Konstytucji PRL z 1952 roku na mocy Ustawy z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. PRL, nr 75, poz. 444; Obowiązki rozdziału I Konstytucji z 1952 roku zostało utrzymane na mocy art. 77 Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach

Zgodnie z art. 7, Rzeczpospolita zobowiązywała się chronić własność i prawo dziedziczenia oraz poręczała całkowitą ochronę własności osobistej. Wywłaszczenie było dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W powyższym rozwiązaniu wyraźnie rozróżnić należy dwie kategorie własności, dla których kryterium wyodrębnienia jest stopień ochrony, pełny zakres przyznany został tylko własności osobistej. Szczególne wątpliwości interpretacyjne budził nakaz pełnej ochrony własności osobistej, gdyż trudno byłoby założyć, że nie istnieją sytuacje, które tę ochronę będą ograniczać lub nawet wyłączać. Stanowisko takie podzielił Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 4 grudnia 1990 roku stwierdził, że „[...]Poręczenia całkowitej ochrony własności osobistej nie można [...] rozumieć krańcowo, tzn. w tym sensie, że każda ingerencja ustawodawcy w sferę własności osobistej stanowi naruszenie konstytucji”¹¹. Trybunał uznał ponadto, że „[...] istnieje pewna hierarchia dóbr, które w związku z tym są różnie chronione oraz zakres ochrony dla własności osobistej jest uzależniony od rodzaju składników tej własności”¹².

Powyższy sposób regulacji, a więc kategoryzacja własności, był kolejnym etapem przekształceń w procesie konstytucjonalizacji prawa własności po 1989 roku na drodze do ostatecznego unormowania w zgodzie ze standardami współczesnego pojęcia własności. Dopiero Konstytucja z 1997 roku wprowadziła rozwiązania, które w pełni odpowiadają przyjmowanym współcześnie założeniom. Należy jednak zauważyć, że nie istnieje jednolity wzorzec konstytucyjnej regulacji prawa własności. Analiza aktualnie obowiązujących konstytucji prowadzi do wniosku, że muszą być spełnione pewne warunki dotyczące ochrony i konieczne są gwarancje dotyczące dziedziczenia. Warunki te spełniają postanowienia art. 21 i art. 64 Konstytucji RP. Oba przepisy Konstytucji chronią zarówno prawo własności, jak i prawa majątkowe, które na gruncie regulacji konstytucyjnej należy potraktować oddzielnie. Oba też kształtują prawa podmiotowe. Jeśli chodzi o art. 21, to prawo podmiotowe tworzy tylko norma zawarta w ust. 1, w konsekwencji pokrywanie się omawianych przepisów konstytucji dotyczy tego właśnie zakresu; jest więc częściowe. Ponadto, istotne jest, że art. 21 pełni podwójną rolę. Z jednej strony realizuje funkcję zasady konstytucyjnej, co powoduje, że jego rola jest w tym ujęciu ściśle ustrojowa, natomiast z drugiej kształtuje prawo podmiotowe (art. 21 ust. 1)¹³. Funkcja zasady ustrojowej ma szczególne znaczenie, gdyż wynika z niej obowiązek interpretacji innych postanowień ustawy zasadniczej w zgodzie z jej treścią. Leszek Garlicki ponadto wymienia jeszcze jedną funkcję spełnianą przez art. 21, a mianowicie nałóże-

między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426).

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 1990 roku, K 12/90

¹² Ibidem, s. 77.

¹³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 21*, [w:] L. Garlicki (red. naukowy), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 4-5.

nie na władze publiczne obowiązków¹⁴, które powinny one realizować. Przede wszystkim obejmują one powołanie takich środków prawnych, które skutecznie będą chronić prawo własności. Jest to obowiązek konstytucyjny, którego realizacja ma charakter gwarancyjny.

W porównaniu z art. 7 przepisów rozdziału I Konstytucji z 1952 roku, art. 21 ust. 1 dotyczy wyłącznie prawa własności rozumianego wąsko, czyli nie uwzględnia on innych praw majątkowych. Garlicki zwraca uwagę, że art. 21 stanowi to dodatkowe wzmocnienie gwarancji prawa własności prywatnej regulowanej w art. 20 Konstytucji¹⁵. Natomiast art. 64 Konstytucji stanowi prawo podstawowe II generacji, a więc także prawo podmiotowe, w którym ustrojodawca gwarantuje zarówno prawo własności, jak i inne prawa majątkowe, a także prawo dziedziczenia, przewidując jednocześnie równą dla wszystkich tych praw ochronę. Podsumowując, można przyjąć, że zakresy art. 21 i 64 uzupełniają się, przy czym pierwszy dodatkowo oddziałuje wzmacniająco, gdyż jako zasada konstytucyjna wskazuje szczególne znaczenie prawa własności.

Dla regulacji prawa własności w Konstytucji RP charakterystyczny jest brak odniesienia do funkcji realizowanej przez to prawo. Mamy do czynienia z prawem własności jako takim, bez kwalifikowania jego znaczenia w jakimkolwiek kontekście przedmiotowym. Polski ustrojodawca nie skorzystał z wzorców przyjętych na przykład w art. 42 Konstytucji Włoch, który ustanawia granice korzystania z własności prywatnej, „w celu zabezpieczenia jej funkcji społecznej”. Rozwiązania podobne do polskich znalazły się w większości konstytucji krajów postkomunistycznych, które kwestii tej nie regulują w swoich konstytucjach¹⁶. Jedynie art. 67 Konstytucji Słowenii stanowi o funkcji gospodarczej, społecznej i ekologicznej prawa własności, nie wprowadzając jednak żadnego rozwiązania konkretyzującego. Niektóre konstytucje (nie dotyczy to polskiej) wykorzystywały niemieckie uregulowanie prawa własności i uznały, że własność zobowiązuje¹⁷. Stosowne postanowienia zawierają takie konstytucje, jak: czeska (art. 11 ust. 3 Karty Podstawowych Praw i Wolności), chorwacka (art. 48), ukraińska (art. 13).

Podsumowując, polska regulacja prawa własności ujęta jest w sposób swoiście klasyczny. Ustrojodawca nie określił prawa własności w kontekście roli społecznej, jaką pełni to prawo i co warto podkreślić, nie tylko współcześnie. Nie nawiązał w żadnej formie do konstrukcji przyjętej w art. 99 Konstytucji z 1921 roku, chroniącej ziemię „[...] jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa [...]”. Nie dostrzegł także potrzeby wprowadzenia regulacji, zgodnie z którą „ziemia [...] nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określają przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu

¹⁴ Ibidem, s. 5.

¹⁵ Ibidem, s. 8-9.

¹⁶ A. Łabno, K. Skotnicki, *Wprowadzenie do rozważań nad koncepcją własności w europejskich konstytucjach ostatniej dekady XX wieku*, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 23-24.

¹⁷ Ibidem, s. 27-28

ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność” (art. 99 Konstytucji z 1921 roku)¹⁸.

Czy stanowisko ustrojodawcy można dziś, a więc z perspektywy prawie 20 lat obowiązywania Konstytucji z 1997 roku, uznać za prawidłowe, przede wszystkim patrząc na ten problem z punktu widzenia polskiego rolnictwa? Czy rozwiązania przyjęte w dziedzinie własności są adekwatne do potrzeb gospodarki rolnej?

Koncepcja ustroju rolnego opartego na gospodarstwie rodzinnym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku

Konstytucja wprowadziła w art. 23 koncepcję ustroju rolnego opartego na gospodarstwach rodzinnych. Artykuł 23 stanowi bowiem, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne (zd. 1), a ponadto uznaje, że zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22 (zd. 2). Można byłoby zatem przyjąć, że postanowienie to uzupełnia regulację prawa własności i nie występuje luka prawna w zakresie dotyczącym prawnych aspektów działania gospodarstwa rolnego. Inaczej mówiąc, trzeba postawić pytanie, czy przyjęta konstrukcja prawa własności i uznanie gospodarstwa rodzinnego za podstawę ustroju rolnego zawierają na tyle szczegółowych elementów, że pozwala to na stworzenie konstytucyjnego modelu ustroju rolnego? Odpowiedź zależy przede wszystkim od tego, jaki był cel przyjętej regulacji. Ustrój rolny można bowiem w jego skonkretyzowanym rozumieniu układać w różny sposób. Racjonalność przypisywana ustrojodawcy przesądza, że Konstytucja Rzeczypospolitej wyraża określoną wizję ustroju rolnego. W moim przekonaniu dokonana już w tym opracowaniu analiza stosunków własnościowych wyznaczających podstawy działalności także w rolnictwie, pozwala na wysnucie wniosku, który w generalnym ujęciu przedstawia się następująco. Konstytucja RP nie zawiera żadnych postanowień ochronnych dla prawa własności ze względu na jego szczególną funkcję realizowaną na przykład w rolnictwie. Wynika to jasno z art. 21 i art. 64, gdyż przepisy te w ogóle nie określają funkcji społecznych czy gospodarczych prawa własności. Wręcz należałoby stwierdzić, że uwzględniają tylko klasycznie pojmowaną ochronę prawa własności oraz dziedziczenia i dopuszczalność wywłaszczenia na warunkach charakterystycznych dla państw demokratycznych. Z konstytu-

¹⁸ Warto zwrócić uwagę, że zmiany ustrojowe dokonane w ostatnich latach na Węgrzech wprowadziły również nową regulację dotyczącą obrotu ziemią oraz użytkowania ziemi ornej i lasów. (art. P ust. 2 [w:] *Fundamenty, stan prawny na 15 lipca 2015, Konstytucja Węgier*, tłum. J. Snopek, wstęp A. Sadecki, Warszawa 2015).

cyjnego punktu widzenia, konstrukcja prawa własności jest wyrazem koncepcji liberalnej właściwie w jej pierwotnych założeniach i ukierunkowuje na mocno klasyczne rozumienie tego prawa i jego funkcji w systemie społecznym. Powyższe ustalenia dotyczące prawa własności nie dają więc podstaw do uznania, że ustrojodawca dostrzegł konieczność wprowadzenia regulacji także ze względu na potrzeby rozwijającego się rolnictwa. Pełna odpowiedź na te wątpliwości zależy od specjalistycznej analizy, jakie są te potrzeby, i co oznacza aktualnie rozwijające się rolnictwo.

Na gruncie Konstytucji istotne znaczenie powinien mieć art. 23. Ustanawia on zasadę oparcia ustroju rolnego na rodzinnych gospodarstwach rolnych, stając się jednocześnie elementem składowym ustroju gospodarczego w ogólności. Koncepcja rodzinnego gospodarstwa rolnego jest ściśle powiązana z przyjętą w art. 20 Konstytucji zasadą społecznej gospodarki rynkowej, wyrażającej model ustroju gospodarczego Polski¹⁹. Garlicki stwierdza, że interpretacja art. 23 prowadzi do wniosku, że stanowi on zasadę ustrojową „drugiego szczebla”, co oznacza, że dopełnia i konkretyzuje zasadę o bardziej ogólnym charakterze, a mianowicie społecznej gospodarki rynkowej²⁰. Nie należy traktować jej zatem jako wyjątku, lecz jako dopełnienie; ma charakter kompromisowy i nie tworząc żadnego modelowego rozwiązania, raczej dowodzi braku koncepcji w polityce rolnej niż spójnego jej ukształtowania²¹. Ponadto pełni funkcję gwarancyjną, gdyż z jednej strony nakazuje podejmowanie działań utrwalających istnienie gospodarstw rodzinnych, z drugiej wymaga podejmowania regulacji, które umożliwiają zachowanie tej formy gospodarowania w rolnictwie jako podstawowej.

Ponadto, z punktu widzenia klasyfikacji norm konstytucyjnych, norma art. 23 zd. 1 ma charakter programowy i ta cecha wyznacza jej skuteczność, tym bardziej że art. 23 zd. 2 stwierdza jednoznacznie obowiązek działania w sposób, który nie narusza art. 21 i art. 22, czyli własności prywatnej i wolności działalności gospodarczej.

Klasyfikacja w postaci normy programowej powoduje, że treści w niej zawarte stanowią jedynie wytyczną dla działania państwa. Stanowią nakaz, jednak nie formułują żadnych skonkretyzowanych działań, które miałyby być podjęte dla jej realizacji. Państwo jest więc zobowiązane do podjęcia skutecznych działań, tj. takich, które gwarantują rozwój rolnictwa opierając się na rodzinnych gospodarstwach, jednak równocześnie jest zmuszone uznać granice wyznaczone art. 21 i art. 22. Art. 23 zobowiązuje państwo do prowadzenia polityki sprzyjającej gospodarstwom rodzinnym, ale z uwzględnieniem treści prawa własności wynikających ze wskazanych postanowień. Nie przewidują one żadnego uprzywilejowania na

¹⁹ W. Borysiak, *Komentarz do art. 23*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 638.

²⁰ L. Garlicki, *Komentarz do art. 23*, [w:] L. Garlicki (red. naukowy), *Konstytucja...*, t. IV, Warszawa 2005, s. 3-4.

²¹ Ibidem I zawarta tam literatura.

rzecz określonych wartości. Wsparcie, którego państwo jest zobowiązane udzielać, musi zatem pozostawać w granicach wyznaczonych art. 23 zd. 2.

Analiza art. 23 prowadzi do wniosku, że przyjęte w nim normy prawne nie zostały uregulowane w sposób jednoznaczny i precyzyjny. Wyznaczenie granicy ochrony gospodarstwa rodzinnego w korelacji z ochroną własności i wolności gospodarczej musi powodować trudności interpretacyjne. Tym bardziej że art. 21 bardzo szeroko ustanawia zakres własności, a właściwie w sposób bezpośredni nie wskazuje, ani też nie przybliża jej granic. Podobnie pojęcie wolności gospodarczej nie jest ściśle i z istoty rzeczy nastęrcza trudności interpretacyjne. Konfrontacja art. 23 z art. 21 i art. 22, a jest ona nieunikniona ze względu na tkwiące immanentnie w tych postanowieniach sprzeczności interesów, wymusza poszukiwanie rozwiązań i w końcu ustalenia, ale trudno byłoby nie zgodzić się, że jest to trudne zadanie.

Dotychczasowe działania w postaci przepisów ustawy z 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego²² tylko częściowo spełniają oczekiwania. Aktualnie ustawa ta obowiązuje w wersji znowelizowanej ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 roku²³ i ustawą z dnia 6 lipca 2016 roku²⁴. Zarówno w 2003, jak i w 2016 roku przepisy powyższe były uchwalane pod presją zagrożenia wykupem przez cudzoziemców²⁵. Z pewnością znaczenie miały też inne argumenty, a mianowicie wprowadzenie jednolitego katalogu zasad i norm służących racjonalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi oraz wzmocnienie gospodarstw rodzinnych²⁶, niemniej wydaje się, że okoliczności polityczne były decydujące. Tym bardziej że otwarcie polskiego rynku nieruchomości rolnych następowało z dniem 1 maja 2016 roku. W uzasadnieniu ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2016 roku wskazuje się, że „akt ma służyć ustanowieniu ładu prawnego stanowiącego rzeczywiste odzwierciedlenie zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”²⁷. Ustawa ma więc na celu, jak wynika to z preambuły tego aktu²⁸, wzmocnienie ochrony

²² Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. nr 64, poz. 582, zm. Dz.U. 2012, poz. 803; Dz.U. 2016, poz. 585.

²³ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 585.

²⁴ Ustawa z dnia 6 lipca 2016 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. 2016, poz. 1159. Postanowienia tej ustawy nowelizującej nie są przedmiotem omówienia, gdyż nie ma ją istotnego znaczenia dla prowadzonych rozważań.

²⁵ Zwraca na to uwagę T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego - uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. III, S. Prutis, T. Kurowska (red.), *Temida* 2, Białystok 2009, s. 21.

²⁶ Por.: R. Sysło, *Kształtowanie ustroju rolnego w Polsce po 30 kwietnia 2016 r. a obowiązujące regulacje konstytucyjne*. Referat wygłoszony na seminarium doktorskim prof. A. Łabno. Tekst niepublikowany.

²⁷ Ibidem, por. na temat gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, *Temida* 2, Białystok 2000.

²⁸ Preambuła została dodana ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 roku.

i rozwoju gospodarstw rodzinnych, zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Polsce, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli oraz wspieranie zrównoważonego rolnictwa. W treści preambuły bardzo wyraźnie dostrzec można odwołanie do poglądów Trybunału Konstytucyjnego, który w wyrokach 2001²⁹ i 2007 roku³⁰ wskazał jednoznacznie, że art. 23 Konstytucji stanowi wytyczną dla państwa, a ustanowiona w nim koncepcja gospodarstwa rodzinnego jest wartością konstytucyjną i jako taka może uzasadniać pewien zakres swobody ustawodawcy rozstrzygającego na przykład o ograniczeniu prawa dziedziczenia ze względu na inne wartości konstytucyjne.

Nowe rozwiązania wprowadzone do ustawy nowelizacją kwietniową mają charakter restrykcyjny w stosunku do poprzednio obowiązujących postanowień, a więc, jak się wydaje, w większym niż dotąd stopniu oddziałują ograniczająco na wykonywanie prawa własności i zakres wolności gospodarczej. Przede wszystkim zawężony został krąg podmiotów uprawnionych do zakupu nieruchomości rolnej, gdyż może to uczynić wyłącznie rolnik indywidualny, ponadto zamieszkujący na terenie gminy, na której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, co najmniej od 5 lat. Od zasady wyłączności nabycia nieruchomości przez rolnika indywidualnego ustawa przewiduje dwa wyjątki, ale w każdym przypadku jest to możliwe tylko za zgodą Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych wydanej w formie decyzji administracyjnej. Dopuszczalne są również wyjątki o charakterze przedmiotowym i te zwłaszcza mają istotne znaczenie dla realizacji postanowienia art. 23 Konstytucji w związku z art. 21 Konstytucji. Chodzi o to, że wyłączność w nabyciu nieruchomości rolnej na rzecz rolników indywidualnych nie dotyczy nabycia w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego.

Ustawa nakłada także określone obowiązki na nabywcę nieruchomości. Jest on zobowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nieruchomość rolna, przez co najmniej 10 lat od dnia nabycia tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej, osobiście. Ponadto, ustawa ustanawia zakaz zbycia lub oddania w posiadanie innemu podmiotowi, nabytej nieruchomości przez 10 lat od dnia nabycia. Obowiązki powyższe nie dotyczą natomiast, między innymi, osób bliskich zbywcy. Ponadto sąd może uchylić wskazany wyżej obowiązek nabywcy, jeśli uzasadniają to przyczyny losowe, niezależne od niego.

Podsumowując, nie ulega wątpliwości, że celem nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, podobnie, jak wcześniej pierwotnej wersji tego aktu, jest stworzenie i ustabilizowanie stosunków własnościowych, w których dominującą pozycję i rolę pełnić będzie gospodarstwo rodzinne. Uwzględniając jedynie przesłanki prawne, można jednak wyrazić obawę o konstytucyjność niektórych z przyjętych rozwiązań. Chodzi na przykład o zakaz zbywania nabytej nieruchomości przed upływem 10 lat, czy prawo nabywania nieruchomości wyłącznie

²⁹ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 roku, P 4/99.

³⁰ Wyrok TK z dnia 5 września 2007 roku, P 21/06.

przez rolnika indywidualnego. Zastrzeżenia pojawiają się w związku z określoną treścią postanowień art. 21 i art. 22, a przede wszystkim konkretnym ujęciem tych praw podmiotowych. Tym bardziej że art. 23 wyraża jedynie zasadę ustrojową, która zawsze jest podporządkowana prawu podmiotowemu. Oznacza to ostatecznie, że być może właściwą drogą postępowania byłoby znowelizowanie przede wszystkim art. 21 tak, by umożliwić jego bardziej elastyczną interpretację ukierunkowaną na społeczną funkcję prawa własności.

Literatura

- Borysiak W., *Komentarz do art. 23*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Stelmachowski A., *Prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, Ps. 19, cyt. za: T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 21*, [w:] L. Garlicki (red. naukowy), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003
- Garlicki L., *Komentarz do art. 23*, [w:] L. Garlicki (red. naukowy), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Kurowska T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego - uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] „*Studia Iuridica Agraria*”, t. III, S. Prutis, T. Kurowska (red.), *Temida 2*, Białystok 2009.
- Łabno -Jabłońska A., *Nowa konstytucyjna regulacja prawa własności w Polsce*, [w:] *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pańki*, Katowice 1993.
- Łabno A., Skotnicki K., *Wprowadzenie do rozważań nad koncepcją własności w europejskich konstytucjach ostatniej dekady XX wieku*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, K. Skotnicki, K. Winiarski [red.], Częstochowa 2004.
- Machnikowska A., *Reforma zasad prawa własności w dobie Konstytucji 3 Maja 1791 roku*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2014, t. XXXI, s. 893.
- Szulc T., *Własność w konstytucjach II Rzeczypospolitej*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004.

Streszczenie

Konstytucja RP nie zawiera żadnych postanowień ochronnych dla prawa własności ze względu na jego szczególną funkcję realizowaną na przykład w rolnictwie. Regulacja prawa własności ustanowiona w art. 21 i w art. 64 w ogóle nie określa funkcji społecznych czy gospodarczych tego prawa. Uwzględnia tylko klasyczne pojmowaną ochronę prawa własności oraz dziedziczenia i dopuszczalność wywłaszczenia na warunkach charakterystycznych dla państw demokratycznych. Artykuł 23 Konstytucji ustanawia zasadę oparcia ustroju rolnego na rodzinnych

gospodarstwach rolnych, stając się elementem składowym ustroju gospodarczego państwa. Koncepcja rodzinnego gospodarstwa rolnego dopełnia zasadę społecznej gospodarki rynkowej wyrażającą model ustroju gospodarczego Polski. Artykuł 23 pełni przede wszystkim funkcję gwarancyjną i stanowi wytyczną, zobowiązując państwo do podejmowania działań, które utrwalają istnienie gospodarstw rodzinnych. Ponadto zobowiązuje państwo do prowadzenia polityki sprzyjającej gospodarstwom rodzinnym. Jest to jednak dopuszczalne w granicach wyznaczonych art. 21 i art. 22 Konstytucji. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego uchwalona w 2003 roku i gruntownie zmieniona w 2016 w ograniczonym zakresie umożliwia rozwój rolnictwa opartego na gospodarstwie rodzinnym.

Słowa kluczowe:

konstytucja RP, prawo własności, ochrona prawa własności, funkcja gwarancyjna art. 23 Konstytucji

Constitutional concept of agricultural system. Analysis based on Constitution of 1997 and Act on structuring the agricultural system. Selected Issues

Abstract:

Constitution of the Republic of Poland contains no provision regarding special protection of the ownership due to its significant function, for example function in agriculture. Regulation of property rights which is established in Art. 21 and Art. 64 of the Constitution does not specify any social or economic functions of property rights. It refers only to the protection of property right (in classical meaning), inheritance and the admissibility of expropriation under the conditions characteristic of democratic states. Article 23 of the Constitution establishes the general principle according to which agricultural system is based on the family farms. The concept of the family farms supplements the principle of the social market economy which constitutes economic system in Poland. Article 23 has primarily a warranty function and obliges state to ensure model of politics which strengthens the existence of family farms. This is however permissible within the limits of Art. 21 and Art. 22 of the Constitution. Act on structuring agricultural system enacted in 2003 and revised in 2016 enables development of agricultural system based on the family farms.

Key words:

Constitution of the Republic of Poland, the right of ownership, protection of property rights, warranty function of Art. 23 of the Constitution

Dr hab. Marcin Wiącek

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi

Uwagi wprowadzające

W ostatnim czasie zagadnienia dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi są często przedmiotem komentarzy i analiz, m.in. z punktu widzenia konstytucyjnoprawnych uwarunkowań tego obrotu. Przyczynkiem do tej dyskusji jest niewątpliwie uchwalenie i wejście w życie Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹, nowelizującej w szczególności Ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego².

Wspomniana wyżej ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku jest obecnie zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego – wnioskami grupy posłów i Rzecznika Praw Obywatelskich (sprawa rozpoznawana pod sygnaturą akt K 36/16; w chwili przygotowywania niniejszego opracowania sprawa ta jest w toku). Obszerne opinie na temat projektu ww. ustawy zostały ponadto wydane przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów³, a także liczne inne podmioty i instytucje.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie będzie jednak analiza ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku, lecz ogólne zagadnienia konstytucyjne dotyczące wprowadzania ograniczeń w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi.

¹ Dz.U. 2016, poz. 585 ze zm.

² Dz.U. 2003, nr 64, poz. 592 ze zm.

³ Zob.: Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (RL-0302-5/16) – na podstawie projektu przygotowanego przez M. Kalińskiego, A. Wyrozumską, K. Wójtowicza, M. Wiącka, M. Bojarskiego i D. Kijowskiego.

Obrót nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Nieruchomości rolne – zarówno państwowe, jak i prywatne – podlegają ochronie konstytucyjnej przede wszystkim z tego powodu, że stanowią przedmiot prawa własności. Źródła konstytucyjne i podstawy prawne tej ochrony są jednak różne w zależności od tego, kto jest właścicielem danej nieruchomości. Inne bowiem regulacje konstytucyjne odnoszą się do właścicieli prywatnych, a inne określają status własności publicznej – państwowej lub samorządowej. Wynika to z faktu, że własność publiczna pełni inną funkcję ustrojową, społeczną i gospodarczą niż własność prywatna.

Przyjmuje się, choć nie jest to bezdyskusyjne, że do ochrony własności publicznej nie mają zastosowania przepisy o ochronie wolności i praw jednostek – w szczególności art. 64 Konstytucji, mówiący o prawie do własności, innych praw majątkowych i prawie dziedziczenia. Jak wskazuje się w orzecznictwie, „pomimo braku odrębnej podstawy prawnej stanowiącej gwarancję dla ochrony własności państwowej, ta forma własności chroniona jest w ramach ogólnej zasady ustrojowej wyrażonej w art. 21 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”) postrzeganej w powiązaniu z art. 1 („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”) i art. 218 Konstytucji („Organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa”)”⁴. Do ww. katalogu przepisów konstytucyjnych, chroniących własność publiczną, należy dodać art. 216 ust. 2 Konstytucji, który mówi: „Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości [...] przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie”.

W konsekwencji źródeł konstytucyjnej ochrony własności publicznej należy doszukiwać się nie w art. 64, lecz w art. 1, art. 21, art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji. Te uwarunkowania konstytucyjne uzasadniają tezę, że obrót nieruchomościami rolnymi należącymi do Skarbu Państwa może – a nawet powinien – być poddany innemu reżimowi prawnemu niż obrót nieruchomościami prywatnymi. Państwo jako właściciel, działające w sferze *dominium*, ma znacznie większą swobodę w dysponowaniu swoją własnością niż państwo, które – działając w sferze *imperium* – reguluje zasady obrotu nieruchomościami należącymi do podmiotów prywatnych. Wynika z tego w szczególności, że ograniczenia w zbywaniu nieruchomości publicznych nie podlegają restrykcyjnemu testowi proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Oznacza to, że za wprowadzeniem takich ograniczeń mogą przemawiać również inne względy niż wartości konstytucyjne wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, których ochrona legitymuje ustawodawcę do ingerencji w wolności i prawa jednostek.

⁴ Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 roku, sygn. akt K 8/10.

Swoboda państwa w korzystaniu z uprawnień właścicielskich nie jest jednak nieograniczona. Własność publiczna jest bowiem „dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, o którym mowa w art. 1 Konstytucji. Niedopuszczalne jest więc arbitralne i dowolne dysponowanie taką własnością. W orzecznictwie stwierdza się, że „ustawodawca nie może, bez istotnych racji znajdujących wyraz w zasadach konstytucyjnych, dysponować majątkiem publicznym”⁵. Z kolei, jak trafnie wskazał TK „ustawodawca, podobnie jak organy władzy wykonawczej, posiada kompetencję do dysponowania składnikami majątkowymi, których podmiotem jest Skarb Państwa. Ustawodawca powinien jednakże wykorzystywać aktywa majątkowe Skarbu Państwa wyłącznie dla potrzeb dobra wspólnego co oznacza, że ustawodawca nie może działać w stosunku do majątku Skarbu Państwa zupełnie dowolnie. Majątek Skarbu Państwa podlega konstytucyjnej ochronie własności [...]. Uszczuplenie tego majątku nie może być sprzeczne z założeniami aksjologicznymi leżącymi obecnie u podstaw przepisów i zasad konstytucyjnych”⁶.

Przedstawione wyżej stanowisko TK w pełni odnosi się do nieruchomości rolnych, przy czym podstaw aksjologicznych, które powinny określać reguły dysponowania tymi nieruchomościami, należy doszukiwać się przede wszystkim w art. 23 zd. 1 Konstytucji, stanowiącym, że „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”. Analiza treści normatywnej ww. przepisu konstytucyjnego nie jest w tym miejscu potrzebna, jest to bowiem kwestia wystarczająco wyjaśniona w literaturze i orzecznictwie⁷.

Jak już powiedziano, gdy chodzi o obrót państwowymi nieruchomościami rolnymi, władza publiczna ma większą swobodę niż w odniesieniu do nieruchomości prywatnych. Odpowiedzialność polityczną za decyzje podejmowane w ramach tej swobody ponosi przede wszystkim rząd, do którego zadań należy między innymi ochrona interesów Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4 Konstytucji). Konstytucja – w art. 1 i art. 23 zd. 1 – określa w tym zakresie pewne dyrektywy kierunkowe, o których była mowa wyżej.

Podejmowanie przez organy administracji rządowej decyzji dotyczących nieruchomości państwowych (np. decyzji w przedmiocie rozporządzenia nieruchomością) podlega jednak dwóm istotnym ograniczeniom o charakterze formalno-proceduralnym. Chodzi w pierwszej kolejności o art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji. Z przepisów tych wynika, że takie kwestie jak sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, a także zasady i tryb nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości państwowych powinna określać ustawa. Administra-

⁵ Uchwała NSA z dnia 22 czerwca 2011 roku, sygn. akt I GPS 1/11.

⁶ Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1996 roku, sygn. akt K 6/96.

⁷ Zob. m.in.: P. Litwiniuk, *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2012; W. Borysiak, *Komentarz do art. 23 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1–86*, t. I, Warszawa 2016, s. 643–645; L. Garlicki, M. Zubik, uwaga 5 do art. 23 Konstytucji, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 580–582. Zob. też wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 rok, sygn. akt P 4/99.

cja rządowa powinna więc korzystać ze swojej swobody politycznej w ramach materialnoprawnych i proceduralnych zakreślonych przez parlament w formie ustawy. Wyłączność ustawowa, o której mowa w art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji, jest pewną przeciwwagą swobody politycznej w regulowaniu omawianych zagadnień. Wzajemne powiązanie art. 146 ust. 4 pkt 4 Konstytucji i art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji należy odczytywać przez pryzmat zasad współdziałania oraz równoważenia się władz w realizacji zadań publicznych (preambuła i art. 10 ust. 1 Konstytucji). Jest to również wyraz przyjętej przez ustrojodawcę koncepcji ochrony własności publicznej jako wartości konstytucyjnej.

Konstytucja przyjmuje regułę, że dysponowanie nieruchomościami państwowymi – w tym nieruchomościami rolnymi – leży co do zasady w gestii rządu, jednak uregulowanie zasad i trybu podejmowania rozstrzygnięć w tej kwestii jest zadaniem władzy ustawodawczej. Niewłaściwe rozłożenie proporcji w tym zakresie może prowadzić do naruszenia Konstytucji. Naruszenie takie może polegać – z jednej strony – na nadmiernym zawężeniu kompetencji administracji rządowej (np. przez zobowiązanie organów administracji rządowej do podejmowania konkretnych rozstrzygnięć w danych okolicznościach) bądź – z drugiej strony – na pozostawieniu przez ustawodawcę zbyt daleko idącej swobody do podejmowania niczym nieograniczonych decyzji w omawianej sferze (np. przez powierzenie blankietowych, nieobwarowanych jakimikolwiek przesłankami kompetencji do dysponowania własnością publiczną).

Ponadto, skoro Konstytucja w opisany wyżej sposób dzieli między ustawodawcę a władzę wykonawczą zadania i kompetencje w zakresie ochrony własności publicznej, to respektowanie decyzji ustrojodawcy w tej mierze powinno pozostawać pod kontrolą organów władzy sądowniczej. Kontrolą działalności ustawodawcy zajmuje się Trybunał Konstytucyjny. Natomiast rozstrzygnięcia organów administracji publicznej odnoszące się do nieruchomości państwowych powinny podlegać weryfikacji ze strony sądów⁸. Warunkiem realności i efektywności tej kontroli jest zaś właściwe określenie w ustawie – po pierwsze – procedury podejmowania decyzji dotyczących dysponowania własnością publiczną oraz – po drugie – wartości, przesłanek materialnoprawnych i okoliczności, które powinny być uwzględniane w tej procedurze. Brak tych elementów może skutkować dysfunkcjonalnością kontroli sądowej i w efekcie zagrożeniem realizacji wartości konstytucyjnych, które powinny być respektowane przy dysponowaniu własnością publiczną (art. 1, a gdy chodzi o nieruchomości rolne – ponadto art. 23 zd. 1 Konstytucji).

Podsumowując ten fragment rozważań, trzeba podkreślić, że podejmowanie decyzji dotyczących majątku publicznego, w tym państwowych nieruchomości rolnych, należy przede wszystkim do administracji rządowej. Wprowadzanie ograniczeń w tym zakresie, służących realizacji wartości konstytucyjnych

⁸ Należy dodać, że kontrola w sferze obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi leży również w kompetencji Najwyższej Izby Kontroli. Jest to jednak innego typu kontrola niż kontrola sądowa. Wątek ten został w niniejszym opracowaniu pominięty.

(wskazanych m.in. w art. 1 i art. 23 zd. 1 Konstytucji), jest objęte względnie szeroką swobodą polityczną władz publicznych – w szczególności nie musi spełniać testu proporcjonalności określonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z drugiej jednak strony Konstytucja nakazuje ustawodawcy uregulowanie przesłanek materialnoprawnych i procedur, w ramach których władza wykonawcza będzie podejmowała rozstrzygnięcia odnoszące się do nieruchomości państwowych. To zaś, czy w danym przypadku ramy te nie zostały przekroczone, powinno być poddane kontroli sądowej.

Obrót prywatnymi nieruchomościami rolnymi

Kolejną płaszczyzną rozważań jest kwestia regulacji ustawodawczej obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi. Była już mowa o tym, że w analizowanym zakresie swoboda ustawodawcy – a także organów stosujących prawo – jest znacznie węższa. Prawo własności prywatnej, w tym własności nieruchomości rolnych, jest bowiem chronione konstytucyjnie (art. 64 Konstytucji), a ograniczanie uprawnień właścicielskich powinno być zgodne z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁹.

Oznacza to przede wszystkim, że dopuszczalne są tylko takie ograniczenia, które są konieczne – a nie wyłącznie pożyteczne, pożądane czy celowe – dla ochrony wartości konstytucyjnych enumeratywnie wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Gdy chodzi o obrót nieruchomościami rolnymi, to najważniejszymi spośród wchodzących w grę wartości konstytucyjnych są bezpieczeństwo publiczne – obejmujące m.in. bezpieczeństwo żywnościowe państwa – i porządek publiczny. Tę ostatnią klauzulę należy odczytywać w związku z art. 23 zd. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ustroj rolny w RP jest oparty na tzw. gospodarstwie rodzinnym. W konsekwencji ustawodawca, ograniczając prawa właścicieli nieruchomości rolnych, może powoływać się na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego państwa, a także na potrzebę ochrony gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego RP. Obie te wartości znajdują bowiem potwierdzenie w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wynika z tego, że – jak to ujęto we wskazanej wyżej opinii Rady Legislacyjnej – ustawodawca może kierować się następującymi założeniami:

1. Gospodarstwa rolne – z jednej strony – nie powinny być nadmiernie rozdrobione (nieracjonalnie dzielone). Ponadto w pewnych wypadkach uzasadnione może być pozostawanie gospodarstwa w rękach jednej osoby (jednego podmiotu). Z drugiej strony należy unikać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
2. W celu zapewnienia funkcjonalności (produktywności) gospodarstw rolnych zasadne może okazać się wprowadzenie reguły, że właściciel gospodarstwa

⁹ Na temat zasady proporcjonalności zob. szerzej na przykład przykład wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 roku, sygn. akt K 14/11, wraz z cytowanym tam orzecnictwem i literaturą.

powinien osobiście pracować w gospodarstwie oraz posiadać kwalifikacje rolnicze. Przepis art. 23 Konstytucji wyraża preferencję aksjologiczną ustrojodawcy, że gospodarstwa rodzinne w RP powinny być podstawowym elementem ustroju rolnego państwa, a więc być wykorzystywane na cele rolnicze. Ich pierwszorzędnym celem nie powinno natomiast być generowanie zysku, czy lokowanie kapitału w nieruchomościach rolnych, tylko prowadzenie działalności rolniczej przez rolnika, jego rodzinę oraz osoby przez niego wskazane, mające kwalifikacje rolnicze”.

Konstytucyjne prawo własności jest rozumiane w sposób nawiązujący do prawa rzymskiego, jako określony zbiór uprawnień właściciela do rzeczy. Chodzi – mówiąc najogólniej – o uprawnienia do: korzystania z przedmiotu własności, pobierania z niego pożytków i rozporządzenia tym przedmiotem¹⁰. Ustawodawca może więc, aczkolwiek wyłącznie w granicach wyznaczonych zasadą proporcjonalności, ograniczyć właściciela nieruchomości rolnej między innymi w prawie do korzystania z nieruchomości (np. przez wprowadzenie wymogu osobistego prowadzenia gospodarstwa), w prawie do pobierania pożytków (np. przez wprowadzenie ograniczeń w możliwości oddania gruntu w dzierżawę), czy w prawie do rozporządzenia nieruchomością (np. przez wprowadzenie prawa pierwokupu przysługującego Skarbowi Państwa, ograniczenie swobody w zakresie wyboru kontrahenta umowy, której skutkiem jest przeniesienie własności nieruchomości czy wymóg uzyskania zgody organu administracji publicznej na rozporządzenie nieruchomości¹¹).

Granice swobody władzy publicznej we wprowadzaniu ograniczeń prawa własności w omawianej sferze są następujące:

- po pierwsze, ustawodawca powinien zagwarantować, że ograniczenia praw właściciela będą w konkretnych przypadkach stosowane tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla zapewnienia ochrony wartościom konstytucyjnym. Służy temu w szczególności rzetelna procedura, w ramach której są stosowane regulacje ograniczające, wyłączająca dobrowolność i arbitralność administracji publicznej, a ponadto efektywna kontrola sądowa rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji (np. w przedmiocie wyrażenia zgody na rozporządzenie nieruchomością, skorzystania z prawa pierwokupu czy wykupu). Poza regulacjami kompetencyjnymi i proceduralnymi ustawodawca powinien więc określić katalog przesłanek, jakie powinny być uwzględniane przez administrację przy podejmowaniu indywidualnych rozstrzygnięć ograniczających uprawnienia właścicielskie. Przyznanie organom administracji kompetencji o charakterze całkowicie uznaniowym prowadzi bowiem do wyłączenia realnej sądowej weryfikowalności tego typu rozstrzygnięć, co należy uznać za niedopuszczalne z punktu widzenia potrzeby zapewnienia adekwatnego poziomu ochrony prawa własności;

¹⁰ Zob. m.in. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 roku, sygn. akt P 11/98.

¹¹ Por. wyrok TK z dnia 18 marca 2010 roku, sygn. akt K 8/08.

- po drugie, ustawodawca nie może spowodować, że uprawnienia właścicielskie staną się iluzoryczne, wówczas bowiem dochodzi do naruszenia istoty prawa własności (w rozumieniu art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji). Regulacje ustawowe nie mogą zatem zupełnie wyłączyć możliwości korzystania przez właściciela z nieruchomości rolnej, pobierania z niej pożytków czy też zablokować prawa do rozporządzenia nieruchomością. Taki efekt byłby oczywiście niekonstytucyjny – również gdyby wynikał z ustawy pośrednio, na skutek kumulacji różnego rodzaju „drobniejszych” ograniczeń. Ustawodawca może bowiem modyfikować (ograniczać) poszczególne uprawnienia właściciela wchodzące w skład prawa własności, jednak niedopuszczalna byłaby całkowita eliminacja któregośkolwiek z nich. Wypada w tym miejscu odnotować, że zgodnie z art. 23 zd. 2 Konstytucji zasada oparcia ustroju rolnego RP na gospodarstwach rodzinnych „nie narusza postanowień art. 21 [ochrona własności] i art. 22 [wolność działalności gospodarczej]”. Wartości, o których mowa w art. 23 Konstytucji, mogą więc legitymować ograniczenie uprawnień właścicielskich, jednak nie mogą prowadzić do wprowadzania wyjątków od zasady ochrony prawa własności.

Ostatnim problemem, do którego należy się odnieść, jest zagadnienie określoności prawa. Wszak jednym z koniecznych warunków dopuszczalności wprowadzania ograniczeń wolności lub praw konstytucyjnych jest tzw. absolutna wyłączność ustawowa. Nakaz ten jest wyrażony w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który mówi, że wprowadzanie ograniczeń wolności lub praw konstytucyjnych jednostki jest dopuszczalne „tylko w ustawie”.

W orzecznictwie TK wskazuje się, że zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji sformułowanie „tylko w ustawie” oznacza „nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. [...] przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności

i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego”¹².

Odnosząc powyższy standard do zagadnienia analizowanego w niniejszym artykule, należy stwierdzić, że nieracjonalne byłoby, aby ustawa w sposób bezwzględnie jednoznaczny, generalny i abstrakcyjny określała treść poszczególnych ograniczeń uprawnień właścicieli nieruchomości rolnych. Specyfika omawianej materii wymaga bowiem pozostawienia organom administracji publicznej pewnego luzu decyzyjnego, pozwalającego na dokonanie wyważenia wchodzących w grę wartości na podstawie oceny okoliczności konkretnej sprawy (np. czy zachodzi potrzeba skorzystania z prawa pierwokupu, czy uzasadnione jest wyrażenie zgody na rozporządzenie nieruchomością). Zasada wyłączności ustawy wymaga natomiast:

- po pierwsze, precyzyjnego wskazania, w odniesieniu do których nieruchomości znajduje zastosowanie szczególnie reżim prawny reglamentujący obrót nieruchomościami rolnymi. Rodzi to konieczność stworzenia przez ustawodawcę jasnej i niebudzącej wątpliwości praktycznych definicji pojęcia „nieruchomość rolna” czy „gospodarstwo rolne” – po to, aby właściciel danej nieruchomości miał pewność co do tego, czy jego uprawnienia podlegają ustawowym ograniczeniom obrotu nieruchomościami rolnymi¹³;
- po drugie, stworzenia na poziomie ustawy katalogu przesłanek (wytycznych), które powinny być uwzględniane przez organ administracji w podejmowaniu rozstrzygnięć indywidualnych, mających wpływ na treść uprawnień właścicieli nieruchomości rolnych (np. decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu czy decyzji w przedmiocie zgody na rozporządzenie nieruchomością);
- po trzecie, wprowadzenia zasady, że każde rozstrzygnięcie administracji mające wpływ na możliwość korzystania z uprawnień właścicielskich będzie zapadało w odpowiedniej procedurze, w szczególności zapewniającej udział właściciela, a także gwarantującej właścicielowi prawo do zapoznania się z motywami, jakimi kierował się organ administracji wydając takie a nie inne rozstrzygnięcie;
- po czwarte, zagwarantowania efektywnej kontroli sądowej w przypadku zaistnienia sporu co do tego, czy dana nieruchomość podlega szczególnemu reżimowi ustawowemu, a także sporu co do zasadności rozstrzygnięcia organu administracji, jeśli takie rozstrzygnięcie ma wpływ na realizację uprawnień właścicieli nieruchomości rolnych.

¹² Wyrok TK z dnia 30 października 2001 roku, sygn. akt K 33/00.

¹³ Pewne wątpliwości może budzić na przykład odsyłanie w definicjach pojęć z zakresu prawa administracyjnego do regulacji cywilnoprawnych. Wszak w prawie administracyjnym obowiązuje inny (wyższy) standard określoności prawa, a ponadto stosowanie prawa administracyjnego jest oparte na nieco odmiennych zasadach wykładni niż stosowanie prawa cywilnego. Kwestię tę podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do TK z dnia 11 lipca 2016 roku (IV.7005.8.2016.MC).

Podsumowanie

Z przeprowadzonej w niniejszym opracowaniu analizy wynika, że wymogi konstytucyjne odnoszące się do obrotu nieruchomościami rolnymi będącymi własnością Skarbu Państwa różnią się od wymogów dotyczących nieruchomości prywatnych. W tym ostatnim przypadku swoboda polityczna ustawodawcy – a także organów stosujących prawo – jest znacznie węższa. Parlament i rząd mogą co prawda realizować określoną politykę w zakresie ustroju rolnego państwa, jednak są związane – po pierwsze – art. 23 Konstytucji, który mówi, że podstawą ustroju rolnego są gospodarstwa rodzinne, przy czym zasada ta nie narusza ochrony własności (art. 21 Konstytucji) oraz wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), a także – po drugie – zasadą proporcjonalności ingerencji władzy w ochronę prawa własności (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Ustawodawca – poza proporcjonalnością ingerencji – powinien zagwarantować właścicielom nieruchomości rolnych przewidywalność rozstrzygnięć administracji, a także możliwość skutecznego domagania się zweryfikowania tych rozstrzygnięć na drodze sądowej. Niedopuszczalne jest więc powierzenie administracji niczym nieograniczonej swobody w wydawaniu rozstrzygnięć w sferze, w której właścicielowi nieruchomości rolnej przysługują uprawnienia właścicielskie – tj. uprawnienia do korzystania z nieruchomości, pobierania z niej pożytków i rozporządzania nieruchomością. Kompetencje administracji mogą obejmować pewną sferę luzu decyzyjnego, jednak powinny być obudowane stosownymi przesłankami materialnoprawnymi oraz gwarancjami proceduralnymi – w przeciwnym bowiem razie przewidywalność i skuteczna sądowa kontrola tych rozstrzygnięć byłaby niemożliwa. Tymczasem taka kontrola – chroniąca właściciela przed ekscesami administracji – jest konieczna ze względu na płynący z Konstytucji obowiązek państwa zapewnienia adekwatnej ochrony prawa własności.

Literatura

- Borysiak W., *Komentarz do art. 23 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP, Art. 1–86*, t. I (red. M. Safjan, L. Bosek), Warszawa 2016.
- Garlicki L., Zubik M., *Komentarz do art. 23 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I (red. L. Garlicki, M. Zubik), Warszawa 2016.
- Litwiniuk P., *Polski ustroj rolny w swietle art. 23 Konstytucji*, [w:] *XV lat obowiazywania Konstytucji z 1997 r.* (red. M. Zubik), Warszawa 2012.
- Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 26 lutego 2016 roku o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (RL-0302-5/16).
- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2016 roku (IV.7005.8.2016.MC).

Streszczenie:

Artykuł dotyczy konstytucyjnych warunków dopuszczalności ograniczania prawa własności nieruchomości rolnych. Autor analizuje to zagadnienie z punktu widzenia tego, czy chodzi o nieruchomość państwową, czy prywatną. W tym ostatnim przypadku ustawodawca jest bowiem zobowiązany do respektowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności ingerencji w wolności i prawa konstytucyjne (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Szerszymi możliwościami ustawodawca dysponuje w odniesieniu do nieruchomości należących do Skarbu Państwa.

Słowa kluczowe:

konstytucja, prawo własności, własność publiczna, nieruchomości rolne, gospodarstwo rodzinne, zasada proporcjonalności, zasada określoności prawa

Constitutional Aspects of Restrictions concerning Transactions on Agricultural Lands

Abstract

The article concerns constitutional conditions of restricting the right of agricultural lands' ownership. In the Author's opinion, the constitutional standard in relation to public lands differs from that relating to private lands. When it comes to private lands, the legislator is limited by the principle of proportionality of interference in constitutional rights and freedoms (Article 31(3) of the Constitution), whereas legal regulations governing the transactions which concern lands owned by the State Treasury are under broader discretion of legislator.

Key words:

Constitution, Right of Ownership, Public Property, Agricultural Lands, Family Farms, Principle of Proportionality, Principle of Specificity of Legal Provisions

Dr Konrad Marciniuk

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Pojęcie własności rolnej w kontekście regulacji dotyczących kształtowania ustroju rolnego i przemian struktury agrarnej

Wstęp

Wejście w życie Ustawy z 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹, a zwłaszcza wprowadzone w jej wyniku ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi stały się przedmiotem żywego zainteresowania oraz tematem licznych publikacji, analiz i wypowiedzi nie tylko przedstawicieli nauki prawa rolnego, praktyków prawa – głównie notariuszy, ale także, co zrozumiałe, samych rolników i organizacji ich zrzeszających. Niewątpliwie z perspektywy kilku miesięcy, które upłynęły od wejścia w życie wspomnianej regulacji, trudno jest jeszcze jednoznacznie oszacować nie tylko skutki, jakie wywoła wprowadzenie nowych zasad obrotu nieruchomościami rolnymi, ale nawet jak będzie wyglądało praktyczne stosowanie przynajmniej niektórych z nowo wprowadzonych przepisów. Niewątpliwie jednak zasadne wydaje się stwierdzenie, że nowelizacja dotychczasowych zasad obrotu nieruchomościami rolnymi stanowi istotny zwrot w podejściu ustawodawcy nie tylko do szczegółowych aspektów obrotu gruntami rolnymi, ale także – w szerszym zakresie – do sytuacji prawnej rolnika jako właściciela nieruchomości rolnej.

Jednym z głównych celów nowej regulacji deklarowanych przez ustawodawcę w preambule dodanej do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji

¹Dz.U. 2016, poz. 585.

Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę *ustroju rolnego* Rzeczypospolitej Polskiej. Dokonując pewnego uproszczenia, można zatem stwierdzić, że zgodnie z deklaracjami prawodawcy nowe ograniczenia w rozporządzaniu nieruchomościami rolnymi wprowadzane są właśnie w celu stymulowania przemian ustrojowych w rolnictwie. W tym kontekście zasadna wydaje się, choćby z konieczności, krótka refleksja nad dotychczasowym dorobkiem doktryny prawa rolnego w zakresie własności rolnej właśnie w kontekście kształtowania ustroju rolnego.

Pojęcie ustroju rolnego i struktury agrarnej

Na wstępie wypada zaznaczyć, że ustrój rolny nie jest pojęciem rozumianym jednolicie. Jak zauważył Andrzej Stelmachowski², ustrój rolny ujmowany jest w dwóch znaczeniach: węższym i szerszym. W znaczeniu węższym oznacza całokształt stosunków własnościowych w rolnictwie, przy czym własność jest tu rozumiana przede wszystkim w sensie prawnych form własności. Jeżeli nawet poza własnością obejmowano tym pojęciem również niektóre inne prawne formy władania gruntami, takie jak np. użytkowanie czy dzierżawa, to w każdym razie było to ujęcie nie wiążące ustroju rolnego z całokształtem ustroju społeczno-gospodarczego. Odpowiednikiem tak rozumianego ustroju rolnego, według poglądów formułowanych jeszcze w okresie międzywojennym, było również wąskie ujęcie struktury agrarnej, która miała oznaczać przekrojowe ujęcie stosunków własnościowych. W praktyce oznaczało to ujmowanie gospodarstw rolnych w określonych grupach stosownie do wielkości, konfiguracji gruntów itp.³

Współcześnie, zdaniem Stelmachowskiego, ustrój rolny należy traktować raczej jako składnik szerszego pojęcia ustroju społeczno-gospodarczego, to jest jako układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego.⁴ Tak rozumiane pojęcie ustroju rolnego wykracza zatem poza kategorię typu stosunków władania podstawowymi środkami produkcji (głównie ziemią), co z kolei określane jest często terminem struktury agrarnej czy też systemu władania ziemią⁵. Stelmachowski wskazuje dodatkowo, że chodzi tu o stosunki własności – w sensie form władania gruntami rolnymi. Z punktu widzenia struktury agrarnej będą nadto istotne niektóre elementy „wewnątrz” własności (obojętne czy drugorzędne z punktu widzenia prawnego), np. konfiguracja gruntów, czy też niektóre elementy o charakterze ekonomicznym, np. typ i charakter produkcji rolnej w konkretnych grupach gospodarstw, ich zasobność w inne niż ziemia środki produkcji⁶.

² A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 10.

³ Por.: K. Czerniewski, *Zagadnienia struktury agrarnej*, [w:] *Struktura społeczna wsi polskiej*, Warszawa 1937, s. 65

⁴ A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 11.

⁵ B. Gałęski, *Spoleczna struktura wsi*, Warszawa 1962, s. 65.

⁶ A. Stelmachowski, *ibidem*, s. 12.

Zagadnienia prawne związane z obrotem nieruchomościami rolnymi, które w głównej mierze rzutują na kształtowanie struktury agrarnej, stanowią zatem jedynie wycinek rozległej i złożonej problematyki objętej szerokim zakresem regulacji prawnych i należącej często do dziedziny zainteresowań i badań innych również nauk społecznych, w szczególności ekonomii, a zwłaszcza ekonomiki rolnictwa. Tym niemniej, z perspektywy obserwacji historycznej widać wyraźnie, że z punktu widzenia przemian ustroju rolnego, kluczowe znaczenie ma relacja dotycząca własności nieruchomości rolnych oraz obrotu nimi. Uzasadniony jest zatem pogląd, że u podstaw ustroju rolnego leżą stosunki własnościowe – lub w szerszym ujęciu – także inne formy władania gruntem rolnym, który stanowi najważniejszy i niezastępowalny środek produkcji rolniczej.

Oczywiście zarówno ustrój rolny, jak i struktura agrarna nie mają charakteru stałego i niezmiennego. Wprost przeciwnie, ulegają one poważnym zmianom pod wpływem ogólnych przemian zachodzących w ustroju społeczno-gospodarczym kraju⁷. Zmiany te mogą mieć charakter zmian rewolucyjnych, jak również przebiegać w sposób ewolucyjny. Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat głębokie, zasługujące na miano rewolucyjnych, zmiany instytucjonalne zapoczątkowane zostały reformą rolną z 1944 roku⁸ i po 1989 roku⁹. Każda z tych reform spowodowała gruntowne zmiany własnościowe gospodarstw rolnych nie tylko w wymiarze gruntowym, ale także i produkcyjnym¹⁰. W okresach oddzielających te fundamentalne zmiany polityki rolnej państwa zachodziły zmiany o charakterze ewolucyjnym. I tak, lata 1944–1989, w których głównym celem polityki rolnej było przekształcenie ustroju rolnego w kierunku „uspołecznienia”, można podzielić na: 1) okres wdrażania reformy rolnej i odbudowy – 1944–1948, 2) okres polityki kolektywizacyjnej – 1948–1956, 3) okres socjalizacji pośredniej – 1956–1980 oraz 4) okres kształtowania się równoprawności sektorów w rolnictwie – 1980–1988. Z kolei okres następujący po reformie z 1989 roku, tj. czas w którym podstawowe założenia polityki rolnej uległy fundamentalnej zmianie w kierunku oparcia ustroju rolnego na gospodarstwach prywatnych, można podzielić na trzy okresy: 1) gwałtownej liberalizacji stosunków własnościowych w rolnictwie – 1989–1994, 2) przygotowań do akcesji Polski do Unii Europejskiej – 1994–2003 i 3) członkostwa w Unii Europejskiej, w którym w pełni implementowano zasady Wspólnej Polityki Rolnej UE (od roku 2004 do dziś).

⁷ A. Stelmachowski, *ibidem*.

⁸ Dekret z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. 1945, nr 3, poz. 13 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U., nr 55, poz. 321).

¹⁰ M. Szymańska, *Znaczenie własności rolniczej w kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 245.

Pojęcie własności rolnej

Z ustrojem rolnym wiąże się bezpośrednio – jak już wyżej wspomniano – sprawa własności, konkretnie własności rolnej. Własność rolna nie jest pojęciem normatywnym. Koncepcję tego rodzaju własności przedstawił po raz pierwszy profesor Stelmachowski pod koniec lat 60. XX wieku¹¹. Według tej koncepcji, własność rolna (wyodrębniona ze względu na przedmiot własności) jest kompleksem praw i obowiązków określających sytuację prawną podmiotu – właściciela gospodarstwa rolnego.

Produkcja rolnicza, z założenia, może być prowadzona tylko w ramach gospodarstwa rolnego jako zorganizowanej całości gospodarczej. Swoisty charakter gospodarstwa rolnego jako czynnej, zorganizowanej masy majątkowej powoduje, że te rozwiązania cywilistyczne, które odnoszą się do rzeczy, nie wystarczają dla określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką stanowi gospodarstwo rolne. I tu przydatna jest koncepcja własności rolniczej, która odnosi się do gospodarstwa rolnego jako swoistej kategorii mienia.

Z faktu, że własność rolna odnosi się do mienia, a więc do kompleksu praw i obowiązków, wynika, że właściciel ma w stosunku do innych nie tylko prawa, ale i obowiązki. Cechą charakterystyczną własności rolnej jest, że wspomniane obowiązki odnoszą się nie tyle do określonych jednostek, ile wobec państwa reprezentującego interes społeczeństwa jako całości. W zamian za należyte wykonywanie własności rolnej właściciel ma prawo liczyć na pomoc ze strony państwa przy wykonywaniu swego prawa własności¹². Wydaje się, że właśnie takie ujęcie własności rolnej tworzy aksjologiczne podstawy aktywnego ingerowania przez ustawodawcę w zakres uprawnień właścicieli nieruchomości rolnych (np. poprzez wprowadzanie ograniczeń w obrocie tymi nieruchomościami), ale z drugiej strony uzasadnia także udzielanie pomocy publicznej producentom rolnym, np. w ramach polityki wspierania dochodów rolniczych czy też utrzymywania odrębnych, często postrzeganych jako preferencyjne, reżimów prawnych prowadzenia działalności rolniczej (rolnicze ubezpieczenia społeczne, opodatkowanie dochodów rolniczych, interwencje na rynkach rolnych).

W ujęciu cywilistycznym (art. 140 k.c. *in princ*), stanowiącym trzon problematyki własnościowej, podstawowym atrybutem wykonywania prawa własności w ramach tzw. triady uprawnień właścicielskich, oprócz posiadania (*ius possidendi*) i rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*), jest korzystanie z rzeczy (*ius utendi-fruendi*). Prawu własności przypisać można trzy cechy: 1) jest to prawo wyrażające najszerszy zakres stosunku podmiotu do dóbr materialnych, 2) prawo przyznające właścicielowi wyłączność (monopol) w odniesieniu do określonego przedmiotu i 3) prawo charakteryzujące

¹¹ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 227.

¹² A. Stelmachowski, *System Prawa Prywatnego*, t. 3, Dybowski (red.).

się szczególną elastycznością¹³. Należy więc rozumieć, że gdy tylko odpadnie którekolwiek z ograniczeń prawa własności, automatycznie powraca ono do poprzedniego, szerokiego zakresu treściowego. Cechy te dają się odnieść do wszelkich kategorii własności. Stelmachowski zwrócił jednak uwagę, że ta, klasyczna triada uprawnień, sformułowana jeszcze przez starożytnych Rzymian, nie odzwierciedla w pełni sytuacji prawnej rolnika jako właściciela gruntu.

Początkowo, w okresie PRL różnicowanie własności przebiegało przede wszystkim w oparciu o kryterium podmiotowe, związane z podziałem form własności. Nieobowiązujące już obecnie przepisy kodeksu cywilnego różnicowały ochronę własności ze względu na jej podmiot (własność państwowa, spółdzielcza, indywidualna). Równolegle jednak dokonywano zróżnicowania pod kątem funkcjonalnym. Jak podkreślał A. Stelmachowski odrębność funkcjonalna własności rolniczej istniała zawsze, wynikała bowiem ze specyfiki produkcji rolnej. Gdy jednak doszły do tego czynniki społeczno-polityczne, odrębności uregulowania prawnego urosły do tego stopnia, że trudno nie widzieć własności rolniczej jako wyraźnie ukształtowanego rodzaju własności.

Dylemat dotyczący pogodzenia prawa własności właściciela z licznymi ograniczeniami tego prawa analizował także Walerian J. Pańko w monografii *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*. Sformułował w niej pogląd, że „istotę prawa własności najprościej, ale i najpełniej wyraża idea domniemania kompetencji: domniemania leżącego po stronie właściciela, a odnoszącego się do ogółu zachowań względem określonej rzeczy (dobra). [...] Koncepcja domniemania generalnej kompetencji wydaje się być poglądem kompromisowym wobec dylematu: „monopol jednostkowy” albo „rozpisanie kompetencyjnej struktury własności ekonomicznej pomiędzy wszystkie podmioty w niej uczestniczące”¹⁴.

Na tle cywilistycznego ujęcia treści i wykonywania prawa własności najbardziej złożony jest problem wykonywania własności rolniczej w zakresie „korzystania z rzeczy”. W odniesieniu do gospodarstwa rolnego chodzi bowiem o konglomerat norm prawnych, które w zasadzie regulują inne materie niż rzeczy w rozumieniu art. 45 w zw. z art. 140 k.c., a nawet w sposób tylko pośredni wpływają na prawo korzystania z rzeczy, jak np. z nieruchomości rolnej. Następuje również coraz szersza ingerencja w treść prawa własności rolniczej w ujęciu prawa krajowego na rzecz prawa wspólnotowego.¹⁵ Kodeksowa regulacja wskazująca na prawo właściciela do korzystania z rzeczy jest niewystarczająca. Aby ustalić, w jaki sposób rolnik może wykorzystać należącą do niego nieruchomość rolną, a nawet szerzej ujmując ziemię i inne składniki gospodarstwa rolnego, najczęściej należy

¹³ Patrz szerzej A. Stelmachowski, *ibidem*; W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984.

¹⁴ W. Pańko, *op. cit.*, s. 75–76 (cyt. za: M. Korzycka-Iwanow: *Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej*. „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 116.

¹⁵ M. Szymańska, *ibidem*, s. 241.

sięgać do przepisów pozakodeksowych. Dopiero całokształt tych regulacji określa sytuację prawną rolnika, zwłaszcza właściciela gospodarstwa rolnego¹⁶.

Należy przy tym zaznaczyć, że własność rolna podlega kształtowaniu nie tylko przez regulacje w sferze norm prawa cywilnego¹⁷. Chcąc zbadać i określić granice wykonywania prawa własności, obok przepisów prawa cywilnego, analizie poddać należy przede wszystkim normy administracyjno-prawne. Określają one, jak wskazują również na to rozwiązania historycznej natury, także zakres wykonywania prawa własności przejawiający się w jego treści¹⁸.

Profesor Stelmachowski zauważył dodatkowo, że ograniczenia własności mają nie tylko charakter „zewnątrzny”, wynikający z obowiązków natury publiczno-prawnej. Ograniczenia, które rzutują na treść uprawnień właściciela zawarte są już w samym cywilistycznym trzonie prawa własności. Zgodnie z brzmieniem art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swojego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Treść prawa własności w ujęciu cywilistycznym wyznaczają zatem trzy czynniki: ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Innymi słowy, sama treść prawa własności limitowana jest przez ustawy oraz dwie klauzule generalne: 1) zasady współżycia społecznego i 2) społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa.¹⁹

Co się tyczy ustaw, to występują dwie ich kategorie: 1) ustawy należące do kompleksu prawnopublicznego oraz 2) ustawy należące do prawa prywatnego (zawarte w samym kodeksie cywilnym, lub też w ustawach o charakterze cywilistycznym). Należy przy tym podzielić pogląd Stelmachowskiego, że o treści prawa własności przesądzają obydwie kategorie ustaw i pod tym względem konieczne jest przewartościowanie wielu dotychczasowych poglądów. W szczególności nie jest tak, że tylko ograniczenia natury prywatnoprawnej limitują prawo własności. W praktyce również bardzo istotne znaczenie mają ograniczenia natury publicznoprawnej. Dopiero ujmując łącznie ograniczenia zarówno prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej natury można określić sytuację prawną właściciela²⁰.

Zakres ingerencji publicznoprawnej w sferę uprawnień właścicielskich był różny, na różnych etapach kształtowania się ustroju rolnego. Ingerencja norm

¹⁶ A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, [w:] T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3, Warszawa 2007, s. 188–189 i 192–193.

¹⁷ Por. też: J. Wasilkowski, *Pojęcie prawa własności*, [w:] *Prawo własności i inne prawa rzeczowe. System prawa cywilnego*, t. II, Wrocław 1977, s. 48.

¹⁸ B. Banaszkiewicz, P. Czechowski, *Indywidualna własność rolnicza w prawie PRL (wstęp do charakterystyki modelu). Problematyka ogólna*, „Wieś Współczesna” 1983, nr 3; K. Borkowska, *Ingerencja administracyjna w sferę wykonywania indywidualnej własności ziemi*, „Nowe Prawo” 1986, nr 6, s. 34–44.

¹⁹ A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. III, s. 217.

²⁰ A. Stelmachowski, *ibidem*, s. 218.

prawa administracyjnego w sferę elementów treści prawa własności doprowadzić może, jak wiadomo, w skrajnych przypadkach do faktycznego pozbawienia prawa własności. Przykładem tego typu regulacji był dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej z 6 września 1944 roku. W wyniku wprowadzenia tego dekretu, nieruchomości ziemskie stanowiące „własność lub współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich obszar łączny przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw: poznańskiego, pomorskiego i śląskiego 100 ha powierzchni ogólnej niezależnie od powierzchni użytków rolnych” przeszły na cele reformy rolnej. Pozbawienie własności właścicieli nieruchomości rolnych nastąpiło w drodze ingerencji administracyjnej w podstawowe sfery treści prawa własności, tj. posiadania, korzystania i rozporządzania. Proces ten wskazywał na najbardziej radykalną formę ingerencji norm prawa administracyjnego w treść prawa własności.²¹

Obok wskazanego wyżej najbardziej radykalnego przykładu, przepisy dekretu o reformie rolnej oddziaływały także na sferę uprawnień właściciela nieruchomości rolnej w zakresie korzystania i rozporządzania poprzez reglamentowanie działań, w wyniku których pogorszeniu mogłyby ulec struktura obszarowa nowo tworzonych wówczas gospodarstw rolnych. Dekret przewidywał ograniczenie obrotu ziemią, zbycia, podziału. Wydzierżawianie nieruchomości uzależnione było również od zgody właściwych władz.

Po zmianach, które nastąpiły w 1956 roku, w stosunku do indywidualnych gospodarstw rolnych podjęto prace, które zapoczątkowały kształtowanie modelu normatywnego obrotu nieruchomościami rolnymi, mającego na celu realizację następujących postulatów:

- a) przeciwdziałanie nabywania nieruchomości rolnych przez osoby niedające rękopami ich należytego zagospodarowania,
- b) ograniczanie, ze względów społecznych, możliwości powstawania gospodarstw większych, które wymagałyby stałego zatrudnienia pracowników najemnych,
- c) zapobieganie rozdrobnieniu gospodarstw rolnych i kształtowaniu ich pożądanej wielkości.

Koncepcję reglamentowania obrotu nieruchomościami rolnymi realizowano zresztą przez cały okres istnienia PRL. Na marginesie warto przy tym przypomnieć, że stosowanie zbyt restrykcyjnej metody nakazowo-zakazowej ograniczającej administracyjnie obrót ziemią doprowadziło w latach 60. ubiegłego wieku do wzrostu nieformalnego obrotu nieruchomościami rolnymi do tego stopnia, że zaowocowało to koniecznością „ponownego uwłaszczenia chłopów”, którego dokonano Ustawą z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.

²¹ P. Czechowski, *Ewolucja ingerencji administracyjnej w sferę treści prawa własności w okresie 40-lecia PRL (Problematyka korzystania z nieruchomości rolnych)*, [w:] A. Stelmachowski, P. Czechowski (red.), *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL*, Warszawa 1989, s. 165.

Jak zauważył Paweł Czechowski, ukształtowany na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku model ingerencji administracyjno-prawnej w sferę treści prawa własności uwzględnia fakt, że obszary wiejskie stanowią coraz częściej zróżnicowaną przestrzeń wielofunkcyjną. Dominujące na nich trzy podstawowe funkcje: produkcyjno-rolna, osadnicza (urbanizacyjna), ekologiczna determinują w istocie wykonywanie prawa własności. Determinacja ta ogranicza sferę treści prawa własności z punktu widzenia wartości i celów, których nośnikiem są rozwiązania ustawowe mające wspomagać realizację wymienionych funkcji²².

Szczególne uwarunkowania prawne dotyczące korzystania z nieruchomości rolnych wynikają przede wszystkim z odrębnych regulacji o charakterze administracyjno-prawnym, odnoszących się do: ochrony gruntów rolnych i leśnych²³, planowania przestrzennego²⁴, prawa budowlanego²⁵, ochrony przyrody²⁶ oraz ochrony środowiska²⁷, które najogólniej rzecz ujmując, mają na celu ochronę zasobu gruntów uprawnych niezależnie od tytułu prawnego podmiotu władającego²⁸.

Wśród uregulowań pozakodeksowych wpływających na wykonywanie prawa własności rolniczej można wyodrębnić takie, które wprawdzie nawiązują bezpośrednio do konstrukcji własnościowej gospodarstwa, gdyż związane są z obrotem gospodarstwami rolnymi (a właściwie gruntami rolnymi), ale zarazem „włączają” mechanizmy administracyjno-prawne, które w istotny sposób wpływają na możliwość „korzystania” przez rolnika z instrumentów wspólnej polityki rolnej. Chodzi tutaj przede wszystkim o umowy zawierane w związkach funkcjonowaniem niektórych wspólnotowych rynków rolnych²⁹ czy też dotyczące korzystania przez rolnika z określonych instrumentów wsparcia (np. programy rolno-środowiskowe). Istotna sfera regulacji prawnorolnej wpływającej na zakres uprawnień właściciela nieruchomości rolnej w zakresie prawa korzystania z rzeczy obejmuje obrót produktami rolnymi na branżowych rynkach rolnych, w tym stosunki obligacyjne wynikające z umów zawieranych w trybie realizacji na rynku rolnym zadań interwencyjnych państwa w ramach prowadzonej wspólnej polityki rolnej³⁰.

²² P. Czechowski, *ibidem*, s. 184.

²³ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 909).

²⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 199).

²⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U.2016, poz. 290).

²⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 1651).

²⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 1232).

²⁸ A. Oleszko, *Prawo rolne*, Warszawa 2009; B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej*, [w:] A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 357 i n.

²⁹ M. Szymańska, *ibidem*, s. 242; zob. też B. Jeżyńska, *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 69 i n.; E. Tomkiewicz, *Kwoty mleczne jako forma reglamentowania działalności gospodarczej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. 1, s. 135 i n.

³⁰ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki rolne*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 381 i n.

Sytuację prawną rolnika, jako właściciela, określa także suma innych regulacji wpływających pośrednio na możliwość korzystania przez niego z gruntu rolnego. Jako przykład można wymienić przepisy o nasiennictwie i hodowli zwierząt, o zaopatrzeniu w wodę i melioracjach, o scalaniu i wymianie gruntów³¹.

Funkcjonalizm własności

Odwołując się ponownie do dorobku prof. Stelmachowskiego, zauważyć wreszcie należy, że pojęcie własności rolnej wpisuje się w koncepcje kierunku doktrynalnego zwanego funkcjonalizmem własności³². Kierunek ten miał dwa nurty: świecki i kościelny.

Poglądy formułowane w ramach nurtu świeckiego podkreślały, że własność odgrywa istotną funkcję społeczną, w związku z czym właściciel ma nie tylko prawa, ale i obowiązki, w szczególności powinien swoje prawo wykonywać w sposób społecznie użyteczny. Reprezentatywne było zwłaszcza stanowisko L. Duguita³³, który twierdził, że własność nie jest prawem podmiotowym, a jedynie funkcją społeczną. W konsekwencji właściciel niewykonyjący w ogóle swego prawa, np. pozostawiający swoją ziemię uprawną odłogiem, mógł być pozbawiony swego prawa.

Nieco późniejszy był nurt funkcjonalizmu kościelnego, który pojawiał się w kolejnych społecznych encyklikach papieskich. W encyklice *Quadragesimo anno* z 1931 roku papież Pius XI nawiązuje do „podwójnego charakteru własności, tj. indywidualnego, który służy dobru jednostek i społecznego, który dobro publiczne ma na względzie”. W ogłoszonej po soborze watykańskim II encyklice *Populorum progressio* Pawła VI mówi się, że „jeśli tedy ziemia po to została stworzona, by dostarczyć każdemu środków utrzymania oraz narzędzi służących do jego postępu, to każdemu człowiekowi przysługuje ściśle prawo znalezienia w niej tego, co mu jest niezbędnie potrzebne. Wszystkie inne prawa ekonomiczne, łącznie z prawem własności i wolnego handlu, są powyższemu prawu ogólnemu podporządkowane”. Na tym tle „własność prywatna nie stanowi dla nikogo prawa bezwarunkowego ani absolutnego”. Z kolei w encyklice *Laborem exercens* (1981) Jan Paweł II, rozważając sposób rozumienia samego prawa własności, podkreślił, że „tradycja chrześcijańska nigdy nie podtrzymywała tego prawa jako absolutnej i nienaruszalnej zasady. Zawsze rozumiała je natomiast w najszerszym kontekście powszechnego prawa wszystkich do korzystania

³¹ Por. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, St. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 22–23; R. Budzinowski, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2003, s. 50–56.

³² A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, [w:] T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, Warszawa 2003, s. 234 i n.

³³ L. Duguit, *Kierunki rozwoju prawa prywatnego od początku XIX w.*, Warszawa–Kraków, 1988, s. 125–150.

z dóbr całego stworzenia: prawo osobistego posiadania jako podporządkowane prawu powszechnego używania, uniwersalnemu przeznaczeniu dóbr³⁴.

Odnosząc powyższe koncepcje do kwestii własności nieruchomości rolnej można wyrazić pogląd, że funkcje ziemi rolnej dominują nad aspektem wyłącznego, prawem chronionego do niej uprawnienia. Co więcej, zestawiając powyższe poglądy z brzmieniem art. 140 kodeksu cywilnego widać wyraźnie, że odcisnęły one piętno na współczesnej konstrukcji jurydycznej prawa własności. W szczególności klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa oznacza przeciwstawienie się skrajnie indywidualistycznemu podejściu do prawa własności przy wykonywaniu tego prawa. Zmiana ustroju w 1989 roku nie zmieniła tego podejścia, chociaż zanikły akcenty kolektywistyczne obecne poprzednio w systemie prawa. Stelmachowski zauważa, że Konstytucja RP z 1997 roku, odwołując się do sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz do „społecznej gospodarki rynkowej” (art. 20 Konstytucji) wyraźnie podtrzymuje kierunek charakterystyczny dla funkcjonalizmu własnościowego. Wydaje się także, że nurt ten leży także u podstaw sformułowanej w art. 23 Konstytucji dyrektywy oparcia ustroju rolnego państwa na gospodarstwie rodzinnym. W konsekwencji stanowi także uzasadnienie ingerencji dokonywanej przez władzę publiczną w podstawowe uprawnienia właściciela gospodarstwa rolnego i gruntu rolnego dotyczące korzystania z rzeczy i rozporządzania nią. Jak widać zatem, ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, jeśli dadzą się uzasadnić społecznymi funkcjami własności rolniczej, mogą znaleźć swoje umocowanie już w treści samego prawa własności, a zatem nie muszą być postrzegane jako ograniczenia tego prawa.

Zastosowana przez prof. Stelmachowskiego ogólna koncepcja prawa własności jako kompleksu praw i obowiązków, co do wyodrębnionej funkcjonalnie ze względu na przedmiot regulacji własności rolniczej, była niezwykle trafna i przydatna dla obu dziedzin prawa – cywilnego i rolnego. Z jednej strony koncepcja własności rolnej wyjaśniała mechanizmy funkcjonowania prawa rolnego, z drugiej zaś – instytucje ze sfery własności rolnej dostarczały argumentów podbudowujących ogólną koncepcję prawa własności. Dodatkowo warto podkreślić, że myśl ta stanowi fundament dopuszczalności ingerencji w indywidualistycznie rozumianą własność rolną.

Z koncepcją własności rolnej jako kompleksu praw i obowiązków wiąże się ściśle zagadnienie ochrony własności. Z punktu widzenia ochrony własności rolnej należy zwrócić uwagę, że skutkiem zmiany ustrojowej, zapoczątkowanej w 1989 roku, było przededefiniowanie zarówno przedmiotu ochrony, jak i jej zakresu. Rozważając przedmiot ochrony należy zwrócić uwagę na dwa elementy: 1) ze względu na jakie dobro w poszczególnych okresach historycznych udzielano prawo własności ochrony i 2) czyj interes miano na uwadze udzielając ochrony. Innymi słowy, będzie to pytanie o funkcje prawa własności³⁵.

³⁴ A. Stelmachowski, *ibidem*, s. 235 i n.

³⁵ M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 14.

W okresie PRL dobrem chronionym była przede wszystkim produkcja rol-
na. Wobec ciągłych braków żywności dążono do intensyfikacji produkcji rolnej,
przy czym, z punktu widzenia chronionego interesu, to na plan pierwszy wy-
suwano interes ogólnospołeczny rozumiany wówczas jako interes państwa. Po
1989 roku sytuacja uległa zasadniczej zmianie. Po, stosunkowo krótkim okre-
sie forsowania rozwiązań skrajnie liberalnych, wraz z rozpoczęciem przygoto-
wań do wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, wzorując się na rozwiązaniach
Wspólnej Polityki Rolnej, przedefiniowano przedmiot ochrony przyjmując jako
priorytet ochronę dochodów rolniczych. Co się zaś tyczy chronionego interesu,
to podjęto działania zmierzające do kojarzenia interesu rolników jako producen-
tów rolnych i konsumentów.

Ochrona własności rolnej przejawia się także w zakresie szeroko pojętej suk-
cesji gospodarstw rolnych, tj. dokonywanej za życia (umowa z następcą, renta
strukturalna), jak i *mortis causa* (obecnie jedynie w bardzo wąskim zakresie,
tj. w obrębie zasad działa spadku obejmującego gospodarstwo rolne uregulo-
wanych w kodeksie cywilnym). Kierunek ochrony własności rolnej w zakresie
zmiany pokolenia to dążność do zapewnienia zdolności produkcyjnej gospodar-
stwa. Podobnie gdy chodzi o zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego;
przyjęte kryterium podziału to przede wszystkim zgodność z zasadami prawidło-
wej gospodarki rolnej.³⁶ Na marginesie warto jednak zaznaczyć, że współczesny
kształt regulacji prawnej dotyczącej wskazanych aspektów ochrony własności
rolnej, tj. w szczególności ochrony integralności gospodarstw rolnych w proce-
sie dziedziczenia wydaje się być całkowicie nieadekwatny do daleko posuniętej
reglamentacji obrotu gruntami *inter vivos*.

Znamienne jest, że choć brzmienie przepisu art. 140 k.c. nie zmieniło się
od jego wejścia w życie, to wskutek zmiany ustrojowej w 1989 roku doszło do
przedefiniowania faktycznej treści tego prawa. Odwołanie w samej definicji do
innych ustaw, które mogą, obok społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa
oraz zasad współżycia społecznego, kształtować granice uprawnień właścicie-
la, czyni tę definicję bardzo elastyczną. Przykładem ustawy, która – ingerując
głęboko w prawo rozporządzania przez właściciela nieruchomości rolnej jego
własnością – jest też ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 roku. No-
welizacja tej ustawy, która weszła w życie 30 kwietnia 2016 roku, polegająca
na bardzo istotnym zaostreniu reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi
jeszcze głębiej modyfikuje dotychczasową treść uprawnień właściciela nieru-
chomości rolnej w zakresie rozporządzania jego własnością, a zatem stanowi
kolejny etap redefiniowania treści prawa własności.

³⁶ M. Korzycka-Iwanow, *Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 121.

Podsumowanie

Przyjmując tezę, że własność rolna nie jest indywidualistycznie pojmowanym absolutnym prawem do rzeczy (gruntu rolnego), lecz podlega istotnym korektom ze względu na funkcje tego prawa, nie należy wszakże zapominać, na co wyraźnie wskazywał Stelmachowski, że nadmierne ograniczenia (także ustawowe) mogą wypaczyć treść prawa własności. Ograniczenia prawa własności nie mogą bowiem doprowadzić do sytuacji, w której prawa właściciela dadzą się sprowadzić do *nudum ius* („gołego prawa”). Oznacza to, że ustawodawca nie jest całkowicie swobodny w tworzeniu w drodze ustaw kolejnych ograniczeń prawa własności. Należy zwrócić uwagę na wynikającą z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP normę, według której „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Norma ta określa zatem granice, w jakich prawodawca może się poruszać, określając sytuację prawną właściciela nieruchomości rolnej. Dotyczy to zarówno przepisów regulujących obowiązki rolnika w zakresie korzystania z przedmiotu jego własności, jak również ograniczeń w rozporządzaniu nieruchomością rolną.

Na koniec warto zauważyć, że funkcjonalistyczne pojmowanie własności rolnej ma jeszcze jedną konsekwencję. Wydaje się, że z punktu widzenia funkcji prawa własności nieruchomości rolnej najistotniejszy jest problem ochrony własności rolnej w zakresie jej atrybutu, który określamy mianem korzystania z rzeczy³⁷. Natomiast kwestie podmiotowe, a więc także zagadnienia dotyczące rozporządzania (obrotu) nieruchomościami rolnymi mają znaczenie drugoplanowe przynajmniej tak długo, jak nieruchomości rolne wykorzystywane są zgodnie z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Tymczasem, nie przesądzając tutaj zagadnień związanych z nowym kształtem zasad obrotu nieruchomościami ani praktycznymi aspektami stosowania nowej regulacji, wyraźnie widać, że ostatnia nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zmierza w tym drugim kierunku, to jest koncentruje się nie na zagadnieniach związanych z rolniczym wykorzystaniem nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstw rodzinnych i sytuacją prawną ich właścicieli (rolników indywidualnych), lecz właśnie na reglamentacji obrotu nimi. Należy wreszcie zauważyć, że nadmierna ingerencja w obrót gruntami może mieć także i ten skutek, że przenoszenie własności nieruchomości rolnych zostanie na tyle utrudnione, że spowolni to postępujący w ostatnich latach proces wzmacniania gospodarstw rodzinnych, przejawiający się między innymi w stopniowym wzroście średniej wielkości powierzchni wchodzących w ich skład użytków rolnych³⁸. Z pewnością osią-

³⁷ W szerokim znaczeniu tego pojęcia, tj. przy uwzględnieniu wszelkich uwarunkowań sytuacji prawnej rolnika jako właściciela nieruchomości rolnej i producenta rolnego.

³⁸ Szerzej na temat sytuacji gospodarstw rolnych piszą W. Musiał, T. Wojewodziec: *Zróżnicowanie regionalne rolnictwa rodzinnego i sytuacja produkcyjno-ekonomiczna rodzinnych gospodarstw rolnych funkcjonujących w różnej strukturze agrarnej* (w:) *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015, s. 25 i nast.; szczegółowe

gnięcie takiego efektu nie mogło być intencją ustawodawcy jako pozostające w sprzeczności z jasną dyspozycją art. 23 Konstytucji RP.

Literatura

- Banaszkiewicz B., Czechowski P., *Indywidualna własność rolnicza w prawie PRL (wstęp do charakterystyki modelu)*. Problematyka ogólna, „Wieś Współczesna” 1983, nr 3.
- Borkowska K., *Ingerencja administracyjna w sferę wykonywania indywidualnej własności ziemi*, „Nowe Prawo” 1986, nr 6.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Europejskie rynki rolne*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011.
- Czechowski P., *Ewolucja ingerencji administracyjnej w sferę treści prawa własności w okresie 40-lecia PRL (Problematyka korzystania z nieruchomości rolnych)*, [w:] A. Stelmachowski, P. Czechowski (red.), *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL*, Warszawa 1989.
- Czerniewski K., *Zagadnienia struktury agrarnej*, [w:] *Struktura społeczna wsi polskiej*, Warszawa 1937.
- Duguit L., *Kierunki rozwoju prawa prywatnego od początku XIX w.*, Warszawa–Kraków 1988.
- Gałęska B., *Spółeczna struktura wsi*, Warszawa 1962.
- Jeżyńska B., *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011.
- Korzycka M., *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979.
- Korzycka-Iwanow M., *Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX.
- Musiak W., Wojewodzic T., *Zróżnicowanie regionalne rolnictwa rodzinnego i sytuacja produkcyjno-ekonomiczna rodzinnych gospodarstw rolnych funkcjonujących w różnej strukturze agrarnej*, [w:] *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015.
- Oleszko A., *Prawo rolne*, Warszawa 2009.
- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984.
- Rakoczy B., *Ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej* [w:] A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2009.
- Stelmachowski A., *Prawo rolne*, Warszawa 1980.
- Stelmachowski A., *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997.
- Stelmachowski A.: *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969.
- Stelmachowski A., *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, [w:] T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3, Warszawa 2007.
- Stelmachowski A., *Treść i wykonywanie prawa własności*, [w:] T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3, Warszawa 2007.

dane dotyczące średniej wielkości gospodarstw rolnych można także znaleźć w raporcie GUS „Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 r.”, Warszawa 2014, s. 81–88.

Szymańska M., *Znaczenie własności rolniczej w kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX.

Wasilkowski J., *Pojęcie prawa własności*, [w:] *Prawo własności i inne prawa rzeczowe. System prawa cywilnego*, t. II, Wrocław 1977.

Streszczenie

Wejście w życie Ustawy z 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw stanowi istotny zwrot w podejściu ustawodawcy nie tylko do szczegółowych aspektów obrotu gruntami rolnymi, ale także – w szerszym zakresie – do sytuacji prawnej rolnika jako właściciela nieruchomości rolnej. Zgodnie z deklaracjami prawodawcy, nowe ograniczenia w rozporządzaniu nieruchomościami rolnymi wprowadzane są w celu stymulowania przemian ustrojowych w rolnictwie. Z ustrojem rolnym wiąże się z kolei sprawa własności, konkretnie własności rolnej, której koncepcję przedstawił po raz pierwszy prof. Andrzej Stelmachowski pod koniec lat 60. XX wieku. Według tej koncepcji, własność rolna (wyodrębniona ze względu na przedmiot własności) jest kompleksem praw i obowiązków określających sytuację prawną podmiotu – właściciela gospodarstwa rolnego. Przedmiotem rozważań prezentowanych w niniejszym artykule jest wpływ, jaki nowy reżim obrotu nieruchomościami rolnymi, wynikający ze wskazanej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wywiera na prawo rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*), które obok posiadania (*ius possidendi*) i korzystania z rzeczy (*ius utendi-fruendi*) stanowi jeden z podstawowych atrybutów prawa własności.

Słowa kluczowe:

ustrój rolny, własność, nieruchomości rolne, obrót nieruchomościami

The concept of agricultural property in the context of regulations shaping the agricultural policy and change the agrarian structure

Abstract:

The entry into force of the Act of 14 April 2016 on the suspension of the sale of land constituting agricultural property stock of the State Treasury and on amendments to certain laws is an important shift in the legislature introducing not only specific rules regarding the sale of agricultural land but also, more broadly, but also a turning point in the legal situation of farmer as landowners. In accordance with the declarations of the legislature, new restrictions on the disposition of agricultural real estate are put in place in order to stimulate changes to the agricultural regime. The notion of agricultural regime involves a case of ownership, namely agricultural ownership, concept of which was presented for the first time by Professor Andrzej Stelmachowski at the end of the 1960s. According to this concept of agricultural property (isolated due to subject of ownership) is a complex of rights and duties governing the legal situation of the owner of the farm. This paper attempts to assess the impact of the new regime of sales of agricultural properties introduced by the indicated amendment to the Act on

the formation of agricultural regime on the right to dispose of tangible property (*ius disponendi*), right to possess (*ius possidendi*) and the right to use things (*ius utendi-fruendi*) as on one of the basic attributes of ownership.

Keywords:

agricultural regime, property rights, farm land, real property transactions

Dr Izabela Hasińska

Wydział Ekonomiczno-Społeczny
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za wywłaszczone nieruchomości

Wywłaszczenie, czyli pozbawienie prawa własności, jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest ono dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Polskie prawo statuuje również obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na rzecz właściciela, w tym spadkobierców właściciela, w sytuacji, kiedy nieruchomość stała się zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie. W ostatnim 20-leciu nasiliła się inicjatywa odzyskiwania własności nieruchomości wywłaszczonych przed kilkudziesięciami laty. Sam proces dochodzenia roszczeń związanych z wywłaszczeniem jest procesem zawiłym. Brak przejrzystych procedur oraz liczne zmiany regulujących ten proces przepisów istotnie utrudniają dochodzenie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości bądź uzyskanie stosownego odszkodowania. Podkreślenia wymaga również fakt, że roszczenie o zapłatę odszkodowania w wysokości wartości utraconego majątku jest roszczeniem konkurencyjnym wobec roszczenia o jego wydanie, co dalej wymaga prawidłowego sformułowania żądania pozwu. Celem niniejszego artykułu będzie próba wskazania wybranych problemów prawnych związanych z drogą dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za wywłaszczone nieruchomości. Podstawową metodą badawczą będzie dogmatyczna analiza tekstów prawnych. Jednakże, z uwagi na praktyczne znaczenie wybranych kwestii, poprzestanie na ich wyłącznie dogmatycznej prezentacji nie służyłoby wiarygodnej ocenie przepisów. Z tego też względu znaczenie pomocnicze, choć niemniej istotne, ma poparcie rozważań typowo prawnych przykładami z praktyki.

Pojęcie i przesłanki wywłaszczenia

Wywłaszczenie jest pojęciem regulowanym zarówno przez prawo cywilne, jak i prawo administracyjne. W swojej istocie polega ono na pozbawieniu lub ograniczeniu władztwa nad nieruchomością dotychczasowego właściciela i przejście tego prawa na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą prawną przejścia prawa może być zarówno decyzja administracyjna o charakterze konstytucyjnym, jak i ustawa, dekret z mocą ustawy, rozporządzenie wykonawcze wydane na mocy upoważnienia ustawowego. Jeżeli podstawą wywłaszczenia jest ustawa, dekret z mocą ustawy bądź rozporządzenie wykonawcze wydane na mocy upoważnienia ustawowego, wywłaszczenie następuje wówczas *ex lege*. Przejęcie prawa własności ma podstawę w akcie normatywnym, natomiast następcza decyzja administracyjna ewentualnie tylko potwierdza jego przejście. Marginalnie zaznaczyć należy, że od wywłaszczenia odróżnić należy uwłaszczenie, które polega na przyznaniu z zasobu publicznego własności lub użytkowania wieczystego podmiotom prywatnym. Za kwalifikowany rodzaj wywłaszczenia uznaje się nacjonalizację, gdzie skutek w postaci pozbawienia prawa następuje *ex lege*, bez wydania aktów indywidualnych¹. Ustawodawca definiuje wywłaszczenie w art. 112 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami². Zgodnie z definicją ustawową wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Organem właściwym w sprawach wywłaszczenia jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Procedurą wywłaszczenia może być objęta zarówno cała nieruchomość, jak i jej część. Natomiast art. 128 ustawy stanowi, że wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw. Mając na uwadze powyższe, za elementarne wyznaczniki wywłaszczenia należy uznać: pozbawienie prawa własności, zastosowanie przymusu państwowego i wypłatę odszkodowania. Zasadniczo cel wywłaszczenia i to od XVIII w. nie uległ zmianie³. Obowiązujący od 1808 r. na terenie Księstwa Warszawskiego Kodeks

¹ Por. M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Bielsko-Biała 2003, s. 59 i n. 11; R. Pessel, *Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności wynikających z aktów nacjonalizacyjnych*, Warszawa 2003, s. 24 i n.

² Dz.U. 1997, Nr 115, poz. 741, zwana dalej u.g.n.

³ Zob. T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 21; M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 32; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 239; M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933; tenże, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939.

Napoleona, chronił własność poprzez wprowadzenie „zakazu zmuszania do odstąpienia swej własności, chyba że odebranie następuje na użytek publiczny”. Następnie, w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym, przyjęto możliwość wywłaszczenia nieruchomości uzasadnioną wyższą użytecznością. Wymóg użyteczności publicznej był kontynuowany w dekreście Rady Ministrów – o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939– 1945 r. Aktualnie, tak Konstytucja RP w art. 21, jak i ustawa o gospodarce nieruchomościami traktują wywłaszczenie jako ostateczność, instytucję stosowaną wówczas, kiedy realizacja celu publicznego nie może być dokonana w inny sposób. Wskazanie celów publicznych stanowiących podstawę wywłaszczenia zawiera w szczególności ustawa o gospodarce nieruchomościami. Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są m.in. inwestycje związane budową i utrzymaniem dróg publicznych, rowerowych i wodnych, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; budową i utrzymywaniem ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; budową i utrzymywaniem publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania; budową oraz utrzymywaniem obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacją przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacją i utrzymywaniem wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Do celów publicznych należy również opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw; zakładanie i utrzymywanie cmentarzy oraz inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach. Katalog celów publicznych jest katalogiem otwartym, jednakże interpretacja poszczególnego celu powinna być dokonywana w sposób ścisły⁴.

⁴ Zob. np. art. 4 pkt 2a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003, Nr 86, poz. 789; art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. 1985,

Brak realizacji celu wywłaszczenia

Kwestie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, na których nie został zrealizowany cel wywłaszczenia, zawarte są w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Założonym przez ustawodawcę celem regulacji ma być restytucja stanu prawnego nieruchomości z czasu sprzed wywłaszczenia. Stosownie do treści art. 136 ust. 1 u.g.n., nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel bądź spadkobierca właściciela nie złoży wniosku o jej zwrot. W sytuacji, w której cel wywłaszczenia oznaczony w decyzji będzie inny od finalnego celu inwestycji, podmiot zarządzający publicznym zasobem nieruchomości ma obowiązek zawiadomienia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze. Poprzedniemu właścicielowi bądź jego spadkobiercy przysługuje prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Uprawnienie to wygasa, jeżeli wniosek o zwrot całości lub części nieruchomości nie zostanie złożony w terminie 3 miesięcy od daty doręczenia zawiadomienia. Organem właściwym do wydania decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości jest starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ. W razie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedni właściciel lub jego spadkobierca zwraca Skarbowi Państwa lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego, w zależności od tego, kto jest właścicielem nieruchomości w dniu zwrotu, ustalone w decyzji i zwaloryzowane odszkodowanie, a także nieruchomość zamienną, jeżeli była przyznana w ramach odszkodowania. Mając na uwadze powyższe zagadnienie tzw. nowych wywłaszczeń nie wzbudza większych kontrowersji. Jednakże zjawisko masowego wywłaszczania było szczególnie dotkliwe w latach powojennych. Niemniej organy władzy publicznej nie zawsze kierowały się słusznym celem publicznym i nadal istnieją nieruchomości, na których cel wywłaszczenia nie został zrealizowany. Ponadto, na mocy Ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁵, część z wywłaszczonych przed rokiem 1990 nieruchomości przeszła na własność jednostek samorządu terytorialnego. Niejednokrotnie prowadzano na nich inwestycje, które miały się z celem wywłaszczenia. Zasadniczo do rozstrzygnięcia przypadków „zbędnych” wywłaszczeń miał być pomocny art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Zgodnie z jego brzmieniem, obowiązującym od 22 września 2004 r.⁶, nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja

Nr 14, poz. 60; art. 9 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz.U. 2001, Nr 115, poz. 1229.

⁵ Dz.U. 1990, Nr 32, poz. 191.

⁶ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2004, Nr 141, poz. 1492 ze zm.

o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany. Na tle tego przepisu za kontrowersyjny uznano fakt wstecznego działania niniejszej regulacji. Od dnia 24 marca 2014 r. obowiązuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2014 r. w którym to Trybunał orzekł o niezgodności art. 137 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłączoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie podlegają zwrotowi na rzecz byłych właścicieli i ich spadkobierców te nieruchomości skomunalizowane, na których jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały przed 2004 r. i przed dniem złożenia wniosku o ich zwrot cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, bez możliwości badania, czy realizacja ta nastąpiła po upływie 10 lat od chwili wywłaszczenia. Jeśli zaś w dniu złożenia wniosku o zwrot, a przed 2004 r. cel wywłaszczenia jeszcze nie został zrealizowany, byli właściciele tych nieruchomości oraz ich spadkobiercy zachowują ustawowe uprawnienie do żądania zwrotu, które nabyli przed wejściem w życie Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W ocenie Trybunału, niezgodne z konstytucją jest nadanie mocy wstecznej art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w obecnym brzmieniu regulującym przesłanki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Brak w ustawie zmieniającej przepisów intertemporalnych nie oznacza zezwolenia ustawodawcy na wsteczne działanie nowych lub zmienionych przepisów⁷. W realiach niniejszego wyroku podmioty publiczne nadal zobowiązane są do realizacji celów oznaczonych w decyzjach o wywłaszczeniu, a ewentualna zmiana celu inwestycji nadal wymaga zawiadomienia poprzedniego właściciela bądź jego spadkobiercy. Tym niemniej wskazać należy, że powyższy wyrok dał ochronę w polskim systemie prawnym tym jednostkom samorządu terytorialnego, które zrealizowały oznaczony cel wywłaszczenia z przekroczeniem terminu z art. 137 ust. 1 pkt 2. Poza sporem powinno być, że w przypadku, gdy podjęte na nieruchomości działania nie są zgodne z celem, na jaki nieruchomość została wywłączona, wówczas przepis chroni poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę. W kwestii oceny „zbędności” nieruchomości na cele wywłaszczenia wielokrotnie wypowiadałaby się też sądy administracyjne. Zamiast wielu, jako przykłady można podać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 grudnia 1999 r.⁸, w którym sąd wskazał, że nie można mówić o zbędności na cel wywłaszczenia, gdy nieruchomość po wywłaszczeniu została zagospodarowana i wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji, a dopie-

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11, Dz.U. 2014, Nr 56, poz. 376.

⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 grudnia 1999 r., sygn. akt IV SA 2140/97, niepubl.

ro później jej przeznaczenie zmieniono, oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 maja 2010 r.⁹ zgodnie z którym, dla oceny zbędności nieruchomości lub jej części na cel wywłaszczenia – w ramach art. 137 u.g.n. – nie mają znaczenia rozstrzygnięcia administracyjne lub jakiegokolwiek inne dokumenty określające sposób zagospodarowania nieruchomości wywłaszczonej, jeżeli zostały wydane po dniu, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. Kolejną kwestią, którą należy omówić, jest już powyżej marginalnie zaznaczony obowiązek zawiadomienia byłego właściciela lub jego następców prawnych o zbędności celu, na jaki nieruchomość została wywłaszczona. Obowiązek poinformowania podmiotów zainteresowanych odzyskaniem nieruchomości obciąża właściwy organ, a obowiązek ten powinien zostać wykonany z urzędu¹⁰. Poprzez zawiadomienie aktualizuje się roszczenie o zwrot nieruchomości. Niedokonanie stosownego zawiadomienia może stanowić źródło szkody i aktualizować roszczenia odszkodowawcze.

Roszczenia związane z wywłaszczeniem, procedura i przepisy właściwe w kwestii szacowania szkody i dochodzenia odszkodowania

Pozbawienie władztwa nieruchomości musi nastąpić zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Podmiotowi wywłaszczonemu przysługuje stosowne odszkodowanie odpowiadające wartości odjętych praw, natomiast brak realizacji celu publicznego uzasadniającego wywłaszczenie stanowi podstawę dla roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Dochodzenie wskazanych roszczeń związane jest ze wszczęciem właściwej procedury. Polski ustawodawca ustanowił „dwuetapowy” tryb postępowania w zakresie dochodzenia roszczeń związanych z wywłaszczeniem: administracyjny i sądowy. W trybie administracyjnym stronami postępowania jest organ i obywatel, w postępowaniu przed sądem powszechnym powód i pozwany. Odmowa udzielenia ochrony prawnej na drodze sądowej niejednokrotnie związana jest z brakiem uprzedniego uruchomienia właściwej drogi administracyjnej. Podkreślenia wymaga, z powołaniem się na treść art. 45, 177 i 184 Konstytucji RP oraz związanego z przywołanymi przepisami art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹¹, że każdy ma prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd, a sądem właściwym jest sąd powszechny z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów. Natomiast sądami powszechnymi są:

⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 maja 2010 r., I OSK 1025/09, Lex nr 5948.

¹⁰ Zob. wyrok SN z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. akt III CSK 182/09, Lex nr 530573; wyrok SN z dnia 5 października 2001 r., sygn. akt III CKN 20/99, Lex nr 52367; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 czerwca 2011 r., II SA/Kr 122/11, Lex Polonica nr 2788735.

¹¹ Dz.U. 2001, Nr 98, poz. 1070.

sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne, które sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Z powyższego jednoznacznie wynika tzw. domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszelkich sprawach sądowych, z zastrzeżeniem, że właściwość sądów administracyjnych jest ograniczona do spraw wymienionych w ustawie, co oznacza, że sądy administracyjne właściwe są tylko wówczas, kiedy przepis szczególny tak stanowi.

Zgodnie z obowiązującą w polskim systemie prawnym zasadą, sądy powszechne nie są władne do rozstrzygania kwestii właściwych organom administracji orzekającym w formie decyzji, którą to decyzją są związane, a organy administracyjne nie mogą wydawać decyzji w kwestiach zastrzeżonych do kognicji sądów powszechnych¹². Tytułem przykładu można dodać, w sytuacji kiedy obowiązujący przepis prawa przyznał organom administracyjnym uprawnienie do orzekania, czy nieruchomość podpada pod działanie dekretu o reformie rolnej¹³, to sąd powszechny nie jest kompetentny do samodzielnego rozstrzygnięcia tej kwestii w procesie o zasądzenie odszkodowania z tytułu bezprawnego przejścia takiej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Mając na uwadze powyższe, w pierwszym etapie uprawniony powinien „wyczerpać” drogę administracyjną. Stosownie do treści art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴, nieważność decyzji stwierdza organ administracji publicznej. Postępowanie to obejmuje decyzje, które zostały wydane: z naruszeniem przepisów o właściwości; bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; dotyczące sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; skierowane do osoby niebędącej stroną w sprawie; niewykonalnych w dniu wydania, a których niewykonalność ma charakter trwały; w razie których wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą; zawierające wadę powodującą nieważność z mocy prawa. Natomiast w myśl art. 157 i 158 k.p.a., właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ. Rozstrzygnięcie w sprawie nieważności decyzji następuje w drodze decyzji. Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek wskazanych okoliczności, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Postępowanie może zostać wszczęte tak

¹² Por. m.in. uchwałę SN z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 72; wyrok SN z dnia 28 lipca 2004 r., III CK 296/03, Biul. SN 2005/1/11; wyrok SN z dnia 30 stycznia 2007 r., IV CSK 350/06, Monitor Prawniczy 2007, nr 5, s. 230; wyrok SN z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 371/07, LEX nr 457845; wyrok SN z dnia 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09, Lex nr 577697.

¹³ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. 1944, Nr 4, poz. 17.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960, Nr 30 poz. 168, zwana dalej k.p.a.

z urzędu, jak i na żądanie strony. Stroną niniejszego postępowania może być każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku mogą dotyczyć skutki stwierdzenia nieważności¹⁵. Podkreślić należy, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego celem jest ustalenie, czy dana decyzja jest dotknięta jedną z wad wskazanych przez ustawodawcę w art. 156 § 1 k.p.a. To w toku postępowania administracyjnego następuje ewentualne stwierdzenie nieważności decyzji i jej wyeliminowanie z obrotu prawnego. Dopiero zatem wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, innymi słowy istnienie prejudykatu z drogi administracyjnej, warunkuje możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego przed sądem powszechnym¹⁶. Sąd powszechny zobowiązany jest do uwzględniania stanu prawnego zawartego w podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej. Należy też zaznaczyć, że w postępowaniu przed sądem powszechnym istnieje możliwość kwestionowania ważności decyzji administracyjnej, ale tylko wówczas, kiedy decyzja ta obciążona jest tak poważną wadą, że eliminuje ją ona jako dokument z obrotu prawnego. Do decyzji obciążonych poważnymi wadami zalicza się decyzje wydane przez organ oczywiście niewłaściwy lub z pominięciem wszelkiej procedury bądź także decyzje niepodpisane. Wskazane przypadki stanowią jedyne odstępstwo od zasady związania sądu cywilnego decyzją administracyjną. W postępowaniu cywilnym sądy nie są uprawnione do kwestionowania decyzji, ich analizy pod względem merytorycznej zasadności. Sąd powszechny związany jest wydaną decyzją administracyjną nawet wówczas, gdy w jego ocenie dana decyzja jest wadliwa. Zaznaczyć także należy, że w postępowaniu przed sądami powszechnymi do oceny legalności decyzji administracyjnych w ogóle nie znajduje zastosowania art. 58 kodeksu cywilnego¹⁷, który dotyczy wyłącznie czynności prawnych, a decyzja administracyjna do tego rodzaju czynności nie należy. Wszczęcie drugiego etapu, czyli postępowania przed sądem powszechnym, następuje poprzez wytoczenie powództwa. Postępowanie przed sądem związane jest ze szkodą, jaką doznał uprawniony w związku z wydaną decyzją administracyjną¹⁸. Na tym etapie istotne znaczenie ma prawidłowe sformułowanie powództwa. W praktyce niejednokrotnie podmioty poszkodowane konstruują roszczenie procesowe w ten sposób, że wnoszą „o wydanie nieruchomości” i „zapłatę odszkodowania w wysokości utraconego majątku”. Wskazane roszczenia są roszczeniami konkurencyjnymi, co oznacza, że oba żądania nie mogą być przedmiotem jednego postępowania w stosunku do tych samych nieruchomości. Jednakże podkreślenia wymaga fakt, że istnieje możliwość przedstawienia do rozpoznania

¹⁵ Por. wyrok WSA w Krakowie z 28 czerwca 2013 r., II SA/Kr 358/13, LEX nr 1327980; wyrok WSA w Warszawie z 17 kwietnia 2014 r., I SA/Wa 2000/13, LEX nr 1485265.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 19 marca 1997 r. IV SA 1170/95, ONSA 1997, z. 4, poz. 188.

¹⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, Nr 16, poz. 93, zwany dalej k.c.

¹⁸ Zob. T. Barnat, *Roszczenia odszkodowawcze w k.p.a.*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1980, nr 11, s. 315.

obu roszczeń, ale jako roszczeń ewentualnych. Oznacza to, że w pierwszej kolejności podmiot uprawniony może zażądać wydania oznaczonych rzeczy oraz ewentualnie, w sytuacji niemożliwości ich wydania, zasądzenia stosowanego odszkodowania. Zaznaczyć także należy, że stosownie do treści art. 187 kodeksu postępowania cywilnego¹⁹ sformułowanie żądania pozwu w ten sposób, że podmiot uprawniony żąda wydania rzeczy „w takim zakresie, jak jest to możliwe”, nie spełnia wymagań w przedmiocie dokładnego oznaczenia przedmiotu sporu, co skutkuje brakiem możliwości merytorycznego rozpoznania roszczenia. W większości przypadków rozpoznawanych przez sądy powszechne przedmiotem żądania jest „zapłata odszkodowania”. Sam obowiązek naprawienia szkody związany jest z bezprawnym zachowaniem funkcjonariuszy państwowych i wówczas podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa stanowią przepisy o czynach niedozwolonych²⁰. Ustawodawca w przepisie art. 417 § 1 k.c., stanowi, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Dodatkowo wskazać należy, że przepis art. 417¹ § 2 k.c. stanowi, że jeżeli szkoda wyrządzona została przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Między bezprawnym działaniem organu władzy publicznej a szkodą musi zachodzić związek przyczynowy. W art. 361 § 2 k.c. ustawodawca zawarł, lecz w sposób ostrożny, zasadę pełnego odszkodowania. Podkreślenia wymaga fakt, że zasadniczo naprawienie szkody obejmuje tylko ten uszczerbek, który mieści się w granicach wyznaczonych przez konstrukcję normalnego związku przyczynowego²¹. Sama zasada pełnego odszkodowania nie służy samemu ustaleniu roszczenia, ona wyznacza rozmiary świadczenia odszkodowawczego. Tytułem przykładu, w sytuacji, gdy źródłem szkody jest wadliwa decyzja nacjonalizacyjna, dla ustalenia odszkodowania za szkodę związaną z jej wydaniem, w przypadku gdy nieruchomość nie może być zwrócona z uwagi na nieodwracane skutki decyzji, jest jej stan w chwili wydania tej decyzji²². W toku postępowania sądowego oszacowanie wysokości świadczenia odszkodowawczego zlecane jest zazwyczaj właściwemu biegłemu sądowemu. Stanem miarodajnym dla ustalenia wysokości świadczenia odszkodowawczego w zakresie działek bezpowrotnie utraconych jest ich stan z daty utraty własności,

¹⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964, Nr 43, poz. 296, zwany dalej k.p.c.

²⁰ Zob. J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986.

²¹ Por. M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 43; idem, *Przejęcie...*, op. cit., s. 59 i n.;

²² Wyrok SN z dnia 14 czerwca 2013, sygn. Akt V CSK 388/12, niepubl.

przy uwzględnieniu cen aktualnych. Ustawodawca w art. 4 pkt 17 u.g.n. wskazuje, że przez stan nieruchomości należy rozumieć stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona. Zgodnie natomiast z art. 4 pkt 16 przywołanej wyżej ustawy przez nieruchomość podobną należy rozumieć nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość. Marginalnie wskazać należy również na zasadę restytucji, która wyraża się w zakazie wzbogacenia poszkodowanego poprzez świadczenie odszkodowawcze. Istotą zasądzenia na rzecz poszkodowanego roszczenia odszkodowawczego jest przywrócenie równowagi zaburzonej zdarzeniem wywołującym szkodę w jego majątku. Poprzez szkodę zasadniczo uznaje się uszczerbek stwierdzony w dobrach podmiotu poszkodowanego, polegający na różnicy między stanem tych dóbr, powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego, a stanem, jaki by istniał, gdyby zdarzenie to nie miało miejsca.

Pojęcie i znaczenie legitymacji procesowej w dochodzeniu roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości

Jak już wyżej sygnalizowano, postępowanie przed sądem powszechnym poddane jest ścisłym, formalnym regułom procesowym. Oznacza to, że np. pomimo merytorycznie prawidłowo oznaczonego roszczenia sprawa może nie zostać pozytywnie rozpoznana z uwagi na tzw. przeszkody procesowe. Jedną z takich negatywnych przesłanek procesowych, która uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie zgłoszonego powództwa, jest brak legitymacji procesowej czy to po stronie powodowej, czy po stronie pozwanej. Legitymacja procesowa w swojej istocie oznacza uprawnienie do występowania w danym procesie w charakterze powoda (legitymacja czynna) lub pozwanej (legitymacja bierna)²³. Na tle aktualnego stanu prawnego stanowi ona tytuł prawny, podstawę do żądania ochrony prawnej w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem powództwa. Legitymację procesową należy zaliczyć do przesłanek postępowania o charakterze materialnym. W postępowaniu sądowym to normy o charakterze materialnym rozstrzygają tak o podmiocie uprawnionym do żądania ochrony prawnej, jak i przeciwko komu takie żądanie może zostać skierowane. W świetle norm prawa materialnego decyzja o istnieniu lub braku legitymacji procesowej podejmowana jest po szczegółowej analizie przedstawionego stanu faktycznego. Zatem legitymacja procesowa to nic innego jak uprawnienie, które musi przysługiwać

²³ *Postępowanie cywilne*, wyd. 6, aut. J. Jodłowski et al., Warszawa 2009, s. 202.

stronie do zgłoszenia roszczenia w konkretnej sprawie. W ramach legitymacji procesowej wyróżnić należy legitymację materialną i legitymację formalną. Po stronie inicjującej proces legitymacja materialna oznacza posiadanie przez stronę prawa podmiotowego lub interesu prawnego mogącego podlegać ochronie na drodze sądowej, legitymacja formalna zaś to uprawnienie do wniesienia powództwa i popierania go w celu ochrony praw podmiotowych własnych lub cudzych. Wydanie pozytywnego rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym uwarunkowane jest posiadaniem legitymacji procesowej przez obie strony procesu: powoda – jako stronę uprawnioną i pozwanego – jako stronę zobowiązaną. Obowiązek zbadania istnienia legitymacji procesowej po obu stronach postępowania obciąża sąd i to w każdej sprawie cywilnej z osobna²⁴. Natomiast brak legitymacji procesowej – zarówno czynnej, jak i biernej – powoduje oddalenie powództwa²⁵. W tym miejscu wskazać należy, że w toku procesu ustawodawca dopuszcza możliwość przekształcenia stron procesowych. Przepisy regulujące podmiotowe przekształcenia w procesie zawarte są w różnych częściach k.p.c. Przykładowo można wskazać na przepisy art. 194–196 i 198 k.p.c. Tak w nauce prawa procesowego jak i w praktyce sądowej przypadki przekształcania stron postępowania w toku procesu cywilnego nie są jednolicie systematyzowane. Co więcej, do tożsamej formy przekształcenia przyjmuje się różne nazewnictwo jak: podmiotowa zmiana powództwa, następstwo procesowe, zmiana stron, dopozwanie. Jednocześnie odróżnić należy sytuację, kiedy podmiot wszczynający proces niewłaściwie oznacza strony od sytuacji niewłaściwego doboru podmiotów procesu²⁶. W pierwszym przypadku konwalidacja następuje poprzez sprostowanie oznaczenia strony, w drugim poprzez odwołanie wadliwej czynności procesowej bądź poprzez dokonanie podmiotowego przekształcenia powództwa²⁷. Mając na uwadze powyższe, obowiązkiem strony wnoszącej powództwo jest prawidłowe oznaczenie, kto i od kogo będzie domagał się oznaczonego zachowania. W postępowaniu sądowym podmiotem uprawnionym w dochodzeniu roszczeń związanych z wyłączeniem są: poprzedni właściciel, spadkobiercy poprzedniego właściciela oraz nabywcy spadku wstępujący na podstawie art. 1053 k.c. w prawa i obowiązki spadkobiercy. Natomiast w sytuacji, gdy prawo własności przysługiwało kilku osobom, to stosowne roszczenie powinno być wniesione przez wszystkie osoby uprawnione z tytułu współwłasności. W praktyce sądowej niejednokrotnie zdarzają się przypadki niewłaściwego oznaczenia strony pozwanej. Daną kwestię można przedstawić na przykładzie, kiedy stro-

²⁴ M. Uliasz, *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 95–100;

²⁵ K. Kołakowski, *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–366*, wyd. 5, pod red. K. Piaseckiego, Warszawa 2010, s. 355–366; zob. też wyrok SN z dnia 25 sierpnia 2004, IV CK 587/03, niepubl.; wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2004 r., I CK 628/03, niepubl.; wyrok SA we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 2012 r., I ACa 1157/12, niepubl.

²⁶ H. Pietrzykowski, *Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2005, s. 100–101.

²⁷ Ibidem, s. 101–102.

na powodowa dochodząca odszkodowania za bezprawnie wyłączone nieruchomości, które są nadal w zasobach Agencji Nieruchomości Rolnych, nie wie – czy po stronie pozwanej ma wskazać Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego starostę czy Agencję Nieruchomości Rolnych. Wobec niewiedzy, w pozwie po stronie pozwanej wskazuje oba podmioty. Rozstrzygając ten przypadek, w pierwszej kolejności wskazać należy, że z treści art. 11 i 23 ust. 1 u.g.n. wynika, że Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami reprezentowany jest przez starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej. Przywołana ustawa wprowadza jednak w art. 2 pkt 4. formułę, że jej zapisy nie naruszają innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności Ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁸. W świetle tej formuły przyjąć należy, że ustawodawca wskazuje przepisy odrębne mające pierwszeństwo zastosowania. Stosownie do treści art. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustawa reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do: nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych; innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń; lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości, określonych wyżej. Natomiast art. 2 stanowi, że zasady gospodarowania obejmują mienie, o którym mowa w art. 1, znajdujące się: w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych; w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych; w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych; w Państwowym Funduszu Ziemi. Zasady gospodarowania obejmują także nieruchomości rolne przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów. Zgodnie z art. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Agencja Nieruchomości Rolnych jest państwową osobą prawną. Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2.

Na tle przytoczonych przepisów w pierwszej kolejności omówienia wymaga kwestia charakteru prawnego Agencji Nieruchomości Rolnej. W tym zakresie rozstrzygnąć należy, czy jest ona *statio fisci* Skarbu Państwa, czy może jest ona jednostką organizacyjną wyposażoną we własną podmiotowość. Poprzez powołanie podmiotu, jakim aktualnie jest Agencja Nieruchomości Rolnych (dawniej Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa), ustawodawca z jednej strony chciał

²⁸Dz.U. 1991, Nr 107, poz. 464.

kompleksowo uregulować stosunki własnościowe w zakresie nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, z drugiej ustalić reguły gospodarowania w zakresie wskazanych w ustawie nieruchomości. Z mocy wyraźnego przepisu ustawy Agencja jest państwową osobą prawną, co oznacza, że Skarb Państwa powierzył jej wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz wobec mienia wskazanego w art. 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Tym samym Agencja, obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa, występuje w prawa i obowiązki z nim związane w stosunku do Skarbu Państwa oraz osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne. Agencja wykonuje w imieniu własnym prawa i obowiązki związane z mieniem Skarbu Państwa powierzonym Agencji po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, w tym również prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych, jak również prawa i obowiązki zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, w tym również wynikające z decyzji administracyjnej i innych tytułów. Mając na względzie powyższe, nie jest prawidłowe utożsamianie Agencji Nieruchomości Rolnych ze Skarbem Państwa. W obrocie prawnym Agencja funkcjonuje jako podmiot samodzielny²⁹, odrębny od Skarbu Państwa, jako państwowa osoba prawna. W tym miejscu wskazać należy na art. 33 k.c., zgodnie z którym osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególnie przyznają osobowość prawną oraz na art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, gdzie ustawodawca powołał Agencję Nieruchomości Rolnych i nadał jej status państwowej osoby prawnej. Zatem Agencji jako podmiotowi praw i obowiązków przysługuje zdolność prawna. Ze zdolnością do działania związana jest zdolność sądowa, a więc możliwość bycia stroną postępowania. Tym niemniej, zaznaczyć należy, że Agencja realizuje zadania wynikające z polityki rolnej państwa oraz wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz państwa w stosunku do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przytoczone unormowania mają gwarantować, że Skarb Państwa jest nadal właścicielem nieruchomości tworzących Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, a Agencja dysponuje mieniem na zasadach ustawowych i nim gospodaruje. Działa jako instytucja powiernicza Skarbu Państwa, we własnym imieniu i ponosząc własną odpowiedzialność za te działania. Uwzględniając powyższe uwagi, wskazać więc należy, że zobowiązania oraz wierzytelności Skarbu Państwa związane z nieruchomościami będącymi w składzie zasobu

²⁹ Por. uchwała SN z 2 kwietnia 1994 r., skład: 7 sędziów, III CZP 189/93, OSNC 1994/6/121; postanowienie SN z dnia 9 maja 2000 r., IV CKN 29/00, niepubl.; wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 lutego 1994 r., II SA 2410/92, ONSA 1995/2/67; wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 września 2009 r., I OSK 1010/08, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2010 r., I SA/Wa 2169/09, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2010 r., I SA/Wa 1774/09, niepubl.; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 października 2006 r., II SA/Bk 377/06, niepubl.; wyrok SA w Warszawie z dnia 28 października 2005r., VI ACa 395/05, Apel. – W-wa 2006/3/27.

i ich gospodarowaniem, stają się zobowiązaniami i wierzytelnościami Agencji Nieruchomości Rolnych. Tym samym, jeżeli nieruchomość, której dotyczą dochodzone roszczenia związane z wywłaszczeniem, znajduje się aktualnie w zasobach Agencji Nieruchomości Rolnych, to wówczas strona powodowa powinna wskazać właśnie tę Agencję jako legitymowaną biernie w danym postępowaniu. Zatem, w sytuacji, w której strona powodowa wskazała po stronie pozwanej jednocześnie Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego starostę i Agencję Nieruchomości Rolnych, to wówczas powództwo przeciwko Skarbowi Państwa powinno zostać wycofane.

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić, że realizacja przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej za wywłaszczone nieruchomości związana jest z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej. Aktualizacja roszczenia następuje wówczas, gdy przesądzone zostanie, i to z zachowaniem kolejności trybów postępowania oraz innych wskazanych reguł proceduralnych, że w miejsce decyzji wydanej z naruszeniem prawa podmiot uprawniony uzyskałaby ostateczne orzeczenie prawidłowe, które korzystnie rozstrzygałoby o jego prawach i obowiązkach. Niemniej, jak wskazano, nie każde naruszenie prawa związane w wydaną decyzją zostanie uznane za podstawę odpowiedzialności. Należy wykazać, że gdyby danego naruszenia nie było, to szkoda byłaby nie powstała.

Literatura:

- Barnat T., *Roszczenia odszkodowawcze w k.p.a.*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1980, nr 11.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Kołąkowski K., *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–366*, wyd. 5, pod red. K. Piaseckiego, Warszawa 2010.
- Kremis J., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986.
- Muszyński M., *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.
- Muszyński M., *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Bielsko-Biała 2003.
- Pessel R., *Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności wynikających z aktów nacjonalizacyjnych*, Warszawa 2003.
- Pietrzykowski H., *Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2005.
- Postępowanie cywilne*, wyd. 6, aut. J. Jodłowski [et al.], Warszawa 2009.
- Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005.
- Uliasz M., *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008.
- Woś T., *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2011.
- Zimmermann M., *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939.
- Zimmermann M., *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933.

Streszczenie:

Osoby podejmujące próbę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za wywłaszczone nieruchomości spotykają się z wieloma problemami natury prawnej. Zobowiązane są do wyczerpania drogi administracyjnej, aby później z kolei wszcząć właściwe postępowanie sądowe. Już na wstępie postępowania sądowego mają obowiązek prawidłowego oznaczenia roszczenia oraz podmiotu zobowiązanego w danym postępowaniu. W toku postępowania muszą jednoznacznie wykazać źródło szkody, uzasadniające merytoryczną podstawę powództwa, niekiedy kwestionować prawidłowość wyceny dokonanej przez biegłego sądowego. W artykule przedstawiono wybrane zagadnienia dotyczące dochodzenia roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości. Wskazano na typowe problemy praktyczne oraz przytoczono orzecznictwo sądowe w wybranych kwestiach.

Słowa kluczowe:

wywłaszczenie, szkoda, odszkodowanie, zwrot, decyzja administracyjna, legitymacja procesowa, droga postępowania, Agencja Nieruchomości Rolnych

Claiming damages for expropriated real estate

Abstract:

Persons attempting to claim damages for expropriated real estate encounter numerous legal problems. They are obliged to exhaust the administrative path in order to later initiate proper court proceedings. At the very beginning of court proceedings they are obliged to indicate properly the damages and the obligated party. In the course of the proceedings they have to clearly demonstrate the source of damage justifying the substantive cause of action, and sometimes question the reliability of the valuation made by an expert. The article presents selected issues concerning claiming damages related to expropriation of real estate. It identifies typical practical problems and refers to judicial decisions in selected matters.

Keywords:

expropriation, damage, damages, restitution, administrative decision, right of legal action, legal course, the Agricultural Property Agency.

Prof. dr hab. Bogusław Banaszak

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Zielonogórski

Dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) jako element realizacji zasady zrównoważonego rozwoju ustanowionej w art. 5 Konstytucji RP

Wprowadzenie

Pomoc finansowa skierowana do sektora rolnego ma w wielu państwach demokratycznych duże znaczenie ze względu na jej znaczenie dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Tym samym dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) stanowią ważny element realizacji zasady zrównoważonego rozwoju ustanowionej w art. 5 Konstytucji RP.

Zasada ta została przejęta do języka prawniczego z ekonomii. W założeniu pierwotnym miała zapewniać ochronę środowiska i była związana z tą gałęzią prawa. Ze względu na to, że samo pojęcie zrównoważonego rozwoju jest w języku prawnym stosunkowo nowe jego treść nie jest jeszcze ostatecznie ukształtowana. Sporny jest także w polskiej nauce jej charakter, mimo że wyrażona została w Konstytucji RP. W myśl jednego ze spotykanych w literaturze stanowisk pozbawiona jest ona charakteru normatywnego i stanowi odzwierciedlenie pewnej idei politycznej i nie może być uznana za podstawę pozwalającą na budowanie trwałej strategii gospodarczej¹. Koresponduje

¹ J. Boć (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji 1997 r.*, Wrocław 1998 r. s. 26.

z tym traktowanie jej jako normy programowej będącej jedną z wytycznych polityki państwa².

Drugie stanowisko, ku któremu zdecydowanie się przychyliam, uznaje zasadę zrównoważonego rozwoju za zasadę ustrojową determinującą kształt wszystkich wymienionych w art. 5 Konstytucji funkcji państwa³. W tym ujęciu zrównoważony rozwój oznacza, najogólniej rzecz ujmując konieczność znajdowania takich rozwiązań technicznych, organizacyjnych, prawnych itp. sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu, czy szerzej cywilizacyjnemu, które pozwolą chronić środowisko naturalne. Zasadę zrównoważonego rozwoju odnosi się zarówno do sfery stanowienia prawa i zawiera nakaz skierowany do ustawodawcy⁴ jak i do sfery stosowania prawa i w tym zakresie zawiera nakaz skierowany do organów to czyniących⁵.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot”⁶.

Istota wspierania gospodarowania na ONW objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich

Pomoc finansowa w ramach wspierania gospodarowania na ONW objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich „to dopłaty wyrównawcze, które mają na celu zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi, a tym samym utrzymanie żywotności obszarów wiejskich, zachowanie walorów krajobrazowych, promocję rolnictwa przyjaznego dla środowiska oraz zapobieganie wyludnieniu. Obszary ONW to tereny, na których produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na warunki naturalne, ale także występuje tu możliwość nadmiernego wyludnienia”⁷. Pomoc jest udzielana w postaci zryczałtowanych dopłat do hektara użytków rolnych.

Do ONW zaliczyć należy:

- 1) obszary górskie - gdzie produkcja rolna jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki klimatyczne i ukształtowanie terenu; do obszarów

² Zob. W. Wołpiuk, *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska?*, „Zeszyty Naukowe” Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie z 2003, z. 1, s. 7-18.

³ Zob. np. Z. Bukowski, *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005, s. 34.

⁴ Wypełnił on ten nakaz – zob. ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – Dz.U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.; ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska – t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

⁵ Por. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 45,

⁶ Wyrok z 6.6.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 62.

⁷ <http://gajonet.pl/przyjazne-rolnictwo/onw---obszary-o-niekorzystnych-warunkach-gospodaro/>

- górkich zalicza się gminy i obręby ewidencyjne, w których ponad połowa użytków rolnych znajduje się na wysokości powyżej 500 m n.p.m.;
- 2) obszary nizinne - gdzie występują ograniczenia produktywności rolnictwa związane z niską jakością gleb, niekorzystnymi warunkami klimatycznymi, niekorzystnymi warunkami wodnymi, niesprzyjającą rzeźbą terenu oraz wskaźnikiem demograficznym i znacznym udziałem ludności związanej z rolnictwem;
 - 3) obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami – obejmują gminy i obręby ewidencyjne rejonów podgórkich, które zostały wyznaczone na potrzeby ustawy z dnia 15 listopada 1984 o podatku rolnym, co najmniej 50% powierzchni użytków rolnych znajduje się powyżej 350 m n.p.m.⁸.

Oznacza to, że wpieranie gospodarowania na ONW odbywa się tylko na obszarach wiejskich. Istotne znaczenie ma ustalenie pojęcia obszarów wiejskich.

Rozwój obszarów wiejskich odgrywa coraz większą rolę w polityce zarówno UE jak i jej krajów członkowskich. Powstały niedawno w Polsce Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014-2020) został opracowywany na podstawie przepisów UE⁹. Stanowi on kontynuację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Koresponduje on z zakończonymi w grudniu 2013 r. reformami, które towarzyszyły szerzej zakrojonej aktualizacji wspólnej polityki rolnej UE (WPR). Przyjęto wówczas podstawowe akty prawa unijnego na lata 2014–2020. Zakładają one, że polityka polegająca na wsparciu rozwoju obszarów wiejskich będzie realizowana za pośrednictwem krajowych lub regionalnych siedmioletnich programów rozwoju obszarów wiejskich. Do najważniejszych celów reformy prawa UE i polityki UE w sferze rozwoju obszarów wiejskich zaliczyć należy uproszczenie przepisów lub zmniejszenie związanych z nimi formalności administracyjnych oraz ulepszenie pod względem merytorycznym działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Współcześnie występuje nie tylko fragmentaryzacja i rozproszenie regulacji prawnej dotyczącej tej pomocy ze środków PROW, ale też i samego pojęcia obszarów wiejskich, co ma istotne znaczenie praktyczne. Należy tu podkreślić, że definicji tej nie zawiera ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

⁸ <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/Os-2-Poprawa-srodowiska-naturalnego-i-obszarow-wiejskich/Wspieranie-gospodarowania-na-obszarach-gorskich-i-innych-obszarach-o-niekorzystnych-warunkach-gospodarowania-ONW> – tam też szerzej na temat definicji ONW.

⁹ M.in. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

Najbardziej powszechnie stosowana definicja pojęcia obszarów wiejskich pochodzi z Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego¹⁰. Według niej obszary wiejskie są to tereny położone poza granicami administracyjnymi miast; miasta do 5 tys. mieszkańców; miasta do 20 tys. mieszkańców, w których nie ma szkół ponadgimnazjalnych kończących się maturą. Przyjęta definicja obszarów wiejskich jest dość szeroka i nie przewiduje się dalszego rozszerzenia pojęcia obszarów wiejskich. Innego określenia pojęcia obszarów wiejskich używa GUS. Według jego definicji obszar wiejski to teren położony poza granicami administracyjnymi miast¹¹. Z kolei Według OECD obszarem wiejskim jest teren, na którym gęstość zaludnienia jest niższa niż 150 osób na km².¹² Według dokumentów Unii Europejskiej obszarem wiejskim jest teren, na którym gęstość zaludnienia jest niższa niż 100 osób na km kw., a przeważająca część gruntów wykorzystywana jest dla potrzeb rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, działalności gospodarczej i kulturalnej mieszkańców, rekreacji poza terenami miejskimi itd.¹³ Na te rozbieżności w określeniu znaczenia pojęcia obszarów wiejskich nakłada się to, że w niektórych polskich ustawach istotnych dla rozwoju tych obszarów ze względów fiskalnych w ogóle nie ustala się ich definicji. Przykładem może być ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa określająca przesłanki zwolnień od niektórych podatków ważnych dla osób prowadzących działalność gospodarczą na obszarach wiejskich – np. agroturystrykę. W takiej sytuacji rację należy przyznać następującemu pogładowi: „jeżeli ustawa nie zawiera definicji legalnej (ustawowej) nie stosuje się wprost definicji z innych aktów prawnych, tym bardziej, że ZPORR [Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego – przyp. BB} nie ma rangi ustawy. Dokonując wykładni przepisów prawa można stosować wykładnię językową, stosując (posiłkując się) m.in. definicjami z innych przepisów, słowników [...]”¹⁴. Należy tu dodać, że uwzględnić powinno się przede wszystkim orzecznictwo sądowe, zwłaszcza sądów administracyjnych.

Sformułowano w nim następujące stanowisko dotyczące pojęcia obszarów wiejskich: „Do nowelizacji z 1995 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 601 ze zm.) ustawa o samorządzie terytorialnym przewidywała, że sołectwa mogą być tworzone tylko na terenach wiejskich. Obecnie takiego przepisu nie ma i brak ograniczeń w tym przedmiocie sprawia, że sołectwa bywają jednostkami pomocniczymi także w miastach. Dzieje się tak zazwyczaj w sytuacjach, gdy na skutek przesunięcia granic miasta w jego obszar włącza się tereny o charakterze wiejskim lub ‘byłym’ wiejskim a obecnie podmiejskim, na którym istnieją sołectwa. Przy-

¹⁰ Zob. <http://www.serwisprawa.pl/definicje,393,obszar-wiejski#sthash.9ED1u8w8.dpuf>

¹¹ Zob. *Obszary wiejskie. Powszechny spis rolny 2010*. 2013. GUS, Warszawa, s. 17.

¹² Zob. Kapusta F., *Podstawy zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*. W: Kłodziński M., Dzun W. (red. nauk.) *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2005, s. 57-58.

¹³ http://www.ases.org.pl/files/575/477274718351e/polityka_UE_dot_obszarow_wiejskich.pdf.

¹⁴ http://www.serwisprawa.pl/porady_prawne,45,943,definicja-terenow-wiejskich

wiązanie mieszkańców i tra dycja sprawiają, że mimo włączenia tych terenów w granice miasta, jednostkami pomocniczymi są tam wciąż sołectwa. Za pozostawieniem sołectw na terenach włączonych do miast, oprócz względów sentymentalnych, mogą też przemawiać względy natury praktycznej. Zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) rada nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego. Nienaruszalność praw sołectw może być zatem czynnikiem przesądzającym o pozostawieniu sołectw w granicach miast. Naturalny proces rozszerzania się miast doprowadza do wchłonięcia wsi i do likwidacji sołectw, co miało miejsce w wielu gminach. Ta likwidacja mogła być przedwczesna, a gdy charakter terenu pozwala na uznanie obszaru tworzonej jednostki za 'wieś' to można powrócić do starej nazwy i struktury"¹⁵

Do tego stanowiska NSA odwołuje się w swoim orzecznictwie stwierdzając: „w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, lecz możliwość ta musi być rozważana w granicach i na podstawie prawa, a zatem dopuszczalne jest tworzenie sołectw jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że utworzenie sołectwa nie może polegać na zmianie nazwy i przypisaniu jej jednostce pomocniczej na terenie ścisłej zabudowy miejskiej”¹⁶.

Dla uznania istnienia obszaru wiejskiego znaczenie mają w myśl orzecznictwa sądów administracyjnych następujące czynniki: występowanie upraw rolnych, prowadzenie usług rolniczych, występowanie zabudowy lotniskowej, nie występowanie zwartej zabudowy miejskiej¹⁷.

Przesłanki korzystania przez rolników z „płatności ONW”

Pomoc finansowa w ramach płatności ONW mająca zapewnić realizację konstytucyjnej (art. 5 Konstytucji) zasady zrównoważonego rozwoju jest udzielana w postaci rocznych zryczałtowanych dopłat wyrównawczych do hektara użytków rolnych położonych na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i pozostających w użytkowaniu rolniczym. Stawki płatności są różne dla różnych typów ONW

Kryteria udzielania pomocy rolnikom powinny być oceniane na zasadach przewidzianych w obowiązujących aktach prawnych indywidualnie dla każdego rolnika – beneficjenta. Należy tu brać pod uwagę następujące czynniki:

¹⁵ Wyrok NSA z 4.02. 2014 r., II OSK 2915/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C65608D022>

¹⁶ Wyrok NSA z 4.3.2015, II OSK 2900/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6145F19B29>.

¹⁷ Zob. np. Wyrok WSA w Poznaniu z 6.8.2014, IV SA/Po 503/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/77AB18B219>

1) Niezmiennność regulacji prawnej.

Jak wskazano we wstępie wykaz obszarów ONW określony w załączniku do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Załącznik ten dotychczas nie został zmieniony. Implikuje to w przypadku odmowy korzystania z „płatności ONW” przez rolników konieczność wskazania aktu prawnego derogującego to rozporządzenie albo *expressis verbis* albo na skutek zastosowania innej metody (np. derogacji przez późniejszy akt o identycznej treści). Brak takiej regulacji oznacza dalsze skuteczne obowiązywanie tego załącznika i uznanie na jego podstawie występowania obrębów geodezyjnych zaliczanych do poszczególnych stref ONW.

Podstawą zmiany klasyfikacji obrębów geodezyjnych pod względem korzystania z płatności ONW nie mogą być przesłanki statystyczne. Prowadziłyby to do zróżnicowania obszarów wiejskich jedynie w zależności od ich położenia względem dużych miast, a nie w zależności od typu gospodarowania. Organ władzy państwowej zobowiązany przestrzegać zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji powinien opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym. W państwie praworządym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Tym zaś nie jest klasyfikacja prowadzona na potrzeby statystyczne.

Zmiana klasyfikacji tych obszarów wymagałaby przeprowadzenia przez odpowiedni organ władzy publicznej badań wskazujących na skalę występowania mierników uzasadniających uznanie danego terenu za pozbawiony cech obszaru wiejskiego. W myśl orzecznictwa sądów administracyjnych należy tu wziąć pod uwagę następujące czynniki: skalę występowania cech typowo miejskich związanych z przeważającą zabudową miejską, odsetek mieszkańców będących płatnikami podatku rolnego, odsetek powierzchni stanowiącej na danym obszarze grunt rolny¹⁸.

2) Niezmiennność stanu faktycznego

O zaliczeniu do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania przede wszystkim decyduje zachowanie przez nie cech określonych w przepisach unijnych i polskich przepisach prawnych oraz zachowanie cech właściwych dla obszarów wiejskich.

Należy tu dodać, że „obszary typu nizinnego kwalifikowane były za pomocą mierzalnych i obiektywnych kryteriów opartych o wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WWRPP) oraz czynniki demograficzne,

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 4.3.2015, II OSK 2900/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6145F19B29>

takie jak gęstość zaludnienia w gminie i procent ludności w gospodarstwach rolnych. Wskaźnik WWRPP charakteryzuje jakość i przydatność gleb, warunki klimatyczne, stosunki wodne oraz warunki rzeźby terenu, oddając wpływ tych czynników na potencjał plonowania. Wszystkie powyższe czynniki (wskaźniki cząstkowe) punktowane były w skali, której zakres ustalono, biorąc pod uwagę ich znaczenie w tworzeniu plonu.

Największą wagę w waloryzacji (liczbę punktów) miały jakość i przydatność gleb oszacowane na podstawie klas bonitacyjnych i kompleksów przydatności rolniczej gleb. Powierzchnie klas bonitacyjnych na waloryzowanym obszarze ustalane były na podstawie danych ewidencji gruntów, a powierzchnie kompleksów przydatności rolniczej na podstawie map glebowo-rolniczych przetworzonych do postaci cyfrowej. Warunki rzeźby charakteryzowane były za pomocą wymiernego wskaźnika waloryzacji wyprowadzonego na podstawie klasyfikacji spadków terenu i typu rzeźby - klasyfikację i obliczenia punktacji rzeźby wykonano z wykorzystaniem algorytmów, w oparciu o numeryczny model terenu o dużej rozdzielczości (25×25 m) - obszary górskie o dużych deniwelacjach uzyskały 0,5 pkt, natomiast wskaźnik obszarów o rzeźbie płaskiej i dobrym odpływie dochodził do 5 pkt.

Jakość stosunków wodnych punktowana była na podstawie ilości wody, jaką może retencjonować profil glebowy ze względu na skład granulometryczny poszczególnych poziomów gleby oraz położenie w rzeźbie terenu. Źródłem danych charakteryzujących budowę profilu glebowego i układ poziomów glebowych były cyfrowe mapy glebowo-rolnicze.

Waloryzację klimatu przeprowadzono na podstawie danych meteorologicznych z wielolecia (opadów, temperatury i długości sezonu wegetacyjnego), przy czym obszary o klimacie najmniej korzystnym uzyskały 1 pkt, a obszary znajdujące się w najlepszych warunkach do 15 pkt. Wyliczenie wskaźnika agroklimatu sprowadzało się do wyrażenia plonów na danym obszarze w funkcji parametrów meteorologicznych - funkcje te wyjaśniały obserwowaną zmienność plonów.

Powyższy opis wskazuje, że wyznaczanie wskaźnika waloryzacji było procesem opartym na mierzalnych kryteriach i realizowanym za pomocą metod numerycznych (komputerowych)¹⁹.

W świetle przedstawionych wyżej rozważań na temat pojęcia ONW i pojęcia obszarów wiejskich można bez trudu wskazać, że obszary ONW określone w załączniku do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2009 r. nie zmieniły swojego charakteru po 2009 r., jeżeli rolnicy zamieszkali na tych obszarach nadal prowadzą gospodarstwa rolne w wymiarze czasu stosownym do zakładanego przez rolnika prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa, zgodnie ze strukturą gospodarstwa rolnego, przy uwzględnieniu jego obszaru, liczby pracujących w nim osób oraz używanego sprzętu rolniczego. Tym samym

¹⁹ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7EA6AFB5>

występuje określona w orzecznictwie sądów administracyjnych, i omówiona już okoliczność pozwalająca w granicach i na podstawie prawa przypisać cechy obszarów wiejskich gospodarującym tam rolnikom. To zaś stanowi konieczną przesłankę dla uznania, że w przypadku występowania niekorzystnych warunkach gospodarowania można nadal kwalifikować te obszary jako ONW.

3) Niezmiennność celu pomocy finansowej

Dopłaty wyrównawcze dla gospodarstw rolnych położonych na obszarach ONW mają za zadanie kompensowanie istniejących utrudnień w stosunku do gospodarstw położonych poza granicami ONW. Stanowią one instrument wsparcia finansowego gospodarstw rolnych położonych na obszarach, na których produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki naturalne, a te nie uległy zmianie po 2009 r.

Literatura

- Boć J., (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji 1997 r.*, Wrocław 1998 r.
- Wołpiuk W., *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska?*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie”, 2003 r., z. 1.
- Bukowski Z., *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Kapusta F., *Podstawy zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*. [w:] Kłodziński M., Dzun W. (red.) *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2005.

Streszczenie

Pomoc finansowa skierowana do sektora rolnego ma w wielu państwach demokratycznych duże znaczenie ze względu na jej znaczenie dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Tym samym dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania stanowią ważny element realizacji zasady zrównoważonego rozwoju ustanowionej w art. 5 Konstytucji RP. Zasada ta została przejęta do języka prawniczego z ekonomii.

Pomoc finansowa w ramach wspierania gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania jest udzielana w postaci rocznych zryczałtowanych dopłat wyrównawczych do hektara użytków rolnych położonych na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i pozostających w użytkowaniu rolniczym. Stawki płatności są różne dla różnych typów tych obszarów. Kryteria udzielania pomocy rolnikom powinny

być oceniane na zasadach przewidzianych w obowiązujących aktach prawnych indywidualnie dla każdego rolnika – beneficjenta. Należy tu brać pod uwagę następujące czynniki: 1) Niezmiennność regulacji prawnej; 2) Niezmiennność stanu faktycznego; 3) Niezmiennność celu pomocy finansowej.

Słowa klucze:

zasada zrównoważonego rozwoju, obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, dopłaty wyrównawcze

Compensatory payments for less favoured areas (LFA) as a part of the implementation of the sustainable development principle as enshrined in Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland.

Abstract

Financial assistance addressed to the agricultural sector is of great importance in many democratic countries due to its importance for the sustainable development of rural areas. Thus, compensatory payments for less favoured areas are an important element of sustainable development principle laid down in Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland. This principle has been taken into legal language from economics.

Financial assistance in support of farming in less favoured areas is provided in the form of annual flat-rate compensation per hectare of agricultural land in mountain areas and other less favoured areas remaining in agricultural use. Payment rates are different for different types of these areas. Criteria for awarding aid to farmers should be evaluated according to the principles laid down in the existing legislation individually for each farmer – beneficiary. There should be taken into account the following factors: 1) Continuity of legal regulation; 2) Continuity of the facts; 3) Continuity of the purpose for financial assistance.

Key words:

sustainable development principle, less favoured areas, compensatory payments

Dr Jan Stoksik

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Formy wspierania systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020

1. Rolnictwo Unii Europejskiej (dalej UE) cechuje duża różnorodność i wysoka jakość jego produktów. Stanowią one istotny atut unijnych producentów żywności, dając im przewagę konkurencyjną na światowych rynkach, a zachowując przy tym tradycje w zakresie ich wytwarzania i uwzględniając jednocześnie najnowsze zmiany w metodach produkcji i surowcach, zwiększają jednocześnie popyt na tak wytwarzane produkty, umacniając przez to jeszcze bardziej swoją konkurencyjną przewagę. Utrzymanie, a jeszcze bardziej rozwój wysokiej jakości żywności, będzie możliwy jedynie wtedy, gdy ich producenci otrzymają za swoją pracę godziwe wynagrodzenie. Takie wynagrodzenie zależeć będzie między innymi od wysokiego popytu konsumentów, należyce poinformowanych o jakościowych cechach nabywanych produktów, głównie poprzez właściwe znakowanie i promocję tych produktów trafiających do obrotu. Niestety, na unijnym rynku, którego charakteryzuje nadmiar produktów żywnościowych, przypadki nierzetelnego informowania konsumentów o cechach sprzedawanych produktów mają miejsce. Sądzić też należy, że będą się one nadal nasilać, wraz ze zwiększaniem się podaży konwencjonalnej żywności, która jest wprawdzie tańsza, ale dalece odbiega od oczekiwań konsumentów co do jej jakości.

Wskazane wyżej problemy zdeterminowały zatem potrzebę stworzenia przepisów ochraniających zarówno producentów tradycyjnej, dobrej żywności, jak też jej konsumentów, oczekujących wiarygodnej informacji o walorach nabywanych przez nich produktów. Inicjatorami stworzenia takich przepisów we własnym kraju w latach 30. XX wieku byli Francuzi, którzy następnie dopro-

wadzili do ich przeniesienia na poziom ustawodawstwa wspólnotowego. Działania te doprowadziły do zdynamizowania rozwoju produkcji wyrobów regionalnych i tradycyjnych w całej UE. To z kolei pozwoliło na sprawniejszą realizację jednego z ważnych priorytetów, na jaki wskazuje się w kolejnych reformach Wspólnej Polityki Rolnej (dalej WPR), który zakładał potrzebę zmniejszenia podaży żywności i stawiał coraz mocniej na zwiększenie jej jakości¹.

Polityka jakości produktów rolnych stanowi obecnie ważny element polityki rozwoju obszarów wiejskich, drugiego podstawowego nurtu WPR². Przyjmuje się, że wspieranie rozwoju jakości produktów rolnych powinno prowadzić do poprawy organizacji łańcucha dostaw żywności, co w konsekwencji ma sprzyjać poprawie konkurencyjności producentów rolnych poprzez: lepsze zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym, system jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy i organizacje producentów oraz organizacje międzybranżowe (art. 5 pkt 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ERRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005³). Wsparcie to realizowane już było w poprzednim, a następnie jest kontynuowane w obecnych programach pomocowych rozwoju obszarów wiejskich, w ramach działań wspierających systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych, w formie refundacji kosztów przystępowania do systemów jakości⁴.

Celem niniejszego artykułu jest próba dokonania wstępnej oceny skuteczności przywołanej formy wsparcia. Zostanie ona dokonana jako analiza przyjętych w tym zakresie regulacji prawnych w poprzednim i obecnym okresie programowym, przy jednoczesnym wykorzystaniu publikowanych danych statystycznych, dostępnej literatury prawniczej i ekonomicznej oraz własnych obserwacji zachowań konsumentów na rynku produktów żywnościowym.

2. Nakreślony wyżej cel niniejszego artykułu nie będzie możliwy bez uprzedniego, choćby nawet syntetycznego wprowadzenia do ogólnych zasad polityki jakości produktów rolnych oraz jej prawnie określonych mechanizmów. Wdrażane obecnie regulacje prawne dotyczące jakości żywności oznaczają kolejne podejście do polityki wspierania rozwoju wysokojakościowej żywności i jej promocji. W ujęciu historycznym mechanizmy polityki jakości produktów rolnych zostały ustanowione po raz pierwszy w Rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1601/91

¹ www.min.rol.gov.pl, zakładka: Przepisy UE – Produkty regionalne i tradycyjne.

² Zob. A. Jurcewicz, *Prawo rolne*, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 100 i n.

³ Dz.Urz. (UE) L 347 z dnia 20 grudnia 2013 roku; w dalszej części pracy cytowane jako Rozporządzenie 1305/2013.

⁴ Obydwa te Programy są dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zakładka Wsparcie rolnictwa, www.min.rol.pl.

z dnia 10 czerwca 1991 roku, ustanawiającym ogólne zasady definicji, opinii i prezentacji win aromatyzowanych, aromatyzowanych napojów winopochodnych i aromatyzowanych koktajli winopochodnych⁵. Szerszy zakres regulacji prawnej, obejmującej większą gamę produktów, zapoczątkowały dopiero dwa Rozporządzenia Rady (WE) z dnia 20 marca 2006 roku, tj: nr 509/2006 w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami⁶ oraz nr 510/2006 w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych⁷. Ważne znaczenie dla wytyczenia strategii polityki rozwoju produktów rolnych, a także zmian w zakresie przyjętych już regulacji prawnych, miała Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 marca 2010 roku w sprawie polityki jakości produktów rolnych: jaką strategię wybrać? (2009/2105(NI))⁸.

W obecnym stanie prawnym podstawowym aktem normatywnym w zakresie polityki jakości produktów rolnych jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 roku w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych⁹. Przewidziane nim mechanizmy mają sprzyjać realizacji politycznych priorytetów strategii Europa 2020, określone w komunikacie Komisji UE zatytułowanym: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu¹⁰. Dokument ten wskazuje na cele zakładające osiągnięcie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacji oraz wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. Mieszcząca się w ramach tej strategii polityka jakości produktów rolnych powinna zapewnić producentom właściwe instrumenty pozwalające na skuteczniejsze oznaczenie i promowanie tych spośród ich wyrobów, które mają określone cechy, chroniąc ich jednocześnie przed nieuczciwymi praktykami (pkt 5 preambuły do przywołanego wyżej rozporządzenia).

Do powyższych informacji warto jeszcze dodać, że przyjęcie Rozporządzenia 1151/2012 poprzedzone zostało przeglądem wdrażanych dotąd mechanizmów polityki jakości produktów rolnych, zwłaszcza pod kątem ich skuteczności¹¹. W obowiązującym rozporządzeniu uwzględniono również zmiany, jakich dokonano w dotychczasowych przepisach, uzasadnione wnioskami z dotychcza-

⁵ Dz.Urz. (WE) L 149 z 14 czerwca 1991 roku.

⁶ Dz.Urz. (WE) L 93 z dnia 31 marca 2006 roku.

⁷ Dz.Urz. (WE) L 93 z dnia 31 marca 2006 roku.

⁸ P7_TA(2010)0088.

⁹ Dz.Urz. (UE) L 343 z dnia 14 grudnia 2012 roku.

¹⁰ KOM(2000)2020, wersja ostateczna; dokument dostępny na stronie internetowej Komisji Europejskiej: ec.europa.eu/2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.

¹¹ W ramach tego przeglądu uwzględniono w szczególności specjalne sprawozdanie nr 11/2011 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego *Czy koncepcja systemu oznaczeń geograficznych i zarządzanie nim umożliwiają jego skuteczność?* oraz sprawozdania z audytów prowadzonych przez Europejskie Biuro ds. Żywności i Weterynarii w 2012 i 2013 roku w kilku państwach członkowskich.

sowej praktyki. Scalono również w jednolite ramy prawne, obejmując nowe lub znowelizowane przepisy Rozporządzeń (WE) nr 509/2006 i (WE) nr 510/2006. W konsekwencji powyższego, rozporządzenia te zostały uchylone obowiązującym rozporządzeniem, co w efekcie powinno zapewnić jasność i przejrzystość nowej regulacji prawnej.

Przechodząc w kolejności do ogólnej analizy najważniejszych rozwiązań nowego rozporządzenia należy na wstępie zauważyć, że zostały w nim wyodrębnione trzy osobne, występujące w dotychczasowych przepisach, kategorie prawne produktów, określając je jako „systemy jakości”. Na użytek analizowanego rozporządzenia prawodawca unijny przez „systemy jakości” rozumie systemy ustanowione na mocy jego przepisów zawartych w tytułach II, III i IV, które dotyczą: chronionych nazw pochodzenia¹², oznaczeń geograficznych¹³, gwarantowanych tradycyjnych specjalności¹⁴ oraz określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie (w tej grupie określeń jakościowych znalazły się produkty górskie oraz produkty rolnictwa wyspiarskiego). Kolejne dwa tytuły nowego rozporządzenia zawierają przepisy wspólne oraz proceduralne i końcowe. Będą one przywoływane przy analizowaniu naszej, krajowej regulacji prawnej w tym zakresie. Warto jeszcze w tym miejscu zauważyć, że na treść obecnych regulacji prawnych nie miały wpływ miały poglądy wyrażane w literaturze prawa rolnego zarówno krajowej, jak i zagranicznej. Jednak na dzień dzisiejszy brak jest obszerniejszych publikacji dotyczących obecnie obowiązującej regulacji prawnej w sprawie jakości produktów rolnych¹⁵.

Informacje dotyczące prawnych regulacji jakości produktów rolnych i środków spożywczych należy jeszcze uzupełnić krajowymi regulacjami. Podstawowe przepisy w tym zakresie zawiera Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych

¹² Oznaczają one nazwę regionu, określonego miejsca, wyjątkowo kraju, które służą do określenia produktu rolnego lub środka spożywczego pochodzącego stamtąd, a których jakość lub cechy charakterystyczne są w istotnej lub wyłącznej mierze zasługą środowiska geograficznego, na które składają się czynniki naturalne i ludzkie (art. 5 ust. 1 Rozporządzenia 1151/2012).

¹³ Oznaczają one nazwę regionu, określonego miejsca, wyjątkowo kraju, które służą do oznaczenia produktu rolnego lub środka spożywczego pochodzącego stamtąd, a których określona jakość, renoma lub inna cecha charakterystyczna, może być przypisana temu pochodzeniu geograficznemu, a ponadto, w odniesieniu do których co najmniej jeden z etapów z całego procesu technologicznego ma miejsce na określonym obszarze geograficznym (art. 5 ust. 2 Rozporządzenia 1151/2012).

¹⁴ Oznaczają one produkty rolne lub środki spożywcze uznane przez Komisję Europejską ze względu na ich specyficzny charakter, który wyraźnie odróżnia je od innych produktów należących do tej samej kategorii (np. smak, zapach lub szczególny surowiec użyty do produkcji). Warunkiem wpisu do rejestru tych produktów jest to, aby były produkowane przy użyciu tradycyjnych surowców, charakteryzowały się tradycyjnym składem lub sposobem produkcji albo przetwarzania, odzwierciedlającym tradycyjny rodzaj produkcji lub przetwarzania (art. 18 ust. 1 i 2 Rozporządzenia 1151/2012).

¹⁵ W polskiej literaturze prawniczej warto tutaj wskazać na pracę K. Leśkiewicz, *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1 (12), s. 119 i n.

oraz o produktach tradycyjnych¹⁶, kilkakrotnie zmieniana, przy czym ostatnia zmiana przyjęta została Ustawą z dnia 10 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o rejestracji o oznaczeniach produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych oraz niektórych innych ustaw¹⁷. Miała ona w szczególności na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego zmian wynikających z wejścia w życie przywołanego wyżej Rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) nr 1151/2012. W założeniu ustawodawcy przyjęte zmiany powinny przyczynić się do poprawy funkcjonowania i zwiększenia transparentności systemu ochrony i rejestracji oznaczeń geograficznych produktów rolnych i środków spożywczych. Ponad 10-letni już okres wdrażania tego systemu pozwolił bowiem na zidentyfikowanie braków w jego funkcjonowaniu, zwłaszcza w odniesieniu do kontroli i nadzoru nad rynkiem tych produktów. Z oceny skutków dotychczasowych regulacji, dokonanej w związku z pracami legislacyjnymi nad projektem ustawy zmieniającej, wynika, że istotnym mankamentem okazał się brak skutecznych narzędzi nadzoru nad produkcją zarejestrowanych produktów, objętych ochroną przewidzianą w dotychczasowych przepisach. Pewne luki wykazał również nadzór nad jednostkami certyfikującymi upoważnionymi do przeprowadzenia kontroli oraz wydawania certyfikatów i cofania certyfikatów zgodności. Warto przy okazji zauważyć, że rozwiązania przyjęte w tym zakresie w ostatniej nowelizacji zaczerpnięto z Ustawy z dnia 25 czerwca 2009 roku o rolnictwie ekologicznym¹⁸.

Zapowiedzianą wyżej analizę form wspierania systemów jakości żywności należy jeszcze poprzedzić wymienieniem i wskazaniem podstaw prawnych funkcjonowania krajowych systemów jakości, które również obejmowane są pomocą finansową. Tak więc należą do nich: 1) integrowana produkcja roślinna w rozumieniu Ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o środkach ochrony roślin¹⁹, 2) system Jakość Tradycja uznany za krajowy system jakości na podstawie decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 czerwca 2007 roku, 3) system jakości QMP uznany za krajowy system jakości żywności na mocy decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 października 2008 roku, 4) system jakości QAFP uznany za krajowy system jakości żywności w zakresie mięsa wieprzowego i drobiowego na mocy decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 grudnia 2009 roku i 13 stycznia 2011 roku, 5) system jakości QAFP, uznany za krajowy system jakości żywności w zakresie produkcji wędlin na mocy decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 stycznia 2012 roku, 5) system jakości PQS, uznany za krajowy system jakości żywności na mocy decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 grudnia 2009 roku. Krajowe systemy produktów rolnych i środków spożywczych objęte wsparciem wy-

¹⁶ Dz.U. 2005, nr 10, poz. 68 ze zm.

¹⁷ Dz.U. 2016, poz.1001.

¹⁸ Dz.U 2015, poz. 497.

¹⁹ Dz.U. 2013, poz.455.

mienione zostały w pkt 4 par. 3 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2015 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020²⁰.

3. W obecnym okresie finansowym UE obejmującym lata 2014–2020 wsparcie producentów żywności o wysokiej, ponadstandardowej i potwierdzonej jakości będzie nadal kontynuowane w ramach działania „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”, przewidzianego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (dalej PROW 2014–2020 lub PROW). W odróżnieniu od podobnego w nazwie działania w poprzednim PROW na lata 2007–2013, z działania tego wyłączono wsparcie dla rolnictwa ekologicznego, które w obecnym okresie programowym zostało wyodrębnione jako samodzielne już działanie („Rolnictwo ekologiczne”). Nie oznacza to, że rolnictwo ekologiczne nie jest już zaliczane do systemów jakości produktów rolnych. Było ono zaliczane do wspólnotowych systemów jakości żywności kwalifikujących się do wsparcia w poprzednim okresie programowym, jednak zmiana stanu prawnego dokonana przepisami Rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 roku w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego Rozporządzenie (EWG) nr 2092/91²¹ sprawiła, że z uwagi na bardziej proekologiczny charakter tego działania oraz ważność wytyczanych mu obecnie celów zdecydowano się na wyodrębnienie i objęcie tego działania odrębną formą wsparcia w obecnym PROW. Produkty rolnictwa ekologicznego pozostają zatem nadal w funkcjonalnym związku z produktami wytwarzanymi w ramach systemów jakości produktów rolnych.

Następnie należy zauważyć, że w nowym PROW zakres systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych kwalifikujących się do wsparcia został rozszerzony dodatkowo o nowe krajowe systemy wsparcia (będzie o nich jeszcze mowa w dalszej części niniejszego artykułu). Wpływ na to miały niewątpliwie oczekiwania i zachowania konsumentów, którzy wykazują coraz większe zainteresowanie żywnością wytwarzaną w ramach systemów jakości, które dają im lepszą gwarancję, że nabywane na unijnym czy krajowym rynku produkty spożywcze wyprodukowane zostały według sprawdzonych już standardów. Wsparcie dla systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych stwarza również szansę dla rozwoju gospodarstw rolnych, zwłaszcza małych, poprawia też ich konkurencyjność na krajowym, unijnym i światowych rynkach, poprzez wzbogacenie łańcucha dostaw żywności o różne wysokojakościowe produkty żywnościowe. Zakłada się przy tym, że tak zróżnicowany rynek da lepsze wyniki ekonomiczne aniżeli oferujący wprawdzie dużą, lecz ujednolico-

²⁰ Dz.U. 2015, poz. 1195.

²¹ Dz.Urz. (UE) L 189 z 20 lipca 2007 ze zm.

ną masę towarową produktów żywnościowych²². Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że analizowane tutaj działanie będzie przy tym realizować cel szczegółowy określony w art. 5 pkt 3a Rozporządzenia nr 1305/2013 – poprawa konkurencyjności producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym, poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy i organizacje producentów oraz organizacje międzybranżowe. Poprzez to działanie realizowane będą inne jeszcze cele PROW 2014–2020, głównie cele przekrojowe dotyczące ochrony środowiska i zmian klimatu. Należy również dodać, że działanie to swym zakresem w pełni wyczerpuje dyspozycję art. 13 Rozporządzenia 1305/2013 nakazującą, aby każde z działań programu pomocowego przyczyniało się do osiągnięcia co najmniej jednego priorytetu unijnego w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

Przewidziane PROW 2014–2020 działanie „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” wdrażane będzie poprzez dwa poddziałania: 1) „Wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości” i 2) „Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych”. Pierwsze z nich ma na celu zwiększenie liczby uczestników w unijnych i krajowych systemach jakości. Drugie będzie wspierać informację i promocję produktów wysoko jakościowych, podejmowanych przez zespoły promocyjne składające się co najmniej z dwóch producentów. Obydwa te poddziałania mają realizować w istocie jeszcze kilka innych celów szczegółowych. Odwołując się do dziedzictwa kulturowego, tradycji i specyfiki poszczególnych regionów, a także technologii respektujących ochronę środowiska, racjonalne korzystanie z zasobów przyrodniczych, dobrostan zwierząt, ochronę krajobrazu oraz wdrażanie innowacji produktowych i technologicznych wpisują się w realizację celów przekrojowych dotyczących ochrony środowiska i zmian klimatu oraz innowacji.

4. Przechodząc już do syntetycznej analizy poddziałania „Wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości” wskażmy w pierwszej kolejności na przedmiot wsparcia. Tak więc przewidziane tutaj wsparcie skierowane jest na dodatkowe koszty producenta przystępującego do uczestnictwa w określonym systemie jakości, które wynikają z potrzeby wprowadzenia niezbędnych zmian w gospodarstwie rolnym, oraz poddania go niezbędnym kontrolom koniecznym dla uzyskania określonego certyfikatu potwierdzającego wysoką jakość produktu końcowego, zgodną z wymogami danego systemu jakości. W myśl art. 16 ust. 1 Rozporządzenia 1305/2013 wsparcie obejmuje przystąpienie

²² O współczesnych tendencjach w zakresie struktur rynkowych łańcucha marketingowego żywności zob. więcej: M. Halameczuk, *Struktury rynku i kierunki ich zmian w łańcuchu marketingowym żywności w Polsce i na świecie*, Warszawa 2015; zwłaszcza interesujące zestawienie kierunków polityki hamujących i wspomagających rozwój krótkich łańcuchów żywnościowych, s. 45; praca dostępna na stronach internetowych IERiGŻ PIB w zakładce Nowości wydawnicze, www.ierigz.pl.

do systemów jakości ustanowionych na podstawie: 1) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1151/2012, 2) Rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 roku w sprawie produkcji ekologicznej [...]; 3) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 110/2008 z dnia 15 stycznia 2008 roku w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych, napojów spirytusowych i uchylające Rozporządzenia Rady (EWG) nr 1576/89²³, 4) części II tytuł II rozdziału I sekcja 2 Rozporządzenia Rady (UE) nr 1308/2013²⁴ w odniesieniu do wina. Wsparcie obejmuje również przystąpienie do systemów jakości, w tym systemów certyfikacji gospodarstw, produktów rolnych, bawełny lub środków spożywczych uznanych przez państwa członkowskie za spełniające kryteria określone w art. 16, ust. 1 pkt b |Rozporządzenia 1305/2013. Kryteria tego systemu powinny wskazywać na specyfikę produktu końcowego, wskazującą na określone cechy produktu, metody uprawy lub produkcji lub jakości produktu końcowego, przewyższającej znacząco normy handlowe tego produktu pod względem zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt lub roślin, dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska. System powinien być otwarty dla wszystkich producentów, obejmować wiążące specyfikacje produktów weryfikowane przez organy publiczne lub niezależne organy kontroli, wreszcie powinien być przejrzysty i zapewniający pełną identyfikowalność wytworzonych w ten sposób produktów. Wsparcie może obejmować wreszcie przystąpienie do dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych uznanych przez państwa członkowskie za zgodne z unijnymi wytycznymi dotyczącymi najlepszych praktyk dla dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych. Są to krajowe systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych (art. 16 ust. 1 lit. c Rozporządzenia 1305/2013).

Pomoc, zgodnie z PROW 2014–2020, będzie przyznawana beneficjentowi, który nie otrzymywał takiego wsparcia w poprzednim okresie programowym. Formę wsparcia stanowi refundacja kosztów poniesionych przez rolnika przy przystępowaniu do systemu jakości, roczną składkę za udział w danym systemie oraz wydatki związane z kontrolą produktów rolnych i środków spożywczych (art. 16 ust. 3 Rozporządzenia 1305/2013). Refundacja ta w kwocie do 2000 euro rocznie na gospodarstwo, przysługiwać będzie przez 3 lata od przystąpienia do systemu jakości. Preferencje w przyznawaniu wsparcia odnosić się będą do gospodarstw do 5 ha, dla których koszty stałe, wynikające z udziału w systemach jakości, stanowią duże obciążenie finansowe. Kwoty refundacji w ramach poszczególnych systemów określają krajowe przepisy zawarte w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2015 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu

²³ Dz.Urz. L 39 z dnia 13 lutego 2008 roku.

²⁴ Z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, Dz.Urz. (UE) L 347 z dnia 20 grudnia 2013 roku.

pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Adresatami analizowanej formy pomocy są rolnicy lub grupy rolników, przy czym zgodnie z art. 16 ust. 3 ostatni akapit, powinni to być rolnicy aktywni zawodowo w rozumieniu art. 9 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej²⁵. W świetle przywołanego wyżej przepisu rozporządzenia przez rolnika aktywnego zawodowo należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub grupę osób fizycznych albo prawnych, którzy w poprzednim roku otrzymywali płatności bezpośrednie nieprzekraczające 5000 euro. Jeśli natomiast płatności bezpośrednie przekraczałyby tę kwotę, to wsparciem można objąć podmioty, które nie są osobami fizycznymi, prawnymi ani grupą osób fizycznych, których użytki rolne obejmują głównie tereny utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i którzy nie prowadzą na tych terenach działań minimalnych. Rozwiązanie to ocenić należy pozytywnie, gdyż poprawia ono dochodowość małych gospodarstw, podnosi ich żywotność, a przez to daje zatrudnienie nie tylko dla rodziny rolnika, ale także innych osób. Wsparcie w przypadku drugiej grupy podmiotów pozytywnie oddziałuje na środowisko. Można nim również objąć te same podmioty, które administrują portami lotniczymi, wodociągami, stałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi, jak również nie świadczą usług przewozu kolejowego lub usług w zakresie obrotu nieruchomościami. Jeśli jednak prowadzą jedną z ww. działalności, to roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym albo ich działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego, bądź ich główna działalność gospodarcza lub przedmiot działalności stanowią wykonywanie działalności rolniczej. Z powyższego wynika, że przesłankę działalności rolniczej prowadzonej przez rolnika aktywnego zawodowo rozumie się bardzo szeroko i dlatego uprawnia ona zarówno do uzyskania płatności bezpośredniej, jak też odnosi się ją również do wsparcia przystępowania do systemów jakości²⁶. Wsparcie tej ostatniej grupy podmiotów może jednak budzić pewne zastrzeżenia, jeśli zważyć, że prowadzona przez nich działalność rolnicza daleko odbiega od standardowego modelu rolnictwa ukierunkowanego na wysokojakościową produkcję.

Wyjaśnienia wymaga również określenie „grupa rolników (producentów)”, jakim posługuje się analizowane Rozporządzenie 1305/2013. Chodzi tu o formę organizacyjno-prawną, w jakiej ta grupa funkcjonuje. Wykaz tych form zawiera załącznik do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2015 roku. Mogą to być stowarzyszenia, kółka rolnicze i rolnicze zrzeszenia

²⁵ Dz.Urz. (UE) L 347 z 20 grudnia 2013 roku.

²⁶ Zob. więcej: D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnień do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 61 i n.

branżowe, spółdzielnie, grupy producentów rolnych utworzone zgodnie z przepisami o grupach producentów rolnych, wstępnie uznane grupy producentów utworzone zgodnie z przepisami o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno i wreszcie izby gospodarcze. W tym przypadku zauważyć należy, że poza tak szeroko ujętym wykazem podmiotów znaleźli się jednak rolnicy prowadzący działalność rolniczą w formie spółek prawa handlowego. Pominięcie tej formy organizacyjnej może budzić pewne zastrzeżenia, zwłaszcza ze strony rolników prowadzących działalność rolniczą w ramach małych, niekapitałowych spółek prawa handlowego.

5. Drugim poddziałaniem analizowanego działania jest „Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych, realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym”. Uzasadnieniem dla objęcia wsparciem grupy producentów jest ciągle niski popyt wewnętrzny na produkty objęte unijnymi i krajowymi systemami jakości. Działania informacyjne i promocyjne kierowane są w tym przypadku do konsumentów i mają na celu zapoznanie ich z produktami tej grupy oraz zwrócenie uwagi na ich specyficzne cechy. Zwiększenie wiedzy konsumentów w zakresie wysokojakościowej, certyfikowanej żywności ma prowadzić do wzrostu

popytu na tę żywność, co w konsekwencji powinno zwiększyć dochody producentów, także wielkość produkcji, a przy dużej podaży doprowadzić do obniżenia cen produktów.

Beneficjentami wsparcia przewidzianego analizowanym poddziałaniem mogą być podmioty utworzone przez co najmniej dwóch producentów stanowiących grupę, wytwarzające produkty rolne lub środki spożywcze w ramach systemów jakości²⁷. Przewidziane tym poddziałaniem wsparcie obejmuje refundację kosztów kwalifikowalnych poniesionych w celu przeprowadzenia działań promocyjnych, przy czym rodzaje tych kosztów określone są w przepisach krajowych. W Polsce określiło to Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lipca 2016 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych, realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym” objętego PROW 2014–2020²⁸. Zgodnie z par. 4 tegoż rozporządzenia przewidziane nim wsparcie ogranicza się jedynie do grup producentów wytwarzających produkty rolne lub środki spożywcze w ramach systemów jakości i promujących je na rynku wewnętrznym. Koszty będące przedmiotem refundacji dotyczą: reklamy w mediach, promocji w punktach sprzedaży, przygotowania stoisk, przygotowania materiałów reklamowych, udziału w pokazach, wystawach lub targach, organizacji szkoleń lub konferencji,

²⁷ Określenie „grupa rolników” zostało wyjaśnione w pkt 4 niniejszego artykułu.

²⁸ Dz. U. 2016, poz. 1080.

przygotowania lub administrowania stroną internetową, najmu powierzchni reklamowej, publikacji, broszur, ulotek i plakatów, zaproszeń lub innych materiałów reklamowych, wynagrodzeń dostawców towarów lub usług realizowanych przez podmioty nie będące członkami grupy producentów, najmu środków trwałych albo amortyzacji zakupionych środków trwałych, poniesionych poza siedzibą producenta (podróże, zakwaterowanie, wyżywienie), wytworzenia przez producenta produktów pokazowych w ramach demonstracji, tłumaczeń oraz na określonych zasadach podatku od towarów i usług. Refundacja, o której wyżej mowa, może objąć maksymalnie 70% kosztów kwalifikowalnych, wiążących się bezpośrednio z realizacją operacji i poniesionych od dnia, w którym została zawarta umowa o przyznaniu pomocy, do określonego w umowie dnia zakończenia realizacji operacji. Wysokość kosztów kwalifikowalnych nie może jednak wynieść więcej, niż 2,5 mln zł²⁹.

W zakresie wyboru wnioskowanych do wsparcia operacji przewidziane zostały preferencje dla wnioskodawców, którzy nie otrzymali tego rodzaju wsparcia w ramach „Działania informacyjne i promocyjne”, objętego PROW 2007–2013³⁰. Przewidziane w PROW kryteria wyboru wnioskodawcy będą również preferować założoną przez wnioskodawców efektywność zaplanowanych działań promocyjnych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na przyjęty w par. 10 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi czytelny sposób oceny efektywności zaplanowanych działań informacyjno-promocyjnych, dokonywany na podstawie sumy uzyskanych punktów. Zatem dla ilustracji: po pierwszym punkcie można uzyskać za każdy kanał przekazu promowanych działań (np. telewizja, radio, internet, prasa, pokazy, udział w targach, degustacje, publikacje itd.); 1, 3 i 5 punktów uzyskuje się za promocję działań realizowanych odpowiednio: na obszarze wyłącznie jednego województwa, co najmniej dwóch województw i na rynku wewnętrznym UE wykraczającym poza granice Rzeczypospolitej; po 3 punkty uzyskują podmioty, które nie korzystały z podobnego wsparcia przewidzianego w PROW na lata 2007–2013, a także podmioty składające się wyłącznie z producentów produktów rolnych lub środków spożywczych wytwarzanych w ramach ogólnounijnych systemów jakości (par. 2 pkt 5 lit. a-e analizowanego rozporządzenia). Ten system wyboru wniosków sprawdził się już w poprzednim okresie programowym, obecnie dodatkowo doprecyzowany, powinien bezproblemowo wspomagać tworzenie listy beneficjentów przewidzianych do wsparcia.

6. O skuteczności udzielonego wsparcia w ramach działań przewidzianych w programach pomocowych decydują w głównej mierze należyście dobrane

²⁹ Wsparcie, o którym mowa, może być udzielone jeden raz na operację realizowaną w danym okresie programowym.

³⁰ Poprzedni program pomocowy nie zawierał odpowiednika analizowanego tutaj podziałania, a ze wsparcia przewidzianego w „Działaniach informacyjnych i promocyjnych” mogli korzystać beneficjenci wielu działań tego programu.

kryteria dostępu do oferowanej pomocy. Obowiązujący obecnie program pomocowy dotyczący wspierania rozwoju terenów wiejskich jest już w kolejności trzecim takim programem wdrażanym od uzyskania przez nasz kraj członkostwa w UE, nie licząc specjalnego, przedakcesyjnego programu pomocowego SAPARD. Wdrażając wszystkie te programy, nabyliśmy wystarczająco bogatą wiedzę praktyczną w zakresie pozyskiwania środków unijnych, realizując przy tym ogólnounijne i zorientowane na nasz kraj cele WPR. Pozytywnym efektem tych umiejętności jest również to, że przyznawane dotąd naszemu krajowi środki z budżetu UE są wykorzystywane w zasadzie w całości i, co jest równie ważne, przy jednoczesnym znikomym zagrożeniu na ich zwrot z tytułu niewłaściwego ich pobrania lub wykorzystania.

Dla pełniejszej oceny wdrażanych form pomocy finansowej dla rolników uczestniczących w systemach jakości żywności, warto będzie jeszcze poświęcić nieco uwagi przepisom określającym szczegółowe warunki i tryb przyznawania wsparcia finansowego oraz jego zwrotu. Porównajmy zatem, jak te sprawy zostały uregulowane w przepisach rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w poprzednim i obecnym okresie programowym. Tak więc w latach 2007–2013 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 stycznia 2008 roku³¹ regulowało jedynie szczegółowe warunki oraz trybu przyznawania i wypłaty pomocy finansowej. W odróżnieniu od obowiązującego obecnie rozporządzenia, nie zawierało ono przepisów dotyczących zwrotu nienależnie pobranych środków. Obecne rozszerzenie o te sprawy zakresu regulacji prawnej w obowiązującym rozporządzeniu, dalsze jego uszczegółowienie i doprecyzowanie dotychczasowych przepisów ocenić należy pozytywnie. Nie sposób nie zgodzić się z poglądem, że precyzyjne i wyczerpujące regulacje prawne, skutecznie sprzyjają stabilizacji prawnomajątkowej beneficjentów, której często brak w przypadku mało precyzyjnych i zbyt często zmieniających się regulacji prawnych. Pozytywną cechą regulacji prawnej jest również elastyczność jej przepisów. Jest to szczególnie ważne w przypadku niestabilnej sytuacji rynkowej. Możliwość szybkiego przeorientowania przedsięwzięcia do zmieniającej się sytuacji rynkowej może go uchronić przed niepowodzeniem, co nie leży ani w interesie beneficjenta, ani też zaangażowanym w przedsięwzięcie środkom publicznym.

W Ustawie z dnia 20 lutego 2015 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 w przepisach dotyczących postępowania w sprawie przyznania pomocy w ramach działania „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” przewidziano dwie drogi przyznawania pomocy: na podstawie decyzji administracyjnej (dla beneficjentów poddziałania „Wsparcie dla nowych

³¹ Dz.U. 2014, poz. 896.

uczestników systemów jakości”) oraz umowy (dla beneficjentów poddziałania „Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych”). To rozwiązanie, zresztą już sprawdzone w poprzednim okresie programowym, ocenić należy pozytywnie. Przyjęcie bowiem rozwiązania, że pomoc w ramach poszczególnych działań programu pomocowego przyznawana jest na podstawie umowy w przypadku gdy przedsięwzięcie ma charakter inwestycyjny, cechuje go złożoność działań, przewidziany jest obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, wynika ze słusznego założenia, że w trakcie realizacji przedsięwzięcia może dochodzić do wielu zmian w projekcie na skutek sytuacji, które trudno było przewidzieć w chwili wnioskowania o pomoc, to właśnie umowa umożliwia odpowiednie, elastyczne szybkie uwzględnienie koniecznych zmian. Przy trudnym, niestabilnym rynku żywnościowym takie rozwiązanie wydaje się w pełni uzasadnione. Tymi też przesłankami kierował się zapewne ustawodawca, decydując o wyborze form postępowania w odniesieniu do obydwóch analizowanych tutaj poddziałań.

7. W konsultacjach poprzedzających przyjęcie kolejnych reform WPR zgłaszany był zawsze postulat uproszczenia jej mechanizmów. W głoszeniu tego postulatu celowali nie tylko przedstawiciele nauki, ale również politycy zarówno szczebla unijnego, jak też z poszczególnych krajów członkowskich. Niestety, postulat ten nie został jak dotąd urzeczywistniony, a różnej rangi dokumenty i przepisy prawne są coraz bardziej rozbudowywane. Co więcej, są formułowane trudnym, skomplikowanym i niezrozumiałym dla adresatów językiem³². Nie wiele lepszy pod tym względem jest stan naszego, krajowego prawodawstwa, zwłaszcza dotyczącego pomocy publicznej. Dla pełniejszej ilustracji tego faktu porównajmy krajowe regulacje prawne, zawarte w dwóch przywołanych już wyżej rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej dla uczestników w systemach jakości. Tak więc obowiązujące obecnie rozporządzenie jest oczywiście obszerniejsze o pięć kolejnych paragrafów. Tak jak poprzednie, zawiera ono bardzo dużo odesłań, co sprawia że jest mało czytelne dla beneficjentów, do których jest adresowane. W tej sytuacji zmuszeni są oni korzystać z profesjonalnego doradztwa. Prawodawca unijny na szczęście docenia coraz bardziej rolę i znaczenie doradztwa rolniczego i dofinansowuje w coraz szerszym zakresie usługi doradcze. Przykładem mogą być usługi doradcze powiązane z działaniami rolno-środowiskowo-klimatycznymi, gdzie profesjonalizm jest szczególnie konieczny. Trudno też bez takich usług byłoby sobie wyobrazić właściwe funkcjonowanie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych. W tym przypadku pomoc doradcza może

³² O trudnym języku unijnych aktów normatywnych zobacz krytyczny w tym względzie artykuł S. Prutisa, *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawnofinansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, s. 39 i n.

być dofinansowywana przez wsparcie przewidziane działaniem „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” obecnego PROW.

W kontekście sformułowanych wyżej uwag rodzi się jednak pytanie: czy uproszczenie WPR jest możliwe i jednocześnie konieczne? Odpowiedź nie wydaje się jednak prosta. Aby odpowiedzieć, przywołajmy najpierw kilka charakterystycznych cech współczesnego rynku żywnościowego. Otóż rynek ten, w obszarze bardziej rozwiniętej części świata, charakteryzuje się w istocie dużą nadprodukcją konwencjonalnej żywności, podczas gdy żywność wytwarzana dotąd tradycyjnymi metodami wypierana jest coraz bardziej przez żywność wysoko przetworzoną. Dzieje się tak między innymi dlatego, że koszty produkcji tej żywności są zdecydowanie niższe, zatem jej producenci mogą sobie pozwolić na jej sprzedaż po niższej cenie. Tymczasem nie mogą sobie na to pozwolić producenci wytwarzający żywność metodami tradycyjnymi. Wbrew coraz częściej głoszonym opiniom, że cena żywności przestaje już być najważniejszym czynnikiem motywacyjnym przy wyborze przez konsumenta produktu żywnościowego, jak też, że rolę czynnika pierwszoplanowego zaczyna odgrywać jego jakość, to jednak trudno się z tym poglądem do końca zgodzić, poza tym, że dystans między ceną a jakością żywności zdecydowanie się zmniejszył. Konsumenci są bowiem coraz bardziej świadomi, że żywność produkowana na masową skalę, przy wykorzystaniu najnowszych technologii produkcyjnych, może stwarzać realne zagrożenie dla ich zdrowia. Ten zwiększony popyt na żywność tradycyjną starają się tymczasem wykorzystać masowi producenci, uciekając się do różnych nieuczciwych i niedozwolonych praktyk, głównie do wprowadzania konsumenta w błąd, różnymi sposobami próbując przypisać produktowi określone, poszukiwane właściwości, np. że jest produktem ekologicznym. Są to z pewnością zachowania nieuczciwe i wymagają ingerencji państwa i instytucji międzynarodowych, z myślą nie tylko o ochronie zdrowia konsumenta, ale również samego producenta, chroniąc te dwie grupy przed nierzetelnymi praktykami rynkowymi. Niestety, tych dwóch obszarów ochrony prawnej żywnościowego rynku nie da się skutecznie ochronić bez skutecznie skonstruowanego i, siłą rzeczy niestety rozbudowanego, prawnego systemu tej ochrony. W takim przypadku postulat uproszczenia mechanizmów WPR nie wydaje się łatwy do zrealizowania³³.

8. Przewidziane w PROW 2014–2020 wsparcie dla uczestnictwa rolników w systemach jakości produktów rolnych i środków spożywczych powinno po-

³³ Więcej o stanie bezpieczeństwa żywnościowego Polski, ekonomicznej dostępności żywności oraz bezpieczeństwa żywności zobacz rozważania zawarte w pracy zbiorowej pod redakcją naukową M. Kwasek, *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym. Analiza bezpieczeństwa żywnościowego Polski*, Warszawa 2015; praca dostępna na stronach internetowych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w zakładce Nowości wydawnicze, [www. ie-riż.waw.pl](http://www.ie-riż.waw.pl)).

zostawać w ścisłym związku z unijnymi i krajowymi regulacjami prawnymi dotyczącymi tych systemów. Wydaje się, że ważną funkcją tych systemów jest wyrobienie wśród konsumentów zaufania do chronionych przez nie produktów rolnych i środków spożywczych, zwłaszcza przeświadczenia, że nabywając odpowiednio oznakowane, czy promowane i gwarantowane tym systemem produkty żywnościowe, mają pewność co do deklarowanej wysokiej jakości, specyfiki czy pochodzenia nabywanego produktu. Zaufania tego nie zbuduje mało skuteczna kontrola i nadzór nad funkcjonowaniem analizowanych tutaj systemów, sprawowane zwłaszcza przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i upoważnione jednostki certyfikujące.

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o rejestracji i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych oraz niektórych innych ustaw, obok wskazanych już wyżej celów, znacząco wzmocniła nadzór i urzędową kontrolę nad systemami jakości produktów rolnych i środków spożywczych, wyposażając organy tej kontroli w dodatkowe narzędzia służące do sprawowania tych czynności. Na użytek prowadzonej tutaj analizy warto wskazać na najważniejsze z nich. Tak więc za ważną zmianę należy uznać wyposażenie Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej GIJHAR-S) w uprawnienie do przeprowadzania kontroli wszystkich producentów rolnych, którzy wprowadzają do obrotu produkty wyprodukowane niezgodnie z zarejestrowaną specyfikacją pod zarejestrowanymi nazwami lub nazwami odwołującymi się do nich. Ustawa zmieniająca wypełnia też dostrzeżone braki w systemie kontroli i nadzoru nad rynkiem, w tym luki w systemie nadzoru nad jednostkami certyfikującymi upoważnionymi do przeprowadzania kontroli oraz do wydawania i cofania certyfikatów zgodności. Ustawa zwiększa obowiązek częstotliwości informowania GIJHAR-S przez jednostki certyfikujące o producentach mających ważny certyfikat zgodności. GIJHAR-S może też nakazać wykonanie odpowiednich działań naprawczych, związanych z funkcjonowaniem jednostek certyfikujących. Ważnym rozwiązaniem jest również nałożenie na GIJHAR-S obowiązku publikacji na stronach internetowych Inspekcji, wykazu producentów mających ważne świadectwo jakości, potwierdzające zgodność procesu produkcji produktu rolnego lub środka spożywczego, ze specyfikacją lub ważny certyfikat zgodności. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie przejrzystości systemu i ułatwienie kontaktu między producentami a konsumentami. Podobną funkcję będzie spełniać nałożony na upoważnioną jednostkę certyfikującą obowiązek powiadamiania GIJHAR-S, ministra rolnictwa i rozwoju wsi oraz inne jednostki certyfikujące upoważnione do działania w zakresie produktów regionalnych i tradycyjnych o odmowie wydania certyfikatu zgodności, a także o cofnięciu certyfikatu zgodności. Warto wreszcie zasygnalizować jeszcze jedną zmianę polegającą na zastąpieniu

dotychczasowych zbyt dolegliwych przepisów karnych, w odniesieniu do jednostek certyfikujących, sankcjami pieniężnymi³⁴.

Ufać należy, że wprowadzone po uzupełnieniu dostrzeżonych braków w poprzednim stanie prawnym zmiany doprowadzą do zwiększenia skuteczności kontroli i nadzoru nad funkcjonowaniem systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych. Można też wyrazić nadzieję, że skuteczniejszy nadzór oraz kontrola znacząco ograniczą przypadki niedozwolonego wprowadzania na rynek żywności, której przypisuje się właściwości produktu odpowiadającego standardom produktów zarejestrowanych w ramach któregoś z systemów jakości. Dla uczciwych, rzetelnych producentów standaryzowanej żywności będzie to najlepsza ochrona przed nieuczciwą konkurencją na rynku żywnościowym, zaś dla konsumentów gwarancja, że nabywają wysokiej jakości certyfikowane produkty żywnościowe. Trzeba jednak pamiętać, że na rynku żywnościowym nadal będzie się znajdować wiele innych jeszcze, niecertyfikowanych produktów, którym ich producenci, bądź to przez oznakowanie, bądź wprowadzającą w błąd promocję, przypisywać będą właściwości, jakich w rzeczywistości nie mają. Warto zatem na koniec postawić pytanie, czy sprawowana, w tym przypadku na ogólnych zasadach, urzędowa kontrola żywności będzie w stanie znacząco wyeliminować zagrożenia, jakie dla certyfikowanej w ramach analizowanych tutaj systemów jakości żywności niesie ciągle jeszcze powszechna praktyka „podszycania” pod wysokojakościowe produkty.

9. Na tle zawartych wyżej rozważań rysują się następujące, uogólniające konkluzje i wnioski. Tak więc w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w obecnym okresie programowym zwiększył się znacząco zakres wsparcia na rzecz systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, zwłaszcza w naszym kraju, gdzie rynek produktów o wysokiej, ponadstandardowej, potwierdzonej jakości produkcji rozwija się dopiero od kilku lat. Wsparcie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych w nowym PROW 2014–2020 wspomagane jest dodatkowo poddziałaniem „Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych”. To dodatkowe wsparcie systemów jakości uznać należy za w pełni uzasadnione jeśli zważyć, że systemy te w Polsce wdrażane są dopiero od kilku lat, stąd istnieje potrzeba zwiększenia u naszych krajowych konsumentów większej rozpoznawalności produktów objętych tymi systemami.

Zainteresowanie potrzebą rozwijania systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych wynika również z narzuconych przepisami prawa unijnego celów, jakie powinny być realizowane poprzez działania programów pomocowych. Analizowane działanie realizuje przede wszystkim szczegółowy cel

³⁴ Więcej o zmianach w analizowanej tutaj ustawie zmieniającej, zobacz w dokumentacji sejmowych prac legislacyjnych (zwłaszcza w uzasadnieniu do tej ustawy), publikowanych na stronach internetowych Sejmu w zakładce Prace Sejmu VIII kadencji, www.sejm.gov.pl.

polityki rozwoju obszarów wiejskich „Poprawa konkurencyjności producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy i organizacje producentów oraz organizacje międzybranżowe”. Realizacja tego celu prowadzi w szczególności do poprawy dochodowości rolników, która jest najważniejszym czynnikiem rozwoju rolnictwa. Realizuje także inne cele wytyczone programom pomocowym, zwłaszcza rolno-środowiskowe oraz społeczne, przyczyniając się do wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

Przyjmując regulacje prawne i treści programowe, uwzględniono w szczególności doświadczenia wynikające z praktyki wdrażania tożsamego działania w poprzednim PROW. Przyjmując w nowych regulacjach prawnych rozwiązania, które się sprawdziły, uwzględniono jednocześnie dotychczasowe braki. Jako w pełni uzasadnione uznać należy wzmocnienie w nowych regulacjach prawnych nadzoru oraz kontroli nad wdrażaniem pomocy finansowej dla uczestników systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych. Z przeprowadzonej analizy wyprowadzono też wniosek *de lege lata*, że o powodzeniu wspieranych systemów jakości zadecydować może dopiero skuteczna, całościowa kontrola całego rynku żywnościowego, której efektem byłoby maksymalne wyeliminowanie przypadków nieuprawnionego przypisywania oferowanym produktom cech właściwych produktom chronionym w ramach unijnych i krajowych systemów jakości.

Wreszcie za słuszne rozwiązanie uznać należy rozszerzenie wsparcia na koszty działań informacyjnych i promocyjnych, realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym. Najpewniejszym bowiem czynnikiem rozwoju każdej produkcji, w tym przypadku produkcji wysokojakościowej, certyfikowanej żywności, jest wzrost konsumpcji wewnętrznej. Na dzisiejszym krajowym czy unijnym rynku żywnościowym nie uzyska się tego efektu bez szerokiej, przekonującej konsumenta informacji lub promocji.

Literatura

- Halameczuk M., *Struktury rynku i kierunki ich zmian w łańcuchu marketingowym żywności w Polsce i na świecie*, Warszawa 2015.
- Jurcewicz A., *Prawo rolne*, [w:] P. Czechowski (red.), Warszawa 2011.
- Kwasek M., *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym. Analiza bezpieczeństwa żywnościowego Polski*, Warszawa 2015.
- Leśkiewicz K., *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej* „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- Łobos-Kotowska D., *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI.
- Prutis S., *Ochrona środowiska na pomocą instrumentów prawnofinansowych*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII.

Streszczenie

Wśród konsumentów w kraju i za granicą rośnie zainteresowanie produkcją żywności wytwarzanej w ramach unijnych i krajowych systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych. Jest ona produkowana według określonych, sprawdzonych standardów, gwarantujących unikatową jakość produktu, dając przy tym szansę dla rozwoju gospodarstw rolnych i wzmacniając ich współpracę w łańcuchu żywnościowym. Dlatego też uczestnicy tych systemów objęci są wsparciem przewidzianym w programach pomocowych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. W obecnym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich wsparcie rozstało rozszerzone na działania informacyjne i promocyjne. Zwiększony też został katalog środków nadzorczych i kontrolnych oraz ochrona prawna produktów wytworzonych w ramach przyjętych systemów jakości. Wstępna ocena skuteczności wsparcia certyfikowanych poprzez te systemy produktów żywnościowych jest pozytywna.

Słowa klucze:

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, systemy jakości, produkty rolne, środki spożywcze, formy wsparcia, wysoka jakość

Forms of supporting quality systems of agricultural products and foodstuffs in the Rural Development Programme for years 2014–2020

Abstract

Among the consumers at home and abroad, a growing interest in food produced in the EU and national quality systems for agricultural products and foodstuffs. It is produced on the basis specific, proven standards quaranteeing the unique quality of the product, while giving a chance for the development of farms and strengthening their cooperation in the food chain. Therefore, the participants of this systems have been covered by the support provided in aid programs for rural development. In the current RDP support has been extended to carry out information and promotion activities. Increased also has a catalog of supervisory, control and accepted quality systems. Preliminary assessment of the author as to the effectiveness of support cerified by these systems of food products is positive.

Key words:

Rural Development Programme, quality systems, agricultural products, foodstuffs, forms of support, high quality.

Maria Jagielska

sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Pomoc finansowa dla rolników w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego – wybrane problemy

1. Wstęp

Rozpatrywane przez Naczelną Sąd Administracyjny sprawy pomocy finansowej dla rolników dotyczą zarówno tzw. płatności bezpośrednich, jak też płatności udzielanych w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Oczywiście zatem jest, że w obszarze zainteresowania NSA pozostają przede wszystkim te regulacje (krajowe i wspólnotowe), na podstawie których płatności są udzielane, w tym m.in.: ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. 2015.1551 j.t.), wcześniej – ustawa dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. 2012.1164 ze zm.), jak też ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. 2015.349.), wcześniej – ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. 2012. 173. ze zm.). Przywołanie regulacji dotychczasowych jest o tyle konieczne, iż dorobek orzeczniczy Naczelnego Sądu Administracyjnego, powstały w wyniku kontroli orzecznictwa wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych, z oczywistych względów, dotyczy głównie spraw rozpatrywanych według stanu prawnego obowiązującego przed dniem wejścia w życie ustaw regulujących płatności za 2014 r. aż do 2010 r. Powyższe nie ma wszakże istotnego znaczenia dla omawianych poniżej kwestii choćby z tego zasadniczego powodu, iż aktualne unormowania powieliły nie-

które rozwiązania prawne, ograniczając się niekiedy do ich doprecyzowania lub odmiennej redakcji.

Wspólnym mianownikiem załatwiania wszystkich wniosków o udzielenie pomocy finansowej, niezależnie od tego czy pomoc dotyczy płatności objętej ustawą o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego czy też płatności przewidzianych przepisami ustawy o wspieraniu obszarów wiejskich (...), są właściwe dla obu systemów wsparcia finansowego reguły procesowe. Ich istotne dla wyniku sprawy naruszenie skutkować będzie, w razie wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, uchynieniem wadliwych decyzji niezależnie od poprawności rozstrzygnięcia w sferze prawa materialnego.

2. Postępowania w indywidualnych sprawach o przyznanie pomocy finansowej

Zarówno ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, jak też ustawa o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW przyjęły, odpowiednio w art. 3 ust. 1 i art. 27 ust. 1 (wcześniej art. 21 ust. 1), że do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się – z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach Unii Europejskiej wymienionych w art. 1 ust. 1 obu cyt. ustaw - przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, jeśli przepisy tych ustaw nie stanowią inaczej. Odejście od przyjętych Kodeksem niektórych zasad ogólnych oraz przewidzianych tą ustawą pojedynczych unormowań procesowych przewidują obie ustawy, a odmienna regulacja dotyczy podstawowej dla postępowania administracyjnego zasady tzw. prawdy obiektywnej (art. 7 K.p.a.), a także zasady informowania (art. 9 K.p.a.) i ma zasadnicze znaczenie dla postępowania dowodowego, przenosząc ciężar dowiedzenia okoliczności uzasadniających pomoc finansową na wnioskującego o płatność rolnika.

Jak bowiem wynika ze wskazanych wyżej norm, w postępowaniu w sprawach dotyczących przyznania pomocy, organ przed którym toczy się postępowanie: stoi na straży praworządności, jest obowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzeć cały materiał dowodowy, a także udzielać stronom postępowania pouczeń faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania oraz zapewniać stronom na ich żądanie czynny udział w każdym stadium postępowania, przy czym w postępowaniu nie ma zastosowania art. 81 K.p.a. Porównanie przytoczonej regulacji z zasadami ogólnymi wymienionymi w K.p.a., w tym w art. 6, art. 7 i art. 9 prowadzi do wniosku, że ustawodawca w omawianej kategorii spraw nie tylko inaczej, niż to wynika z art. 6 K.p.a. sformułował obowiązek organu respektowania przepisów prawa, lecz przede wszystkim odstąpił od zasady prawdy obiektywnej w takiej formule, jaką przyjęto w art. 7 in fine K.p.a., jak też zrezygnował z wpisanego w prawidłowe działanie organu obowiązku informacyjnego przyjętego art. 9 K.p.a.

Konsekwencją odejścia od zasady prawdy obiektywnej jest rezygnacja z wyrażonej w art. 77 § 1 K.p.a. zasady postępowania dowodowego, zgodnie z którą organ administracji publicznej ma obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. W przepisie art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy o płatnościach bezpośrednich oraz w art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu obszarów wiejskich obowiązek ten został ograniczony jedynie do wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego wskazanego przez stronę. Tym samym przedstawienie materiału dowodowego, uzasadniającego zgłoszony przez rolnika wniosek o udzielenie mu określonego rodzaju wsparcia finansowego, obciąża samego rolnika.

Należy stwierdzić, iż orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w kwestii postępowania dowodowego prowadzonego przez organ w sprawach płatności dla rolników, w pełni stabilne. Wskazując na wynikający z przywołanych wyżej przepisów obowiązek zupełnego rozpatrzenia materiału dowodowego, nie zaś jego gromadzenia jak stanowi art. 7 K.p.a., NSA uznaje decydujące o płatności organy za zwolnione z obowiązku pozyskiwania dowodów na okoliczność spełnienia warunków do poszczególnych rodzajów pomocy finansowej (tak np. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2013 r. sygn. akt II GSK 2204/11; orzeczenia.nsa.gov.pl, wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt II GSK 1176/11; LEX nr 1244505, wyrok NSA z dnia 25 października 2010 r. sygn. akt II GSK 1076/10).

Dokonując zatem oceny legalności rozstrzygnięcia administracyjnego pod kątem przestrzegania przepisów procesowych, sąd administracyjny nie uwzględni zarzutów naruszenia przez organ przepisów art. 7, 77 § 1 K.p.a., jeśli z załączonego do akt sprawy materiału dowodowego nie będzie jednoznacznie wynikać, że strona zwracała się do organu o informowanie jej o mających dla wyniku sprawy okolicznościach faktycznych i prawnych lub że niewyjaśniona, a mająca znaczenie dla przyznania płatności okoliczność, mogła zostać dowiedziona dokumentami znajdującymi się w posiadaniu organu, ewentualnie dokumentami, o które tylko organ mógł się zwrócić. Z tego też powodu powoływanie się organu na brak obowiązku przedstawiania dowodów w sytuacji, gdy dowód ten był dla niego dostępny, nie znajdzie uznania w postępowaniu sadowoadministracyjnym prowadzonym ze skargi rolnika, któremu odmówiono płatności, zaś decyzja dotknięta opisanym istotnym naruszeniem przepisów postępowania zostanie uchylona. W orzecznictwie NSA przyjmuje się, iż nie jest do zaakceptowania stan, w którym organ – zwolniony co do zasady z obowiązku poszukiwania dowodów na okoliczność istotną z punktu widzenia płatności - nie podejmuje czynności procesowych w sytuacji, gdy podstawowym dowodem mającym wpływ na rozstrzygnięcie sprawy jest dokument znajdujący się w jego dyspozycji. Wynikający zatem z art. 3 ust. 2 pkt 2) ustawy o płatnościach (...) oraz art. 27 ust. 1 pt 2) ustawy o wspieraniu obszarów wiejskich (...) nakaz rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie nie będzie zachowany, jeśli organ nie uwzględni dokumentów znajdujących się w jego posiadaniu lub które mogą zostać udostępnione tylko jemu.

Obowiązek organu wyjaśnienia decydującej w sprawie przyznania płatności okoliczności przy wykorzystaniu dokumentów, do których strona nie ma dostępu, Naczelny Sąd Administracyjny, jak w przywołanej poniżej sprawie, wywiódł również z zasady praworządności, sformułowanej w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i art. 27 ust. 1 pkt 1 (wcześniej - art. 21 ust. 2 pkt 1) ustawy o wspieraniu obszarów wiejskich. Jak wynika z treści tych przepisów, prowadzący indywidualne sprawy o płatność lub przyznanie pomocy organ stoi na straży praworządności, (organy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - ARiMR dla płatności bezpośrednich oraz te organy i marszałek województwa dla płatności w ramach wspierania obszarów wiejskich). Mimo takiego, odbiegającego od treści normy art. 6 K.p.a., brzmienia przepisów obu wymienionych ustaw, należy stwierdzić, iż dla organów ARiMR prowadzących postępowania w indywidualnych sprawach przyznania płatności musi to oznaczać obowiązek przestrzegania przez nie norm prawa ustrojowego oraz procesowego i materialnego (patrz; wyrok NSA z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 420/13; LEX nr 1579398). Sąd zgodzić należy się z tezą 2 zdanie pierwsze wyroku NSA z dnia 17 września 2015 r. iż „Wyrażona wprost w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego zasada stania na straży praworządności oznacza obowiązek przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej w sprawach przyznawania płatności (sygn. akt II GSK 1729/14; LEX nr 1986662), choć już zdanie drugie tej tezy odcinające się od zawartych w art. 6 K.p.a. treści, budzić może wątpliwości. Stanie na straży praworządności przez organ ARiMR w procedurze rozpatrywania wniosków o płatności nie tylko nie może przecież pozostawać w kolizji z podstawową regułą procesową przyjętą art. 6 K.p.a. działania organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa, ale w przypadku stosowania prawa przez organ, ten obowiązek tym bardziej obejmuje.

Kolejna specyfika procesowa dotyczy określonej art. 9 K.p.a. zasady informowania tj. udzielania przez organ niezbędnych pouczeń i informacji co do okoliczności faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania. Jak już wyżej zaznaczono, w sprawach o przewidzianą ustawą o płatnościach (...) oraz ustawą o wspieraniu obszarów wiejskich (...) pomoc finansową dla rolników, obowiązek informowania przybiera charakter fakultatywny, bowiem realizuje się wyłącznie na żądanie składającego wniosek rolnika. Złożone zatem przez wnioskującego o pomoc rolnika żądanie udzielania wyjaśnień i pouczeń należy rozumieć możliwie szeroko; obliguje ono organ do aktywności w przypadku dostrzeżenia każdej, istotnej dla ewentualnego przyznania płatności, nieprawidłowości wniosku.

Z kolei niezgłoszenie rozpatrującemu wniosek o przyznanie pomocy organowi dyspozycji informowania o istotnych dla wyniku sprawy okolicznościach faktycznych i prawnych, pozbawia wnioskującego rolnika prawa powoływania

się na nieznaną sobie prawa i nie może usprawiedliwiać wadliwości – czy to prawnej czy faktycznej – wniosku o płatność.

Na powyższe zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną rolnika, któremu odmówiono przyznania jednolitej płatności i płatności uzupełniającej ze względu na niespełnienie przesłanki wskazania do płatności areалу o minimalnej powierzchni 1 ha, mimo faktycznego posiadania gruntów rolnych warunków ten spełniających (wyrok z dnia 4 marca 2015 r. sygn. akt II GSK 98/14; LEX nr 1666080). Sąd podkreślił, iż płatność uzupełniająca ma charakter niesamodzielny i można się o nią ubiegać wyłącznie, ubiegając się o płatność bezpośrednią i spełniając warunki dla niej prawem określone. NSA zgodził się z Sądem I instancji, iż rolnik wnoszący o przyznanie płatności nie może oczekiwać ze strony organu inicjatywy w zakresie wzywania do sprecyzowania złożonego i poprawnego formalnie wniosku, nawet jeżeli z treści tego wniosku wynika, że nie doprowadzi do przyznania wnioskowanej płatności. Jeżeli w żadnej części wiążącego organ wniosku tzn. ani w oświadczeniu dotyczącym powierzchni działek ewidencyjnych, ani w oświadczeniu o sposobie wykorzystywania działek rolnych, rolnik nie ujawnił, aby posiadał działki rolne o łącznej powierzchni wynoszącej min. 1 ha, to nie mógł oczekiwać, że organ podejmie z własnej inicjatywy działania czy to informujące, czy też wyjaśniające, nakierowane na przyznanie płatności ze względu na warunek posiadania odpowiedniej powierzchni.

Udowodnione naruszenie obowiązku informacyjnego strony, czy to przez niedopełnienie go, czy przez wadliwe pouczenie, jest wystarczającą podstawą do uchylenia decyzji administracyjnej formalnie nawet odpowiadającej prawu materialnemu.

Ma to miejsce w szczególności wówczas, gdy z okoliczności sprawy wynika, że to właśnie błędna informacja lub jej brak spowodowały zachowanie strony przynoszące w rezultacie niekorzystne dla niej skutki. Należy przecież zauważyć, iż żaden z przepisów przywołanych wyżej ustaw nie wyłączył określonej art. 8 K.p.a. zasady zaufania do prowadzących postępowanie organów administracji publicznej. W takim stanie rzeczy uznać trzeba, że zwracając się do organu o informację, a kierując się zasadą zaufania do organów państwa, strona postępowania przyjmuje udzieloną informację za zgodną z prawdą. W tym kontekście zasada informowania stron przez organ skutkuje ograniczeniem zasady *ignorantia iuris nocet*. Powyższe stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 23 lutego 2011 r. (sygn. akt II GSK 41/10; LEX nr 107 1133) skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej organu i uznaniem, iż ocena Sądu I instancji istotnego naruszenia przez organ przepisów procesowych, a konkretnie zasady informowania, była w pełni uzasadniona. Odmowa dotyczyła przyznania płatności w ramach przyjętego art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich (...) działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Organ przyznając płatność, mimo wielokrotnie kierowanych do pra-

cownika organu przez zainteresowanego pytań o termin wypłaty, nie pouczył, że wypłata ta uzależniona jest od wykonania przez beneficjenta dodatkowych czynności. Naczelny Sąd Administracyjny, odwołując się do orzecznictwa SN i poglądów doktryny uznał, że „Zachowanie się przez stronę zgodnie z udzielonymi jej przez organ informacjami nie może powodować dla strony ujemnych konsekwencji, a wątpliwości co do stanu faktycznego nie powinny być rozstrzygane na niekorzyść strony (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r., sygn. akt III ARN 40/92, opubl. z głosem aprobującą W. Tarasa w PiP 1993, nr 3, poz. 110 oraz głosem J. Zimmermanna opubl. w PiP 1993, nr 8, poz. 46, a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 1996 r., sygn. akt III ARN 19/96, wyroki NSA z dnia 17 marca 1995 r., sygn. akt III SA 1054/94, z dnia 16 grudnia 1998 r., sygn. akt III SA 1559/97, zbiór LEX nr 38213)”.

Na konieczną rzetelność organu w zakresie informowania i udzielania niezbędnych pouczeń zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny na gruncie kontrolowanego przez WSA postępowania o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej. W pełni należy podzielić stanowisko NSA, w którego ocenie modyfikacja w zakresie obowiązków organów o jakich mowa w przepisie art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (obecnie art. 27 ust. 1 pkt 3) nie zwalnia od należytego i wyczerpującego informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalanie ich prawa i obowiązków będących przedmiotem postępowania bez względu na to, czy informując organ działa z urzędu, czy też czyni to na żądanie strony (wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2015 r. sygn. akt II GSK 2078/13; LEX nr 1769725).

Dodać należy jeszcze, iż w sytuacji gdy w określonych przypadkach przepisy krajowe lub unijne przewidują wprost obowiązek informowania strony, organ winien mieć na uwadze art. 14 § 1 K.p.a. i przyjętą nim zasadę pisemności postępowania. Taki obowiązek wynika np. z art. 25 ust. 2 rozporządzenia Komisji nr 1122/2009 ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina. Na gruncie tego przepisu, kierując się wynikającym z art. 14 § 1 K.p.a. nakazem pisemnego załatwiania spraw, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że wprowadzone art. 3 ust. 2 ustawy o płatnościach (...) odstępstwa od niektórych zasad Kodeksu postępowania administracyjnego nie objęły zasady pisemności, zatem niepoinformowanie rolnika na piśmie o stwierdzonej nieprawidłowości, o czym mowa w art. 25 ust. 2 cyt. wyżej rozporządzenia

Rady (WE), stanowi istotne naruszenie przepisów postępowania uzasadniające uwzględnienie skargi rolnika i oddalające skargę kasacyjną organu (wyrok NSA z dnia 11 lutego 2015 r. sygn. akt II GSK 2381/13; LEX nr 1658685).

3. Nienależnie pobrane środki i zwrot płatności

Podstawę dochodzenia przez organy ARiMR kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych środków stanowi art. 29 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. 2008.98.634), a sprawa ustalenia oraz zwrotu kwoty nienależnie pobranych płatności jest odrębną i samodzielną sprawą administracyjną podlegającą rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej (patrz: wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1415/12; LEX nr 1452674 oraz wyrok NSA z dnia 23 września 2014 r. sygn. akt II GSK 1201/13; LEX nr 1572629).

Podkreślenia wymaga, że podjęcie przez organ postępowania w przedmiocie zwrotu kwot nienależnych lub nadmiernie pobranych nie wymaga w każdym przypadku uprzedniego wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o przyznaniu płatności czy podjęcia postępowania wznowieniowego i wydania w jego wyniku decyzji uchylającej decyzję o przyznaniu płatności i albo odmawiającej płatności albo przyznającej płatność w innej, zaniżonej wysokości. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że „ustalenie, czy przyznane kwoty pomocy są przyznane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, może wynikać z ustaleń dokonanych w toku postępowania toczącego się na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jak i z ostatecznych decyzji wydanych w postępowaniach nadzwyczajnych w przedmiocie przyznania płatności lub pomocy. W tej drugiej sytuacji zadaniem Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie jest kontrolowanie zasadności wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji przyznającej środki, a jedynie ustalenie, czy wyeliminowanie to jest prawnie skuteczne” (patrz: wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2012 r. sygn. akt II GSK 822/11; LEX nr 1217427).

Samodzielność postępowania o ustalenie nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych w trybie art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR nie oznacza wszakże, iż w przypadkach zaistnienia podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji przyznającej płatność lub przesłanki uzasadniającej wznowienie postępowania, postępowań takich prowadzić nie można. Idzie o to, iż podstawa do żądania zwrotu należności może zaistnieć zarówno w wyniku przeprowadzenia właściwego postępowania w przedmiocie nienależnie lub nadmiernie pobranych środków, jak też w przypadku uprzednio przeprowadzonego postępowania nadzwyczajnego kończącego się wyeliminowaniem z obrotu prawnego decyzji przyznającej płatność.

Jednak jak pokazuje orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, za niedopuszczalną praktykę dochodzenia zwrotu wypłaconych środków finan-

sowych uznaje się stwierdzanie nieważności decyzji przyznającej płatność na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. ze względu na wadliwie dokonane ustalenia faktyczne np. błędnie obliczoną powierzchnię gruntów rolnych na które pomoc przyznano. W niemal wszystkich tego rodzaju sprawach Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie stanowi rażącego naruszenia prawa, lecz dowodzić może jedynie naruszenia przepisów procesowych w zakresie wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego, nieuwzględnienie rozbieżności między działkami zadeklarowanymi, a działkami odniesienia w systemie identyfikacji działek rolnych. Podobnie wadliwie przyjęty przez organ stan faktyczny sprawy, wedle którego przyznano płatność w określonej nienależnej lub zawyżonej wysokości, nie może stanowić podstawy do uchylecia decyzji przyznającej płatność i odmówienia płatności lub przyznania jej w niższej wysokości, na podstawie art. 151 § 1 pkt 2) K.p.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 5) tej ustawy, jeżeli wszystkie niezbędne dla płatności dowody albo znajdowały się w aktach sprawy lub powinny być się w nich znajdować lub też były w dyspozycji organu.

Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach ze skarg na wydane w trybie nadzwyczajnym decyzje eliminujące rozstrzygnięcia o przyznaniu płatności w opisanym stanie rzeczy jest jednolite i konsekwentne, a wynika z niego, że tryb nadzwyczajny wzruszania decyzji administracyjnych nie służy do przeprowadzania w dowolnym czasie korekty przyznanych płatności w sytuacji, kiedy organ po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie przyznania płatności dostrzeże jakiegokolwiek nieścisłości w swoich własnych obliczeniach powierzchni kwalifikowanej do płatności (patrz: wyrok z dnia 26 sierpnia 2014 r. sygn. akt II GSK 887/13; LEX 1572675). Podobnie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie o ustalenie nienależnie pobranych środków z tytułu wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania tzw. płatności ONW. W wyroku podkreślono, że podstawa faktyczna do ustalenia w drodze decyzji kwoty nienależnie pobranych środków aktualizuje się wraz z ustaleniem zaistnienia przesłanki zaniechania prowadzenia działalności rolniczej i wykluczeniem przesłanek określonych w § 9 ust. 3 rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej (Dz. U. Nr 73, poz. 657). W takim stanie rzeczy brak jest podstaw, aby zasadnie wywodzić, że warunkiem koniecznym wydania decyzji ustalającej kwoty nienależnie pobranych środków, jest uprzednie wzruszenie, w trybie przepisów o wznowieniu postępowania, ostatecznych decyzji przyznających płatności (patrz: wyrok NSA z dnia 15 listopada 2012 r. sygn. akt II GSK 1518/11; orzeczenia.nsa.gov.pl).

Niniejsze opracowanie miało na celu zaprezentowanie w sposób możliwie syntetyczny problematyki płatności dla rolników na tle obowiązujących procedur, których nierespektowanie przez jedną za stron relacji wnioskujący o płatności rolnik – organy ARiMR, czyni skargę rolnika niezasadną lub też stanowi

podstawę uchylenia decyzji obciążonej naruszeniem przepisu postępowania mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Streszczenie:

Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie badał postępowania dotyczące udzielania pomocy finansowej dla rolników. Orzecznictwo z tym związane jest o tyle ważne, gdyż w ustawach szczególnych dotyczących płatności dla rolników wprowadzono modyfikacje zasad postępowania zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w szczególności w zakresie rezygnacji z zasady prawdy obiektywnej i przerzuceniu ciężaru dowodu na rolnika, czy ograniczenia obowiązku informacyjnego spoczywającego na organie. Drugą ważną kwestią poruszoną w orzecznictwie NSA są postępowania dotyczące nienależnie pobranych środków i zwrotu płatności przez rolników. Materia jest o tyle istotna, iż nierespektowanie norm proceduralnych przez jedną ze stron postępowania administracyjnego, tj. rolnika albo organy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, czyni skargę do sądu administracyjnego niezasadną albo stanowi podstawę uchylenia decyzji obciążonej naruszeniem przepisów postępowania.

Słowa kluczowe:

pomoc finansowa, rolnik, rolnictwo, orzecznictwo, Naczelny Sąd Administracyjny

Financial aid for farmers in the jurisprudence of the Supreme Administrative Court – selected issues

Abstract:

The Supreme Administrative Court has repeatedly examined the proceedings granting financial aid for farmers. The jurisprudence associated with it is significant due to the fact, that in the special acts of law relating to payments to farmers were introduced modifications to the general administrative proceeding rules regulated under the Code of Administrative Procedure, in particular with regard to the resignation of the principle of objective truth and the reversal of the burden of proof to the farmer, or limitation of the information obligation of the administrative organs. Another important issue addressed in the jurisprudence of the Supreme Administrative Court are proceedings concerning unduly collected measures and reimbursements by the farmers.

The matter is so important that failure to respect the procedural norms by one party to the administrative proceedings, i.e. the farmer or the organs of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture makes a complaint to the administrative court unfounded or it can be the basis for annulment of the void administrative decision.

Key words:

financial aid, farmer, agriculture, jurisprudence, the Supreme Administrative Court

Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Ochrona własności nieruchomości – analiza z punktu widzenia obowiązku tworzenia tzw. stref buforowych między uprawami rolnymi

Zagadnienia wstępne

Jedną z przyczyn zachodzących współcześnie zmian w sposobie funkcjonowania państw, społeczeństw, jak również samej jednostki jest coraz szersze wykorzystywanie zdobyczy nowoczesnych technologii zastępujących klasyczne (konwencjonalne) rozwiązania nowymi procedurami i technikami, których praktyczne zastosowanie, przynajmniej w niektórych przypadkach, budzi wiele wątpliwości o różnym charakterze (religijnym, moralnym, gospodarczym, również prawnym).

Korzystanie z niektórych nowoczesnych technologii na trwałe zakorzeniło się w świadomości społecznej i praktyce funkcjonowania wielu organizacji, instytucji, a także osób. Najlepszym przykładem wydaje się być globalne wykorzystanie elektronicznego przekazu¹, stwarzające możliwość nie tylko pozyskania przez każdego informacji (funkcja informacyjna), ale również służące do bezpośredniego wymieniać się nimi z innymi podmiotami (funkcja komunikacyjna), podejmowania różnego czynności prawnych na odległość (nie tylko cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych czy sądowych – funkcja interakcyjna), a nawet do bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli (głosowanie elektroniczne). Zakres i charakter działań, które mogą być

¹ Por. szerzej: T. Burczyński, *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Wrocław 2010, s. 30 i n.

przy wykorzystaniu tej technologii podejmowane prowadzą do tego, że pojęcie elektronicznej administracji zastępowane jest powoli pojęciem „elektronicznego rządu”².

Nie mniejsze znaczenie mają nowatorskie rozwiązania w obszarze biotechnologii³ (stworzone wcześniej, jak również te aktualizowane), które już doprowadziły – i z pewnością będą w dalszym ciągu prowadziły – do konieczności redefiniowania klasycznego rozumienia istoty i potrzeby ochrony nie tylko poszczególnych wolności i praw człowieka, ale w szerszym ujęciu: globalnych mechanizmów funkcjonowania społeczeństw i państw. Choć trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, kiedy i w jaki sposób zakończy się prowadzenie eksperymentów dotyczących klonowania człowieka, czy tych, których przedmiotem jest ludzkie DNA, to już od kilkunastu lat widoczna staje się praktyka modyfikacji wielu rozwiązań prawnych pod kątem uwzględnienia specyficznych mechanizmów i procedur, które na płaszczyźnie regulacji normatywnych służą sformalizowaniu zasad wykorzystania efektów prac badaczy z zakresu inżynierii genetycznej⁴. Nie mniejsze znaczenie mają te postanowienia, które koncentrują się na prawnym ujęciu metod genetycznej modyfikacji roślin i zwierząt (agrobiotechnologii)⁵. Jak podkreśla się w różnego rodzaju opracowaniach: „W Unii Europejskiej zasady produkcji w rolnictwie ekologicznym, jak i stosowanie produktów GMO w rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym są regulowane przez wiele aktów prawnych, w ramach Systemu Bezpieczeństwa Żywności. Jednak do niedawna przepisy traktowały obydwie rodzaje produkcji niejako z osobna. W praktyce, jak miało to miejsce w Wielkiej Brytanii, może występować szereg sytuacji problemowych na styku rolnictwa ekologicznego, rolnictwa konwencjonalnego i produkcji rolnej prowadzonej z zastosowaniem organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Dotyczy to zarówno warunków

² Zob. szerzej: J. Rucidło, *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2015, s. 92 i n.

³ Zob.: R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2002, s. 46 i n.; A. Preisner, *Zamiast zakończenia. Rozwój technologiczny a przyszłość praw jednostki*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 884 i n.; J. Kapelańska-Pręgowska, *Prawne i bioetyczne aspekty testów genetycznych*, Warszawa 2011, s. 74 i n.; J. Helios, *Prawa człowieka wobec zastosowań współczesnej biologii i medycyny – uwagi w kontekście problematyki klonowania*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz (red.), Wrocław 2013, s. 233 i n.

⁴ Na temat różnych rozwiązań uwzględniających odmienne modele (USA, Brazylia, Argentyna, Unia Europejska) zob.: K. Rola, *Poglądy, prawodawstwo, filozofia podejścia na świecie na temat GMO*, [w:] *Raport o sytuacji na światowym rynku roślin GMO i możliwościach substytucji genetycznie zmodyfikowanej soi krajowymi roślinami białkowymi w aspekcie bilansu paszowego*, W. Dzwonkowski (red.), Warszawa 2015, s. 13 i n.; A. Kempa-Dymińska, *Analiza prawnoporównawcza regulacji dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych w prawie polskim i hiszpańskim*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2013, t. LXXXIX, s. 99–119 i zawarta tam literatura.

⁵ J. Buchowicz, *Biotechnologia molekularna. Modyfikacje genetyczne, postępy problemy*, Warszawa 2009, s. 43 i n.

środowiskowych produkcji rolnej, jak i technologii przetwórstwa, transportu i dystrybucji produktów gotowych⁶.

Problemów towarzyszących stworzeniu prawnego modelu współlistnienia klasycznych i nowatorskich technik produkcji między innymi w rolnictwie jest bardzo wiele⁷. Wydaje się też, że zbiorcze (a także kompleksowe) ich wyjaśnienie nie jest obecnie możliwe⁸, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do in-

⁶ *Współlistnienie upraw roślinnych genetycznie zmodyfikowanych z uprawami konwencjonalnymi i ekologicznymi Stan faktyczny, przepisy, założenia systemu kontrolnego*, <http://piorin.gov.pl/files/userfiles/giorin/wn/gmo/broszury/2.pdf>, z powołaniem się na Polskie Stowarzyszenie Fitosantinarne: www.gmo-eko.net [dostęp: 5 września 2016].

⁷ Po pierwsze, zaczynając od najbardziej uniwersalnej można się poważnie zastanawiać nad zasadnością wyartykułowania prawa narodów do swobodnego wykorzystania nasion. Prawo to traktowane jest jako element treści prawa narodów do własnych zasobów i bogactw naturalnych oraz prawa do rozwoju – na temat praw trzeciej generacji zob. C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka, analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992; M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, B. Banaszak (red.), Wrocław 1993, s. 114; M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, Lublin 1999, s. 74 i n. Po drugie, pojawia się problem relacji prawa własności zbiorów a praw własności intelektualnej do nasion (materiału siewnego), rozpatrywany pod kątem praktyki kształtowania się tzw. monopolizacji materiału siewnego. Po trzecie, coraz bardziej jest widoczna – szczególnie z punktu widzenia rozwoju upraw GMO w USA i Ameryce Łacińskiej oraz Południowej – kwestia określenia skutków produkcji rolnej w kontekście ewentualnych zmian będących wynikiem wyparcia upraw konwencjonalnych przez uprawy GMO. Wreszcie po czwarte, a jak się okazuje najbardziej przyjemne – pojawia się kwestia charakteru i zakresu ochrony producentów krajowych. Szerzej na temat tych zagadnień zob.: *Agricultural Biotechnology and Intellectual Property – Seeds of Change*, J. P. Kesan (red.), Wallingford 2007, s. 6 i n., z wcześniejszym rozdziałem wprowadzającym autorstwa redaktora. Obecnie najwięcej dyskutuje się o ewentualnych skutkach zawarcia umowy o wolnym handlu między UE a USA (TTIP) – zob. http://wyborcza.pl/1,91446,16720233,Umowa_UE_USA_moze_otworzyc_drzwi_dla_amerykanskich.html [dostęp: 5 września 2016].

⁸ Warto podkreślić, że w 2012 roku w Polsce zwracano uwagę na to, że przygotowany w 2009 roku projekt ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, definiował zasady dotyczące prowadzenia upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych. Zwracano też uwagę, że zasady prowadzenia upraw w projektowanych przepisach krajowych zostały oparte na zaleceniach Komisji 2003/556/WE. Jak podkreślano: „Celem tych regulacji było zminimalizowanie ewentualnego negatywnego oddziaływania GMO na otoczenie, w zgodzie z najnowszą wiedzą i doświadczeniem, przy jednoczesnej zgodności zaproponowanych zasad z systemem prawnym Unii Europejskiej. Kwestia rozdrobnienia rolnictwa na danym terenie nie stanowiłaby problemu. Zasady koegzystencji byłyby bowiem obowiązkowe. Rolnicy, którzy nie mogliby ich spełnić, np. z powodu posiadania zbyt małych działek rolnych, nie mogliby uprawiać roślin GM. Podobny system działa już w kilku państwach członkowskich, m.in. w Republice Czeskiej. Należy ponadto zauważyć, że w Hiszpanii, w której od ponad 10 lat prowadzi się uprawy genetycznie zmodyfikowanej kukurydzy MON 810 (ok. 80 tys. ha rocznie) i gdzie nie ma ustanowionych zasad koegzystencji (funkcjonuje system oparty na dobrowolnych ustaleniach między rolnikami), nie odnotowano dotychczas sporów na tle biotechnologicznym. Produkty spożywcze wyprodukowane w kraju znajdują nabywców w UE, a hiszpański sektor turystyczny nie odnotował strat wynikających ze zmniejszenia ruchu turystycznego w związku z obawami o powszechną obecność GMO” – <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5295131C>. Oczywiście miało to związek z wcześniejszym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 9 grudnia 2010 roku: *Rzeczpospolita Polska v. Komisja Europejska*, T-69/08 (Dz.Urz. UE C92 z 12.04.2008); Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 16 lipca 2009 roku, w którym Trybunał stwierdził iż RP, zakazując swobodnego obrotu materiałem siewnym odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz wpisu odmian genetycznie zmodyfikowanych do krajowego rejestru odmian, uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 i 23 Dyrektywy 2001/18/WE

nych kwestii spornych dotyczących choćby skutków stosowania materiału genetycznie zmodyfikowanego w rolnictwie i przemyśle spożywczym⁹. Nie oznacza to jednak, że poszczególne zagadnienia mogą zostać pozostawione bez analizy, szczególnie w sytuacji, w której krajowy ustawodawca podejmuje kolejne próby stworzenia konkretnego systemu rozwiązań prawnych, mających na celu określenie wzajemnej koegzystencji tradycyjnych i nowatorskich metod funkcjonowania w ramach określonej sfery życia.

Dobrym pretekstem kontynuowania badań naukowych staje się przedłożenie przez rząd RP projektu ustawy o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw z dnia 29 czerwca 2016 roku¹⁰.

Dopuszczalność uprawy GMO w Polsce – założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych

Według projektu zawartego w art. 49a Ustawy z dnia 22 czerwca 2001 roku o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych wprowadzona zostaje zasada, zgodnie z którą terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia się strefą wolną od GMO (ust. 1)¹¹, z jednoczesnym jednak podkreśleniem,

⁹ A. Jurkiewicz, F. Bujak, *Zagrożenia zdrowotne związane z genetycznie modyfikowaną żywnością (GMF)*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2015, t. 21, nr 1, 62–64. Autorzy ci wskazują na 7 głównych, ale potencjalnych zagrożeń: wzrost zachorowań na alergie; odporność na antybiotyki; wzrost zachorowań na nowotwory; wzrost chorób układu trawiennego; wzrost zaburzeń hormonalnych i płodności; otyłość, zaburzenia układu odpornościowego). Zob. też: J. Koćwin, *Organizmy modyfikowane genetycznie na jednolitym rynku wewnętrznym – szanse i zagrożenia*,

http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/27267/Integracja_gospodarcza_w_rozszerzonej_UE_27.pdf [dostęp: 5 września 2016], czy zbiorcze ujęcie argumentów zwolenników i przeciwników w opracowaniu J. Macewicza, *Czy Europa zaakceptuje uprawy roślin genetycznie zmodyfikowanych? – argumenty i kontrargumenty*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2013, nr 11 (3), s. 91 i n. oraz cytowana tam literatura.

¹⁰ Regulacja ta zakłada wprowadzenie zmian w Ustawie z dnia 22 czerwca 2001 roku o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, Dz.U. 2015, poz. 806, a także Ustaw: z dnia 22 lipca 1991 roku o inspekcji ochrony środowiska, Dz.U. 2013, poz. 686 ze zm.); z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz.U. 2016, poz. 543; z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2016, poz. 353.

¹¹ Warto przypomnieć, że przyjęta została Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/412 z 11 marca 2015 roku w sprawie zmiany Dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwu członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium (Dz.Urz. L68 z 13.3.2015, s. 1). Dotyczy wyłącznie upraw, a nie wprowadzania do obrotu i przywozu zatwierdzonych nasion genetycznie zmodyfikowanych. Polska jako państwo członkowskie UE skorzystała z prawa wprowadzania na swoim terytorium ograniczeń lub całkowitego zakazu uprawy GMO. Z klauzuli opt-out skorzystało ponadto 18 in-

że dopuszcza się możliwość uprawy GMO wyłącznie w strefie wskazanej do jej prowadzenia na określonym obszarze położonym na terenie gminy, zwanej „strefą wskazaną do prowadzenia upraw GMO” (ust. 2). Jednocześnie w projekcie wskazano szczegółową procedurę, której zastosowanie ma doprowadzić do utworzenia strefy upraw GMO. Konieczne będzie w tym przypadku uzyskanie zezwolenia wydawanego przez ministra właściwego do spraw środowiska, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rolnictwa oraz po zasięgnięciu opinii rady gminy, na terenie której jest planowana uprawa GMO. W tym więc przypadku mamy do czynienia z procedurą, która bazuje na współdziałaniu kilku organów, w tym organów rządowych i samorządowych, przy jednoczesnym wskazaniu na wyłącznie opiniodawczą rolę organu gminy. Wyraźnie też widać, że wolą ustawodawcy jest ograniczenie opiniowania możliwości utworzenia takiej strefy wyłącznie przez radę tej gminy, na terytorium której strefa taka ma zostać utworzona.

Już na tym etapie wyraźnie dostrzec można pewnego rodzaju problem związany z pominięciem ewentualnego opiniowania możliwości utworzenia takiej strefy przez organ gminy (gmin) sąsiadującej. Jeżeli bowiem będziemy mieli do czynienia z utworzeniem takiej strefy bezpośrednio przy granicy konkretnych jednostek samorządowych (gminy), to kwestia prowadzenia takich upraw ma znaczenie nie tylko dla jednej gminy, ale również dla sąsiadujących z nią (czyli z tą, na obszarze której strefa taka ma zostać ustanowiona). Warto przy tym zwrócić uwagę na inną niekonsekwencję towarzyszącą rozwiązaniu zawartym w treści art. 49a ust. 3 projektu. Jeżeli opiniowanie ma dotyczyć tylko jednej rady gminy, to jak uzasadnić obowiązek dołączenia do wniosku o utworzenie takiej strefy¹² pisemnego oświadczenia posiadaczy gruntów położonych w niedużej odległości od gruntu, na którym jest planowana uprawa GMO, że nie wyrażają oni sprzeciwu w związku z zamiarem utworzenia strefy wskazanej do prowadze-

nych państw członkowskich UE: Austria, Belgia (tylko dla obszaru Walonii), Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Francja, Grecja, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy (z zastrzeżeniem dopuszczenia takich upraw w celach naukowych), Słowenia, Węgry, Wielka Brytania (dla obszaru Szkocji, Walii i Irlandii Północnej), Włochy.

¹² Wniosek o wydanie zezwolenia na utworzenie strefy do prowadzenia upraw GMO ma zawierać:

- imię i nazwisko oraz adres i miejsce zamieszkania albo nazwę oraz adres i siedzibę prowadzącego uprawę, z tym, że w przypadku gdy prowadzącym uprawę jest osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, zamiast adresu i miejsca zamieszkania tej osoby – miejsce i adres wykonywania działalności, jeżeli są inne niż adres i miejsce zamieszkania,
- nazwę rośliny zgłaszanej do uprawy GMO, z określeniem odmiany i oznaczeniem modyfikacji genetycznej,
- nazwę miejscowości z kodem pocztowym, nazwę gminy i województwa właściwych ze względu na miejsce prowadzenia upraw GMO,
- planowaną powierzchnię uprawy GMO określoną w hektarach,
- numer działki ewidencyjnej w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

nia upraw GMO (art. 49a ust. 5 pkt 1)¹³. Możemy W takim przypadku możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której oświadczenia będą składali mieszkańcy gminy (gmin) sąsiadujących indywidualnie, niejako bez współuczestnictwa organów stanowiących. Paradoksalnie może też dojść do sytuacji, w której mieszkańców (posiadaczy) gminy (gmin) sąsiadujących będzie więcej niż tych, którzy takie oświadczenia będą składali, będąc mieszkańcami (i jednocześnie posiadaczami tych gruntów) gminy, w której strefa taka ma być ustanowiona. Na tym tle wydaje się uzasadnione, że w przypadku usytuowania takiej strefy (GMO) w obszarze granicznym gmin konieczne byłoby wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym niezależnie od tego, kto jest posiadaczem obszarów sąsiadujących (czy mieszkańiec, czy inna osoba lub podmiot prowadzący działalność gospodarczą), prawem do uczestniczenia w procesie opiniowania dysponowały wszystkie rady gmin sąsiadujących. Ma to szczególne znaczenie z tego właśnie powodu, że projektowana ustawa nie przewiduje w zasadzie ustanowienia stref buforowych, których celem byłoby wprowadzenie pewnego rodzaju stref ochronnych, których istnienie ma istotne znaczenie dla współistnienia różnego rodzaju upraw (ekologicznego, rolnictwa konwencjonalnego i produkcji rolnej prowadzonej z zastosowaniem organizmów genetycznie zmodyfikowanych).

Istniejąca procedura nie pozwala też jednoznacznie ocenić znaczenia sprzeciwu posiadaczy gruntów położonych w odległości trzech km od gruntu, na którym planowana jest uprawa GMO, nie ma również korelacji na płaszczyźnie braku zgody posiadaczy (mieszkańców) a ewentualną pozytywną opinią właściwej rady gminy. Nie budzi przy tym wątpliwości, że brak zgody ministra do spraw rolnictwa wyklucza możliwość wydania takiej zgody przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Trzeba zauważyć, że odmowa wydania zezwolenia na utworzenie strefy wskazanej do prowadzenia upraw GMO może nastąpić na podstawie przesłanek uwzględniających:

- cele polityki i ochrony środowiska,
- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne,
- sposób użytkowania gruntów,
- skutki społeczno-gospodarcze,
- konieczność wykluczenia niezamierzonej obecności GMO w innych produktach,
- cele polityki rolnej,
- cele polityki publicznej,

¹³ Ponadto do tego wniosku muszą zostać dołączone:

- mapa lub szkic z oznaczeniem planowanej lokalizacji uprawy GMO na działce ewidencyjnej, ze wskazaniem współrzędnych geograficznych uzyskanych za pomocą systemu nawigacji satelitarnej, wraz z wyznaczeniem granic tej uprawy oraz określeniem miejsc znajdujących się w odległości trzech km od niej.
- dokumentację potwierdzającą, że planowana uprawa GMO nie będzie mieć negatywnego wpływu na bezpieczeństwo środowiska (art. 49a ust. 5 pkt 2 i 3).

z jednoczesnym zastrzeżeniem, że odmowa nie może zostać udzielona wyłącznie na podstawie ostatniej z wymienionych przesłanek, jak również podważać oceny zagrożenia i naruszać zasad swobodnego obrotu produktami GMO. Przy wydawaniu decyzji odmownej konieczne staje się wzięcie pod uwagę jej: zasadność, proporcjonalność oraz niedyskryminujący charakter. W tym też zakresie – mając na względzie wielość zwrotów, którymi posługuje się projektodawca – warto przypomnieć, że uzasadnienie takiej decyzji będzie musiało być szczegółowe i odnosić się do każdego z ustawowo zdefiniowanych kryteriów. W praktyce będzie to oznaczało uwzględnienie złożoności konkretnej sytuacji faktycznej (sytuacji wnioskodawcy, innych posiadaczy, jak również gminy), które objęte zostaną wprowadzaną regulacją ustawową.

Warto jednocześnie przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż „(...) sfera pojęć niedookreślonych, bez względu na to czy chodzi o niedookreślone zwroty opisowe czy też ocenne, jest nieodłącznym elementem każdego systemu prawnego. Czyni ona system prawa bardziej elastycznym i wrażliwym na rzeczywistość. Stanowi też istotne otwarcie prawnopozytywnych rozwiązań na poszukiwanie pełnej treści prawa. Z pojęcia niedookreślonego (nieostrego) nie wynika swoboda wykładni prawa, lecz kompetencja posługiwania się w jego stosowaniu zasadami prawa oraz ocenami pozaprawnymi. Proces interpretacji pojęć nieostrych jest elementem wykładni prawa. Zadaniem organu administracji publicznej jest w tego rodzaju sytuacjach nie tyle tworzenie prawa, co odtwarzanie treści tychże pojęć na podstawie obowiązującego prawa i z uwzględnieniem różnego rodzaju metod wykładni, zasad wnioskowania i reguł inferencyjnych”¹⁴.

Nie budzi też wątpliwości, że zwroty niedookreślone muszą być doprecyzowywane w praktyce stosowania prawa. Takie doprecyzowanie musi nastąpić w treści uzasadnień¹⁵ konkretnych rozstrzygnięć organów (podmiotów) zarówno

¹⁴ Orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 roku. K. 14/96.

¹⁵ „Nośnikiem takiej informacji jest uzasadnienie rozstrzygnięcia (także wpadkowego), dokonane wobec osoby zainteresowanej, czy to ustnie, czy pisemnie. Sam fakt istnienia różnicowanej praktyki sądowej na tle zwrotu niedookreślonego nie jest świadectwem wadliwości takiego przepisu. Istnienie takiej praktyki jest bowiem wyrazem wykorzystania potencjału, jaki zawiera taki przepis, i nie jest tożsame z istnieniem jego konstytucyjnie nagannej niejasności. Nie w każdym zatem wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest wyeliminowanie z niego tego przepisu w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Do wyjątków należą sytuacje, gdy dany przepis, zawierający zwrot niedookreślony, będzie sam w sobie w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, przy przyjęciu różnych metod wykładni, nie daje się interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej przepisu z powodu jego niejasności jest więc środkiem ostatecznym, stosowanym dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające (zob. wyrok TK z 9 października 2007 roku, SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). Sam zaś fakt praktyki

administracyjnych, jak i sądowych. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „Wymaganie prawidłowego uzasadnienia rozstrzygnięcia jest niewątpliwie jednym z elementów składających się na sprawiedliwość proceduralną. Jak już powiedziano, uzasadnienie pozwala kontrolować orzeczenia, zwłaszcza wtedy gdy ich podstawą były pojęcia ocenne. Zapobiega to dowolności i arbitralności. Uzasadnienie pełni ważną rolę nawet wówczas, gdy orzeczenie nie podlega kontroli. Dzięki informacjom zawartym w uzasadnieniu uczestnicy postępowania, a także potencjalne strony przyszłych postępowań, mogą uzyskać obraz funkcjonowania pewnych mechanizmów procesowych i ocenić szanse powodzenia w konkretnej sprawie. W ten sposób realizuje się kolejny wymóg sprawiedliwości proceduralnej, a mianowicie – przewidywalność rozstrzygnięć sądowych”¹⁶.

Zaproponowane w projekcie rozwiązanie ma niewątpliwie specyficzny charakter. Z jednej strony wydaje się, że celem przyświecającym projektodawcy jest potwierdzenie istnienia całkowitego zakazu upraw GMO. Z drugiej jednak strony konsekwencją wprowadzenia możliwości stworzenia „strefy wskazanej do prowadzenia upraw GMO” na terytorium RP jest raczej potwierdzenie funkcjonowania modelu definiującego tzw. względny zakaz, *de facto* identyfikowany ze skonkretyzowaniem ograniczeń w zakresie swobody zakładania i prowadzenia takich upraw, a nie z całkowitym ich zakazem. Mając jednak na względzie specyfikę zaproponowanej procedury, której zainicjowanie i doprowadzenie do końca ma umożliwić wydanie zezwolenia, trudno przypuszczać, że jego uzyskanie będzie szybkie i łatwe. Niewątpliwie będzie się wiązać z poniesieniem przez występującego nie tylko istotnych nakładów finansowych, organizacyjnych, logistycznych, ale również szeregu wymogów prawnych. Z drugiej strony organ decyzyjny musi być przygotowany na pełne i merytoryczne uzasadnienie swojego rozstrzygnięcia, co wcale nie musi być takie proste. Oczywiście wprowadzenie tych wymogów jest klasycznym przykładem ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, ma też istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji praw właścicielskich, tzn. ogranicza właściciela (posiadacza) nieruchomości w zakresie jej wykorzystania. To ostatnie zagadnienie może mieć jeszcze większe znaczenie w sytuacji, w której w trakcie dalszych praw ustawodawczych rozpatrywana będzie kwestia nałożenia na posiadacza (właściciela) nieruchomości (obszarów upraw rolnych) obowiązku ustanowienia stref buforowych, w sytuacji ubiegania się o wydanie zezwolenia na utworzenie „strefy wskazanej do prowadzenia upraw GMO”.

zróznicowanej na tle zwrotu niedookreślonego nie może być utożsamiany z jego „niejasnością” – wyrok TK z 16 czerwca 2008 roku, P 37/07.

¹⁶ Wyrok TK z 2 października 2006 roku, SK 34/06.

Zagadnienie tzw. stref buforowych

Jak wskazuje się w literaturze, „ponieważ rolnictwo funkcjonuje w otwartej przestrzeni, nie można wykluczyć przypadkowego zanieczyszczenia upraw konwencjonalnych materiałem genetycznie zmodyfikowanym, a to może mieć bezpośredni wpływ na wynik ekonomiczny (wspomniane dwa typy upraw – konwencjonalne i wykorzystujące rośliny GMO mają inne wartości rynkowe)”¹⁷. Kwestia oddziaływania materiału GMO (różnego rodzaju zarówno dotyczącego nasion, roślin, pasz, jak i zwierząt) na człowieka i otaczające go środowisko jest analizowana cały czas i choć poświęca się jej bardzo dużo czasu i środków, trudno uznać, że udało się na dzień dzisiejszy osiągnąć jakikolwiek kompromis między zwolennikami a przeciwnikami stosowania tej technologii.

Jednym z wielu rozwiązań, które brane jest pod uwagę w zakresie wprowadzenia mechanizmu definiującego zasady współistnienia upraw konwencjonalnych, ekologicznych i wykorzystujących GMO, jest prawne zdefiniowanie tzw. stref buforowych (izolacyjnych)¹⁸ identyfikowanych z określonym, wydzielonym z całości terytorium (obszarem), przylegającym (otaczającym) do tego, który ze względów fitosanitarnych służyć ma ochronie, w szczególności zaś zminimalizowaniu (bądź zupełnie wykluczeniu) możliwości rozprzestrzeniania się nasion genetycznie zmodyfikowanych, a co za tym idzie ustanowieniu ochrony uprawom konwencyjnym (klasycznym)¹⁹.

¹⁷ *Współistnienie upraw roślinnych genetycznie zmodyfikowanych z uprawami konwencjonalnymi...*, op. cit., s. 4.

¹⁸ Warto zauważyć, że strefy buforowe przewidziane były w jednym z projektów przygotowanych w ministerstwie rolnictwa. Proponowana odległość między uprawami GMO (tu chodziło o uprawę zmodyfikowanej kukurydzy) a uprawami konwencjonalnymi miała wynieść pół kilometra. Odległość między uprawami GMO z uprawami ekologicznej kukurydzy miała wynosić jeden kilometr – zob. szerzej: http://doradztworolnicze.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2053:zmodyfikowane-strefy&catid=42&Itemid=77 ; Zob. też: *Strefy buforowe upraw GMO*, [¹⁹ Jak podkreślał Andrzej Butra, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – z upoważnienia ministra – w interpelacji nr 580 w sprawie negatywnych skutków wprowadzenia upraw genetycznie modyfikowanych \(11 stycznia 2012\): „Koegzystencja, czyli współistnienie różnych typów upraw, jest to system zasad, których celem jest zapewnienie rolnikom praktycznej możliwości wyboru pomiędzy uprawami: tradycyjnymi \(konwencjonalnymi\), ekologicznymi i uprawami genetycznie zmodyfikowanymi. Obejmują one najczęściej: określenie szczegółowych stref buforowych pomiędzy uprawami, sposoby segregacji materiału siewnego, sposoby usuwania resztek poźniwnych, magazynowania płodów rolnych pochodzących z upraw GMO, informowanie o uprawach GMO, rejestrację upraw, szkolenia dla rolników w tym zakresie. W UE państwa członkowskie opracowują własne zasady koegzystencji, opierają się przy tym na zaleceniach Komisji 2003/556/WE z dnia 23 lipca 2003 roku dotyczących wskazówek dla opracowania krajowych strategii i najlepszych praktyk w celu zapewnienia współistnienia upraw modyfikowanych genetycznie z uprawami konwencjonalnymi i ekologicznymi \(Dz.Urz. UE L 189 z dnia 29.07.2003 roku, s. 36\). Państwa członkowskie powinny opracować zasady prowadzenia upraw na swoich terytoriach, biorąc pod uwagę warunki krajowe i regionalne. Najwięcej kontrowersji budzi kwestia szerokości stref buforo-](http://www.oodr.pl/informacja.php?id=2010-03-29_09:06:32&kategoria=ogolne&dzial=a Aktualnosci&on=Zysk, GMO w Sejmie, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 4 (412), s. 7-8 z odwołaniem się do opinii prof. dr. hab. Tadeusza Żarskiego i doc. dr hab. Katarzyny Lisowskiej.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Warto zauważyć, że już w przeszłości kwestia stref buforowych budziła żywą dyskusję. W Polsce odwoływano się do wyników badań Instytutu Ochrony Roślin oraz Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie, „zgodnie z którymi izolacja od 20 do 30 metrów pomiędzy kukurydzą konwencjonalną a genetycznie zmodyfikowaną gwarantuje możliwość zapewnienia zachowania akceptowalnego progu niezamierzonej obecności GMO w płodach rolnych na poziomie poniżej 0,9%”. Jednocześnie podkreślano różnorodny charakter wyników badań i praktycznych rozwiązań istniejący w innych państwach. Przywoływano badania brytyjskie, z których wynikać miało, że izolacja przestrzenna (buforowa) wynosząca 25 m jest wystarczająca do tego, aby uzyskać zawartość GMO poniżej 0,9%. Natomiast izolacja wynosząca 80 m – jak wskazywano – „w większości przypadków jest odpowiednia dla zapewnienia poziomu GMO poniżej 0,3%”²⁰. Inaczej wyglądało to na płaszczyźnie badań przeprowadzonych w Hiszpanii, z których wynikało, że dla zapewnienia zgodnej i bezpiecznej koegzystencji wystarczy odległość 6-12 m (badania dotyczyły upraw kukurydzy). Wskazywano jednocześnie również na różny sposób normatywnego skonkretyzowania stref buforowych między uprawami konwencjonalnymi a uprawami GMO. Przywoływane były rozwiązania:

- irlandzkie (strefa 50 m);
- portugalskie – otoczenie upraw genetycznej kukurydzy 24 rzędami kukurydzy konwencjonalnej;
- czeskie – izolacja przestrzenna między uprawami kukurydzy Bt a konwencjonalnymi wynosi 70 m, a w przypadku kukurydzy Bt i ekologicznej 200 m. Jako alternatywa może być zastosowany obsiew 1 rząd kukurydzy konwencjonalnej zastępuje 2 m izolacji. 35 rzędów (około 24,5 m) całkowicie zastępuje izolację przestrzenną (70 m);
- „niemieckie – (strefa buforowa wynosząca 20 m, przy jednoczesnym przyjęciu, że kukurydza z rzędów granicznych jest traktowana jak kukurydza GM²¹;
- hiszpańskie – brak określenia obowiązku istnienia takich stref²².

Oczywiście odwołań do pojęcia „strefy buforowej” w polskim porządku prawnym znajdziemy wiele. Najwięcej kontrowersji budziła i w dalszym ciągu

wych (są to pasy ziemi otaczające pola z roślinami GM, obsiane roślinami konwencjonalnymi tego samego gatunku, których celem jest niedopuszczenie do rozprzestrzeniania się pyłku transgenicznego poza strefę i zapylenie roślin na sąsiednich polach). Szerokości stref są ustalane indywidualnie w państwach członkowskich na podstawie opinii eksperckich, np. w Republice Czeskiej dla kukurydzy MON 810 szerokość strefy w przypadku sąsiedztwa upraw konwencjonalnej kukurydzy wynosi 70 m, a w przypadku sąsiedztwa kukurydzy ekologicznej 200 m. Wielu ekspertów uważa jednak, że nie da się ustalić bezpiecznych stref buforowych, gdyż w sytuacjach wyjątkowych (huragany, trąby powietrzne, powodzie) nasiona roślin transgenicznych mogą się przenosić na bardzo duże odległości. Stąd, zdaniem tych ekspertów, koegzystencja jest niemożliwa”; <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5295131C> [dostęp: 5.09.2016].

²⁰ Opinia Polskiego Związku Producentów Roślin Zbożowych w sprawie: Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych i Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków uprawy roślin genetycznie zmodyfikowany, <http://www.sir-kielce.pl/index.php/163-163>.

²¹ Ibidem.

²² A. Kempa-Dymińska, op. cit., s. 113 i n.

budzi kwestia interpretacji sposobu rozumienia pojęcia strefy buforowej użytego w art. 34 ust. 1 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 roku ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników, przewidzianych w wymienionym Rozporządzeniu oraz wdrażania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. EU L 316.65) (zagadnienie przyznania płatności rolno-środowiskowej). Zgodnie z art. 34 ust. 1 rozporządzenia, powierzchnię działek rolnych określa się za pomocą dowolnych środków zapewniających jakość pomiaru przynajmniej równoważną wymaganej przez obowiązujące na poziomie Wspólnoty normy techniczne. Tolerancja pomiaru jest określona przy uwzględnieniu 1,5-metrowej strefy buforowej wokół działki rolnej. Maksymalna tolerancja odnośnie do każdej działki rolnej nie może przekroczyć wartości bezwzględnej 1,0 ha. W praktyce dokonywania pomiarów stref buforowych doszło do zakwestionowania zgodności polskiej wersji rozporządzenia z wersjami: angielską, niemiecką i francuską. WSA, rozstrzygając w kilku sprawach, stwierdził, że w obcojęzycznych wersjach językowych wielkość strefy buforowej została ustalona jako maksymalna, co nie jest przeszkodą do przyjmowania innych, mniejszych powierzchniowo sfer buforowych²³.

NSA nie podzielił tego poglądu, ale stwierdził jednocześnie, że użycie zwrotu „maximum 1,5 m” nie oznacza przyznania organom krajowym kompetencji w zakresie dowolnego kształtowania wielkości strefy buforowej w zależności od przyjętych założeń dotyczących zdolności technicznych do dokonania precyzyjnego pomiaru. Za szczególnie naganne uznał jednocześnie praktykę „zmieniania wielkości strefy buforowej wobec jednego podmiotu w ramach poszczególnych kontroli”. Jak stwierdził: „Powoduje to, że deklarowana powierzchnia działek podczas jednej kontroli zostaje uznana za prawidłową, a w następnej przekracza dopuszczalne normy, co skutkuje zmniejszeniem płatności”²⁴.

Odwołując się do innej regulacji nie spotkamy się już z pojęciem strefy buforowej, ale z obszarem ograniczonego użytkowania. Zgodnie z treścią art. 135 ust. 1 Ustawy – Prawo ochrony środowiska – jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przepisami Ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz

²³ Wyrok z 6 listopada 2014 roku, III SA/Ld 755/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi i z dnia 6 listopada 2014 roku sygn. akt III SA/Ld 754/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi i interpretacja pojęć: „of maximum 1,5 m”, „maximum de 1,5 m” oraz „von höchstens 1,5 m”. Oczywiście pojęcia stref buforowych dotyczyły również innych rozwiązań, których celem było, i w dalszym ciągu jest rozgraniczenie konkretnych obszarów. W tym zakresie obok pojęcia stref buforowych o różnej powierzchni (np. 5-metrowa) używa się pojęć między innymi: „obszar o szerokości 5 m”.

²⁴ Wyroki NSA z 7 lipca 2016 roku: II GSK 285/15 i II GSK 286/15.

o ocenach oddziaływania na środowisko, albo z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym celem ich ustanawiania jest utworzenie właśnie strefy „buforowej” pomiędzy „terenem zakładu, a innymi terenami narażonymi na jego negatywne oddziaływanie, tak aby oddziaływanie przekraczające dopuszczalne normy nie przekraczało granic obszaru”²⁵.

Z pojęciem strefy buforowej spotykamy się również w kontekście stworzenia odpowiednich mechanizmów ochrony²⁶ terenów cennych przyrodniczo przed zabudową²⁷, zbiorników wodnych jako naturalnej obudowy biologicznej w postaci pasów zadrzewień i zakrzewień²⁸, czy jeszcze szerzej ochrony określonych obszarów przed określonego rodzaju inwestycjami pod kątem realizacji obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia²⁹. Bliskie temu wydaje się również pojęcie sfery ekotonowej³⁰, pełniącej funkcję administracyjną, ochronno-buforową, biologiczną i społeczną.

Oczywiście można postawić pytanie, czy rzeczywiście istnienie strefy buforowej ma realne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa środowiska, w tym upraw konwencjonalnych i ekologicznych. W tym zakresie można wskazać również na różne badania i towarzyszące im spory, ale nie będzie przekłamaniem stwierdzenie, że niezależnie od działalności człowieka dochodzi do naturalnego przenoszenia materiału siewnego³¹, w tym genetycznie

²⁵ Postanowienie NSA z 23 czerwca 2016 roku, II OSK 2610/14.

²⁶ Chodzić tu może jednocześnie o „zachowanie istniejących terenów zieleni i terenów otwartych, kształtowanie zespołów zieleni towarzyszącej zabudowie” – wyrok NSA z 7 kwietnia 2016 roku, II OSK 1973/14.

²⁷ Także np. w zakresie ochrony obszaru wpisanego na listę światowego dziedzictwa ludzkości UNESCO, zob. wyrok NSA z 31 maja 2016 roku, II OSK 2287/14; podobnie wyrok NSA z 28 kwietnia 2016 roku, II OSK 1604/14.

²⁸ Wyrok NSA z 3 października 2014 roku, II OSK 774/13.

²⁹ Por. w kontekście postanowień Ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko – wyrok NSA z 29 stycznia 2014 roku, II OSK 2534/13.

³⁰ J. Pakalski, *Zakładanie stref ekotonowych, Życie lasów kujawsko-pomorskich*, „Biuletyn Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu” 2014, nr 1/70, s. 10 i n.

³¹ Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu: „Określenie minimalnych odległości rozdzielania upraw tradycyjnych, upraw GMO i upraw ekologicznych, a także gatunków spokrewnionych jest konieczne, aby zapobiec wzajemnym przepyleniom. Jednak lokalne warunki pogodowe, specyficzne dla każdego regionu geograficznego mają duży wpływ określenie szerokości strefy buforowej. W Niemczech między uprawami kukurydzy GMO i tradycyjnej obowiązuje strefa buforowa o szerokości 150 m, gdy w Czechach 70 m (...). W swoich badaniach oceniających czystość plonów Rühl (2009) stwierdził, że mocny i stały wiatr podczas pylenia kukurydzy może powodować domieszkę w plonie powyżej 0,9%, przy strefie buforowej szerokości do 102 metrów. Ten sam

zmodyfikowanego na grunty sąsiednie, co prowadzi nie tylko do zmutowania upraw konwencjonalnych (czy ekologicznych), ale w szerszym ujęciu do konkretnych problemów prawnych związanych z potencjalnymi sporami na płaszczyźnie ochrony prawa własności³². Kwestia ochrony praw właścicielskich dotyczyć może także praw patentowych (praw własności intelektualnej), co było i stale jest przedmiotem ożywionego zainteresowania organów prawodawczych, sądowniczych³³ i oczywiście doktryny prawa w różnych częściach

autor uważa, że uzyskane przez niego wyniki powinny być zweryfikowane dla pól wielkoobszarowych. Ustanowienie prawodawstwa, które obejmowałoby ten problem na poziomie europejskim okazało się nierealne, dlatego zaleceniem Unii Europejskiej jest, aby każdy kraj badał możliwość bezpiecznego współistnienia roślin GM i tradycyjnych na własnym terytorium”, J. Macewicz, op. cit., s. 93-94. Z drugiej strony zauważa się: „Bardzo dużo i często słyszymy o koegzystencji. Zwolennicy wprowadzania upraw GMO mówią, że, jak najbardziej, koegzystencja jest możliwa, realna. Niestety z wielu badań i obserwacji wynika, że koegzystencja tych upraw z uprawami tradycyjnymi, ekologicznymi nie jest możliwa, ponieważ nie ma możliwości wprowadzania skutecznych stref buforowych, środowisko nie zna barier. W USA, na przykład, obiecywano rolnikom, że zanieczyszczenie upraw tradycyjnych nie będzie większe jak 1%, a po dziesięciu latach stosowania roślin genetycznie modyfikowanych to zanieczyszczenie sięga 80%. Także fikcją jest koegzystencja, koegzystencji być nie może” – wypowiedź prof. Ewy Rembiałkowskiej, Kierownika Zakładu Żywności Ekologicznej w Katedrze Żywności Funkcjonalnej i Towaroznawstwa na Wydziale Nauk o Żywieniu Człowieka i Konsumpcji w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, zapis stenograficzny (1012) z 83. Posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 14 lipca 2009 roku; <http://ww2.senat.pl/k7/kom/kros/2009/083rrw.htm> O zaletach przyjaznej koegzystencji w odniesieniu do praktyki istniejącej w Hiszpanii zob. A. Kempa-Dymińska, op. cit., s. 114 i n.

³² Oczywiście przede wszystkim chodzić będzie o ochronę praw własności intelektualnej.

³³ Na przykład warto w tym zakresie wskazać na orzecznictwo TS UE „Trybunał orzekł, że art. 9 dyrektywy 98/44 należy interpretować w ten sposób, że nie przyznaje on ochrony praw z patentu w sytuacji, gdy opatentowany produkt znajduje się w mączce sojowej, gdzie nie spełnia on funkcji, w odniesieniu do której został opatentowany, jednakże spełniał ją wcześniej w roślinie soi, z której powstała to mączka w drodze przetworzenia lub też mógłby on ewentualnie ponownie spełniać tę funkcję po jego wyizolowaniu z mączki i wprowadzeniu do komórki organizmu żywego. Zdaniem TS przepis ten dokonuje wyczerpującej harmonizacji w odniesieniu do ochrony, którą przyznaje, tak iż zakazuje on, aby przepisy krajowe przyznawały bezwzględną ochronę opatentowanemu produktowi jako takiemu, niezależnie od tego, czy spełnia on swoją funkcję w materiale, w skład którego wchodzi. Trybunał przypomniał, że dyrektywa 98/44 stanowi akt prawa UE w dziedzinie patentów, dlatego należy ją w miarę możliwości poddawać wykładni zgodnej z porozumieniem TRIPS. Trybunał stwierdził, że przyjęta w niniejszym wyroku wykładnia art. 9 dyrektywy 94/99 nie narusza tego obowiązku. Przepis ten reguluje bowiem zakres ochrony przyznawanej z patentu jego właścicielowi, podczas gdy art. 27 i 30 porozumienia TRIPS dotyczą, odpowiednio, zdolności patentowej oraz praw z patentu. Zatem art. 27 i 30 porozumienia TRIPS pozostają bez wpływu na wykładnię art. 9 dyrektywy 94/44” – wyrok TS z 6 maja 2010 roku w sprawie C 428/08, Monsanto Technology LLC przeciwko Cefetra BV, Cefetra Feed Service BV, Cefetra Futures BV, Alfred C. Toepfer International GmbH; czy rozstrzygnięcie w sprawie C 242/14 Saatgut-Treuhandverwaltungs GmbH vs. Gerhard und Jürgen Vogel GbR – wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 25 czerwca 2015 roku. Sprawa dotyczyła praw do odmiany jęczmienia ozimego Finita, Trybunał (druga izba) orzekł, że: aby móc skorzystać z przewidzianego w art. 14 Rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 z dnia 27 lipca 1994 roku w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin odstępstwa od obowiązku uzyskania upoważnienia od posiadacza prawa do ochrony danej odmiany roślin, rolnik, który wykorzystał materiał rozmnożeniowy chronionej odmiany roślin uzyskany z własnej uprawy (materiał siewny z gospodarstwa) bez zawarcia na to uprzednio umowy z posiadaczem prawa

świata, zarówno na poziomie krajowym³⁴, jak i międzynarodowym³⁵. Moim zdaniem, nie mniejsze znaczenie może mieć kwestia ewentualnych roszczeń związanych z zarzutem ograniczenia konstytucyjnego prawa własności w związku np. z ewentualnym wprowadzeniem przez ustawodawcę nakazu ustanowienia stref buforowych przez osoby (podmioty) ubiegające się o wydanie im zezwolenia na utworzenie strefy wskazanej do prowadzenia upraw GMO, jak również w związku z koniecznością – w razie dopuszczenia takich upraw – stworzenia przez państwo członkowskie strefy buforowej w razie graniczenia z państwem, które jest wolne od takich upraw³⁶.

do ochrony danej odmiany roślin, jest zobowiązany do zapłaty godziwego wynagrodzenia należnego na podstawie tego art. 14 ust. 3 tiret czwarte w terminie upływającym na koniec roku gospodarczego, w którym to wykorzystanie miało miejsce, to jest najpóźniej w dniu 30 czerwca następującym po dniu powtórnego wysiewu.

³⁴ Podkreśla się, że rozwiązania takie stanowią przesłankę do nadużywania praw przez właścicieli patentów, a w konsekwencji do przejmowania gospodarstw tych, którzy w wyniku długotrwałego procesu sądowego obciążeni zostaliby ostatecznie ich kosztami, jak i – co bardzo prawdopodobne – zasadnymi roszczeniami odszkodowawczymi oraz karami w związku z naruszeniem postanowień licencyjnych bądź wykorzystaniu materiału siewnego bez licencji. Por.: *Guatemala defies "Monsanto Law" pushed by US as part of trade agreement*, <http://rt.com/usa/184833-guatemala-monsanto-trade-seeds/>. *United, We Will Never Be Defeated: Guatemala's Victory Over Monsanto* <https://www.culturalsurvival.org/news/united-we-will-never-be-defeated-guatemalas-victory-over-monsanto> E. J. Sease, *History and trends in agricultural biotechnology patent law from a litigator's perspective*, [w:] *Agricultural Biotechnology...*, s. 38 i n.; M. D. Janis, *Rules versus standards for patent law in the plant sciences*, *ibidem*, s. 46 i n.

³⁵ K. Menrad, *The regulatory regime and its impact on innovation activities in agro-food biotechnology in the UE and USA*, *ibidem*, s. 231 i n.

³⁶ W wyroku z 13 lutego 2001 roku, K. 19/99 Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zagadnienia partycypacji obywatela w kosztach działania administracji publicznej w sytuacji, gdy powstanie tych kosztów było niezależne od woli obywatela, a nawet przezeń niezawinione. Stwierdził, że taka obowiązująca regulacja przeczy powszechnie przyjętej zasadzie, że koszty w prawie publicznym obciążają wydatki publiczne, a więc budżet państwa bądź budżety jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei w wyroku z 25 listopada 2003 roku, sygn. K 37/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ograniczenia w dyspozycji własnością i prawami majątkowymi mogą w zasadniczy sposób zmniejszać wartość tych praw oraz uniemożliwiać ich wykorzystanie dla prowadzenia normalnej działalności gospodarczej. Brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego i ograniczenie odszkodowania wyłącznie do poniesionych strat, z wyłączeniem uszczerbku wynikającego z zasadniczego obniżenia wartości, a będącego następstwem wprowadzonych ustawowo ograniczeń w zakresie dysponowania prawami majątkowymi, stanowi poprzez jej nadmierność niewątpliwie naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności i innych praw majątkowych należących do podmiotów niepublicznych. Tego typu ingerencja w sferze własności wykracza poza granice wyznaczone przez zasadę proporcjonalności. Zasadność istnienia samych ograniczeń nie może bowiem usprawiedliwiać ponoszenia ich ciężaru w przeważającym stopniu przez podmioty władające nieruchomością. Brak stosownego mechanizmu kompensacyjnego uniemożliwia w konsekwencji – zgodnie z wymaganiami proporcjonalności – właściwe zrównoważenie interesu publicznego i interesu indywidualnego”.

Dopuszczalność ingerencji państwa w stosunki gospodarcze i własnościowe – podstawy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku

Spółeczna gospodarka rynkowa, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku³⁷, wyznacza taki model gospodarki, który opiera się na sumie istotnych wartości, którymi są: wolność gospodarcza, własność prywatna, solidarność, dialog i co nie mniej ważne współpraca partnerów społecznych³⁸. Mając na względzie łączne traktowane wskazanych wyżej elementów i oddziaływanie na siebie z jednej strony wolności prowadzenia działalności gospodarczej i własności, a z drugiej solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, Trybunał stwierdził, iż „Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej zakłada, że państwo może: ingerować w zależności od koniunktury lub recesji w stosunki gospodarcze, tak aby łagodzić skutki mechanizmów rynkowych w celu utrzymania równowagi makroekonomicznej; programować i prognozować rozwój gospodarczy w skali makroekonomicznej; inspirować uczestników rynku do uwzględniania w swych działaniach także interesu państwowego; kreować działania równoważące rynek, a także pełnić funkcje ogólnospołeczne (...)”, co można „rozumieć jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych (...). Od strony normatywnej sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw (...)”, mając w tym zakresie na uwadze związek tego przepisu z treścią art. 1 i 2 Konstytucji. W praktyce oznacza to, że odwołanie się do społecznej gospodarki rynkowej powoduje „przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej. Treść działań realizujących ten cel w konkretnych okolicznościach winien jednak określić ustawodawca”³⁹.

³⁷ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

³⁸ „W doktrynie i w orzecznictwie wskazuje się na swobody, które bezsprzecznie przynależą do tej wolności. Wśród nich wyróżniamy: „swobodę podejmowania działalności gospodarczej, swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, swobodę w wyborze organizacyjno-prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej, swobodę w konkurowaniu z innymi podmiotami gospodarczymi, swobodę w zakresie zbywania własnych towarów i usług oraz kształtowania cen, swobodę w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału, swobodę w zakresie zatrudnienia oraz swobodę w zakresie decydowania o sposobie prowadzenia działalności gospodarczej, zmiany jej profilu, czasie trwania”, J. Węgrzyn, *Wolność prowadzenia działalności gospodarczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014, s. 522 i n.

³⁹ Wyrok TK z 30 stycznia 2001 roku, K. 17/00.

Jednocześnie Trybunał uznawał, że nakładanie na właścicieli oraz przedsiębiorców określonych i uzasadnionych ważnym interesem publicznym obowiązków, czy też danin publicznych, nie musi stanowić naruszenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Gdyby było inaczej, można byłoby dowodzić, że konkretyzowanie jakichkolwiek obowiązków, czy też wszelkich opłat wprowadzanych przez państwo „(podatki, cła etc.), godzą w zasadę wolności działalności gospodarczej, a taka konkluzja – jako prowadząca do przekreślenia możliwości prowadzenia jakiegokolwiek państwowej polityki ekonomicznej – jest absurdalna”⁴⁰.

Mając na względzie powyższe, nie budzi wątpliwości, że ustawodawca ma prawo wkroczyć w sferę wolności prowadzenia działalności gospodarczej, jak również w sferę gwarantowanego konstytucyjnie prawa własności (art. 64), ingerencja ta musi mieć jednak charakter uzasadniony⁴¹. Nie może też prowadzić do istnienia rozwiązań w istotny sposób różnicujących podobne (bądź identyczne podmioty). Nie może też pomijać specyfiki działalności określonego rodzaju podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, jak również prowadzić do zaprzeczenia zasadności ich funkcjonowania⁴².

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości wynika, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając zasadność zarzutu naruszenia zasady równości, należy ustalić: 1) czy w ogóle mamy do czynienia z podmiotami podobnymi, 2) kryterium, na podstawie którego zostało dokonane zróżnicowanie i 3) czy to zróżnicowanie było uzasadnione⁴³.

Natomiast zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 ust. 2 Konstytucji rozumiany jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako zakaz nieuzasadnionego, różnego kształtowania sytuacji podobnych podmiotów prawa w procesie stanowienia i stosowania prawa. Dyskryminacja oznacza nienadające się do zaakceptowania tworzenie różnych norm prawnych dla podmiotów prawa, które powinny być zaliczone do tej samej klasy (kategorii), albo nierówne traktowanie podobnych podmiotów prawa w indywidualnych przypadkach, gdy zróżnicowa-

⁴⁰ Postanowienie TK z 24 lipca 2000 roku, SK 26/99.

⁴¹ Jak podkreśla S. Jarosz-Żukowska: „Możliwość ustanawiania, z zachowaniem prawem przewidzianych wymogów, ograniczeń dotyczących treści i zakresu ochrony prawa własności wynika z akceptowanego powszechnie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie TK przekonania, że własność pełni także określone funkcje społeczne”, S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności...*, s. 543.

⁴² Por. szerzej: S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003, s. 161 i n.

⁴³ „Zasada równej ochrony z art. 64 ust. 2 wyklucza zróżnicowanie w aspekcie podmiotowym, dopuszczając je jednak w aspekcie przedmiotowym”, zob. szerzej: S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności...*, s. 542 i n. Por. też wyroki TK z: 23 października 2001 roku, K 22/01; 15 lipca 2010 roku, K 63/07; 29 maja 2012 roku, SK 17/09.

nie nie znajduje podstaw w normach prawnych. Aby wykazać w danej sytuacji dyskryminację, albo jej brak, istotne jest określenie kryterium zróżnicowania, a także ocena zasadności jego wprowadzenia⁴⁴.

Niezbędna jest zatem ocena, czy zróżnicowanie podmiotów podobnych da się usprawiedliwić. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zróżnicowanie to byłoby usprawiedliwione, gdyby jednocześnie: 1) pozostawało w bezpośrednim związku z celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, i służyło realizacji tego celu, 2) było proporcjonalne, 3) pozostawało w związku z wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych⁴⁵.

Ograniczenie prawa własności pozostaje w zgodzie nie tylko z przepisami Konstytucji RP, ale i art. 1 Protokołu Dodatkowego (system Rady Europy)⁴⁶. Ustawodawca może więc wprowadzać różnego rodzaju ograniczenia korzystania z własności i nie wykluczając możliwości nałożenia publicznoprawnych obciążeń własności ponad korzyści przynoszone przez jej przedmiot. Jednak dopuszczalność tego rodzaju obowiązków (obciążeń) nie jest nieograniczona, nie mogą bowiem w szczególności naruszać istoty prawa własności ani stanowić ukrytej (pośredniej) formy wywłaszczenia. Nie mogą także polegać na przeniesieniu na właściciela obowiązków obciążających władzę publiczną⁴⁷.

Drugi akapit art. 1 Protokołu nr 1 pozwala na regulację sposobu korzystania z mienia, dając państwu możliwość wprowadzania regulacji ograniczających korzystanie z własności, jeżeli jest to konieczne dla realizacji interesu powszechnego (publicznego). Jednocześnie jednak wymaga zgodności z Konwencją celu takiego ograniczenia oraz zachowania (wykazania) proporcjonalności celów do przyjętych środków.

Natomiast zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 Konstytucji RP „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „przepis ten pełni podwójną rolę. Po pierwsze – stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie – zawarte

⁴⁴ Por. np. wyrok TK z 3 grudnia 2013 roku, P 40/12.

⁴⁵ Na przykład wyroki z: 23 października 2001 roku, K 22/01; 15 lipca 2010 roku, K 63/07; 29 maja 2012 roku, SK 17/09.

⁴⁶ Do takich wniosków skłania także treść art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 oraz orzecznictwa ETPCz, w świetle którego zarówno pozbawienie własności, jak i ograniczenie swobody korzystania z własności powinny realizować uprawniony cel oraz muszą być proporcjonalne. Przywołać tutaj można choćby orzeczenie ETPCz w sprawie *Sporrong i Lönnroth v. Szwecja*, w którym Trybunał sformułował wymóg „właściwej równowagi” między potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. Równowaga ta zostaje naruszona, gdy na jednostkę zostanie nałożony nadmierny ciężar. Wymóg owej równowagi wyrażony został przede wszystkim w ogólnej zasadzie poszanowania mienia (zd. 1), ale ETPCz poszukuje tej równowagi także w pozostałych postanowieniach art. 1, zob. szerzej: M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, Zakamycze 2002, s. 1294 – 1412.

⁴⁷ Por. wyrok TK z dnia 10 października 2000 roku, P 8/99.

w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowiącą – formalne, jak i materialne – kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę⁴⁸.

Z przepisu art. 64 ust. 3 Konstytucji wynika zatem między innymi, iż ingerencja w prawo własności nie może być nadmierna. Granic tej ingerencji należy zaś poszukiwać w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym ostatnim, „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”⁴⁹. Zdaniem TK, „łączna analiza wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki”⁵⁰.

Zakaz nadmiernej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności wpisany jest zarówno w art. 2, jak i art. 31 ust. 3. Konstytucji. Zgodnie z ustabilizowanym orzecnictwem TK, wprowadzane ograniczenie nie jest nadmierne, gdy istnieje rozsądna proporcja między wynikającymi z niego uciążliwościami dla jednostki a możliwymi do osiągnięcia efektami zakładanymi przez ustawodawcę⁵¹. Wymóg konieczności regulacji natomiast „stawia ona każdorazo-

⁴⁸ Orzeczenie TK z 12 stycznia 1999 roku, P 2/98.

⁴⁹ Na temat przesłanek materialnych zob.: S. Jarosz-Żukowska, *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności w praktyce orzeczniczej polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2006, s. 217 i n.

⁵⁰ Wyrok TK z 22 marca 2002 roku, SK 2/01: „W procesie budowlanym zarówno interes publiczny, jak i interes indywidualny mają szczególny kształt i zakres. Interes publiczny wymaga troski zarówno o zapewnienie warunków należytego rozwoju budownictwa, jak i jego wysokiej jakości, uwzględnienie wymogów przestrzennego zagospodarowania terenu, spełnienie warunków architektonicznych i estetycznych, trwałości, a także zapewnienia bezpieczeństwa w czasie budowy, użytkowania i rozbiórki obiektów”. Wydaje się, że identycznie wyglądałoby uzasadnienie w razie ewentualnego badania konstytucyjności ustanowienia przez ustawodawcę obowiązku utworzenia przez właściciela nieruchomości strefy buforowej w związku z prowadzeniem upraw GMO. W innych orzeczeniach TK potwierdził kompetencję ustawodawcy w zakresie ustanowienia ograniczeń własności, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, iż może on ustanowić jedynie „takie ograniczenia wolności i praw, które są uzasadnione racjonalną potrzebą w danym stanie faktycznym i prawnym i które służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Prowadzi to do konieczności ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, przy czym warunku tego nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami” – wyrok TK z 29 lipca 2013 roku, SK 12/12 z odwołaniem się do wyroków z: 9 września 2003 roku, SK 28/03; 6 kwietnia 2004 roku, SK 56/03, z 23 listopada 2009 roku, P 61/08.

⁵¹ „Chociaż prawo własności jest chronione konstytucyjnie, jednak prawo to nie jest prawem bezwzględny. Doznaje w określonych sytuacjach ograniczeń, które dopuszcza sama Konstytucja, stanowiąc w art. 64 ust. 3, że własność może być ograniczona, aczkolwiek tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z posza-

wo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie⁵².

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 października 2000 roku (P. 8/99), „własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego. Wykonywanie tych obowiązków łączyć się może z koniecznością ponoszenia odpowiednich nakładów finansowych. (...) Wynika stąd możliwość nałożenia na właściciela pewnych szczególnych powinności, ale (...) służyć one mają realizacji interesu publicznego, a nie przeniesieniu na osobę będącą właścicielem powinności władz publicznych”⁵³.

Mając na względzie powyższe, nie trzeba mieć obaw, że ewentualne wprowadzenie obowiązku utworzenia stref buforowych przez właściciela (posiadacza) gruntów wykorzystywanych pod uprawy GMO jest sprzeczne z przepisami konstytucyjnymi⁵⁴. Wręcz przeciwnie, powołana wyżej ochrona interesu publicznego zdefiniowanego na wielu płaszczyznach, tzn. uwzględniająca zasadę zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska⁵⁵, planowania i zagospodarowania

nowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Jak wskazano wyżej, zaskarżona uchwała w zakresie w jakim ogranicza możliwość wykonywania przez skarżącą spółkę jej praw – nie narusza zasady proporcjonalności, biorąc pod uwagę szczególne położenie i walory historyczno-krajobrazowe nieruchomości pozostającej w użytkowaniu wieczystym spółki” – wyroki NSA z 31 maja 2016 roku, II OSK 2287/14; z 28 kwietnia 2016 roku, II OSK 1604/14.

⁵² Por. wyrok z 22 maja 2007 roku, SK 36/06, na temat proporcjonalności, zob. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 19 i n.; idem: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 18 i n.

⁵³ Por. wyrok TK z 25 listopada 2003 roku, K 37/02.

⁵⁴ Należy je traktować jako publicznoprawny obowiązek o skutku podobnym do tego, jaki wynika z nałożenia obowiązku podatkowego. Warto przypomnieć orzeczenie TK, w którym stwierdził on, że „Pobieranie danin i opłat o charakterze publicznym nie może być więc uznane za ingerencję w sferę prawa własności (chyba że stanowi ono ukrytą formę konfiskaty mienia). Jak zauważył Trybunał w wyroku z 14 września 2001 roku, sygn. SK 11/00, przyjęcie tezy, że każde ograniczenie majątkowe, w tym nałożenie np. podatku czy innej daniny, jest ograniczeniem prawa własności – prowadziłyby do wniosku, że każda zmiana niekorzystna w sytuacji majątkowej obywatela jest takim ograniczeniem. To spowodowałoby zatarcie się granicy pomiędzy tym, co jest ciężarem wynikającym z obowiązków, a co ograniczeniem własności podlegającym kontroli z punktu widzenia art. 64 Konstytucji”.

⁵⁵ Por. J. Sommer, *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 7 i n.

przestrzennego; sposobu użytkowania gruntów; stosunków społeczno-gospodarczych, polityki rolnej czy wolności i praw innych osób pozwala ustawodawcy krajowemu na takie kształtowanie określonego rodzaju działalności lub stosunków, który tej ochronie służy. Jak się przy tym podkreśla, „władze korzystają z szerokiego marginesu swobody przy ocenie potrzeby (...) różnych form regulacji korzystania z mienia”⁵⁶.

Ograniczenia związane z nałożeniem obowiązku utworzenia stref buforowych nie będą w żadnym razie ograniczały możliwości rozporządzania (dysponowania) przedmiotem własności. Właściciel będzie mógł więc swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę (podmiot), „i to nie tylko aktem *inter vivos*, ale i *mortis causa*. Uprawnienie do rozporządzania (*ius disponendi*) oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą”⁵⁷. Nie będzie też prowadziło do tego, iż prawo własności (czy majątkowe prawo posiadania) będzie miało charakter pozorny. Jest po prostu elementem skonkretyzowania obowiązków właściciela (posiadacza) gruntów, których realizacja zapewnia ochronę interesu publicznego na podobnych zasadach jak np. obowiązek uwzględniania zakazów ustanowionych w prawie wodnym dla zabezpieczenia wałów przeciwpowodziowych⁵⁸. Nie stanowi też istotnego ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Definiować będzie - z wyraźnym powołaniem się przez prawodawcę – szereg konstytucyjnych wartości, która uzasadniają ingerencję w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Właściciel (posiadacz) nie zostaje pozbawiony przecież możliwości prowadzenia upraw (prowadzenia działalności gospodarczej). Niewątpliwie problemem pozostanie rozstrzygnięcie, czy ewentualne zdefiniowanie stref buforowych odpowiada zasadzie proporcjonalności. W tym też obszarze przewiduję, że następne lata będą okresem prowadzenia stałej dyskusji, której celem będzie wykazywanie bądź to pozytywów upraw GMO, bądź negatywów. Niezależnie od tego, która - i z jakich powodów – koncepcja zwycięży – należy się spodziewać, że w przyszłości zagadnienie określenia zasad koegzystencji upraw w rolnictwie będzie wywoływało coraz bardziej ożywioną dyskusję.

Podsumowanie

Zakładając – tak jak to ma miejsce obecnie – że Polska będzie pozostawała *de facto* państwem wolnym od upraw GMO, nie można założyć, że wykluczona jest konieczność podejmowania konkretnych działań prawodawczych w obszarze ustawodawstwa krajowego w zakresie precyzowania zasad i warunków

⁵⁶ M. A. Nowicki, op. cit., s. 1297.

⁵⁷ Wyrok TK z 30 października 2001 roku, K 33/00.

⁵⁸ Kwestia ta była już przedmiotem orzekania przez TK – zob. wyrok z 6 października 2007 roku, K 28/06.

wykorzystania tej technologii. Stale zwiększający się areal światowych upraw GMO, jak również wykorzystanie nowoczesnych technik w produkcji żywności i hodowli w miarę upływu lat będzie wymagało starannego kształtowania kolejnych rozwiązań prawnych. Wydaje się, że zapewnienie bezwzględnej ochrony upraw konwencjonalnych i ekologicznych będzie bardzo trudne, choć oczywiście nie niemożliwe. Niewątpliwie istotnym czynnikiem oceniającym tego rodzaju rozwiązania, również pod kątem oceny naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności, będzie ciągle aktualizowany stan badań naukowych. Wyniki tych badań będą stanowiły istotną przesłankę ocenną pod kątem weryfikacji konieczności wprowadzenia konkretnych ograniczeń, także z punktu widzenia konieczności i racjonalności tworzenia stref buforowych.

Literatura

- Agricultural Biotechnology and Intellectual Property – Seeds of Change*, red. J.P. Kesan, CAB International. Wallingford, UK, 2007.
- Buchowicz J., *Biotechnologia molekularna. Modyfikacje genetyczne, postępy problemy*, Warszawa 2009.
- Burczyński T., *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Wrocław 2010.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności*, Państwo i Prawo, 2001, nr 10.
- Helios J., *Prawa człowieka wobec zastosowań współczesnej biologii i medycyny – uwagi w kontekście problematyki klonowania*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, (red.) B. Banaszak, A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, Wrocław 2013.
- Janis M.D., *Rules versus standards for patent law in the plant sciences*, [w:] *Agricultural Biotechnology and Intellectual Property – Seeds of Change*, red. J.P. Kesan, CAB International. Wallingford, UK, 2007.
- Jurkiewicz A., Bujak F., *Zagrożenia zdrowotne związane z genetycznie modyfikowaną żywnością (GMF)*, *Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu*, 2015, Tom 21.
- Kapelańska-Pręgowska J., *Prawne i bioetyczne aspekty testów genetycznych*, Warszawa 2011
- Kempa-Dymińska A., *Analiza prawno-porównawcza regulacji dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych w prawie polskim i hiszpańskim*, *Studia Prawno-ekonomiczne*, t. LXXXIX, 2013.
- Koćwin J., *Organizmy modyfikowane genetycznie na jednolitym rynku wewnętrznym – szanse i zagrożenia*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/27267/Integracja_gospodarcza_w_rozszerzonej_UE_27.pdf.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2002.
- Macewicz J., *Czy Europa zaakceptuje uprawy roślin genetycznie zmodyfikowanych? – argumenty i kontrargumenty*, *Studia Ecologiae et Bioethicae UKSW* 11(2013)3.
- Menrad K., *The regulatory regime and its impact on innovation activities in agro-food biotechnology in the UE and USA*, [w:] *Agricultural Biotechnology and Intellectual*

- Property – Seeds of Change*, red. J.P. Kesan, CAB International. Wallingford, UK, 2007.
- Mik C., *Zbirowe prawa człowieka, analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992.
- Nowak M., *Trzy generacje praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993.
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, Zakamycze 2002.
- Pakalski J., *Zakładanie stref ekotonowych, Życie lasów kujawsko-pomorskich*, Biuletyn Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu, N° 1 / 70 styczeń-marzec 2014/ROK XVII.
- Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka*, Lublin 1999.
- Preisner A., *Zamiast zakończenia. Rozwój technologiczny a przyszłość praw jednostki*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Rola K., *Poglądy, prawodawstwo, filozofia podejścia na świecie na temat GMO*, [w:] *Raport o sytuacji na światowym rynku roślin GMO i możliwościach substytucji genetycznie zmodyfikowanej soi krajowymi roślinami białkowymi w aspekcie bilansu paszowego*, red. W. Dzwonkowski, Warszawa 2015.
- Rzucidło J., *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2015.
- Współistnienie upraw roślinnych genetycznie zmodyfikowanych z uprawami konwencjonalnymi i ekologicznymi Stan faktyczny, przepisy, założenia systemu kontrolnego*, <http://piorin.gov.pl/files/userfiles/giorin/wn/gmo/broszury/2.pdf>.
- Sease E.J., *History and trends in agricultural biotechnology patent law from a litigator's perspective*. [w:] *Agricultural Biotechnology and Intellectual Property – Seeds of Change*, red. J.P. Kesan, CAB International. Wallingford, UK, 2007.
- Sommer J., *Ochrona środowiska a praw własności*, Wrocław 2000.
- Węgrzyn J., *Wolność prowadzenia działalności gospodarczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Jarosz-Żukowska S., *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności w praktyce orzeczniczej polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006.
- Jarosz-Żukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.

Streszczenie

Opracowanie dotyczy problematyki wprowadzania przez prawodawcę określonych rozwiązań prawnych mających na celu zdefiniowanie zasad koegzystencji upraw tradycyjnych, ekologicznych i tych, które wiążą się z zastosowaniem organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Zasadniczym wątkiem jest kwestia dopuszczalności wprowadzania przez ustawodawcę tzw. stref buforowych, których celem ma być zapewnienie ochrony upraw, służącej wyeliminowaniu lub zminimalizowaniu możliwości rozprzestrzeniania się nasion (organizmów) genetycz-

nie zmodyfikowanych. Zagadnienie to zostało poruszone na płaszczyźnie ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, w szczególności prawa własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Słowa kluczowe:

własność, prawa majątkowe, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, strefa buforowa, uprawy rolne, nowoczesne technologie, biotechnologia, koegzystencja, strefa wskazana do prowadzenia upraw GMO, strefa wolna od GMO

Protection of property ownership - analysis from the point of view of obligation to create the “buffer zones” between agricultural crops

Abstract:

The elaboration concerns entering specific solutions by the employer in order to define the rules of coexistence of traditional crops, and those that involve using the genetically modified organisms. A major theme is the question of the admissibility of inputting by the legislator “buffer zones”, the purpose of which is to ensure the protection of crops in order to eliminate or minimize the possibility of the spread of the seeds (organisms) genetically modified. This issue has been raised at the level of protection of constitutional freedoms and rights of the individual, in particular the right of property and the freedom to conduct a business.

Key words:

ownership, property rights, freedom to conduct a business, the buffer zone, agricultural crops, modern technologies, biotechnology, coexistence, the zone indicated for the cultivation of GMOS; GMO-free zone.

Prof. UMCS dr hab. Beata Jeżyńska

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym

Uwagi wprowadzające

Status prawny osób prowadzących działalność rolniczą od lat budzi kontrowersje w doktrynie prawa rolnego, cywilnego i administracyjnego wynikające z chaotycznej i niekonsekwentnej regulacji normatywnej. Problemy prawne stąd wynikające stanowią częsty przedmiot zainteresowania orzecznictwa i piśmiennictwa, próbującego uporządkować, a co najmniej znaleźć pewne punkty odniesienia w ocenie statusu producentów rolnych. Istniejący w tej materii dorobek wskazuje na przyznanie producentom rolnym statusu przedsiębiorcy na gruncie prawa prywatnego, zaś w świetle prawa publicznego, takiego statusu generalnie odmawia, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej¹. Tak powstała w stosunkach gospodarczych dychotomia żadną miarą nie zasługująca na akceptację.

Podjęte w ostatnim czasie prace legislacyjne, zmierzające do przyjęcia kompleksowej regulacji ustroju rolnego, każą jeszcze raz zasygnalizować i uzasadnić konieczność przyjęcia ustrojowych rozwiązań dotyczących przedsiębiorców rolnych. Rozwiązań, które będą adekwatne dla współczesnego rolnictwa kształtowanego przez nowe możliwości produkcyjne, oczekiwania konsumentów, reguły zrównoważonego rozwoju, wielofunkcyjność gospodarstw rolnych oraz mechanizmy europejskiego rynku rolnego i porozumienia międzynarodowe.

¹ Problematyka statusu prawnego była przedmiotem opracowań monograficznych, zob.: B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008 i P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009. Z nowszej literatury zob.: M. Pietraszewski, *Czy rolnik indywidualny jest przedsiębiorcą w świetle kodeksu cywilnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010 nr 4, s. 52 i n., J. P. Naworski: *Status prawny rolnika indywidualnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2012, nr 10, s. 11 i n., natomiast stanowisko orzecznictwa wraz z przeglądem wcześniejszych orzeczeń prezentuje uzasadnienie do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2015 roku, sygn. akt III CZP 108/14.

Pojęcie ustroju rolnego w nauce prawa rolnego i konstytucyjnego stanowi przedmiot rozważań, mający historię sięgającą dwudziestolecia międzywojennego, już bowiem przepisy Konstytucji marcowej (art. 99 ust. 2) i Konstytucji kwietniowej (art. 81 ust. 2) wyróżniały ustrój rolny w gospodarczym ustroju państwa. Pojęcie ewoluowało, od wąskiego rozumienia ustroju rolnego jako układu form gospodarczych i prawnych korzystania z ziemi i ogółu stosunków społecznych związanych z tym układem², do coraz szerszego ujęcia, w którym ustrój rolny traktowany jest jako immanentna część ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego państwa³. Nadal jednak w literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa pojęcia ustroju: węższe, odnoszące się tylko do stosunków własnościowych w rolnictwie, oraz szersze, które nadto obejmuje formy organizacji produkcji rolnej oraz organizacji i funkcjonowania rynków rolnych⁴. Na gruncie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 roku, nie ulega wątpliwości, że ustrój rolny wyróżniany jest w ramach ogólnego pojęcia ustroju politycznego państwa⁵. W Konstytucji nie ma wyodrębnionego rozdziału regulującego ustrój gospodarczy, jednakże główna jego zasada wskazana została w art. 20, w myśl którego społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Reguły ustroju gospodarczego wynikają także z art. 21 i 64, które gwarantują ochronę własności i innych praw majątkowych, prawo dziedziczenia oraz wyznaczają podstawy i reguły wywłaszczenia. Prace legislacyjne nad kompleksową regulacją ustroju rolnego w Polsce powinny niewątpliwie uwzględniać współczesne, szerokie rozumienie pojęcia ustroju rolnego, obejmującego stosunki własnościowe, organizację produkcji oraz organizację i funkcjonowanie rynków rolnych.

Producent rolny – przedsiębiorca rolny

Piśmiennictwo i orzecznictwo ostatnich lat zwraca uwagę na pilną konieczność uregulowania, co najmniej pojęć podstawowych dla ustroju gospodarczego, tj. działalności rolniczej, gospodarstwa rolnego – gospodarstwa rodzinnego, przedsiębiorstwa rolnego oraz producenta rolnego, w taki sposób, by można było wkomponować sferę rolną w reguły obrotu gospodarczego lub dokonać wyróżnienia rolnego obrotu gospodarczego w ramach obrotu powszechnego. Punktem wyjścia dla takiej zmiany jest uznanie działalności rolniczej za działalność gospodarczą, co wciąż nie jest oczywiste.

²F. Longchamp, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 7–11.

³A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 10–12.

⁴A. Stelmachowski, *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, [w:] *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 19 i n.

⁵W. Skrzydło, *Ustrój polityczny*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło (red.), *Encyklopedia politologii*, t. 2, Zakamycze 2000, s. 412.

W prawie polskim działalność rolnicza nie została jednolicie określona⁶, a obowiązujące przepisy niekonsekwentnie albo uznają taką działalność za gospodarczą, albo statusu takiego odmawiają⁷.

Tymczasem nawet przy uwzględnieniu istniejących różnic co do zakresu, wielkości czy organizacji produkcji rolnej o charakterze rynkowym, trudno odmówić jej przymiotu zarobkowego lub zarzucić braków organizacyjnych czy ciągłości działań. Zmiany zachodzące w funkcjonowaniu rolnictwa, związane z zakładaną wielofunkcyjnością⁸, realizacją zasady zrównoważonego rozwoju, koniecznością dostarczania tzw. dóbr publicznych w rolnictwie⁹, a także poszukiwanie dodatkowych źródeł dochodów w sferze działalności rolniczej, nie uchylają jej gospodarczemu charakterowi. Nie ma zatem merytorycznych przeszkód do uznania, że działalność taka jest działalnością gospodarczą.

Określenie podmiotów prowadzących działalność rolniczą również nastęrcza licznych wątpliwości wynikających z braku jednolitego rozumienia stosowanych w przepisach pojęć. Ustawodawca z pewną dozą swobody posługuje

⁶ Ustawodawca dla określenia czynności gospodarczych producentów rolnych posługuje się na gruncie ustaw szczególnych różnorodnymi pojęciami, takimi jak: *działalność gospodarcza w zakresie rolnictwa; działalność zarobkowa; prowadzenie gospodarstwa rolnego, działalność rolnicza, wytwórcza działalność rolnicza, oraz działalność rolnicza na gruntach rolnych, ale też rolnictwo czy produkcja rolna*. Określenia te wskazują na gospodarczy charakter działalności producentów rolnych, ale nie precyzują ich treści, a w konsekwencji nie jest jasnym, co jest przedmiotem takiej aktywności. Nie uwzględniają także pozaprodukcyjnych przejawów działalności producentów rolnych, wynikających z wielofunkcyjności gospodarstw rolnych.

⁷ Charakter gospodarczy uznają między innymi postanowienia: Ustawy z dnia 21 grudnia 2000 roku o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 678 ze zm., Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 roku o bezpieczeństwie żywności i żywienia, tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 594 ze zm., art. 3 ust. 3 pkt 54 powołanej ustawy definiując pojęcie zakładu, odwołuje się do art. 3 pkt 2 rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 roku ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L 31 z 1.02.2002 r, s. 1 ze zm.), określającego przedsiębiorstwo spożywcze jako każde przedsiębiorstwo prowadzące jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności. Działalność rolnicza traktowana jest jako gospodarcza także w przepisach Ustawy z dnia 14 grudnia 1995 roku o izbach rolniczych, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1079 ze zm., Ustawy z dnia 15 września 2000 roku o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. nr 88, poz. 983 ze zm., Ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 401 ze zm., czy w Ustawie z dnia 30 marca 2001 roku o rolniczych badaniach rynkowych, tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1160 ze zm. W przepisach prawa podatkowego działalność rolnicza jest szczególną kategorią działalności gospodarczej. Zob. art. 3 pkt 9 Ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 613 ze zm. oraz Ustawę z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 710 ze zm.

⁸ Problematyka wielofunkcyjności rodzinnych gospodarstw rolnych była przedmiotem odrębnej analizy przygotowanej dla potrzeb Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zob.: B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, Opinie i Ekspertyzy OE-214, Senat RP Biuro Analiz i Dokumentacji, styczeń 2014.

⁹ Szerzej zob., M. A. Król, K. Bańkowska: *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, [w:] E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014.

się pojęciami takimi, jak: rolnik, rolnik indywidualny, producent rolny, wytwórca rolny, przedsiębiorca rolny, a na gruncie regulacji ustalających pomoc finansową – beneficjent. Pojęcie te nie są tożsame. Dotychczasowa, właściwie jedyna formalnie sformułowana definicja rolnika indywidualnego wynikająca z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zarówno w jej pierwotnym brzmieniu, jak i po zmianach nie jest szczególnie udanym zabiegiem legislacyjnym. Zasadnicze mankamenty definicji stanowiły już przedmiot pogłębionych uwag, nie wymagają zatem ponownego przytaczania. Wobec uporu ustawodawcy co do stosowanej w przepisach nomenklatury, trzeba jednak zauważyć, że określenie „rolnik indywidualny” wyraźnie nawiązuje do socjalistycznej koncepcji stratyfikacji prawa własności, która wyróżniała własność indywidualną (najsłabiej chronioną) w art. 15 i 17 Konstytucji lipcowej z 1952 roku¹⁰, co obecnie stanowczo nie powinno mieć miejsca. Konieczne jest współczesne ukształtowanie pojęcia osoby prowadzącej gospodarstwo rodzinne, jak i wskazanie kryteriów wyróżnienia innych podmiotów prowadzących rolnicze jednostki gospodarcze. Pozwoli to na klarowne odróżnianie statusu różnych jednostek produkcyjnych i osób je prowadzących. Tu zaś najważniejszym wydaje się wprowadzenie do systemu prawa konstrukcji **przedsiębiorcy rolnego**. Jak dotychczas, jest to pojęcie piśmiennictwa i orzecznictwa.

De lege lata wyróżnienie przedsiębiorcy, zarówno w sferze prawa publicznego, jak i prywatnego dokonywane jest według kryterium podmiotowego oraz przedmiotowego (zwanego też funkcjonalnym). Zgodnie z art. 43¹ k.c., przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, która nie jest osobą prawną, ale której ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Przepis art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dodatkowo wskazuje na współników spółki cywilnej jako przedsiębiorców w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Podmiotowa ocena przedsiębiorcy dokonywana jest według przepisów k.c., dotyczących osób fizycznych i prawnych oraz podmiotów posiadających zdolność prawną. Przymiot przedsiębiorcy będzie przeto przysługiwał każdemu podmiotowi stosunków cywilnoprawnych pod warunkiem spełnienia kryterium przedmiotowego (funkcjonalnego) polegającego na prowadzeniu we własnym imieniu działalności gospodarczej lub zawodowej. Nie wiąże się też z koniecznością prowadzenia przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c., czy uzyskania wpisów lub dokonania rejestracji. O tym, czy dany podmiot kwalifikowany jest jako przedsiębiorca decyduje jedynie prowadzenie działalności, o której mowa w art. 43¹ k.c. *in fine* bez względu na jej rozmiar, powiązanie z rynkiem, efekty ekonomiczne oraz formę organizacji produkcji. Nie jest nawet konieczne, aby w przepisach regulujących dany stosunek prawny występował zwrot przedsiębiorca. Wystarczy, że podmiot stosunku prawnego ma cechy właściwe dla uznania za przedsiębiorcę.

¹⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku, tekst jedn. Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE w odniesieniu do przedsiębiorcy rolnego dodatkowo sformułowało pogląd, że państwa członkowskie definiując pojęcie producenta rolnego dla potrzeb obrotu gospodarczego, powinny objąć nim wszystkich, którzy wytwarzają produkty rolne zdefiniowane w Traktacie oraz inne naturalne i żywnościowe; prowadzą gospodarstwo rolne zarówno w pełnym, jak i niepełnym wymiarze czasu pracy oraz zajmują się prowadzeniem, obok *stricte* rolniczej działalności wytwórczej, także przetwórstwem i handlem produktami rolnymi. Pojęcie przedsiębiorcy rolnego powinno być też na tyle pojemne, by objąć nim prowadzenie produkcji dowolnymi metodami, zarówno przez bezpośrednią produkcję rolną, jak i zlecenie innym rolnikom jako podwykonawcom, prowadzenia w określonej wielkości i czasie chowu czy hodowli oraz bez względu na to, czy działalność rolnicza prowadzona jest przez osobę fizyczną czy prawną. Na gruncie przepisów prawa prywatnego postulaty te zostały zrealizowane, a producent rolny ma status przedsiębiorcy.

Natomiast sytuację publicznoprawą generalnie kształtują przepisy art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który dokonuje wyłączenia spod działania ustawy działalności wytwórczej w rolnictwie, wskutek czego producent rolny znalazł się poza zakresem pojęcia przedsiębiorcy.

Dla zmiany istniejącej sytuacji zasadniczym jest rozstrzygnięcie, czy kryteria prawnej kwalifikacji przedsiębiorcy stosowane na gruncie obrotu powszechnego są wystarczające dla kwalifikowania producenta rolnego jako przedsiębiorcy, czy też specyfika organizacji i prowadzenia procesu produkcyjnego oraz całe spektrum celów społecznych, gospodarczych, środowiskowych, stabilizacyjnych, infrastrukturalnych, jakie realizowane są w gospodarstwach rolnych – a nawet szerzej na obszarach wiejskich – skutkują tym, że producent rolny wymyka się spod klasyfikacji ogólnej. Niestety, obowiązujące przepisy kształtujące gospodarczy reżim prawny producenta rolnego nie są tworzone na tyle racjonalnie, by pozwoliły na określenie statusu producenta rolnego jako przedsiębiorcy obrotu powszechnego. Bez konsekwencji kształtują też rozwiązania szczególne, polegające na wyodrębnieniu spośród ogółu przedsiębiorców kategorii szczególnej, jaką jest przedsiębiorca rolny. Wręcz tworzone są *ad usum*, wskutek czego pozycja producenta rolnego zmienia się w zależności od stosunków gospodarczych, których jest stroną.

Jednoznaczne ustalenie w prawie polskim, czy producent rolny może być traktowany jako przedsiębiorca, wymaga zmian legislacyjnych polegających na opowiedzeniu się za przyznaniem działalności rolniczej charakteru działalności gospodarczej, a producentów rolnych za przedsiębiorców. Natomiast kwestią szczegółową jest wskazanie kryteriów, które pozwolą na ich wyróżnienie spośród ogółu przedsiębiorców oraz zróżnicowanie wewnętrzne, zwłaszcza co do odróżnienia osób prowadzących rodzinne gospodarstwa rolne od innych przedsiębiorców rolnych¹¹. Najczęściej sugerowane, zwłaszcza przez orzecznictwo,

¹¹ B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008; P. Bielski, *Pojęcie przedsiębiorcy w systemie prawa polskiego. Zagadnienia konstrukcyjne*, Gdańsk 2005.

jest tu kryterium dochodowe (TK K 58/07), które jednak nie może być jedynym miernikiem. Dokonanie formalnej dyferencjacji producentów rolnych wymaga trudnej i szeroko zakrojonej ingerencji legislacyjnej, która uporządkuje status prawny producentów rolnych prowadzących towarową działalność rolniczą w sferze powszechnego obrotu gospodarczego, a w konsekwencji otworzy drogę do ustalenia zróżnicowanych zasad opodatkowania rolnictwa, naliczania i poboru składki zdrowotnej, systemu zabezpieczeń socjalnych, a w dalszej perspektywie pozwoli na wyróżnienia przedsiębiorstwa rolnego.

W obecnym stanie **przedsiębiorstwo rolne** pozostaje pojęciem nauk ekonomicznych. W polskim ustawodawstwie mimo rozwoju i dynamicznych zmian w zakresie procesów produkcyjnych, wskutek których grunt rolny nie jest już wyłącznym środkiem produkcji, jak i postępującej komercjalizacji efektów produkcji rolnej, polaryzacji istniejących gospodarstw czego przejawem jest pojawienia się jednostek produkcyjnych bardzo dużych, jak i globalizacji handlu nie nastąpiło wyodrębnienie przedsiębiorstwa rolnego jako kategorii prawnej. Zgodnie uznając, że nie każde gospodarstwo rolne może zostać zakwalifikowane jako przedsiębiorstwo, kształtując nowe reguły ustroju rolnego taką możliwość należy dopuścić.

Konkluzje

Wokół problematyki statusu działalności rolniczej i producenta rolnego w sferze obrotu gospodarczego od lat toczy się dyskusja doktrynalna i orzecznicza, z której jednoznacznie wynika konkluzja, że bez ingerencji ustawodawcy problem ten nie zostanie rozstrzygnięty. Podniesione dotychczas uwagi wskazują, że organizacja produkcji rolnej, jako elementu ustroju gospodarczego jest sferą wyjątkowo zaniedbaną przez ustawodawcę. Przemiany społeczno-gospodarcze, jakie mają miejsce w rolno-spożywczych procesach produkcyjnych, polaryzacja ekonomiczna i obszarowa gospodarstw rolnych, zmiany podmiotowe wynikające z nowoczesnych form organizacji produkcji i obrotu oraz realizacja licznych pozaprodukcyjnych funkcji w ramach gospodarstw rolnych, nie doczekały się reakcji ustawodawcy, zmierzającej do uregulowania nowych zjawisk ekonomicznych i społecznych. Brak aktywności legislacyjnej skutkuje narastającym chaosem interpretacyjnym oraz pogłębiającą się słabością producentów rolnych zarówno w obrocie krajowym, jak i międzynarodowym. Wyrażna jest także marginalizacja znaczenia całej sfery rolnej w ramach gospodarki narodowej.

Czynniki pogłębiające ten stan będą narastały. Szczególny wpływ może mieć zmiana instrumentów sterowania i kontroli rynkiem rolnym. Najnowsze założenia WPR na lata 2014–2020 wskazują na odchodzenie od administracyjnych – interwencyjnych mechanizmów na rzecz oddziaływania instrumentami cywilnoprawnymi. Wyraźnym tego przejawem jest ograniczanie metod limitowania produkcji – kwotowania produkcji, skupów interwencyjnych czy regulacji ceno-

wych i celnych. Zwiększa się rola umów, które tworzyć mają relacje gospodarcze w obrocie towarowym. Przy czym, pojawiać się będą zarówno umowy znane już praktyce, jak i dotychczas niestosowane. Tradycyjnie producenci rolni będą stronami umów kontraktacji, dostawy, umowy na przeprowadzenie określonych procesów produkcyjnych lub ich części, umów regulujących zasady wprowadzania lub wycofania z obrotu produktów rolnych, czy też umów związanych z realizacją szczególnych zobowiązań środowiskowych. Sytuację prawną producentów rolnych kształtować także będą zupełnie nowe porozumienia. Wyraznym tego przykładem będą umowy wynikające z najnowszych form współdziałania gospodarczego, zwłaszcza w ramach programu EPI-AGRI na lata 2014–2020. Europejskie Partnerstwo Innowacyjne na rzecz Wydajnego i Zrównoważonego Rolnictwa EPI-AGRI, stanowi element wsparcia rozwoju gospodarki rolnej. Implementacja EPI-AGRI dokonywana jest za pośrednictwem Programu Horyzont 2020 – Europejski Program Ramowy w zakresie Badań Naukowych i Innowacji¹² oraz krajowych i regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz środków krajowych (publicznych i, w pewnym zakresie, prywatnych). W Programie Horyzont 2020 w działaniu Wyzwania Społeczne – Bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważone rolnictwo i leśnictwo, morskie i śródlądowe badania wody oraz bio-gospodarka wskazane zostały dwa rodzaje projektów, jakie mogą być realizowane w ramach EPI-AGRI. Są to projekty wielopodmiotowe i sieci tematyczne. **Projekty wielopodmiotowe** zmiernają do rozwiązywania konkretnych problemów przez utworzenie w ramach grupy operacyjnej odpowiedniego konsorcjum podmiotów praktyki, organizacji i nauki. Natomiast **sieci tematyczne** zajmują się gromadzeniem i przetwarzaniem dostępnej w danej problematyce wiedzy i praktyki oraz jej upowszechnianiem, udostępnianiem i propagowaniem wśród zainteresowanych (*mapowanie wiedzy*). Głównym instrumentem dla realizacji EPI-AGRI są **grupy operacyjne**, w ramach których konstruowane mają być reguły i mechanizmy współpracy i przepływu informacji między producentami rolnymi, społecznością wiejską, badaczami-naukowcami, przedstawicielami biznesu, organizacjami rządowymi, samorządowymi, pozarządowymi oraz doradztwem rolniczym. Program EPI-Agri realizowany w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich będzie elementem kształtującym istniejący ustrój rolny, zaś nadanie mu ram prawnych możliwe będzie tylko na mocy szczególnych umów łączących w sobie elementy prywatno- i publicznoprawne (umowy kooperacji, współpracy, wymiany wiedzy, świadczenia usług i innych), klasyfikujących się do umów prawna rolnego¹³.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 roku ustanawiające Horyzont 2020 – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) oraz uchylające decyzję nr 1982/2006/WE, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 104.

¹³ Szerzej zob.: B. Jeżyńska, *Umowa ramowa jako podstawa organizacji klastra produktów rolnych*, [w:] A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Rozprawy z prawa*

W doktrynie prawa rolnego od lat wskazuje się, że cechą charakterystyczną dla stosunków prawnorolnych jest to, że są regulowane metodami właściwymi dla prawa cywilnego i administracyjnego, i w licznych przypadkach stosuje się je łącznie regulując określone sytuacje prawne¹⁴. Szczególnie widoczne jest to już w umowach o przyznanie pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Obszarów Wiejskich, ale ujawni się także w umowach realizujących EPI-AGRI. Umowa cywilnoprawna wywodzi swój byt prawny z przepisów prawa publicznego i do tych przepisów po części nawiązuje. Tym samym wymyka się znanej prawu cywilnemu typologii umów, przemawiając za uznaniem szczególnego charakteru stosunków prawnorolnych¹⁵. Organy rolnej administracji publicznej, jako strony umów cywilnoprawnych, także wskazują na wyodrębnienie rolnego obrotu gospodarczego z regułą obrotu powszechnego. Wynika to ze koncepcji dóbr publicznych (interesu publicznego)¹⁶, w myśl której dobro publiczne polega na zaspokojeniu pewnych zbiorowych potrzeb uznanych w danym społeczeństwie i w danym czasie za nieodzowne i mogące być zaspokajane tylko dobrowolnym działaniem określonych grup czy jednostek. W sferze rolnej, gdzie funkcje pozaprodukcyjne niekiedy przewyższają zadania wytwórcze, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska¹⁷ oraz działań innowacyjnych w rolnictwie, na organach realizujących funkcje z zakresu dostarczania dóbr publicznych ciąży obowiązek działania w formach niewładczych. Zjawisko ekspansji umów w sferze administracji publicznej świadczy o zmianie charakteru administracji z władczej na świadcząca, która nie posługuje się systemem nakazów i zakazów, ale instrumentami prawnymi, stanowiącymi zachętę do podejmowania określonych zadań. Tendencja ta jest cechą charakterystyczną dla stosunków prawnorolnych, wykazuje stałą tendencję wzrostu i niewątpliwie determinuje status prawny przedsiębiorcy w ramach ustroju rolnego.

Kolejnym czynnikiem przemawiającym za przyjęciem statusu przedsiębiorcy rolnego jest wyraźnie różnicowanie się form organizacji produkcji. Choć nadal konstrukcyjne znaczenie mają tradycyjne gospodarstwa rodzinne, to jednak wzrasta liczba jednostek produkcyjnych odmiennie zorganizowanych. Dobór

prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce, Warszawa 2012 oraz idem, *Organizacja rolniczej działalności wytwórczej w ramach klastra*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 257–269.

¹⁴ E. Iserzon, *Rozgraniczenie sfer prawa administracyjnego i cywilnego*, „Prawo i Życie” 1964, nr 4; S. Prutis, *Relacja pomiędzy cywilną a administracyjną metodą regulacji prawnej na przykładzie instytucji prawa rolnego*, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010, s. 495.

¹⁵ Umowy o przyznawanie pomocy z EFRROW zostały wszechstronnie omówione w monografii D. Łobos-Kotowskiej, *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013.

¹⁶ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012; zob. też: *Dobra publiczne i publiczny system interwencji. Raport analityczny*, http://ksow.pl/fileadmin/user_upload/ksow.pl/pliki/ANALIZY_ekspertyzy/Raport_Dobra_Publiczne.pdf.

¹⁷ M. A. Król, K. Bańkowska: *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne...*, *op. cit.* s. 215–235.

form organizacji produkcji podlega pewnej specyfice, raz z uwagi na charakter i cechy produkcji rolnej, a dwa z uwagi na różne formy reglamentacji takiej działalności wynikające między innymi z kontroli wielkości i jakości produkcji, zasad rejestracji, umów rolnych, obowiązków informacji rolniczej, warunków chowu i hodowli zwierząt, identyfikacji zwierząt, zabezpieczeń weterynaryjnych, sanitarnych, fitosanitarnych i ochrony zdrowia konsumenta, a także reguł produkcji specjalistycznych – tradycyjnych, regionalnych oraz GMO. Wskazane czynniki modyfikują tradycyjną organizację produkcji i wpływają na wdrażanie nowych reguł organizacyjnych.

Widoczna jest także polaryzacja gospodarstw rolnych i wzrost liczby dużych gospodarstw towarowych oraz pojawienie się gospodarstw wielkotowarowych¹⁸. Analiza danych gromadzonych w systemie FADN oraz porządkowanych według reguł wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych wskazuje, że liczba gospodarstw towarowych przekraczających minimalny i wyższe progi ekonomicznej żywotności jest coraz większa (ok. 730 tys.). Jest oczywiste, że interesy i oczekiwania, ale także i obowiązki zwłaszcza publicznoprawne, jakim podlegają, powinny być zróżnicowane. Kryteria wyróżnienie jednostek produkcyjnych pozwolą na konieczne zróżnicowanie ich reżimów prawnych i zakończy niekorzystną, a niekiedy wręcz krzywdzącą, dyskusję na temat szczególnych i nieuzasadnionych preferencji stosowanych dla całego rolnictwa, zwłaszcza co do systemu opodatkowania, ubezpieczeń i finansowania świadczeń zdrowotnych.

Odrębności przytoczone, choć oczywiście nie wyczerpują wszystkich, na jakie można byłoby się odwołać, wskazują jednak na istnienie szczególnego reżimu gospodarczego, któremu podlega działalność rolnicza i producenci rolni. Specyfika działalności rolniczej i jej wieloaspektowość nie uchybia cechom działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorców. Pozwala natomiast na wyróżnienie z obrotu powszechnego, rolnego obrotu gospodarczego oraz jego uczestników – przedsiębiorców rolnych.

Literatura

- Bielski P., *Pojęcie przedsiębiorcy w systemie prawa polskiego. Zagadnienia konstrukcyjne*, Gdańsk 2005.
- Blajer P., *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009.
- Iserzon E., *Rozgraniczenie sfer prawa administracyjnego i cywilnego*, „Prawo i Życie” 1964, nr 4.

¹⁸ Według klasyfikacji gospodarstw rolnych według klas wielkości ekonomicznej z 2015 roku opublikowanych w: *Wyniki standardowe 2014 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. Część I. Wyniki Standardowe*, Warszawa 2015, s. 51, liczba gospodarstw średnio dużych (50≤€ -100) wynosiła 35 712; gospodarstw dużych (100≤€ -500) 16 305, a bardzo dużych (≤€ 500) 2077, http://fadn.pl/wp-content/uploads/2014/07/Wyniki_cz1_2014.pdf.

- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008.
- Jeżyńska B., *Umowa ramowa jako podstawa organizacji klastra produktów rolnych*, [w:] A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012.
- Jeżyńska B., *Organizacja rolniczej działalności wytwórczej w ramach klastra*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2011, t. IX.
- Jeżyńska B., *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, Opinie i Ekspertyzy OE-214, Senat RP Biuro Analiz i Dokumentacji, styczeń 2014.
- Król M. A., Bańkowska K., *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, [w:] E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014.
- Longchamp F., *Prawo agrarne*, Warszawa 1949.
- Łobos-Kotowska D., *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013.
- Naworski J. P., *Status prawny rolnika indywidualnego*, „*Przegląd Prawa Handlowego*” 2012, nr 10.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Pietraszewski M., *Czy rolnik indywidualny jest przedsiębiorcą w świetle kodeksu cywilnego*, „*Przegląd Prawa Handlowego*” 2010, nr 4.
- Prutis S., *Relacje pomiędzy cywilną a administracyjną metodą regulacji prawnej na przykładzie instytucji prawa rolnego*, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło (red.), *Encyklopedia politologii*, t. 2, Zakamycze 2000.
- Stelmachowski A., Zdziennicki B., *Prawo rolne*, Warszawa 1980.
- Stelmachowski A., *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, [w:] *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

Streszczenie

Przedmiotem rozważań jest status prawny przedsiębiorcy rolnego w ramach polskiego ustroju rolnego. Autorka przeprowadza analizę przedmiotowego pojęcia w perspektywie obowiązującego ustawodawstwa. W celu podkreślenia pozycji rolnika wskazane jest przyjęcie szczególnej kategorii prawnej przedsiębiorcy rolnego.

Słowa kluczowe:

przedsiębiorca, producent rolny, przedsiębiorca rolny, ustrój rolny

Agricultural entrepreneur in the contemporary agricultural system

Abstract

The article is an attempt at defining the legal status of a farmer as an entrepreneur, presented on the background of the agricultural system in Poland. The author

discusses the notion of farmer in the legal sense and makes a review of relevant legislation. In order to strengthen the position of a farmer, the author deems it necessary to characterize a farmer clearly as an entrepreneur, introduce the category of an agricultural entrepreneur.

Keywords:

entrepreneur, agricultural producer, farmer, agricultural system

Dr Izabela Lipińska

Wydział Ekonomiczno-Społeczny
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Ubezpieczenie upraw i zwierząt gospodarskich jako instrument zarządzania ryzykiem produkcyjnym w Polsce i UE*

Wprowadzenie

Działalność produkcyjna w rolnictwie jest narażona na oddziaływanie wielu bodźców zewnętrznych, które pozostają poza kontrolą rolnika. Towarzysząca jej niepewność co do możliwości właściwego wykorzystania czynników produkcji wynika ze specyfiki rolnictwa. Otóż skala ryzyka jest tu znacznie większa aniżeli w innych działach gospodarki. Dochód producentów rolnych jest mniej przewidywalny i pewny. Jak zauważa Elżbieta Kremer, występuje tu ryzyko nieosiągnięcia planowanego dochodu, bądź nieosiągnięcia żadnego dochodu albo nawet poniesienia strat¹.

Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z zarządzaniem ryzykiem w produkcji rolnej na przykładzie umów ubezpieczenia. Chodzi tu w szczególności o ubezpieczenia rolne obejmujące swym zakresem ubezpieczenia upraw i zwierząt gospodarskich. Ich doniosła rola polega na wyrównywaniu strat w majątku rolnika,

* Artykuł został przygotowany w ramach własnego projektu badawczego: *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej*.

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki. (Umowa nr 2013/09/B/H55/00683).

¹ E. Kremer: *Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych*, http://ksow.pl/fileadmin/user_upload/ksow.pl/PROJEKTY_2014/Konferencja_SGGW_WNE/referaty/Dr_hab._El%C5%BCbieta_Kremer_-_Ubezpieczenia__maj%C4%85tkowe_rodzinnych__gospodarstw_rolnych.doc [dostęp: 7.05.2016].

których doznał na skutek wystąpienia negatywnego zdarzenia. Można tu przykładowo wymienić zjawiska wynikające z niespodziewanej zmiany pogody (huragan, susza, deszcz nawalny, powódź, grad), wystąpienia szkodników roślin, czy chorób u zwierząt. Oczywiście mowa tu o zjawiskach mających wpływ na tok produkcji, z wyłączeniem pojedynczych, akcyjnych zdarzeń.

Warto podkreślić, że w skali globalnej ubezpieczenia rolne rozwijają się bardzo dynamicznie; stanowią około 1,3% rynku ubezpieczeń typu *non-life* na świecie². Nie można jednak tego odnieść do sytuacji istniejącej w Polsce. Otóż po wprowadzeniu obligatoryjności omawianej umowy, przewidywano że ochrona ubezpieczeniowa obejmie co najmniej 7 mln ha upraw, faktycznie powierzchnia wyniosła w 2015 r. tylko 2 823 606 ha. Podobnie mała popularność w zawieraniu umów przedstawia się w przypadku zwierząt³.

Ubezpieczenia rolne są jednym z podstawowych instrumentów stosowanych w zarządzaniu ryzykiem. Przez samo zarządzanie należy rozumieć pewien świadomy i zorganizowany proces, który poprzez przewidywanie możliwych, przypadkowych strat (negatywnych zdarzeń), projektowanie oraz wprowadzanie określonych procedur umożliwia minimalizowanie ich występowania⁴. Można go także pojmować jako proces, który pozwala na ochronę aktywów, dochodów, zobowiązań, zasobów ludzkich, zachowując jednocześnie maksymalną efektywność, przy możliwie najniższych kosztach ochrony⁵. Istotną rolę w jego stosowaniu odgrywa właściwa regulacja, która pozwala na realizację wskazanych elementów cząstkowych. Zatem odnosząc się do ryzyka w działalności rolniczej, jest ono zbiorem czynności, które umożliwiają prowadzenie gospodarstwa rolnego, ze świadomością zagrożeń, jakie mogą w nim wystąpić⁶. Ta świadomość powinna łączyć się z wolą dobrania dostępnych instrumentów zarządzania ryzykiem, które posiadają właściwą szatę prawną.

Omawiana problematyka nie jest nowa. Przede wszystkim była już przedmiotem badań z zakresu ekonomii, matematyki czy zarządzania. Najczęściej w tej literaturze autorzy analizują ubezpieczenia przez pryzmat roli, jaką pełnią w zarządzaniu ryzykiem i podejmują próby określenia ich pożądanego modelu⁷.

² M. Kaczała, K. Rojewski (red.): *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, Warszawa 2015, s. 9.

³ *Uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o opłacie skarbowej*, druk nr 469, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12281402> [dostęp: 14.08.2016].

⁴ I. Kwiecień: *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 45.

⁵ K. Łyskawa, K. Rojewski, *Kategorie zagrożeń i ryzyko w działalności rolniczej – szczególnie w produkcji roślinnej*, [w:] M. Kaczała (red.), K. Rojewski, *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, Warszawa 2015, s. 43 i n.

⁶ M. Kaczała, K. Łyskawa, *Skuteczne ubezpieczenia w zarządzaniu gospodarstwem rolnym*. „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2008, nr 1/2, s. 36.

⁷ Na przykład: C. Szekely, P. Palinkas, *Agricultural risk management in the European Union and USA*, „Studies in Agricultural Economics” 2009, nr 109, s. 55–72; M. Hamulczak, S. Stańko (red.), *Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych*, War-

Natomiast kwestie prawne do tej pory były omawiane w mniejszym zakresie i często towarzyszą rozważaniom ekonomicznym. Przykładem mogą być prace naukowe przygotowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁸. Ponadto na uwagę zasługuje opracowany w 2016 r. na zlecenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (AGRI) raport Parlamentu Europejskiego pod kierownictwem Tomas García-Azcárate: *Research for Agri Committee – State of Play of Risk Management Tools Implemented by Member States During the Period 2014–2020: National and European Frameworks*. Stanowi on syntetyczne ujęcie problematyki zarządzania ryzykiem w państwach członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem omawianych ubezpieczeń. Natomiast do istotnych opracowań prawniczych należy praca J. Martineza *Risikomanagement im Agrarsektor Der Völker und europarechtliche Rahmen*⁹ i Kremer *Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych*¹⁰.

Cele i metody

Celem artykułu jest określenie kształtu ubezpieczeń rolnych w Polsce oraz próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu implementowany przez ustawodawcę krajowego pewien system ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich spełnia rolę jako instrument zarządzania ryzykiem. Ponadto należy wskazać, w jakim kierunku zmierza ustawodawca w ramach projektowanych zmian obowiązującej podstawowej regulacji prawnej w tym zakresie.

Za podjęciem omawianej problematyki przemawia wiele względów. Po pierwsze, ryzyko – w tym przypadku najczęściej o charakterze przyrodniczym (tj. pogodowym i biologicznym), jest niezmiernie trudne do przewidzenia i zapobieżenia. Zarządzanie nim jest skomplikowane, co wynika z długiego cyklu produkcyjnego w rolnictwie. Producent rolny podejmując decyzje co do rodzaju i rozmiaru produkcji, otrzymuje jej efekt dopiero po zakończeniu okresu wegetacji bądź wzrostu. Ponadto nigdy nie wie czy osiągnie on zysk, czy inwestycja przyniesie mu stratę. Po drugie, prowadzenie działalności wytwórczej w rolnic-

szawa 2008; M. Hardake., R. B. H. Huirne, J. R. Anderson, G. Lien, *Coping with Risk in Agriculture*. Wallingford 2004, s. 1–332; OECD, *Risk Management Tools for EU Agriculture. Working Document, Agriculture Directorate-General: Economic analyses, forward studies, evaluation*, European Commission 2001; O. Mußhoff, N. Hirschauer, *Modernes Agrarmanagement Vahlen*, t. 4, Monachium 2016.

⁸ OECD, *Income Risk Management in Agriculture*. Paris 2000; OECD, *Risk Management Tools for EU Agriculture. Working Document, Agriculture Directorate-General: Economic analyses, forward studies, evaluation*, 2001; S. Kimura, J. Anton, C. Lethi, *Managing Risk in Agriculture: A Holistic Approach*, Paris 2009.

⁹ J. Martinez, *Risikomanagement im Agrarsektor Der Völker und europarechtliche Rahmen*, [w:] M. Frentrup, L. Theuvsen, C. H. Emmann, *Risikomanagement in Agrarhandel und Lebensmittelindustrie*, Clenze 2012, s. 75–93.

¹⁰ E. Kremer: *Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 375–392.

twie należy utożsamiać z prowadzeniem gospodarstwa domowego rolnika. Są one z sobą silnie zespolone, co jednocześnie wskazuje w pewnym stopniu na konieczność szczególnej ochrony jego egzystencji zarówno w ujęciu gospodarczym, jak i społecznym. Po trzecie, omawiane zagadnienia zostały dostrzeżone przez prawodawcę unijnego poprzez wprowadzenie właściwych norm prawnych. Jednak pozostawił on państwu członkowskiemu dużą swobodę co do ostatecznego kształtu umów oraz ich obligatoryjności.

W artykule, z uwagi na jego charakter, zastosowano dogmatyczną metodę analizy aktów prawnych, metodę deskryptywną, a także wykorzystano polską i obcą literaturę przedmiotu.

Zarządzanie ryzykiem a Wspólna Polityka Rolna

Zainteresowanie prawodawcy unijnego problematyką zarządzania ryzykiem i nadania mu obecnie rangi jednego z celów Wspólnej Polityki Rolnej wynika z kilku kwestii. Przede wszystkim zmieniające się uwarunkowania klimatyczne, co odnosi się do globalnych zmian klimatu na Ziemi, zaczęły skutkować występowaniem coraz częstszych niespodziewanych zjawisk meteorologicznych. Anomalie pogodowe najdotkliwiej były odczuwane przez producentów rolnych, którzy w krótkim czasie tracili nie tylko uruchomione w produkcji jej czynniki, ale także odczuwali znaczne straty finansowe którym nie zawsze mogli sprostać. Dotyczyło to nie tylko upraw polowych, ale i chowu zwierząt gospodarskich. W ich przypadku pojawianie się epidemii chorób często nosło i niesie za sobą całkowitą eksterminację stada i dodatkowe koszty związane z przywróceniem warunków sanitarnych koniecznych do wznowienia produkcji.

Występujące wahania w produkcji skutkowały zmniejszeniem się podaży niektórych produktów, co z kolei prowadziło do podnoszenia cen na rynku. Oprócz rolników, sytuacje te również miały negatywny wpływ na portfele konsumentów.

Sytuację w rolnictwie pogarszały także postępujące procesy globalizacji, połączone zarówno z liberalizacją handlu, jak i otwarciem rynków rolnych. Bowiem rolnicy coraz bardziej byli narażeni na wzrastającą konkurencję i wahania cen produktów rolnych. Jednocześnie musieli podejmować decyzje gospodarcze, których efekt miał nastąpić dopiero w przyszłości.

Omawiane kwestie zostały podjęte w Komunikacie Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie, w którym po raz pierwszy zostały zaproponowane przez Komisję opcje narzędzi zarządzania ryzykiem¹¹. Obok wymienionych skutków, miały one rekompensować efekty przeprowadzanej reformy WPR i prowadzić do ograniczenia stosowania nadzwyczajnej, akcydentalnej i zarazem bardzo powszechnej w wielu państwach

¹¹ Szerzej: Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie, COM(2005)74, z dnia 09.03.2005 [dostęp: 30.09.2014].

członkowskich pomocy *ad hoc*. Nowe instrumenty zostały implementowane do prawa unijnego w 2009 roku¹².

Obecnie, po kolejnej reformie WPR, ustalona pula instrumentów zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej została zawarta w art. 36 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005¹³. Prawodawca zaliczył do nich: a) wkład finansowy na rzecz składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od ponoszonych przez rolników strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, chorobami zwierząt lub roślin, inwazją szkodników lub incydem środowiskowym, b) wkład finansowy na rzecz funduszy wspólnego inwestowania w celu wypłacania rolnikom rekompensat finansowych z tytułu strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi lub wystąpieniem choroby zwierząt lub roślin, lub inwazją szkodników, lub incydem środowiskowym oraz c) narzędzie stabilizacji dochodów w postaci wkładu finansowego na rzecz funduszy wspólnego inwestowania, zapewniające rekompensatę dla rolników za poważny spadek dochodów. Należy zauważyć, że prawodawca unijny nie określa bezpośrednio kształtu umów, czy zasad ich zawierania, pozostawiając te kwestie państwom członkowskim. Jedynie odnosi się do zasad finansowania wymienionych instrumentów, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

Umowa ubezpieczenia jako instrument ograniczania ryzyka

Istota ubezpieczeń produkcyjnych w rolnictwie polega na repartycji ryzyka strat lub pokrycia nadzwyczajnych potrzeb na większą liczbę rolników wnoszących składki na fundusz ubezpieczeniowy. Producenci rolni stanowią grupę, która narażona jest na takie samo lub podobne zagrożenie. Umowa ubezpieczenia umożliwia im zabezpieczenie się przed ujemnymi skutkami niepomyślnych i nieprzewidzianych zdarzeń, które negatywnie oddziałują na produkcję, pod warunkiem że spełnią oni wymagane prawem przesłanki.

W szczególności, jak zauważył Michał Prutis, ubezpieczenia upraw polowych, jak i zwierząt gospodarskich należą do grupy ubezpieczeń majątkowych i znacząco oddziałują na poprawę statusu majątkowego i społecznego

¹² Art. 70 i 71 Rozporządzenia nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 roku ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego Rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16.

¹³ Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 487–548.

rolników¹⁴. Rolnik inwestując w polisę, asekuruje się na wypadek utraty dochodu.

Podkreślenia wymaga fakt, że nie każde ryzyko w działalności rolniczej może być objęte ubezpieczeniem. Wynika to ze złożoności procesu produkcji oraz faktu, że na uzyskane plody mogą mieć wpływ inne czynniki, takie jak: ukształtowanie terenu, bonitacja gleb, nasłonecznienie, sposób chowu, działanie lub zaniechanie rolnika itp. Do zdarzeń należących do tej grupy należą: szkodniki, choroby roślin, opóźnienie zbiorów, wadliwe zabiegi agrotechniczne (zachwaszczenie pola, wadliwe użycie środków ochrony roślin lub wadliwy materiał siewny i inne), szkody spowodowane przez zwierzęta, złe utrzymanie zwierząt (brak opieki weterynaryjnej, niestosowanie zasad dobrostanu zwierząt, wadliwe żywienie, stosowanie hormonów wzrostu). Zdarzenia, o których mowa, mogą także być przedmiotem innych regulacji prawnych nań oddziałujących¹⁵.

Jak zauważają K. Łyskawa i Konrad Rojewski, wystąpienie negatywnych zdarzeń skutkujących pojawieniem się straty może mieć charakter masowy¹⁶. Otóż dane zdarzenie może powodować znaczne ubytki w produkcji u wielu rolników jednocześnie. Z tego powodu mogą pojawić się trudności z oszacowaniem strat, często przy braku danych statystycznych. Tym samym wręcz niemożliwe jest zarówno ich zdefiniowanie, jak i dopasowanie stawki taryfowej.

Warto dodać, że do zdarzeń ubezpieczalnych należą te wymienione w podstawowym akcie normatywnym kształtującym zasady zawierania umów ubezpieczenia, tj. w ustawie z dnia 7 lipca 2005 roku o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich¹⁷. Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy jest to zdarzenie, które może przybrać postać: huraganu, powodzi, gradu, deszczu nawalnego, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, przymrozków wiosennych, ujemnych skutków przezimowania, suszy oraz uboju z konieczności. Ponadto szkody masowe mogą być efektem występowania tzw. ryzyka systemowego, które powodują: susza, powódź oraz ujemne skutki przezimowania. W krótkim czasie ryzyko to może generować straty dla wielu ubezpieczycieli. W tym przypadku często konieczna jest publiczna interwencja.

Ustawodawca zasadniczo rozdzielił kwestie ubezpieczalności produkcji roślinnej i zwierzęcej, odwołując się zarówno do różnych czynników nań oddziałujących, jak i roli, jakie oba typy produkcji odgrywają. Otóż produkcję roślinną można uznać za pierwotną, a zwierzęcą wtórną, która jest ściśle uzależniona od pierwszej w kwestii żywienia zwierząt. Ponadto ustawodawca wyszedł z założenia, że ubezpieczanie produkcji pierwotnej powinno być obligatoryjne, a wtórnej nie.

¹⁴ M. Prutis: *Zmiany w ubezpieczeniach gospodarczych w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, nr 3, s. 154.

¹⁵ Na przykład Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt, Dz.U. 2013, poz. 856, ze zm. i Ustawa z dnia 10 lipca 2007 roku o nawozach i nawożeniu, Dz.U. 2015, poz. 625, ze zm.

¹⁶ K. Łyskawa, K. Rojewski, op. cit., s. 53.

¹⁷ Dz.U. 2015, poz. 577.

W zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie opierającym się na ubezpieczeniach, istnieje asymetria sytuacji, co podkreślają O. Mahul i C.J. Stutley¹⁸. Mianowicie nie ma systemu ubezpieczeniowego, który sprostałby negatywnej selekcji (*adverse selection*) oraz pokusie nadużycia (*moral hazard*). Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, gdy zakład ubezpieczeniowy ma gorszą informację na temat prowadzonej przez rolnika działalności niż rolnik wykupujący polisę. Natomiast pokusa nadużycia odnosi się do sytuacji, w której istnienie umowy ubezpieczenia zmienia sposób zachowania ubezpieczonego – rolnika, począwszy od momentu gdy przestaje on ponosić pełne koszty skutków swojego postępowania. Obie sytuacje są ściśle związane z szacowaniem ryzyka i monitorowaniem zachowań rolników, co w przypadku prywatnych podmiotów może być bardzo trudne. Skutkiem tego będzie konieczność ponoszenia wysokich, nawet zaporowych kosztów transakcyjnych, które mogą uniemożliwiać rozwój rynku prywatnych ubezpieczeń. W tym przypadku wyraźnie widać rolę państwa, która polega na eliminowaniu asymetrii sytuacji. Może się ona przejawiać chociażby w prowadzeniu i udostępnianiu publicznych danych dotyczących warunków pogodowych i ich zmiennych. To na ich podstawie ubezpieczyciele w wiarygodny sposób mogą projektować umowy ubezpieczenia.

Finansowanie ubezpieczeń rolnych ze środków Unii Europejskiej

Aby zachęcić rolników do zarządzania ryzykiem na podstawie omawianych umów, prawodawca przewidział między innymi dofinansowanie składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od ponoszonych przez rolników strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, chorobami zwierząt lub roślin, inwazją szkodników lub incydem środowiskowym. Przez starty gospodarcze należy rozumieć wszelkie dodatkowe koszty ponoszone przez rolnika, które są rezultatem podjęcia przez niego środków nadzwyczajnych w celu zmniejszenia podaży na danym rynku lub znacznej utraty produkcji (art. 2 pkt g Rozporządzenia nr 1305/2013).

Warto dodać, że uprawnienie do skorzystania z omawianego wsparcia nie przysługuje wszystkim producentów rolnych. Otóż uprawnionym jest tylko rolnik aktywny zawodowo w rozumieniu art. 9 Rozporządzenia nr 1307/2013¹⁹.

¹⁸ O. Mahul, C. J. Stutley, *Government support to agricultural insurance. Challenges and options for developing countries*, Waszyngton 2010, s. 33 i n.

¹⁹ Jest to osoba fizyczna, osoba prawna lub grupa osób fizycznych i prawnych, których użytki rolne obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i którzy nie prowadzą na tych obszarach działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b). Chodzi tu o osoby dla których działalność rolnicza nie jest jedynie działalnością marginalną; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające

Zgodnie z art. 37 Rozporządzenia nr 1305/2013 wsparcia udziela się jedynie na umowy ubezpieczenia, które pokrywają straty spowodowane niekorzystnym zjawiskiem klimatycznym lub chorobą zwierząt albo roślin, lub inwazją szkodników, lub incydem środowiskowym bądź straty spowodowane przez działanie podjęte zgodnie z dyrektywą 2000/29/WE w celu zwalczenia lub powstrzymania choroby roślin lub inwazji szkodników²⁰. Przy czym straty, o których mowa, muszą przynosić 30% średniej rocznej produkcji rolnika z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat (tzw. *Olympic average*)²¹. Do obliczania rocznej produkcji dla danego rolnika mogą być stosowane współczynniki biologiczne²², równoważne współczynników utraty plonów lub współczynniki pogodowe²³. Jednak każda stosowana metoda obliczania musi pozwalać na określenie rzeczywistych strat poniesionych przez indywidualnego rolnika w danym roku. Wartości te są ustalane na poziomie gospodarstwa, lokalnym, regionalnym lub krajowym.

W przypadku chorób zwierząt omawiana rekompensata finansowa może być udzielona jedynie w odniesieniu do chorób wymienionych w wykazie chorób zwierząt ustanowionym przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt lub w załączniku do decyzji 2009/470/WE²⁴.

Aby niekorzystne zdarzenie kwalifikowało rolników do otrzymania wsparcia, musi ono być uprzednio uznane przez właściwy organ danego państwa członkowskiego. Państwo może z wyprzedzeniem ustanowić kryteria, na podstawie których uznaje się, że wystąpienie tych okoliczności zostało formalnie uznane.

Wsparcie o którym mowa jest ograniczone do wartości 65% należnej składki z tytułu ubezpieczenia i – jak podkreślono powyżej – przy szkodzie przenoszącej 30% średniej rocznej produkcji rolnika. Nie oznacza to jednak, że ubytek w produkcji do 30% nie jest stratą. Jednakże prawodawca uznaje, że mieści się ona w ramach normalnych, powszechnie występujących w działalności gospodarczej strat i powinna być pokrywana przez samego rolnika.

Warto na koniec dodać, że na państwach członkowskich ciąży zapewnienie, że nie wystąpi nadwyżka rekompensaty w wyniku połączenia tego działania oraz innych krajowych lub unijnych instrumentów wsparcia bądź prywatnych systemów ubezpieczeń. Rekompensata ma niwelować straty ekonomiczne, a nie stanowić dochód sam w sobie.

rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608.

²⁰ Dz.U. L 169 z 10.7.2000, s. 1.

²¹ G. S. Becker, *Farm Program Spending: What's Permitted under the Uruguay Round Agreements*, [w:] D. Sandrino (red.), *Farm Economic Issues*, New York 2007, s. 106.

²² Odnosi się to do ustalenia rozmiaru utraty biomasy.

²³ Przez czynniki pogodowe należy rozumieć ilość opadów i wahania temperatury.

²⁴ Dz.U. L 155 z 18.6.2009, s. 30–45.

Ubezpieczenie upraw rolnych w świetle prawa polskiego

Zasady zawierania umów ubezpieczenia upraw rolnych w Polsce kształtują zarówno przepisy Kodeksu cywilnego²⁵, jak i Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich²⁶. Kodeks cywilny określa ogólne ramy prawne umowy, natomiast ustawa jako *lex specialis* kształtuje zasady stosowania dopłat ze środków budżetu państwa do składek z tytułu ich zawarcia, a także zawierania i wykonywania umów obowiązkowego ubezpieczenia upraw od określonego ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych oraz zasady udzielania dotacji celowej na pokrycie części odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez suszę (art. 1 ustawy)²⁷. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że adresatami omawianej pomocy są producenci rolni, ale dopłaty są wypłacane zakładom ubezpieczeń. Stanowią one część należnej ubezpieczycielowi składki za ubezpieczenie.

Odpowiednio ze środków budżetu państwa są udzielane dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia: upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych, od zasiewu lub wysadzenia do ich zbioru, od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, suszę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne. Umowa ubezpieczenia może obejmować wszystkie lub wybrane przez producenta rolnego rodzaje ryzyka, które mogą prowadzić do powstania straty w plonie głównym²⁸. Ochrona zatem nie obejmuje plonów ubocznych, jak np. słomy, liści roślin okopowych.

Omawiane dopłaty ze środków budżetowych nie mogą przekraczać 65% składki. Przy czym Rada Ministrów do 30 listopada każdego roku ustala w drodze rozporządzenia wysokość składek na kolejny rok. Bierze przy tym pod uwagę powierzchnię upraw przewidzianą do objęcia ubezpieczeniem oraz założenia do ustawy budżetowej. W bieżącym roku dopłaty do 1 ha wynoszą 65%²⁹.

²⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku. Dz.U., Nr 16, poz. 93, ze zm.

²⁶ Dz.U. 2015, poz. 577.

²⁷ J. Nawracała: *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz do przepisów prawnych o funkcjonowaniu rynku ubezpieczeń*, t. I, Warszawa 2010, s. 1282.

²⁸ Za plon główny uznaje się w przypadku: 1) buraków cukrowych – korzenie buraka, 2) kukurydzy przeznaczonej na paszę – kolby i nadziemne części rośliny, 3) zbóż, rzepaku i rzepiku, kukurydzy przeznaczonej na ziarno – ziarna lub nasiona, 4) ziemniaków – bulwy, 5) warzyw gruntowych – części warzyw gruntowych przeznaczone do konsumpcji, 6) drzew i krzewów owocowych oraz truskawek – owoce lub całe nasadzenia, 7) chmielu – szyszki, 8) tytoniu – liście, 9) roślin strączkowych – nasiona.

²⁹ § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2015 roku w sprawie wysokości dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w 2016 r., Dz.U. 2015, poz. 2024.

Ustawodawca określa także górne granice stawek taryfowych, których wartość nie może przenosić przy ubezpieczeniu upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków lub buraków cukrowych 3,5% sumy ubezpieczenia upraw. W przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka, suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka. Z kolei przy ubezpieczeniu rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek lub roślin strączkowych granica ta nie może przekraczać 5% sumy ubezpieczenia. Tu również w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka (art. 5 pkt ust. 2 ustawy). Oznacza to w praktyce, że jeżeli zakład ubezpieczeń ustali stawkę w wysokości 5% sumy ubezpieczenia truskawek, przy dopłacie 65% w bieżącym roku, to rolnik faktycznie zapłaci składkę w wysokości 2,75%, a pozostałą część ubezpieczyciel otrzyma z budżetu państwa.

Warto dodać, że zakłady ubezpieczeń mogą określić stawki taryfowe ubezpieczenia wyższe niż wskazane powyżej. Wówczas dopłaty będą stosowane, jeśli stawki te nie przekroczą 6% sumy ubezpieczenia. Wskazana zależność nie wystąpi, jeżeli ich wartość przeniesie 6%. W przypadku umów ubezpieczenia warzyw gruntowych oraz drzew i krzewów owocowych dopłaty do składek będą przysługiwały w wysokości do 5% sumy ubezpieczenia. Natomiast dla innych upraw, niż te wymienione w ustawie dopłat do składek ustawodawca nie przewiduje.

Umowy ubezpieczenia roślin mogą mieć charakter obowiązkowy lub dobrowolny³⁰. W pierwszym przypadku, ingerencja państwa jest uzasadniona dużą wrażliwością rolnictwa na występujące ryzyko. Ponadto jest ona odzwierciedleniem postawy rolników w stosunku do ubezpieczenia i zarządzania ryzykiem w ogóle. Mianowicie, rolnicy nie chcą ponosić dodatkowych kosztów związanych z procesem produkcji, a wynikających z konieczności wykupienia polisy, zaniechają zawierania umów. Jednocześnie działając w niepewnym otoczeniu, liczą na pomoc państwa w przyszłości. Zatem, aby takich sytuacji uniknąć, ustawodawca wprowadził obowiązek zawierania umów. Jednak należy zauważyć, że w omawianej sytuacji, obowiązek ten istnieje tylko w przypadku wybranych ryzyk jak i przedmiotów ubezpieczenia.

Zgodnie z art. 10c. ustęp 1 ustawy, rolnik, który uzyskał płatności bezpośrednie w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, jest obowiązany zawrzeć umowę ubezpieczenia obowiązkowego upraw wskazanych przepisami ustawy, od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Obowiązek ubezpieczenia uważa się za spełniony, jeżeli od dnia 1 lipca roku następującego po roku, za który rolnik uzyskał płatności bezpośrednie, w okresie 12 miesięcy ochroną ubezpieczeniową objęte jest co najmniej 50% powierzchni upraw i to od co najmniej jednego ze wskazanych powyżej ryzyk (art. 10c. ustęp 2 ustawy).

³⁰ J. Nawracała, op. cit., s. 1307 i n.

Rolnik, spełniając ustawowy obowiązek, zawiera umowę na 12 miesięcy z wybranym zakładem ubezpieczeń, jeśli ten zawarł z ministrem właściwym do spraw rolnictwa umowę w sprawie dopłat, albo innym, jeżeli wykonuje on działalność ubezpieczeniową w zakresie wymaganego ubezpieczenia art. 10c. ustęp 3 ustawy.

Odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia upraw rozpoczyna się w przypadku ubezpieczenia tych upraw od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, suszę, grad i przymrozki wiosenne – po upływie 14 dni od dnia zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Natomiast w przypadku ujemnych skutków przezimowania rozpoczyna się od dnia zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, z tym, że powinna być ona zawarta w terminie do dnia 1 grudnia (art. 10c. ustęp 4 ustawy).

Rolnik, który nie spełnił obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia określonymi w ustawie, na podstawie art. 10 c ustęp 5 i 6 ustawy jest obowiązany wnieść opłatę za niespełnienie tego obowiązku. Jej wysokość stanowi równowartość w złotych 2 euro od 1 ha, ustalaną przy zastosowaniu kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski.

Ubezpieczenie zwierząt gospodarskich w świetle prawa polskiego

Kwestie związane z ubezpieczeniem zwierząt gospodarskich są regulowane cytowaną powyżej ustawą z 7 lipca 2005 roku o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich³¹. W ich przypadku ustawodawca nie wprowadził obligatoryjności umowy. Wydaje się to nie do końca uzasadnione, gdyż straty związane z tą produkcją mogą mieć duży rozmiar, zagrażając tym samym zachowaniu płynności finansowej prowadzonego gospodarstwa. Przykładem może być padnięcie całego stada.

Na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy ze środków budżetu państwa są udzielane dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę oraz w wyniku uboju z konieczności zarządzonego przez lekarza weterynarii. Zawierana umowa może obejmować wszystkie lub wybrane przez producenta rolnego rodzaje ryzyka. Natomiast opłaty do składek ze środków budżetowych nie mogą przekraczać 65% składki do 1 sztuki.

³¹ Dz.U. 2015, poz. 577.

Projektowane zmiany rozwiązań prawnych w odniesieniu do umowy ubezpieczenia upraw polowych i zwierząt gospodarskich w Polsce

Obecnie w Sejmie toczą się prace nad nowelizacją ustawy o ubezpieczeniu upraw i zwierząt gospodarskich³². Jej zasadniczym celem jest polepszanie systemu ubezpieczeń przez zapewnienie producentom rolnym szerszej dostępności do dotowanych ubezpieczeń upraw poprzez wprowadzenie podwyższonych stawek taryfowych.

Proponowane wielkości dopłaty osiągają co najwyżej 65% składki z tytułu ubezpieczenia upraw i tyle samo w przypadku ubezpieczenia zwierząt. Zatem 35% pokrywałby rolnik, pod warunkiem, że maksymalne stawki sumy ubezpieczenia nie byłyby wyższe. Chodzi tu o nieprzekroczenie przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowej ubezpieczenia upraw od wszystkich rodzajów ryzyka o wartości 9% sumy ubezpieczenia. Inne stawki obowiązują w odniesieniu do upraw prowadzonych na użytkach rolnych klasy V oraz VI. W ich przypadku wartość, w kolejności, nie przekracza 12 i 15% sumy ubezpieczenia upraw. Przy ubezpieczeniu zwierząt, omawiane stawki nie przekraczają 0,5% sumy ubezpieczenia.

Autorzy projektu przewidują także pewną modyfikację stawek taryfowych przez zakłady. Jeżeli przekroczą one odpowiednio: 9, 12 i 15% sumy ubezpieczenia upraw, od wszystkich rodzajów ryzyka, to dopłaty przysługują w wysokości wskazanej powyżej. Z kolei jej przekroczenie w przypadku zwierząt skutkuje brakiem dopłat.

Dopłaty nie przysługują, jeżeli określone przez zakłady stawki taryfowe ubezpieczenia od jednego rodzaju ryzyka lub łącznie od kilku wybranych rodzajów ryzyka przekroczą określone stawki taryfowe ubezpieczenia. Wprowadzenie powyższego przepisu ma na celu zwiększenie ochrony ubezpieczeniowej upraw rolnych, a tym samym zmniejszenie ryzyka produkcji.

Istotnym *novum* jest umożliwienie producentowi rolnemu zawarcia umowy ubezpieczenia obejmującej jeden rodzaj albo kilka wybranych rodzajów ryzyka z katalogu wskazanego przez ustawodawcę. Wykaz ryzyk pozostaje bez zmian w stosunku do obowiązującej ustawy. Chodzi tu o zawieranie tzw. umów pakietowych, obejmujące kilka ryzyk wskazanych przez rolnika. Z tego powodu w projekcie ustawy podwyższono obecnie obowiązujące stawki taryfowe z 3,5%, 5% oraz 6% sumy ubezpieczenia do wysokości 9%, z możliwością ich zwiększenia do 12% i 15% w przypadku upraw prowadzonych na użytkach rolnych odpowiednio klasy V i VI. Ma to na celu zachęcenie zakładów ubezpieczeń do ustalania poziomu stawek taryfowych za pakiety ryzyk na poziomie akceptowalnym przez producenta rolnego. Jednakże decyzja co do wyboru ochrony z tytułu jednego czy wielu ryzyk jest pozostawiona rolnikowi.

³² Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o opłacie skarbowej, druk nr 469, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12281402> [dostęp: 14.08.2016].

Na koniec należy zaznaczyć, że proponowane zmiany mają na celu nie tylko większą ochronę producenta, ale docelowo także zmniejszenie wydatków z budżetu państwa na inne formy pomocy związane z wystąpieniem strat w gospodarstwach rolnych. Ponadto ubezpieczenia pakietowe pozwolą na obniżenie ceny składki w stosunku do obecnie płaconych. Rolnik, mając możliwość ubezpieczenia się przykładowo od najczęściej występującego w Polsce ryzyka w postaci suszy, dodatkowo będzie mógł rozszerzyć ochronę na inne ryzyka za znacznie niższą kwotę.

Wnioski

Zarządzanie ryzykiem w produkcji rolnej jest złożonym procesem i składa się nań wiele instrumentów. Omawiana umowa ubezpieczenia upraw i zwierząt gospodarskich jest jednym z nich, ale zaprojektowanie najskuteczniejszego systemu ubezpieczeń jest niezmiernie trudne, bowiem w jego ramach ścierają się interesy różnych podmiotów: rolników, którzy spodziewają się jak najtańszych polis i zarazem wysokich odszkodowań, ubezpieczycieli liczących na znaczne zyski z tytułu zawarcia umów i niewystąpienia szkody i państwa, którego rola polega na zachęcaniu obu stron do zawarcia umów poprzez stosowane dopłaty.

Obowiązujące przepisy ustawy wyraźnie wskazują zasady otrzymywania dopłat oraz obowiązki ubezpieczycieli i ubezpieczonych rolników. Ich grupa w stosunku do poprzedniego rozwiązania normatywnego została poszerzona o podmioty, które nie spełniają kryterium małego i średniego przedsiębiorcy³³. Prowadzi to do większego upowszechnienia umów.

Dokonując oceny implementowania przez ustawodawcę krajowego rozwiązania unijnych przewidzianych Rozporządzeniem nr 1305/2013 należy zauważyć, że ubezpieczenia są jedynym, póki co, zastosowanym w Polsce instrumentem. Wynika to między innymi z braku właściwych regulacji do uruchomienia pozostałych, tj. funduszy wzajemnych, oraz instrumentu stabilizacji cen. Ponadto w przypadku ubezpieczeń, rozwiązania prawne przyjęte w Polsce odbiegają od proponowanych na poziomie unijnym. Zasadnicza różnica wynika z zakresu zdarzeń, których skutki są pokrywane z dotowanych umów. Prawodawca unijny bowiem umożliwi wsparcie ze środków publicznych dla negatywnych skutków wystąpienia chorób roślin i zwierząt, inwazji szkodników lub incydentów środowiskowych. W polskiej regulacji zdarzenia te nie zostały uwzględnione. Zatem można stwierdzić, że wsparcie przewidziane ustawą ma węższy zakres niż projektowane i dopuszczalne przez przepisy unijne.

Pozytywnie należy ocenić proponowane rozwiązania w zakresie ubezpieczeń pakietowych. Jednak to czy ich wprowadzenie doprowadzi do upowszechnienia

³³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz.U. 2015, poz. 892.

umów ubezpieczenia zależy od podejścia rolników do kwestii zarządzania ryzykiem. Zdecydowanie będą one skuteczniejsze, jeśli zmieni się system stosowania pomocy *ad hoc*, z której rolnicy korzystają najchętniej. Pomoc ta powinna obejmować tylko te zdarzenia i ich skutki, które nie są objęte ubezpieczeniem. Wymaga to jednak wprowadzenia odpowiedniego rozwiązania legislacyjnego.

Literatura

- Becker G. S., *Farm Program Spending: What's Permitted under the Uruguay Round Agreements*, [w:] Sandrino D. (red.), *Farm Economic Issues*, Nowy Jork 2007.
- Hamulczak M., Stańko S. (red.), *Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych*, Warszawa 2008.
- Hardaker B. J., Huirne R. B. M., Anderson J. R., Lien G.: *Coping with Risk in Agriculture*, Wallingford 2004.
- Kaczała M., Łyskawa K., *Skuteczne ubezpieczenia w zarządzaniu gospodarstwem rolnym*. „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2008, nr 1/2.
- Kaczała M., Rojewski K. (red.): *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, Warszawa 2015.
- Kimura S., Anton J., Lethi C., *Managing Risk in Agriculture: A Holistic Approach*, Paris 2009.
- Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie, COM(2005)74, z dnia 09.03.2005.
- Kremer E., *Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych*, http://ksow.pl/fileadmin/user_upload/ksow.pl/PROJEKTY_2014/Konferencja_SGGW_WNE/referaty/Dr_hab._El%C5%BCbieta_Kremer_-_Ubezpieczenia_maj%C4%85tkowe_rodzinnych_gospodarstw_rolnych.doc.
- Kremer E., *Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych*, [w:] Litwiniuk P. (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Kwiecień I., *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem działalności gospodarczej*, Warszawa 2010.
- Łyskawa K., Rojewski K.: *Kategorie zagrożeń i ryzyko w działalności rolniczej – szczególnie w produkcji roślinnej*, [w:] Kaczała M. (red.), Rojewski K., *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, Warszawa 2015.
- Mahul O., Stutley C. J., *Government support to agricultural insurance. Challenges and options for developing countries*, Waszyngton 2010.
- Martinez J.: *Risikomanagement im Agrarsektor Der Völker und europarechtliche Rahmen*, [w:] Frentrup, M., Theuvsen L., Emmann C. H., *Risikomanagement in Agrarhandel und Lebensmittelindustrie*, Clenze 2012.
- Mußhoff O., Hirschauer N., *Modernes Agrarmanagement Vahlen*, t. 4, Monachium 2016.
- Nawracała J., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz do przepisów prawnych o funkcjonowaniu rynku ubezpieczeń*, t. I, Warszawa 2010.
- OECD, *Income Risk Management in Agriculture*, Paris 2000.
- OECD, *Risk Management Tools for EU Agriculture. Working Document, Agriculture Directorate-General: Economic analyses, forward studies, evaluation*, European Commission 2001.

OECD, *Risk Management Tools for EU Agriculture. Working Document, Agriculture Directorate-General: Economic analyses, forward studies, evaluation*, European Commission 2001.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o opłacie skarbowej, druk nr 469, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12281402>.

Prutis M., *Zmiany w ubezpieczeniach gospodarczych w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, nr 3.

Szekely C., Palinkas P., *Agricultural risk management in the European Union and USA*, „Studies in Agricultural Economics” 2009, nr 109.

Uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o opłacie skarbowej, druk nr 469, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12281402>.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z zarządzaniem ryzykiem w produkcji rolnej na przykładzie ubezpieczeń rolnych. Chodzi tu o ubezpieczenia, których przedmiotem są wskazane przez ustawodawcę uprawy oraz zwierzęta gospodarskie. Autor zmierza do określenia prawnego kształtu ubezpieczeń rolnych w Polsce oraz podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie czy pełnią one powierzona im rolę. Opracowanie prowadzi do stwierdzenia, że na tle propozycji unijnych ubezpieczenia są obecnie jedynym, instrumentem implementowanym w Polsce. Odgrywają one doniosłą rolę w wyrównywaniu strat w majątku rolnika, które doznał na skutek wystąpienia negatywnego zdarzenia. Rozważania kończy przedstawienie propozycji zmiany regulacji krajowej wraz z jej oceną.

Słowa kluczowe:

zarządzanie ryzykiem, ubezpieczenie upraw rolnych, ubezpieczenie zwierząt gospodarskich, Wspólna Polityka Rolna

Abstract

The article discusses the issues connected with the risk management in the agricultural production with regard to the agricultural insurances. Particularly it concerns crop and animal ones. The author aims to indicate the legal framework of agricultural insurances in Poland. Besides it aims at attempt to answer the question if they act as risk management tools. It aims to conclude, that nowadays the insurances are the only implemented instruments in Poland. Although UE offers more. They play a huge role in the losses equalization in farmer's wealth, which occurred due to the adverse events appearance. The reflection ends with the evaluation of the new legislative proposals.

Key words:

risk management, crop insurance, farm animal insurance, Common Agricultural Policy

Dr inż. Izabela Kurtyka-Marcak

Wydział Przyrodniczo-Technologiczny
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Determinanty rozwoju turystyki wiejskiej na Dolnym Śląsku

Wstęp

Proces przechodzenia od funkcji rolniczych do funkcji rolniczo-turystycznych na obszarach wiejskich był szczególnie widoczny od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Rozwój tych funkcji miał przede wszystkim uwarunkowania ekonomiczne i wynikał ze zmniejszonej opłacalności działalności rolnej, zwłaszcza w przypadku mniejszych gospodarstw¹. Rolnictwo stało się coraz mniej dochodową formą działalności. Ważne okazało się odpowiednie zagospodarowanie siły roboczej, mogące przyczynić się do aktywizacji obszarów wiejskich². Trudna sytuacja ekonomiczna szczególnie tradycyjnych gospodarstw rolnych zmusiła ich właścicieli do podejmowania działań przedsiębiorczych. Jednym z przejawów przedsiębiorczych zachowań rolników było świadczenie usług turystycznych. Do rozkwitu tego typu działalności przyczyniła się sytuacja rynkowa, jak również możliwości, które stworzyła Ustawa o podejmowaniu działalności gospodarczej z 1989 roku.

Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, charakteryzujących się dużymi zasobami ludzkimi i wysokim poziomem bezrobocia, stwarza możliwości aktywizacji mieszkańców, ale przede wszystkim jest czynnikiem pobudzającym lokalną koniunkturę gospodarczą, wyzwajającym inicjatywy lokalnych społeczności – przyczyniając się do poprawy materialnych warunków bytu rodzin wiejskich, poprawy atrakcyjności turystycznej regionu, rozwoju tożsamości społeczności wiejskiej i zachowania dziedzictwa kulturowego oraz przyrodniczego³. Turystyka wiejska wpisuje się więc w ważny proces dywersyfikacji.

¹ *Program rozwoju turystyki na obszarach wiejskich w Polsce*, Warszawa 2015, s. 33

² E. Pałka, *Kierunki rozwoju pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich w Polsce*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2010, z. 1, Kraków 2010, s. 163–174.

³ A. Kieleśnińska, *Wybrane aspekty synergii agroturystyki i rozwoju lokalnego*. „Zeszyty nauko-

Zarówno turystyka wiejska, jak i agroturystyka nie była zjawiskiem nowym. Od lat istniały regiony, w których popularne było przyjmowanie gości z miasta w gospodarstwach rolnych⁴. Początkowo o rozwoju funkcji turystycznej decydowały głównie walory naturalne. Z czasem jednak lista czynników, które determinują rozwój tego typu działalności i ich ranking zmieniają się pod wpływem trendów, sytuacji ekonomicznej, demograficznej, politycznej i prawnej. Istotnym elementem wpływającym na rangę tych czynników jest miejsce, w którym prowadzone są usługi turystyczne.

W niniejszym opracowaniu w pierwszej części dokonano przeglądu czynników kształtujących rozwój funkcji turystycznych na obszarach wiejskich w skali ogólnopolskiej i ogólnoeuropejskiej na podstawie wybranej literatury (badań innych autorów i ekspertyz). Druga część zawiera wyniki badań przeprowadzonych wśród właścicieli obiektów świadczących usługi turystyczne na obszarach wiejskich Dolnego Śląska. Badania miały na celu wskazanie determinant rozwoju turystyki wiejskiej w województwie dolnośląskim. Pierwotne materiały źródłowe zostały zebrane metodą ankietową.

Czynniki rozwoju turystyki wiejskiej w Polsce – przegląd literatury

W literaturze przedmiotu czynniki mające wpływ na rozwój agroturystyki są rozpatrywane według różnych kryteriów.

Rozwój funkcji turystycznej, według M. Durydiwki⁵ – rozumianej jako różnego rodzaju aktywności społeczno-gospodarcze realizowane na danym obszarze i skierowane na obsługę ruchu turystycznego stanowi implikację wielu różnorodnych czynników. M. Villarino Perez, E. de Una Alvarez i G. Canoves Valiente⁶ przyjmują, że głównymi czynnikami rozwoju funkcji turystycznej są istniejące na danym terenie zasoby naturalne, gospodarcze i ludzkie, a także – a może przede wszystkim – przedstawiciele lokalnych środowisk i instytucji, którzy mają bezpośredni lub pośredni wpływ na aktywizację społeczności lokalnych oraz opracowanie produktu turystycznego, który zainteresowałby turystów i zapewnił ich napływ do danej miejscowości, czy regionu.

we Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie z. 68, 2014, s. 45

⁴ M. Kłodziński: *Turystyka wiejska w procesie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*. „Woda-środowisko-obszary wiejskie” 2005, t. 5 z. 1 (13), IMUZ, s. 9–22.

⁵ M. Durydiwka, *Czynniki rozwoju funkcji turystycznej na obszarach wiejskich w Polsce*, [w:] *Współczesne uwarunkowania i problemy rozwoju turystyki*, red. R. Pawlusiński, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków 2013 s. 254–256

⁶ Villarino Perez M., de Una Alvarez E., Canoves Valiente G., *Reflexiones sobre experiencias de diversificación del turismo rural en España* [w:] *El turismo rural*, red. J. Sancho Comins, „Serie Geografica”, 15, Universidad de Alcalá, 2009, 67–78.

Za M. Durydiwką⁷ najogólniej czynniki rozwoju funkcji turystycznej na obszarach wiejskich można podzielić na endo- i egzogeniczne. Czynniki endogeniczne (wewnętrzne) reprezentują cechy danego obszaru, istotne z punktu widzenia rozwoju turystyki (walory i zagospodarowanie turystyczne, aktywność gospodarza mieszkańców i ich postawa wobec rozwoju turystyki, promocja turystyczna oraz rozmiary ruchu turystycznego na danym terenie). Z kolei czynniki egzogeniczne (zewnętrzne) stanowią niejako wykładnię ogólnej sytuacji w zakresie rozwoju turystyki panującej w danym regionie czy kraju i zaliczyć do nich można politykę gospodarczą państwa, poziom urbanizacji i zamożności społeczeństwa, a także dostępność komunikacyjną w znaczeniu fizycznym i czasowym. Należy przy tym dodać, że dla rozwoju funkcji turystycznej na obszarach wiejskich szczególne znaczenie – oprócz polityki turystycznej – ma polityka państwa wobec obszarów wiejskich. Zatem, czynniki endogeniczne mają wymiar lokalny, zaś egzogeniczne – ponadlokalny (regionalny, krajowy, a w niektórych przypadkach nawet międzynarodowy).

Kozak w artykule *Turystyka: niewykorzystana szansa rozwojowa regionów?* wskazuje na współczesne determinanty rozwoju tworzących podstawę polskiej polityki turystycznej. Polityka ta znajduje się na etapie przejścia od starego do nowego paradygmatu. Według autora artykułu, wiązanie możliwości rozwoju turystyki głównie lub wyłącznie z zasobami przyrodniczymi to mit. Zarówno zmiany zaszele w turystyce, jak i analiza ruchu turystycznego nie pozostawiają wątpliwości, że czynniki przyrodnicze odgrywają coraz mniejszą rolę jako atraktor (czynnik przyciągający turystów), a jeśli już, to w odniesieniu do rekreacji i pewnych niszowych form turystyki aktywnej. Bez infrastruktury turystycznej (szerzej: usług) nie ma turystyki (co najwyżej pionierska). Mitem, który polityka turystyczna dzieli z polityką rozwoju w ogóle, jest przekonanie, że turyści nie przyjeżdżają z powodu niedostatku infrastruktury komunikacyjnej, złej jakości dróg czy braku lotniska. Przecież nikt nie podróżuje dokądś tylko dlatego, że jest tam lotnisko lub droga. Jest rzeczą oczywistą, że to nie infrastruktura techniczna, ogólna, lecz atrakcja, interesująca usługa trafiająca w gusta turystów, mobilizuje ich do podróży. Wreszcie szczególnie ważny mit dotyczy rzeczywistego (nie zaś tylko deklaratywnego) doceniania roli produktu w promocji turystyki. Współczesny turysta nie tylko szuka interesujących usług, ale chciałby też, by były one sieciowe, powiązane, dające gwarancję wyboru między atrakcjami zróżnicowanymi, ciekawymi, pobudzającymi intelekt i emocje, pozwalającymi spędzić miło czas bez względu na pogodę. Jak dotąd, poza metropoliami, trudno o przykłady. W gruncie rzeczy z tym mitem wiążą się też inne zjawiska, np. w marketingu, gdy zamiast promować istniejące produkty, promujemy tylko nazwę miejsca. Promocja miejsca pozbawionego dobrze przygotowanych usług, o nierozwiniętej infrastrukturze turystycznej, mija się z celem i zdrowym rozsądkiem. Podob-

⁷ Durydiwka, *Czynniki rozwoju...*, op. cit. s. 257.

nie jak promocja siebie u siebie, zamiast w ośrodkach generujących potencjalnych gości.⁸

W rozprawie doktorskiej J. Zawadka⁹ na podstawie analizy literatury przedmiotu, rozmów z 81 właścicielami gospodarstw agroturystycznych usytuowanych w woj. lubelskim oraz doświadczeniom i obserwacjom, dokonanych podczas badań terenowych wskazał czynniki rozwoju turystyki na obszarach wiejskich Lubelszczyzny. Wg Zawadki jedną z najistotniejszych determinant rozwoju agroturystyki jest jej miejsce w dokumentach planistycznych, a w szczególności w strategii rozwoju gminy. Duże znaczenie spośród uwarunkowań o charakterze ekonomicznym miał rodzaj prowadzonej przez kwaterydawców działalności gospodarczej. Istotne znaczenie miały również źródła utrzymania ludności. Wśród determinant o charakterze społecznym duże znaczenie miały pozytywne postawy społeczności lokalnych wobec rozwoju turystyki, a także osiągnięte przez mieszkańców korzyści ekonomiczne i pozaekonomiczne. Ważnym uwarunkowaniem był poziom wykształcenia osób prowadzących działalność agroturystyczną. Za bardzo istotny dla działalności agroturystycznej uznano także czynnik instytucjonalny, a głównie przynależność gmin do lokalnych organizacji turystycznych. Atrakcyjność turystyczna badanych jednostek terytorialnych miała istotny wpływ na poziom rozwoju agroturystyki w każdej z nich. Nie był to jednak czynnik kluczowy¹⁰.

Polska posiada potencjał do rozwijania turystyki wiejskiej i agroturystyki w oparciu o walory naturalne, jak również duże regionalne zróżnicowanie atrakcji turystycznych i kulturowych. Walory turystyczne nie we wszystkich regionach są w jednakowym stopniu skumulowane. Według Drzewieckiego¹¹ 1368 polskich gmin, o łącznej powierzchni 200,6 tys. km² (66% ogólnej powierzchni kraju), posiada warunki sprzyjające rozwojowi turystyki wiejskiej.

Kłodziński¹² uważa, że możliwości rozwoju turystyki wiejskiej są w Polsce bardzo zróżnicowane, jednak zbyt wiele gmin upatruje w niej panaceum na dotychczasowe trudności. Z badań Heffnera i Rosnera¹³ wynika, że gmin w których brak warunków do rozwoju turystyki lub mających duże ograniczenia i niewielkie możliwości w tym zakresie, jest w Polsce 1 833, natomiast gmin mających dobre lub bardzo dobre możliwości – 325. Taki podział nie jest, oczywiście, ostateczny, wykluczający np. daną społeczność lokalną z czerpania korzyści

⁸ M. W. Kozak, *Turystyka: niewykorzystana szansa rozwojowa regionów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 4(42), s. 54–57.

⁹ J. Zawadka, *Ekonomiczno-społeczne determinanty rozwoju agroturystyki na Lubelszczyźnie. (na przykładzie wybranych gmin wiejskich)*. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2014, s. 155.

¹⁰ J. Zawadka, op. cit. s. 172–173

¹¹ M. Drzewiecki, *Agroturystyka w Polsce – stan obecny i tendencje rozwojowe*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju turystyki wiejskiej związanej z obszarami wiejskimi*, red. B. Sawicki, J. Bergier, Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2005, s. 46–51.

¹² M. Kłodziński, *Turystyka...*, op. cit., s. 13.

¹³ K. Heffner, A. Rosner, *Czynniki specyficzne wywierające wpływ na potencjał rozwojowy obszarów wiejskich*, [w:] *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, red. A. Rosner, Warszawa: IRWiR PAN 2002, s. 133–151.

płynących z przyjmowania turystów. O sukcesach poszczególnych miejscowości czy gmin w tej branży decydują bowiem ludzie, ich determinacja, wykształcenie, pomysłowość, gościnność itd. Należy również pamiętać, że czynnikiem wpływającym na rozwój funkcji turystycznej może być sztucznie stworzona i wykreowana atrakcja turystyczna.

Województwo dolnośląskie jest jednym z kilku polskich regionów odznaczających się największą atrakcyjnością turystyczną i posiadających wyraźny wizerunek na mapie turystycznej Polski. Kojarzone jest przede wszystkim z Wrocławiem, uzdrowiskami oraz górkim wypoczynkiem w Sudetach, stąd też na jego terenie rozwija się przede wszystkim turystyka miejska i kulturowa, biznesowa, aktywna i uzdrowiskowa. Niemniej jednak turystyka na obszarach wiejskich jest w nim uznawana za jeden z produktów priorytetowych jeżeli chodzi o jej potencjał¹⁴ ¹⁵. Dolny Śląsk posiada bogatą przeszłość historyczną i różnorodność przyrodniczą. Bliskość granicy z Czechami i Niemcami sprawia, że wśród odwiedzających są turyści zagraniczni. Obszary wiejskie charakteryzują się naturalnością i różnorodnością krajobrazu związanego często z rozdrobnioną strukturą agrarną oraz zasobami dziedzictwa kulturowego, szczególnie w tym regionie dość zróżnicowanego. Dlatego też Dolny Śląsk zalicza się do obszarów, charakteryzujących się przyrostem gospodarstw agroturystycznych a czynnikami, które w głównej mierze determinują ten przyrost są walory naturalne. W 1993 roku było zaledwie 23 gospodarstwa agroturystyczne a w roku 2000 liczba ich wzrosła dziesięciokrotnie (260). Według informacji z Dolnośląskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu na terenie Dolnego Śląska funkcjonuje obecnie ponad 630 obiektów turystyki wiejskiej i agroturystyki. Średnio jedno gospodarstwo dysponuje 4 pokojami i 13–14 miejscami noclegowymi, co w efekcie daje około 8000 miejsc noclegowych. Jest to ważna pozycja w całej bazie turystycznej województwa dolnośląskiego¹⁶.

Według danych GUS z 2015 r. w tym regionie funkcjonuje 67 kwater agroturystycznych i 127 pokoi gościnnych. Pod tym względem Dolny Śląsk plasuje się kolejno na 5 i 4 miejscu na tle innych województw. Dane te są bardzo zaniżone. Już w 2007 r. na tym obszarze Instytut Turystyki odnotował 592 kwatery agroturystyczne i 789 pokoi gościnnych¹⁷. Udział kwater agroturystycznych całorocznych na Dolnym Śląsku na tle innych województw był najwyższy i wynosił

¹⁴ Ekspertyza w zakresie potencjału produktów turystyki wiejskiej w Polsce i ich konkurencyjności na regionalnym, krajowym i zagranicznym rynku usług turystycznych, Polska Agencja Rozwoju Turystyki S.A., Warszawa 2012, s. 17

¹⁵ Priorytetyzacja w zakresie potencjału produktów markowych opiera się na „Marketingowej strategii Polski w sektorze turystyki na lata 2012–2020, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2011, s. 46.

¹⁶ A. Kowalczyk-Misek, *Analiza stanu i możliwości rozwoju agroturystyki na Dolnym Śląsku*, Dolnośląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu, Wrocław 2013.

¹⁷ A. Jagusiewicz, H. Lgienieś, *Zasoby bazy noclegowej indywidualnego zakwaterowania w Polsce w 2007 roku – zestawienia tabelaryczne*, Instytut Turystyki. Warszawa 2007.

95%. Na jeden obiekt przypadało średnio 14 miejsc noclegowych, przy czym 11 miejsc w kwaterach agroturystycznych i 16 w pokojach gościnnych¹⁸.

Około 80% obiektów turystyki wiejskiej położonych jest w Sudetach, pozostałe w Parku Krajobrazowym „Doliny Baryczy”, Borach Dolnośląskich i w okolicach aglomeracji wrocławskiej. Ekspertyza w zakresie potencjału produktów turystyki wiejskiej w Polsce¹⁹ wskazuje jednoznacznie, iż w województwie dolnośląskim potencjał turystyki wiejskiej oparty jest przede wszystkim o walory przyrodnicze. Turystyka wiejska pełni rolę uzupełniającą / wspomagającą jako zaplecze dla innych form turystyki, przede wszystkim aktywnej i rekreacyjno-wypoczynkowej. Wg tej ekspertyzy do obszarów problemowych rozwoju turystyki wiejskiej należą przede wszystkim: promocja i marketing oraz wsparcie instytucjonalne.

Cel i metody

Celem opracowania było wskazanie determinant rozwoju turystyki wiejskiej w województwie dolnośląskim. W celu uzyskania materiałów pierwotnych w roku 2015 przeprowadzono badania ankietowe w 20 obiektach turystyki wiejskiej i agroturystyki²⁰. Do przeprowadzenia badań gospodarstwa zostały wybrane w sposób celowy. Podstawowym kryterium było usytuowanie na terenie Dolnego Śląska oraz świadczenie usług turystycznych w gospodarstwach indywidualnych i innych obiektach na terenach wiejskich. W opracowaniu wykorzystano również informacje z badań przeprowadzonych w 2012 r. dotyczących szans i barier rozwoju turystyki wiejskiej w województwie dolnośląskim²¹. Przedmiotem badań były obiekty turystyki i ich właściciele.

Wyniki badań

Do przeprowadzenia badań zostały wybrane celowo 2 regiony atrakcyjne turystycznie: Ziemia Kłodzka oraz Dolina Baryczy. Ziemia Kłodzka pokrywa się administracyjnie z powiatem kłodzkim i jest regionem o największej liczbie kwater turystycznych (197)²². Na terenie Doliny Baryczy funkcjonuje ok. 27 obiektów

¹⁸ I. Kurtyka, *Baza turystyczna indywidualnego zakwaterowania na Dolnym Śląsku na tle Polski*, „Roczniki Naukowe” 2009. SERiA, T. XI, z 4, s. 177–181.

¹⁹ Ekspertyza w zakresie potencjału produktów turystyki wiejskiej w Polsce i ich konkurencyjności na regionalnym, krajowym i zagranicznym rynku usług turystycznych, Polska Agencja Rozwoju Turystyki S.A., Warszawa 2012, s. 38.

²⁰ Badania zostały przeprowadzone w ramach pracy magisterskiej studentki Agnieszki Wybraniec pt. „Szanse i bariery rozwoju turystyki wiejskiej na Dolnym Śląsku” pod moim promotorstwem.

²¹ I. Kurtyka-Marcak, I. Kropsz-Wydra, *Szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości w zakresie świadczenia usług turystycznych na obszarach wiejskich Dolnego Śląska*, „Roczniki Naukowe” 2014, SERiA Wrocław, T. XVI, z. 4, s. 165–170.

²² A. Kowalczyk-Misek, *Analiza...*, op. cit. s. 12.

tów agroturystycznych. W niniejszych badaniach każdy region reprezentowany był przez 10 obiektów.

Dla porównania przedstawiono również wyniki badań przeprowadzonych w 2012 r. w 34 obiektach z tych samych regionów (23 obiekty z Ziemi Kłodzkiej i 11 obiektów z Doliny Baryczy)²³

W analizowanej populacji prowadzeniem turystyki wiejskiej zajmowały się przede wszystkim osoby w wieku powyżej 46 lat legitymujące się wyższym wykształceniem (Tabela 1).

Tabela 1. Struktura wiekowa i poziom wykształcenia respondentów

Przedział wiekowy	2012 r.	2015 r.
	%	
20–35	15	5
36–45	15	15
46–55	50	40
Powyżej 56	21	40
Poziom wykształcenia		
Podstawowe	0	0
Średnie	6	40
Zawodowe	44	5
Wyższe	50	55

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Wybraniec²⁴, i I. Kurtyka-Marcak²⁵

Wykształcenie jest istotną stymulantą rozwoju turystyki. Według Kłodzińskiego²⁶ o sukcesach poszczególnych miejscowości czy gmin w tej branży decydują bowiem ludzie, ich determinacja, wykształcenie, pomysłowość i gościnność. Przykłady wielu krajów wskazują, że wykorzystanie walorów turystycznych wymaga nie tylko kapitału, ale przede wszystkim pomysłów i wiedzy, jak je zrealizować.

Przynależność kwaterodawców do lokalnych stowarzyszeń agroturystycznych przynosi wiele korzyści. Miedzy innymi stowarzyszenie jest miejscem, gdzie powstają nowe pomysły, rozwiązania, miejscem wymiany i zdobywania wiedzy w ramach szkoleń z zakresu prawa, marketingu, finansów, zarządzania i psychologii itp. Większość ankietowanych respondentów zadeklarowała przynależność do stowarzyszenia agroturystycznego (88% w 2012 r. i 80% w 2015 r.) i chętnie bierze udział w spotkaniach.

²³ I. Kurtyka-Marcak, I. Kropsz-Wydra, *Szanse...*, op. cit.

²⁴ A. Wybraniec, *Szanse i bariery rozwoju turystyki wiejskiej na Dolnym Śląsku*. Praca magisterska, promotor Izabela Kurtyka-Marcak, Wrocław 2016.

²⁵ I. Kurtyka-Marcak, I. Kropsz-Wydra, *Szanse...*, op. cit.

²⁶ M. Kłodziński, *Turystyka*, op. cit. s. 13.

W badaniach przeprowadzonych w 2012 r. spytano kwaterodawców o pochodzenie (tabela 2). Ponad 80% stanowili mieszkańcy napływowi, którzy przybyli głównie z większych miast. Niestety takich informacji nie pozyskano w toku badań w 2015 r. Wg M. Kozaka²⁷ to właśnie imigranci z miast rozumiejący oczekiwania tzw. mieszczuchów odnoszą większe sukcesy w tej dziedzinie, ponieważ mają często dużo większe doświadczenie w podróżach i więcej środków finansowych.

Tabela 2. Pochodzenie respondentów

Wyszczególnienie	2012 r.
	%
Rdzenni mieszkańcy	18
Napływowi mieszkańcy	82
– z dużego miasta	50
– ze wsi/małego miasteczka	32

Źródło: Opracowanie własne

W większości przypadków głównym źródłem dochodu właścicieli obiektów był etat oraz renta lub emerytura. Świadczenie usług turystyki wiejskiej jest przede wszystkim formą dodatkowego dochodu. W badanych obiektach w 2012 r. rolnictwem zajmowało się tylko 56% respondentów a w 2015 r. 60%. Dla ankietowanych w 2015 r. rolnictwo stanowiło główne źródło utrzymania tylko dla 10% populacji. Działalność gospodarczą prowadziło kolejno 5 (2012 r.) i 1 respondent (2015 r.). W Polsce w latach 2002–2011 zmniejszył się odsetek mieszkańców wsi utrzymujących się z pracy na własny rachunek w rolnictwie z 10,2% do 7,0%. Wielozawodowość i łączenie wielu źródeł dochodów mają na obszarach wiejskich swoje tradycje i dotyczą wszystkich grup społeczno-ekonomicznych. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z następujących zmian strukturalnych:

- starzenie się rolników i brak następców w gospodarstwach rolnych;
- odpływ młodych ludzi ze wsi poszukujących swojej szansy na lepsze życie w mieście;
- brak możliwości osiągnięcia dochodu parytetowego w rolnictwie wynikający z niewielkich dochodów uzyskiwanych w małych obszarowo gospodarstwach rolnych²⁸.

Z badań Zawadki²⁹ wynika, że istnieje ujemna korelacja między rozwo-

²⁷ M.W. Kozak, *Barriers to agritourism development*. Referat wygłoszony podczas w konferencji Active Countryside Tourism na Leeds Metropolitan University 23–25 stycznia 2013 r. <https://sites.google.com/site/activecountrysidetourism/conference-papers>) 22.06.2016 r.

²⁸ *Program rozwoju...*, op. cit. s. 39.

²⁹ J. Zawadka, op. cit. s. 159.

jem agroturystyki w gminie a odsetkiem miejscowej ludności utrzymującej się głównie z rolnictwa. Powiązanie to może wynikać z faktu, iż osoby, dla których głównym źródłem utrzymania jest działalność rolnicza, wykazują się zbyt małą kreatywnością i przedsiębiorczością aby rozpoczynać działalność pozarolniczą, w tym agroturystyczną. Innym powodem może być natomiast to, że praca w gospodarstwie rolnym jest na tyle absorbująca i czasochłonna, że uniemożliwia ich właścicielom rozpoczęcia innej działalności. Zależność dodatnią stwierdzono natomiast w przypadku ludności, dla której własnym głównym źródłem utrzymania była emerytura i renta. Osoby te, najczęściej zaawansowane wiekowo, posiadając znaczne rezerwy wolnego czasu mogły pożytkować go na rozwój działalności agroturystycznej.

Tabela 3. Powierzchnia gospodarstwa

Wyszczególnienie	2012 r.	2015
	%	
Do 1 ha	24	25
1–5 ha	32	40
5–15 ha	26	20
Powyżej 15 ha	18	15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Wybraniec, I. Kurtyka-Marcak

Większość respondentów posiadała małe gospodarstwa do 5 ha UR (tabela 3). Tak mała skala produkcji rolniczej, przy dodatkowo trudnych warunkach do jej prowadzenia (szczególnie na terenie Ziemi Kłodzkiej, gdzie występują gleby niskiej jakości, niesprzyjający klimat, krótki okres wegetacji oraz wzniesienia terenu) nie zapewni dochodu na odpowiednim poziomie.

Głównym motywem podjęcia działalności turystycznej było usytuowanie w atrakcyjnym regionie oraz wizja poprawy materialnych warunków bytu rodzin poprzez uzyskanie dodatkowego dochodu. Wielu respondentów zdeterminowała również chęć wykorzystania wolnych zasobów mieszkaniowych i ludzkich. Propozycja doradcy rolniczego zmotywowała kolejno co 4 i co 5 kwaterodawcę (tabela 4).

Mimo, iż możliwości skorzystania z dofinansowania z funduszy UE nie były główną zachętą do podjęcia działalności turystycznej to jednak większość analizowanych obiektów w 2015 r. (70%) rozpoczęło świadczenie usług turystycznych po wejściu Polski do struktur UE, licząc na korzyści z tego płynące. Jednak wielu z nich napotkało na „ścianę”. Wydłużone procedury w pozyskiwaniu środków, brak fachowej porady, niechęć i nieuprzejmość pracowników ARiMR oraz nieumiejętność pisania wniosków, to tylko niektóre z czynników, które zniechęciły kwaterodawców po sięgnięciu po środki z UE.

Tabela 4. Motywy podjęcia działalności turystycznej wg respondentów

Wyszczególnienie	2012 r.	2015 r.
	%	
Położenie w atrakcyjnym turystycznie regionie	71	90
Dodatkowy dochód	65	85
Posiadanie wolnych pomieszczeń	44	65
Możliwość realizacji własnych zainteresowań	50	30
Propozycja doradcy rolniczego	26	20
Przykład sąsiadów i znajomych	9	15
Propozycje władz gminy	3	10
Tradycje rodzinne	3	10
Skorzystanie z funduszy UE	9	5
Brak stałego zatrudnienia	6	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Wybraniec, I. Kurtyka-Marcak.

Istotną determinantą rozwoju jakiejkolwiek działalności są środki finansowe. W badanych regionach Dolnego Śląska gospodarze korzystali z różnych możliwości. Prawie wszyscy respondenci zaangażowali własne środki, które pokryły większość potrzeb. Około 40% w 2012 r. i 30% w 2015 r. ankietowanych korzystało dodatkowo z kredytów, zaciąganych na niewielkie kwoty. Z funduszy unijnych i pożyczek skorzystali tylko kwaterodawcy z Ziemi Kłodzkiej (tabela 5).

Tabela 5. Źródła środków finansowych wykorzystywanych na rozpoczęcie działalności

Wyszczególnienie	2012 r.	2015 r.
	%	
Środki własne	88	95
Kredyty	41	30
Pożyczki	26	5
Fundusze unijne	15	15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Wybraniec, I. Kurtyka-Marcak.

Według Kozaka podstawą współczesnej gospodarki turystycznej nie są jedynie zasoby ale przede wszystkim produkty. Przyrodnicze i kulturowe zasoby danego obszaru są niewątpliwie czynnikiem sprzyjającym, ułatwiającym promocję, obniżającym koszty rozwoju turystyki, ale ani koniecznym, ani wystarczającym. Ma tu na myśli substytucję zasobów wykreowanymi produktami turystycznymi³⁰.

³⁰ M.W. Kozak, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Wyd. Nauk. SCHOLAR, Warszawa 2009 s. 283.

Analizując ofertę gospodarstw skupię się jedynie na wynikach badań z 2015 r. Przeciętne gospodarstwo miało do zaoferowania wczasowiczom od 3 do 5 pokoi. Na jeden obiekt przypadało średnio 13 miejsc noclegowych. Goście mieli do dyspozycji przede wszystkim pokoje gościnne z dostępem do łazienki. Tylko dwa gospodarstwa oferowały pokoje gościnne z łazienką. Ta ostatnia forma zakwaterowania jest najbardziej pożądana przez turystów, jednak w istniejących już budynkach mieszkalnych, często zaawansowanych wiekowo, nie można dokonać zmian rozkładu pomieszczeń ze względów technicznych, bądź też koszty remontu przekraczają możliwości finansowe kwaterodawców. Około 55% respondentów proponuje turystom wyżywienie. Mimo, iż według kwaterodawców usługa ta generuje zadowalający poziom dochodów, to wielu z nich albo nie ma czasu na przygotowanie posiłków (praca na etat) lub zaniechało świadczenia usług gastronomicznych, ponieważ nie może spełnić wygórowanych (jak na tak małą skalę działalności) przepisów higieniczno-sanitarnych wprowadzonych po 2004 r.³¹. Co prawda w przypadku świadczenia usług turystycznych w gospodarstwach rolnych, w oparciu o budynki mieszkalne i znajdujące się w nich kuchnie, rozporządzenie pozwala na stosowanie uproszczonych wymagań higieniczno-sanitarnych, jednak wielu kwaterodawców aby nie mieć konfliktu z prawem rezygnuje z tej usługi. Stanowi to więc czynnik desymulujący rozwój turystyki na obszarach wiejskich, ponieważ często świeże, z pewnego źródła, zdrowe wiejskie jedzenie jest magnesem przyciągającym turystów, którzy pamiętają te smaki z lat młodości.

W zakresie wyżywienia turystów oraz oferty gospodarstw agroturystycznych czy szerzej turystyki wiejskiej istotne znaczenie ma także możliwość sprzedaży produktów rolnych, zarówno przetworzonych, jak i nie przetworzonych. Na początku 2016 r. weszły w życie nowe przepisy, które dadzą możliwość prowadzenia działalności polegającej na przetwarzaniu (w sposób inny niż przemysłowy) i sprzedaży produktów rolnych pochodzących z własnej uprawy lub hodowli. Daje to możliwości dodatkowego dochodu dla rodzin rolniczych. Do produktów tego rodzaju będą zaliczane m.in. pieczywa, wędliny, dżemy, kompoty, sery, a także mąka wytworzona ze zboża pochodzącego z własnej uprawy. Jako sposób opodatkowania będzie można zastosować ryczałt w wysokości 2% uzyskanych przychodów. Przychody te będą uznawane za przychody z tzw. innych źródeł. Oznacza to, że dla celów podatku dochodowego od osób fizycznych, przychody ze sprzedaży takich produktów nie będą zaliczane do przychodów z działalności gospodarczej³².

Nowoczesny produkt agroturystyczny powinien możliwie wszechstronnie zaspokajać potrzeby potencjalnych turystów. Dotyczą one nie tylko zapewnienia noclegu i wyżywienia, ale także pakietu usług rekreacyjnych, który intensyfikuje konkurencyjność produktu agroturystycznego. Kwaterodawcy oferowali turystom szereg atrakcji i udogodnień, m. in.: dostęp do Internetu (85%), wy-

³¹ Przepisy rozporządzenia UE 852/2004 oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia z 2006 r.

³² *Program...*, op. cit. s. 62–63.

pożyczanie sprzętu turystycznego (75%), plac zabaw dla dzieci (70%), altana ze stołem i ławkami (85%), organizacja wycieczek krajoznawczych (65%), imprez integracyjnych (55%), biesiad (65%), wędkowanie (35%), uczestnictwo w pracach polowych (30%). Gospodarze serwowali również własne produkty: owoce i warzywa (55%), jaja (35%), chleb (25%), miód (15%), wędliny (10%).

Kwaterodawcy oferujący usługi turystyczne korzystali z różnych sposobów dotarcia do potencjalnych klientów. Zdecydowana większość ankietowanych reklamowało swoje gospodarstwo na 3 lub 4 sposoby. Obecnie najczęściej używaną i najsukuteczniejszą formą jest Internet. Jednak niewiele gospodarstw posiadało własną stronę internetową, przeważnie ankietowani umieszczali swoje oferty na stronach należących do stowarzyszeń agroturystycznych, gmin lub internetowych baz ofert turystycznych (tabela 6).

Tabela 6. Formy promocji stosowane w badanych obiektach

Wyszczególnienie	2012 r.	2015 r.
	%	
Internet	97	100
Ulotki	68	55
Katalogi	76	50
Udział w targach i giełdach	53	50
Tablice informacyjne	26	35
Ogłoszenia prasowe	32	20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Wybraniec, I. Kurtyka-Marcak.

Kwaterodawcy posługiwali się również tradycyjnymi narzędziami marketingowymi: ulotki informacyjne, katalogi, eventy promocyjne. W niewielkim stopniu były wykorzystywane narzędzia promocyjne, powszechnie stosowane w innych sektorach – zaś oparte na nowoczesnych technologiach tj.: portale społecznościowe, internetowy marketing bezpośredni, aplikacje na urządzenia mobilne, blogi internetowe.

Potwierdzają to również analizy dotyczące m.in. oceny przewagi informacyjnej produktów turystyki wiejskiej (na rynku krajowym), w których wypada ona najgorzej spośród wszystkich analizowanych przewag potwierdzając, że kluczowym problemem tego rynku jest mało efektywny marketing i informacja. Turystyka wiejska na tle innych segmentów według tej analizy wypada bardzo źle, co według autorów ekspertyzy jest spowodowane skoncentrowaniem się na tradycyjnych formach promocji (materiały drukowane i targi)³³ oraz ograniczo-

³³ Ekspertyza dotycząca analizy i oceny trafności i skuteczności przekazu informacyjno-promocyjnego w kontekście potrzeb informacyjnych z zakresu turystyki wiejskiej, w tym agroturystyki, www.bip.minrol.gov.pl. 20.08.2013, s. 23.

nym wykorzystaniem nowoczesnych form promocji – w zasadzie tylko wykorzystaniem stron internetowych (często również o niewystarczającej jakości)³⁴.

O rozwoju tego kierunku turystyki w znacznej mierze decyduje jakość wielość dostępnych produktów turystycznych, pozwalająca uniezależnić zadowolenie z wyjazdu od kaprysów pogody i innych czynników, na które turysta nie ma wpływu. Dynamiczny rozwój turystyki na świecie, szybko rozwijający się marketing usług oraz rosnąca konkurencja wytworzyły potrzebę zmierzającą do wzrostu jakości oferowanych usług. Bierze się to zarówno z rosnącej zasobności, jak i z globalizowania się konkurencyjnego rynku turystycznego, ułatwiającego wybór i porównanie relacji cena-jakość także w ujęciu międzynarodowym. Realizacja tych działań w konsekwencji przyczynia się do satysfakcji klienta oraz wzrostu konkurencyjności usług^{35 36}.

Wyrazem poprawy jakości usług w analizowanych obiektach było wprowadzenie wielu nowych rozwiązań innowacyjnych o charakterze produktowym i usługowym. Inicjatywy te motywowane były uzyskaniem lepszej pozycji konkurencyjnej i pozyskaniem nowych klientów. Dotyczyły one przede wszystkim: podłączenia bezprzewodowego Internetu, budowy placu zabaw dla dzieci, wzbogacenia oferty usług, zakupu sprzętu sportowego, doposażenia pokoi oraz drobnych remontów. Zdecydowana większość wprowadzonych produktów, usług i atrakcji nie była czymś nowym na rynku usług agroturystycznych, lecz wynikiem naśladownictwa działań innych kwaterodawców, spełniła jednak kryterium jakie stawia się innowacjom, ponieważ zostały wprowadzone po raz pierwszy w danym gospodarstwie.

Determinantą rozwoju turystyki na obszarach wiejskich są różnego rodzaju bariery: wynikające z warunków przyrodniczo-geograficznych, społeczno-psychologiczne, bariery prawno-podatkowe, instytucjonalne, finansowe i marketingowe.

Ankietowani wskazali na szereg barier przy rozpoczynaniu i prowadzeniu działalności agroturystycznej (tabela 7).

Największy odsetek respondentów wskazało brak pomocy doradczej. Trudności finansowe zadeklarowało kolejno 38% i 45% ankietowanych. Brak środków finansowych przekłada się na problemy związane z podniesieniem jakości oferty, zwiększeniem jej różnorodności, stworzeniem skutecznej promocji. W badaniach z 2012 r. na niechęć społeczności lokalnej wskazało 35% populacji. Prawdopodobnie wiąże się to z wystąpieniem lokalnych konfliktów pomiędzy tymi, którzy uzyskują korzyści z turystyki a pozostałą częścią społeczności, która takiej możliwości nie ma lub jej nie dostrzega. Kwaterodawcy

³⁴ Ekspertyza w zakresie potencjału produktów turystyki wiejskiej w Polsce i ich konkurencyjności na regionalnym, krajowym i zagranicznym rynku usług turystycznych”, Polska Agencja Rozwoju Turystyki S.A., Warszawa 2012 . s. 58.

³⁵ *Program...*, op. cit. s. 74

³⁶ M. Kozak, *Turystyka i dziedzictwo kulturowe Polski Zachodniej*, ekspertyza sporządzona na potrzeby Założeń Strategii Rozwoju Polski Zachodniej, Warszawa 2011, s. 5.

wskazali również na barierę instytucjonalną. Co trzeci w 2012 r. oraz co czwarty ankietowany w 2015 r. nie zauważył, aby polityka gminy sprzyjała rozwojowi turystyki. Ankietowani chcieliby, aby samorządy prowadziły więcej działań o charakterze informacyjnym, zachęcających do działalności turystycznej, potrzebne są ich zdaniem większe inwestycje w infrastrukturę (drogi, oświetlenie, kanalizacja) oraz promocję. Z brakiem klientów borykało się kolejno 24% i 30 % respondentów. Przyczyną tego może być niska jakość, brak rzetelnej, łatwo dostępnej informacji o produkcie (ofercie), nieskuteczna promocja, brak łazienki w pokoju, brak pakietu różnorodnych propozycji spędzania wolnego czasu. Trudności w pozyskaniu kredytów miało jedynie 3 kwaterodawców. Nie świadczy to jednak o powszechności tej formy pozyskiwania kapitału w środowisku wiejskim. Wielu mieszkańców wsi chciałoby skorzystać z tej formy finansowania lecz jej niepopularność wynika głównie z braku umiejętności i możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych na prowadzenie/rozwijanie działalności na obszarach wiejskich, z wysokiego oprocentowania kredytów, niskiej zdolności kredytowej oraz wymaganych zabezpieczeń.

Tabela 7. Bariery świadczenia usług turystycznych wg respondentów

Wyszczególnienie	2012 r.	2015 r.
	%	
Brak pomocy doradczej	47	55
Brak środków na dokończenie inwestycji	38	45
Niesprzyjająca polityka gminy	32	25
Niechęć społeczności lokalnej	35	b.d.
Brak klientów	24	30
Brak wystarczającej informacji	b.d.	25
Trudności pozyskania kredytu	b.d.	15
Brak poważniejszych problemów	32	45

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Wybraniec, I. Kurtyka-Marcak.

W badaniu zapytano właścicieli gospodarstw o ich własną opinię na temat popytu na agroturystykę. Większość ankietowanych twierdzi, że popyt zdecydowanie się zwiększa (tabela 8). Najprawdopodobniej jest to związane z atrakcyjnością regionu Doliny Baryczy oraz Ziemi Kłodzkiej, które swoim pięknem co roku przyciąga coraz więcej turystów. Opinia na temat zmniejszającego się popytu pochodziła tylko od trzech kwaterodawców zarówno w 2012 r. jak i w 2015 r., którzy od niedawna rozpoczęli działalność i mają problem z pełnym obłożeniem miejsc noclegowych

Tabela 8. Popyt na usługi turystyczne wg respondentów

Wyszczególnienie	2012 r.	2015 r.
	Liczba wskazań	
Zwiększa się	23	15
Pozostaje niezmienny	8	2
Zmniejsza się	3	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Wybraniec, I. Kurtyka-Marcak.

W Polsce wg danych zamieszczanych od 2012 r w rocznikach statystycznych GUS dotyczących turystyki widoczny jest wzrost zarówno liczby turystów i turystów zagranicznych korzystających z kwater agroturystycznych z niewielkimi zmianami zachodzącymi między 2012 i 2013 rokiem. Wraz za tym wzrasta również sukcesywnie liczba udzielonych noclegów. Stopień wykorzystania miejsc noclegowych w tych rodzajach zakwaterowania oscyluje między 11 % a 12.6% i nie ulega dynamicznym zmianom. (tabela 9).

Tabela 9. Popyt na usługi noclegowe w kwaterach agroturystycznych i pokojach gościnnych w Polsce i na Dolnym Śląsku w latach 2012 – 2015.

Wyszczególnienie	2012 r.		2013 r.		2014 r.		2015 r.	
	Kwarty agroturystyczne	Pokoje gościnne	Kwarty agroturystyczne	Pokoje gościnne	Kwarty agroturystyczne	Pokoje gościnne	Kwarty agroturystyczne	Pokoje gościnne
Polska								
Turyści korzystający [tys.]	109,6	469,9	108,1	474,2	111,1	501,5	127,1	558,0
Turyści zagraniczni korzystający [tys.]	3,1	36,0	2,7	35,3	3,5	39,4	4,6	42,0
Noclegi udzielone [tys.]	392,2	1 627,4	370,6	1 694,3	384,8	1 807,8	452,1	1 994,2
Noclegi udzielone turystom zagranicznym [tys.]	12,7	109,4	9,9	99,7	15,1	117,2	19,9	127,7
Stopień wykorzystania miejsc noclegowych [%]	12,6	18,9	11,0	19,5	10,9	20,7	12,5	22,6

Dolny Śląsk								
Turyści korzystający [tys.]	9,5	55,8	10,8	55,4	11,6	59,5	13,2	64,8
Turyści zagraniczni korzystający [tys.]	0,4	1,8	0,2	2,1	0,3	1,8	0,6	2,0
Noclegi udzielone [tys.]	33,2	163,5	36,0	175,1	40,6	182,8	45,5	207,3
Noclegi udzielone turystom zagranicznym [tys.]	2,5	5,6	1,9	6,7	2,9	5,3	3,2	5,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Turystyka” 2012 r., 2013 r., 2014 r., 2015 r.³⁷

Na Dolnym Śląsku widoczne jest większe tempo wzrostu niż w Polsce zarówno liczby turystów jak i liczby udzielonych noclegów w kwaterach agroturystycznych.

Tabela 10. Udział turystów i udzielonych noclegów na Dolnym Śląsku w pokojach kwaterach agroturystycznych i pokojach gościnnych w ogólnej liczbie turystów i udzielonych noclegów w tego typu zakwaterowaniu w Polsce w latach 2012–2015

Dolny Śląsk	2012		2013		2014		2015	
	Kwarty agroturystyczne	Pokoje gościnne	Kwarty agroturystyczne	Pokoje gościnne	Kwarty agroturystyczne	Pokoje gościnne	Kwarty agroturystyczne	Pokoje gościnne
	[%]							
Turyści korzystający	8,6	11,9	10,0	11,7	10,4	11,9	10,4	11,6
Turyści zagraniczni korzystający	13,1	5,0	9,1	5,8	7,8	4,6	13,5	4,7
Noclegi udzielone	8,5	10,0	9,7	10,3	10,5	10,1	10,1	10,4
Noclegi udzielone turystom zagranicznym	19,7	5,1	19,3	6,7	19,3	4,5	16,2	4,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Turystyka” 2012 r., 2013 r., 2014 r., 2015 r.³⁸

³⁷ „Turystyka” 2012 r., 2013 r., 2014 r., 2015 r., „Roczniki statystyczne GUS”,

³⁸ Ibidem.

W tabeli 10 zaprezentowane są dane dotyczące udziału turystów korzystających z tego typu bazy noclegowej i udzielonych noclegów na Dolnym Śląsku w ogólnej ich liczbie w Polsce. W woj. dolnośląskim turyści korzystający z kwater agroturystycznych stanowili w 2015r 10,4% ogólnej liczby tego typu turystów w Polsce, turyści zagraniczni nieco więcej bo 13,5%. Podobna tendencja jest w udzielonym noclegach. Noclegi udzielone turystom zagranicznym stanowią 16,2% a noclegi udzielone turystom 10,1%. Niestety w przypadku udziału noclegów udzielonych turystom zagranicznym w 2015 r. widzimy tendencję spadkową w porównaniu z latami 2012–2014. Udział turystów zagranicznych i noclegów im udzielanych w pokojach gościnnych na przestrzeni omawianych lat ma tendencję spadkową i jest często o ponad połowę niższy niż w kwaterach agroturystycznych. Można sugerować tu dwie przyczyny. Być może w innych regionach w Polsce turyści zagraniczni częściej korzystają z pokoi gościnnych lub na Dolnym Śląsku coraz częściej wybierają kwatery agroturystyczne.

W roku 2012 dziewiętnastu na dwudziestu czterech badanych kwaterydawców przyjęło turystów zagranicznych, w 2015 r. trzynastu na dwudziestu kwaterydawców. W tabeli 11 respondenci wskazali na bariery przyjmowania turystów zagranicznych. Niestety ponad połowa z nich nie posługuje się żadnym językiem obcym a ponad 30 % nie posiada zróżnicowanej i pełnej oferty aby zaspokoić potrzeby cudzoziemców. Brak zainteresowania ze strony biur podróży według nich ogranicza kontakt z zagranicą i możliwość pozyskania turystów z innych państw. W 2015 r. co trzeci ankietowany jako barierę wskazał zbyt niski standard kwatery. Przygraniczne położenie Dolnego Śląska oraz obecność Polski w strukturach UE stwarza bardzo duże szanse na zainteresowanie turystów zagranicznych. Jednak tego typu segment odbiorców oczekuje m. in.: wysokiej jakości produktu, dobrych warunków noclegowych, smacznego i zdrowego jedzenia. Brak tych elementów w ofercie dyskryminuje taki obiekt w oczach turysty z zagranicy, który płaci często wyższą cenę za usługi ale również wymaga.

Tabela 11. Bariery w przyjmowaniu turystów zagranicznych wg respondentów

Wyszczególnienie	2012 r.	2015 r.
	%	
Brak znajomości języków obcych	56	65
Brak pełnej oferty	38	35
Brak pokoi z łazienką	b.d./ n.d.	15
Brak zainteresowania biur podróży	32	45
Zbyt niski standard	b.d./n.d	30
Brak odpowiedniej infrastruktury	21	b.d./ n.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Wybraniec, I. Kurtyka-Marcak

Liczne walory turystyczne analizowanych regionów oraz sukcesy agrokwaterodawców zachęcają innych do podejmowania tego typu działalności. Respondentów zapytano o ocenę możliwości pozyskania klientów przez nową kwaterę turystyczną. Większość z nich uważa, iż nie przekroczona została bariera popytu, więc nowo powstały obiekt nie będzie miał problemów ze znalezieniem chętnych do skorzystania z usług turystycznych (tabela 12). Około ¼ w 2015 r. i 12% w 2012 r. badanych nie było już tak entuzjastycznych. Co trzeci ankietowany widzi dużą szansę na popyt w profesjonalnej reklamie usług turystycznych.

Tabela 12. Ocena możliwości pozyskania klientów przez nowy obiekt świadczący usługi turystyczne

Wyszczególnienie	2012 r.	2015 r.
	%	
Nowe gospodarstwo nie powinno mieć problemów z pozyskaniem klientów	59	45
Nowe gospodarstwo będzie miało problemy z pozyskaniem klientów	12	25
Nowe gospodarstwo będzie musiało zadbać o dobrą reklamę, by zdobyć klientów	29	30

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Wybraniec, I. Kurtyka-Marcak.

Większość ankietowanych zetknęło się w swojej działalności z jednostkami samorządu. Współpraca z samorządami ograniczała się najczęściej do korzystania z promocji tworzonej przez starostwo lub gminę, głównie obecność oferty na stronie samorządu oraz w folderach i mapach dystrybuowanych przez gminę. Charakterystyczna jest jednak opinia, że oprócz promocji działania gmin nie są widoczne a samorządy nie szkodzą, ani nie pomagają w prowadzeniu działalności gospodarczej. Zastrzeżenia do władz odnoszą się najczęściej do stanu infrastruktury turystycznej. Kwaterodawcy wspominają o zaniedbaniu szlaków turystycznych, zarówno pieszych jak i rowerowych, o braku dobrego oznakowania i o fatalnym stanie dróg gminnych. Widoczna jest także znacznie mniejsza aktywność władz w realizowaniu koniecznych inwestycji.

Współpracę z Ośrodkami Doradztwa Rolniczego deklaruje mniej niż połowa ankietowanych. Większość pytanych nie miała uwag z nią związanych. Ankietowani korzystali przede wszystkim z: promocji (foldery reklamowe, baza kwater agroturystycznych na stronie DODR), usług informacyjnych i doradczych, szkoleń oraz możliwości zaprezentowania oferty na eventach organizowanych przez ośrodki. Ewentualne krytyczne głosy dotyczyły braku konkretnych informacji oraz niepełnej wiedzy doradców, szczególnie w kwestii pozyskiwania środków na rozwijanie działalności turystycznej.

W przeprowadzonych badaniach zapytano respondentów czy uwarunkowania prawne zachęcają bądź zniechęcają do podjęcia działalności turystycznej na obszarach wiejskich. Zdecydowana większość ankietowanych odpowiedziała, że uwarunkowania prawne są korzystne. Dotyczyło to przede wszystkim rolników, którzy wynajmowali do 5 pokoi, w budynku mieszkalnym turystom przebywającym na wypoczynku. Swoje stanowisko argumentowali przede wszystkim: zwolnieniem z podatku dochodowego od osób fizycznych a tym samym od deklarowania przychodu i dochodu z tego tytułu oraz wyłączenie usług turystycznych w gospodarstwach rolnych z obowiązku rejestrowania działalności turystycznej jako działalności gospodarczej. To ostatnie skutkuje również tym, że rolnicy płacą niski podatek od nieruchomości od pokoi gościnnych. Żaden z ankietowanych nie uważał, że uwarunkowania prawne dotyczące opodatkowania zniechęcają do podjęcia działalności turystycznej.

W odniesieniu do gospodarstw świadczących usługi turystyki wiejskiej duże praktyczne znaczenie ma możliwość zryczałtowanego opłacania podatku dochodowego przez osoby fizyczne, w zakresie, w jakim nie mogą one korzystać ze zwolnienia przedmiotowego. Dotyczy to w szczególności wynajmowania pokoi w liczbie większej niż 5, pokoi w budynkach adaptowanych lub domkach turystycznych, a także w gospodarstwach rolnych na terenie miast, nawet w przypadku gdy grunty znajdują się na terenach wiejskich³⁹. Jedyne pewne kontrowersje budziły wspomniane wcześniej przepisy higieniczno – sanitarne. Mimo, że w typowej agroturystyce są one nieco złagodzone, w przeciwieństwie do osób prowadzących działalność gospodarczą, to rolnicy czasem rezygnują ze świadczenia usług żywieniowych bojąc się sankcji ze strony nadgorliwych urzędników SANEPID-u.

Wnioski

Przedsiębiorczość pozarolnicza z zakresu turystyki wiejskiej stanowi podstawę ożywienia gospodarczego oraz odgrywa coraz większą rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym, szczególnie regionów o niskim poziomie zurbanizowania, dużym rozdrobieniu rolnictwa, trudnych warunkach do prowadzenia produkcji rolniczej i dużymi zasobami dziedzictwa kulturowego.

Uwzględniając sytuację ekonomiczną wsi oraz socjologiczną specyfikę społeczności wiejskiej należy zauważyć, iż rozwój turystyki na obszarach wiejskich w naszym społeczeństwie nie jest procesem łatwym i szybkim. Rozwój turystyki jest uwarunkowany wieloma czynnikami. Są to m.in. zasoby przyrodnicze, czynniki ekonomiczne, społeczno-demograficzne, instytucjonalno-prawne i technologiczne, czynniki związane bezpośrednio lub pośrednio z gospodarstwem.

³⁹ *Program...*, op. cit. s. 63.

Przeprowadzone badania ankietowe wskazały pewne determinanty warunkujące rozwój turystyki na obszarach wiejskich Dolnego Śląska. Biorąc pod uwagę liczebność badanej populacji można potraktować analizę jedynie jako studium przypadku, a nie upoważniającą do diagnozy stanu wszystkich obiektów turystyki wiejskiej na Dolnym Śląsku. Działalność turystyczną podejmowały głównie osoby po 46 roku życia, wykształcone, posiadające gospodarstwa do 5 ha, których głównym źródłem dochodu była praca na etat, renta lub emerytura. Rolnictwo stanowiło główne oparcie finansowe dla znikomej części populacji. Była to w dużej mierze ludność napływowa, pochodząca z dużych miast, a więc często bardziej odważna, otwarta na nowe inicjatywy, posiadająca kapitał i wiedzę na temat potrzeb turystycznych mieszkańców miast. Świadczenie usług turystycznych było zainspirowane głównie atrakcyjnym położeniem, korzyściami finansowymi i niewykorzystanymi zasobami mieszkaniowymi oraz ludzkimi. Inicjatywy kwaterodawców były finansowane przede wszystkim własnym kapitałem. Bardzo sporadycznie sięgali po fundusze UE, ważna jest więc szerszej zakrojona pomoc ze strony pracowników ODR a także większa przychylność i profesjonalizm urzędników ARiMR. Dla rozwoju turystyki wiejskiej ważne jest podnoszenie jakości usług i rozszerzanie oferty, które uwzględniają m.in.: zapewnienie odpowiedniego standardu kwater, możliwość różnorodnego zakwaterowania, zagospodarowanie turystom czasu wolnego, możliwość zakupu produktów pochodzących z gospodarstwa. Właściciele gospodarstw wprowadzili wiele nowych udogodnień do obiektów, które wg nich zwiększyły zainteresowanie turystów. Jednak zdecydowana większość produktów, usług i atrakcji nie jest czymś nowym na rynku usług agroturystycznych, lecz jest wynikiem naśladownictwa działań innych kwaterodawców. Istotną determinantą rozwoju turystyki wiejskiej jest promocja. Niestety większość kwaterodawców korzystała głównie z tradycyjnych narzędzi marketingowych (ulotki, broszury, katalogi). Nowe technologie i innowacyjne rozwiązania komunikacyjne są wykorzystywane wciąż zbyt rzadko i tylko w sposób standardowy. Dla sprawnego funkcjonowania turystyki wiejskiej bardzo ważne jest otoczenie prawne i instytucjonalne. Zwolnienie rolników z konieczności rejestrowania się w ewidencji działalności gospodarczej i płacenia podatku dochodowego przy zachowaniu pewnych warunków jest skuteczną zachętą do prowadzenia tego typu działalności. Jednak takie zwolnienie ogranicza zakres świadczonych usług i gospodarstw agroturystycznych nie pozwala skutecznie konkurować na rynku usług turystycznych a niskie ceny, sezonowość i niewielkie obłożenie obiektów nie pozwalają także na rozwój⁴⁰. Wielu ankietowanych kwaterodawców oferowało turystom produkty z własnego gospodarstwa. Od 1. 01.2016 r weszły nowe zasady sprzedaży bezpośredniej produktów przetworzonych w sposób nieprzemysłowy. Daje to przewagę wobec innych obiektów turystycznych wynikającą z pewnego źródła pochodzenia przetwarzanych w gospodarstwie produktów, pozwoli na uzy-

⁴⁰ *Program...*, op. cit. s. 104.

skanie korzyści dla klienta w postaci wysokiej jakości żywności, oraz korzyści dla gospodarstwa związanej ze zwielokrotnieniem możliwej do uzyskania ceny za produkt⁴¹.

Rozwój sektora turystycznego na obszarach wiejskich w znacznym stopniu uwarunkowany jest sprawnością funkcjonowania instytucji wiejskich, w tym głównie lokalnych władz, które mają do dyspozycji szerokie spektrum różnych form wspierania przedsiębiorczości, a samorząd gminny może odgrywać większą rolę w kreowaniu funkcji turystycznej poprzez plan zagospodarowania przestrzennego i plan rozwoju gospodarczego, współdziałanie w uzyskiwaniu unijnych środków pomocowych, tworzenie funduszy poręczeniowo-pożyczkowych, tworzenie punktów informacyjnych, organizację szkoleń, tworzenie lokalnej witryny internetowej dla potrzeb marketingu oraz promocji wszelkich walorów i możliwości rozwojowych regionu⁴². Ankietowani w kwestionariuszach wspominają o małym zaangażowaniu władz lokalnych w rozwój infrastruktury, estetyzację wsi i skuteczną promocję.

Respondenci wskazali na szereg barier wewnętrznych i zewnętrznych utrudniających zarówno rozpoczęcie jak i prowadzenie usług turystycznych. Są to m. in.: niewystarczający poziom pomocy doradczej, brak środków finansowych, co przekłada się na trudności w przystosowaniu budynku do celów turystycznych, niską jakość usług i mało skuteczną promocję. Ankietowani mieli wiele zastrzeżeń do polityki gminy na rzecz rozwoju turystyki. Nowe trendy w popycie i podaży turystycznej sprzyjają rozwojowi turystyki wiejskiej. Turystyka staje się stałym elementem struktury potrzeb współczesnego człowieka i jego rodziny. Obserwuje się wyraźne tendencje zainteresowania środowiskiem naturalnym i aktywnymi formami jego poznawania. Polska jest jednym z ważnych krajów w Europie mogących zaspokoić potrzeby związane z rozwojem turystyki „bliżej natury”. Wobec niepewności i zmian na rynku pracy oraz nowych trendów (telepraca, inny model relacji pracowniczych), ludzie pracują więcej, szukają więc miejsc, w których mogliby uciec od stresu. Czynnikiem stymulującym rozwój turystyki wiejskiej jest coraz większa świadomość związana z ochroną środowiska. Skutkuje to zwiększonym popytem na miejsca, w których rozwój jest zrównoważony, w których przyroda i lokalni mieszkańcy odgrywają szczególną rolę w zapewnieniu gościnności. Dowodem na to jest zwiększający się popyt na usługi turystyczne na terenach wiejskich na co wskazali ankietowani kwaterodawcy i potwierdziły dane statystyczne.

⁴¹ *Program...*, op. cit. s. 105.

⁴² A. Kożuch, *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 17 i dalsze.

Literatura

- Drzewiecki M., *Agroturystyka w Polsce – stan obecny i tendencje rozwojowe*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju turystyki wiejskiej związanej z obszarami wiejskimi*, red. B. Sawicki, J. Bergier, Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2005.
- Durydiwka M.: Czynniki rozwoju funkcji turystycznej na obszarach wiejskich w Polsce. [w:] *Współczesne uwarunkowania i problemy rozwoju turystyki*, red. R. Pawlusiński, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków 2013.
- Durydiwka M., *Czynniki rozwoju funkcji turystycznej na obszarach wiejskich w Polsce*, [w:] *Współczesne uwarunkowania i problemy rozwoju turystyki*, red. R. Pawlusiński, Kraków 2013.
- Ekspertyza dotycząca analizy i oceny trafności i skuteczności przekazu informacyjno-promocyjnego w kontekście potrzeb informacyjnych z zakresu turystyki wiejskiej, w tym agroturystyki*, www.bip.minrol.gov.pl. 20.08.2013.
- Heffner K., Rosner A., *Czynniki specyficzne wywierające wpływ na potencjał rozwojowy obszarów wiejskich*, [w:] *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, red. A. Rosner, Warszawa 2002.
- Jagusiewicz A., Lgienis H., *Zasoby bazy noclegowej indywidualnego zakwaterowania w Polsce w 2007 roku – zestawienia tabelaryczne*, Warszawa 2007.
- Kielesińska A., *Wybrane aspekty synergii agroturystyki i rozwoju lokalnego*, „Zeszyty naukowe Politechniki Śląskiej” 2014, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 68.
- Kłodziński M., *Turystyka wiejska w procesie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Woda–środowisko–obszary wiejskie” 2005 , t. 5 z. 1 (13).
- Kowalczyk-Misek A., *Analiza stanu i możliwości rozwoju agroturystyki na Dolnym Śląsku*, Dolnośląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Kozak M. W., *Barriers to agritourism development*, Referat wygłoszony podczas w konferencji Active Countryside Tourism na Leeds Metropolitan University 23–25 stycznia 2013 r. (<https://sites.google.com/site/activecountrysidetourism/conference-papers>) 22.06.2016 r.
- Kozak M. W., *Turystyka i dziedzictwo kulturowe Polski Zachodniej*, Ekspertyza sporządzona na potrzeby Założeń Strategii Rozwoju Polski Zachodniej, Warszawa 2011.
- Kozak M. W., *Turystyka: niewykorzystana szansa rozwojowa regionów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 4(42).
- Kozak M.W., *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Wyd. Nauk. SCHOLAR, Warszawa 2009.
- Kożuch A., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Kurtyka I., *Baza turystyczna indywidualnego zakwaterowania na Dolnym Śląsku na tle Polski*, „Roczniki Naukowe” 2009, SERiA, T. XI, z. 4.
- Kurtyka-Marcak I., Kropsz-Wydra I., *Szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości w zakresie świadczenia usług turystycznych na obszarach wiejskich Dolnego Śląska*, „Roczniki Naukowe” 2014, SERiA ,Wrocław, T. XVI, z. 4 .
- Pałka E., *Kierunki rozwoju pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich w Polsce*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, Zeszyt 2010/1, Kraków 2010.

Program rozwoju turystyki na obszarach wiejskich w Polsce. Warszawa 2015.

„Turystyka” 2012 r., 2013 r., 2014 r., 2015 r. Roczniki statystyczne GUS

Villarino Perez M., de Una Alvarez E., Canoves Valiente G., *Reflexiones sobre experiencias de diversificación del turismo rural en España* [w:] *El turismo rural*, red. J. Sancho Comins, „Serie Geografica”, 15, Universidad de Alcalá, 2009.

Wybraniec A., *Szanse i bariery rozwoju turystyki wiejskiej na Dolnym Śląsku*. Praca magisterska, promotor Izabela Kurtyka-Marcak, Wrocław 2016.

Zawadka J., *Ekonomiczno-społeczne determinanty rozwoju agroturystyki na Lubelszczyźnie (na przykładzie wybranych gmin wiejskich)*. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2014.

Streszczenie

Turystyka to jedna z ważniejszych sfer aktywności na terenach wiejskich o dużej atrakcyjności przyrodniczej i kulturowej. Jest elementem wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Opracowanie miało na celu wskazanie obecnych determinant rozwoju turystyki wiejskiej w województwie dolnośląskim. Opierając się na badaniach przeprowadzonych w obiektach turystyki wiejskiej usytuowanych w Ziemi Kłodzkiej i Dolinie Baryczy oraz literaturze przedmiotu przedstawiono czynniki rozwoju turystyki wiejskiej.

Słowa kluczowe:

turystyka wiejska, czynniki rozwoju

Determinants of development of rural tourism in Lower Silesia

Abstract

Tourism is one of the most important spheres of activity in rural areas with high natural attractiveness and cultural. It is part of a multifunctional and sustainable rural development. Development was to identify determinants of the current development of rural tourism in Lower Silesia. Based on research conducted in the facilities of rural tourism located in the Kłodzko and Barycz Valley and the literature shows the current factors of development of rural tourism.

Keywords:

rural tourism, development factor

Dr hab. Dorota Łobos-Kotowska

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląski

Status prawny rolnika jako konsumenta

Uwagi wprowadzające

Określenie statusu prawnego rolnika ma szczególną doniosłość dla prawa rolnego i należy do podstawowych, wymagających rozstrzygnięcia zagadnień. W doktrynie prawa rolnego podkreśla się, że nie jest możliwe określenie statusu prawnego rolnika w ramach jednolitego modelu. Na potrzeby zakreślonej w tytule artykułu problematyki, zwrócić należy uwagę na co najmniej dwa aspekty, które czynią podjęty temat złożonym i wielopłaszczyznowym.

Pierwszy aspekt jest istotnie powiązany z brakiem wyodrębnienia przedsiębiorstwa rolnego w płaszczyźnie legalnej. Cechą polskiego powojennego ustawodawstwa jest powolne przechodzenie od pojęcia gospodarstwa rolnego do przedsiębiorstwa, w drodze tej ewolucji nie doszło jednak do wyodrębnienia przedsiębiorstwa rolnego, jako kategorii prawnej. Obecnie w grupie gospodarstw rolnych, znajdują się zarówno niewielkie jednostki produkcyjne, produkujące wyłącznie na własne potrzeby oraz zbywające nadwyżki na rynku, (około 1 mln gospodarstw socjalnych) jak i wielkoobszarowe gospodarstwa, prowadzące produkcję rolną na przemysłową skalę, przekraczającą 100 tys. euro rocznie (około 20 tys. gospodarstw tzw. farmerskich)¹. Status rolnika przysługuje prowadzącemu zarówno jeden, jak i drugi typ gospodarstwa rolnego.

Druga, istotna dla prowadzonych rozważań kwestia jest ściśle związana z charakterem prawnym aktywności podejmowanej w gospodarstwie rolnym. Status rolnika nie jest bowiem powiązany ściśle z wykonywaniem rolniczej działalno-

¹ A. Łączyński, *Powszechny Spis Rolny 2010. Charakterystyka gospodarstw rolnych*, Warszawa 2012 r., s. 175.

ści gospodarczej, a uwzględnić należy także dywersyfikację działalności w gospodarstwach rolnych oraz samo posiadanie gruntów rolnych, na których nie jest prowadzona działalność rolnicza. W prawie rolnym sformułowano bowiem kilka definicji gospodarstwa rolnego, nawet jednak pobieżna analiza pozwala na stwierdzenie, że nie zawsze prowadzenie działalności rolniczej jest tożsame z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. W szczególności, w ujęciu klasycznym gruntowym, gdzie do uznania jednostki wytwórczej za gospodarstwo rolne wystarcza spełnienie przesłanki kwalifikacji gruntu jako rolny i jedynie potencjalna możliwość rolniczego wykorzystania tego gruntu. Nie jest natomiast wymagane prowadzenie jakiegokolwiek produkcji rolnej na gruntach². Takie podejście nawiązuje do funkcji realizowanych przez rolnika, które nie ograniczają się tylko do funkcji produkcyjnej, ale obejmują także funkcję środowiskową i społeczną³. W ramach realizacji tych funkcji, nie zawsze prowadzi on działalność wytwórczą w rolnictwie.

Już na wstępie postawić można zatem tezę, że rolnik może w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego wykonywać wiele czynności, które są w różnym stopniu powiązane z prowadzeniem działalności rolniczej.

Celem artykułu jest określenie statusu prawnego rolnika, poprzez wskazanie czy w odniesieniu do każdej czynności prawnej rolnikowi przysługuje status prawny przedsiębiorcy czy też może korzystać z przymiotu bycia konsumentem w rozumieniu art. 22.1 k.c. Pozwoli to na ocenę zastosowanych rozwiązań prawnych w kontekście zapewnienia rolnikom równych i konkurencyjnych zasad funkcjonowania na rynku. Ocena ta zostanie dokonana przez pryzmat cech działalności rolniczej na gruncie przepisów ustawy z dnia 2.04.2007 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴. Z uwagi na złożony i niejednorodny charakter pojęcia „rolnik”, rozważania będą miały charakter wielopłaszczyznowy i przeniesione zostaną na grunt przepisów prawa prywatnego materialnego i procesowego. W szczególności przedmiotem rozważań będzie pozycja prawna rolnika na gruncie przepisów kodeksu cywilnego⁵, oraz kodeksu postępowania cywilnego⁶.

² M. Magdziarczyk, Glosa aprobująca do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/2007, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2007, nr 5–6, s. 157, A. Rzetecka-Gil, Glosa do uchwały NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. II OPS 1/2007, LEX.

³ Funkcje te są zostały wyeksponowane w ramach II Filaru Wspólnej Polityki Rolnej, a w polskiej doktrynie prawa rolnego zwrócił na nie uwagę już w 2002 r. R. Budzanowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, RPEiS 2002 r., z. 3, s. 111.

⁴ Ustawa z dnia 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm., dalej zwana u.s.d.g.

⁵ Ustawa z dnia 23.04.1964 r. *Kodeks cywilny*, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 17.11.1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

Przesłanki uznania rolnika za konsumenta

Definicję konsumenta zawiera art. 22.1 k.c., który stanowi, że konsumentem jest osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą i zawodową. Należy zatem wskazać przesłanki podmiotowe i funkcjonalne uznania rolnika za konsumenta. Konieczne będzie odniesienie się do form organizacyjnoprawnych prowadzenia gospodarstwa rolnego i zawężenie rozważań do indywidualnego gospodarstwa rolnego, określenie charakteru prawnej działalności wytwórczej w rolnictwie, w końcu zaś określenie związku czynności dokonywanych przez rolnika z działalnością gospodarczą lub zawodową.

Podmiotowy zakres pojęcia konsumenta

Przepis art. 22.1 k.c. stanowi zawężenie podmiotowe, w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, gdzie przed nowelizacją art. 384 § 3 k.c. definiował pojęcie „konsumenta” jako osoby zawierającej umowę w celu bezpośrednio niezwiązanym z działalnością gospodarczą⁷. Takie podejście nakazuje ograniczyć analizę wyłącznie do rolników, którzy prowadzą indywidualne gospodarstwo rolne. Poza zakresem definicji „konsumenta” pozostają natomiast producenci rolni wykonujący działalność w organizacyjnoprawnej formie spółek osobowych i spółek kapitałowych uregulowanych w k.s.h., które stanowią coraz częstszą formę prowadzenia gospodarstwa rolnego i odnoszą się nie tylko do wielkoobszarowych (farmerskich) gospodarstw rolnych, ale także do niewielkich gospodarstw rodzinnych.⁸ Pewne wątpliwości powstają natomiast w związku z kwalifikacją wspólników spółki cywilnej do kategorii prawnej konsumentów. Niezaprzeczalnie wspólnicy spółki cywilnej wypełniają przesłankę bycia osobą fizyczną dokonującą czynności prawnej, z zastrzeżeniem, że stroną czynności prawnej jest więcej niż jedna osoba. Kwalifikacja wspólników spółki cywilnej, jako konsumentów będzie jednak sporadyczna, z uwagi na związek czynności prawnej z działalnością gospodarczą, która jest dokonywana dla realizacji wspólnego celu gospodarczego (art. 860 k.c.).

Działalność rolnicza jako działalność gospodarcza

Status prawny działalności rolniczej był już przedmiotem licznych opracowań doktryny oraz rozstrzygnięć judykatury⁹, co usprawiedliwia nieco pobieżną

⁷ Przepisami ustawy z dnia 14.02.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. z 2003 r., nr 49, poz. 408) została dodana do kodeksu cywilnego art. 22.1 k.c. oraz uchylony art. 384 § 3 k.c.

⁸ Szerzej na temat spółek w rolnictwie D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu, Sosnowiec 2006 r.

⁹ Por. R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, RPEiS 2002 r., nr 3; R. Budzinowski, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015 r., s. 105 i n.; B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008 r.; P. Blajer, *Koncepcja*

prezentację poglądów w tym zakresie. Dla dalszych rozważań konieczne jest jednak udzielenie odpowiedzi na pytanie o tożsamość pojęcia „działalność gospodarcza” w kodeksie cywilnym i przepisach u.s.d.g. Pojęcie działalności gospodarczej nie zostało bowiem w kodeksie cywilnym zdefiniowane.

Przyjmując założenie spójności systemu prawnego, w którym w miarę możliwości pojęcia winny być używane w tym samym znaczeniu oraz koncepcję uniwersalnego charakteru definicji działalności gospodarczej z art. 2 u.s.d.g., słuszne wydaje się posłużenie definicją z tej właśnie ustawy na gruncie przepisów prawa prywatnego, w szczególności na potrzeby zdefiniowania pojęcia „przedsiębiorcy” (art. 43.1. k.c.) czy też na potrzeby zdefiniowania pojęcia „konsumenta” (22.1. k.c.)¹⁰. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym¹¹, gdzie wskazuje się, że art. 2 u.s.d.g. zawiera legalną definicję działalności gospodarczej, co oznacza, że powinna być ona traktowana jako powszechnie obowiązujące rozumienie tego pojęcia w polskim systemie prawnym. Odnotować należy także odmienny pogląd, zgodnie z którym pojęcie „działalności gospodarczej” i „przedsiębiorcy” w przepisach kodeksu cywilnego ma autonomiczne znaczenie wobec przepisów innych ustaw, w szczególności u.s.d.g. Kodeks cywilny reguluje bowiem stosunki pomiędzy podmiotami prawa działającymi na zasadzie autonomii, natomiast u.s.d.g. reguluje stosunki pomiędzy przedsiębiorcą, a organem administracji, pomijając relacje pomiędzy podmiotami. Nadto działalność gospodarcza na gruncie norm prawa prywatnego, może wykraczać poza wyróżnione w systematyce prawa publicznego kategorie oraz nie musi się wiązać z koniecznością dopełnienia określonych formalności.¹²

prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawnoporównawczym, Kraków 2009 r., s. 321–323; P. Błajer, *Definicja i status rolnika w prawie polskim i włoskim*, KPP 2007 r., z. 3; A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, PUG 1998 r., nr 7–8, s. 23; J. Bieluk, *O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*”, t. XI, s. 131 i n.; D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2005 r., s. 56 i n.;

¹⁰ Powyższy pogląd wyrazili m.in. J. Frąckowiak, *Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym*, Rejent 2003 r., nr 6, s. 31, Z. Radwański, *Podmioty prawa cywilnego w świetle zmian kodeksu cywilnego przeprowadzonych ustawą z dnia 14.02.2003 r.*, „*Prawo Spółek*” 2003 r., nr 7–8, s. 18–19, T. Mróz, E. Bieniek-Koronkiewicz, *Kontrowersje wokół pojęcia przedsiębiorca*, *Prawo Spółek*, 2003 r., nr 6, s. 45, T. Szanciło, *Przedsiębiorca w prawie polskim*, PPH 2005 r., nr 3, s. 5, J. Szwaja, *Pojęcie przedsiębiorcy, a instytucja prokury. (Przedsiębiorca jako podmiot udzielający prokury)*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, Poznań 2005 r., s. 286–287.

¹¹ Postanowienie SN z dnia 2 lutego 2009 r., V KK 330/08, Prok. i Pr.-wkł. 2009, nr 6, poz. 17.

¹² Por. T. Szanciło, *Przedsiębiorca w prawie polskim*, PPH 2005, nr 3, s. 4 i n.; A. Kidyba, *Prawo handlowe*, 2008, s. 20; W. J. Katner [w:] M. Pyziak-Szafnicka, *Komentarz*, 2009, s. 403 i n., R. Budzinowski, *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011 r., s. 213–214. B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008 r., s. 78 i n. Także judykatura wskazuje na odmienności w interpretowaniu pojęcia działalności gospodarczej na gruncie powołanych przepisów, w szczególności por. uchwała SN z dnia 22.08.2003 r., I PK 328/02, OSN 2004, nr 17, poz. 298, uchwała SN z 11 czerwca 1992 r., III CZP 64/92, OSN 1992, nr 12, poz. 225); w szerszym kontekście TK w uzasadnieniu do uchwały z dnia 8.03.1995 r. wskazał na trudności interpretacyjne tych

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań należy zatem udzielić odpowiedzi na pytanie, czy działalność wytwórcza w rolnictwie jest kategorią działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22.1 k.c. W tym zakresie konieczne jest sięgnięcie do definicji działalności gospodarczej z art. 2 u.s.d.g.

Zgodnie z powołanym przepisem, działalnością gospodarczą, jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 u.s.d.g. jest także działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie upraw oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowanie przez rolników pokoi, sprzedaż posiłków domowych i świadczenie w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów, wyrób wina przez rolników w ilości mniejszej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego¹³ i działalność rolników w zakresie sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu, z wyjątkiem przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach prowadzonych działów specjalnych produkcji rolnej oraz produktów opodatkowanych podatkiem akcyzowym¹⁴. Z mocy art. 3 u.s.d.g. do takiej działalności nie stosuje się jednak przepisów tej ustawy, nie zmienia to jednak gospodarczego charakteru takiej działalności¹⁵. Działalność wytwórcza w rolnictwie – jeśli ma zarobkowy charakter i jest ukierunkowana „na zbyt”, a nie jest wykonywana wyłącznie dla zaspokojenia własnych potrzeb, cechuje ją zorganizowanie i ciągłość – jest zarazem działalnością gospodarczą, a wykonujący ją rolnik spełnia przesłanki kwalifikowania go jako przedsiębiorcy.

Zatem, także na gruncie art. 22.1. k.c. k.c. nie ma żadnych przeszkód, aby prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie kwalifikować jako działalność gospodarczą, a rolnikowi przydać status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 43.1 k.c. Zgodnie z powołanym przepisem, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna posiadająca zdolność prawną, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Przyjmując pogląd, że działalność rolnicza spełnia wszystkie przesłanki do zaliczenia jej do kategorii działalności gospodarczej, rolnikowi może zostać przydany status prawny przedsiębiorcy. Zatem rolnik prowadzący we własnym imieniu, profesjonalną

samych pojęć użytych na gruncie przepisów należących do sfery prawa publicznego i prywatnego, W 3/94, OTK 1995, nr 1, poz. 21.

¹³ Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 12.05.2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, Dz.U. z 2014 r., poz. 1104.

¹⁴ Zgodnie z art. 20 ust. 1c ustawy z dnia 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2012 r., poz. 361 z późn. zm.

¹⁵ Zob. uchwała NSA z dnia 2.04.2007 r., II OPS 1/07, ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 62; glosa aprobująca do tej uchwały M. Magdziarczyk, ZNSA 2007, nr 5–6, s. 157; odmiennie zob. glosa do tej uchwały A. Rzeteckiej-Gil, LEX.

działalność wytwórczą w rolnictwie, który uczestniczy w obrocie gospodarczym, podejmuje powtarzalne czynności i jest podporządkowany regułom gospodarki rynkowej może być traktowany jak przedsiębiorca na gruncie przepisów k.c. W judykaturze podkreśla się nadto, że działanie bez zamiaru osiągnięcia zysku, a jedynie dla uzyskania wpływów na pokrycie prowadzonej działalności nie pozbawia automatycznie prowadzonej działalności charakteru działalności gospodarczej¹⁶. Zatem rolnik, który prowadzi działalność gospodarczą w formie gospodarstwa rolnego, jest profesjonalnym uczestnikiem obrotu gospodarczego w zakresie prowadzonej działalności wytwórczej w rolnictwie i obrotu produktami rolnymi.

W systemie polskiego prawa nie można jednak przyjąć jednego wzorca określającego w sposób uniwersalny status rolnika jako przedsiębiorcy (prowadzącego działalność gospodarczą), a zagadnienie to podlega indywidualnemu rozstrzygnięciu przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności danego przypadku, pośród których istotne są między innymi zakres prowadzonej działalności rolniczej, jej model, stopień organizacyjny, powierzchnia gospodarstwa rolnego. Do kategorii przedsiębiorców nie należą bowiem rolnicy nie uczestniczący w obrocie gospodarczym, którzy prowadzą gospodarstwo rolne zaspakajające jedynie potrzeby własnej rodziny. Zatem ustalając status prawny rolnika należy wziąć pod uwagę czy działalność rolnicza jest nastawiona na zysk i stanowi główne źródło utrzymania rolnika i jego rodziny czy też jest uboczną działalnością nastawioną wyłącznie na zaspokajanie własnych potrzeb¹⁷. Wymaganie uczestnictwa w obrocie polega bowiem na realizowaniu swojej działalności przez odpłatne ekwiwalentne świadczenia wzajemne, spełniane za pomocą wielorazowych czynności faktycznych i prawnych np. umów kontraktacji czy sprzedaży produktów rolnych¹⁸.

Koncepcja uznająca – co do zasady – rolnika za przedsiębiorcę jest zbieżna z poglądami doktryny, które uznają gospodarstwo rolne za rodzaj przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym¹⁹. Zarówno gospodarstwo rolne, jak i przedsiębiorstwo stanowi bowiem zorganizowany kompleks majątkowy posiadający wiele składników (mienię). W przypadku gospodarstwa rolnego podstawowe znaczenie mają grunty rolne, ale w skład wchodzi także inne niezbędne przedmioty materialne oraz prawa, związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Różnorodny może też być status poszczególnych składników gospodarstwa rolnego, gdyż stanowi ono w istocie wielość zespolonych praw majątkowych. O potrzebie wyróżnienia gospodarstwa rolnego decyduje natomiast szczególna funkcja. Zauważyć należy, że w drodze ewolucji regulacji gospodarstwa rolnego

¹⁶ Uchwały składu siedmiu sędziów SN z dnia 18.06.1991 r., III CZP 40/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 17, z dnia 6.12.1991 r. III CZP 117/91, OSNCP 1992, z. 5, poz. 65.

¹⁷ B. Sołtys [w:] *Ustawa o prawach konsumenta Kodeks cywilny (wyciąg)* Kaczmarek-Templin (red.) i in., Warszawa 2014 r., s. 284. 146.

¹⁸ Uchwała SN z dnia 18.06.1991 r., III CZP 40/91, OSNCP 1992.

¹⁹ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997 r., s. 28.

w Polsce nie doszło jednak do wyodrębnienia kategorii prawnej przedsiębiorstwa rolnego, choć kategoria taka funkcjonuje w sferze ekonomicznej i poddania jej odrębnemu reżimowi prawnemu²⁰. Sformułowanie definicji przedsiębiorstwa rolnego pozwoliłoby w sposób jednoznaczny na objęcie gospodarstw prowadzących towarową produkcję regulacjami profesjonalnego obrotu²¹. Nastąpiłoby także odrębne traktowanie gospodarstw socjalnych. Wyodrębnienie kategorii przedsiębiorstw rolnych byłoby pomocne także dla ustalenia statusu prawnego rolnika jako konsumenta.

Uwzględniając, wskazane wyżej ograniczenia należy zatem przyjąć, że na gruncie art. 22.1. k.c. prowadzenie przez rolnika działalności wytwórczej w rolnictwie i dokonanie czynności prawnej, która jest bezpośrednio związana z tą działalnością wyłącza go z kręgu podmiotów mogących być uznane za konsumentów.

Związek czynności prawnej z działalnością rolniczą

Przedsiębiorca, w tym także rolnik, oprócz czynności stanowiących istotę działalności rolniczej, może podejmować także czynności nie związane z prowadzeniem takiej działalności, np. zakup samochodu czy komputera z oprogramowaniem. Występuje wówczas w roli konsumenta i może korzystać z uprawnień i ochrony, które daje prawo konsumenckie.

Wskazane kryterium braku bezpośredniego związku między dokonaną przez dany podmiot czynnością prawną a jego działalnością gospodarczą lub zawodową

²⁰ Pojęcie przedsiębiorstwa rolnego przeciwstawiane jest pojęciu gospodarstwa rodzinnego, por. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, [w:] R. Budzinowski (red.) *Prawo i Administracja*, t. II, Piła 2003 r., A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, PUG, 1998 r., nr 7–8., Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej*, Białystok 2000 r., s. 11 i n.; A. Lichorowicz, *Przedsiębiorstwo handlowe a przedsiębiorstwo rolne we włoskim kodeksie cywilnym*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Szwejki, Prace z wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej*, Kraków 2004 r.; z. 88; A. Oleszko, B. Jeżyńska, P. Mikołajczyk, R. Pastuszko, *Kształtowanie współczesnego ustroju rolnego w świetle dotychczasowego ustawodawstwa*, SIA, t. IV, pod red. S. Prutisa i B. Wierzbowskiego, Białystok 2005 r., s. 77 i n.; B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008 r.; P. Czechowski, *Gospodarstwo a przedsiębiorstwo rolne*, [w:] *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji czy rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego*, Warszawa 2010 r.; A. Szymecka, *Rolnik to też przedsiębiorca – zagadnienia prawne*, [w:] K. Duczowska-Małysz, A. Szymecka (red.), *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, Warszawa 2009 r., Z. Truszkiewicz, *Prawo do gospodarstwa rolnego (do przedsiębiorstwa)*, [w:] E. Kremer i Z. Truszkiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009 r., R. Budzinowski, *W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa*, [w:] A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Księga pamiątkowa, Rozprawy z prawa prywatnego, Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012 r.

²¹ Postulat zdefiniowania przedsiębiorstwa rolnego został sformułowany w polskiej doktrynie prawa rolnego, por. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992 r., s. 139–140, R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, RPEiS 2002 r., nr 3, s. 111 i n. Bieluk, *O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2013 r., t. XI, s. 131 i n.

jest najistotniejszym i najbardziej charakterystycznym dla pojęcia konsumenta. Takie ujęcie nadaje pojęciu konsumenta cechę funkcjonalnej przeciwstawności wobec pojęcia przedsiębiorcy. To negatywne sformułowanie można oczywiście uzupełnić, wskazując w sposób pozytywny, z jaką sferą działań ludzkich powinna się wiązać czynność prawna o charakterze konsumenckim. Z reguły ma ona zmierzać do zaspokojenia potrzeb własnych, osobistych, prywatnych podmiotu, jego rodziny, domowników, także przyjaciół i znajomych, na zapewnić funkcjonowanie gospodarstwa domowego²². Takie pozytywne określenie pozwala na zobrazowanie natury transakcji konsumenckiej.

Zatem w obecnym stanie prawnym, osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą, status konsumenta przysługuje wyłącznie w odniesieniu do czynności prawnych nie pozostających w bezpośrednim związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. W stosunku do czynności mających pośredni związek z prowadzoną działalnością gospodarczą, tak jak w odniesieniu do czynności niezwiązanych w ogóle z prowadzoną działalnością gospodarczą, osoba taka ma zgodnie z art. 22.1 k.c. status konsumenta.

Brak ustawowego określenia przesłanek rozróżnienia bezpośredniego i pośredniego związku czynności prawnej z działalnością gospodarczą, powoduje iż wykładnia art. 22.1 k.c. dokonywana jest przez doktrynę i sądy orzekające. Za czynności związane bezpośrednio z prowadzeniem działalności gospodarczej należy uznać te, które pozostają w funkcjonalnym związku z tą działalnością, w szczególności podejmowane są dla realizacji zadań związanych z przedmiotem działania producenta rolnego. Próba stworzenia katalogu czynności związanych bezpośrednio z prowadzoną działalnością gospodarczą czy zawodową wydaje się skazana na niepowodzenie, zarówno w przypadku działalności gospodarczej, jak i rolniczej działalności gospodarczej.²³ W judykaturze podkreśla się, że punktem odniesienia dla oceny związku czynności prawnej z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością gospodarczą, jako bezpośredniego lub pośredniego, są konkretne okoliczności danej sprawy istniejące w dacie czynności.²⁴ Rozstrzygające znaczenie mają zatem kryteria obiektywne: rodzaju czynności prawnej i jej przedmiotu, ilości, typowego charakteru czynności ze względu na prowadzoną działalność gospodarczą, przeznaczenia nabywanego towaru lub usługi dla celu bezpośrednio lub pośrednio związanego z działalnością gospodarczą. Ale uwzględnić należy także kryteria subiektywne, takie jak wola stron czynności prawnej, jednostronny zamiar podmiotu dokonującego czynności, jeśli został ujawniony przedsiębiorcy lub był dla niego rozpoznawalny. Zastosowanie wskazanych kryteriów powinno pozwolić na rozgraniczenie ról spo-

²² Por. T. Pajor, Komentarz do art. 22.1. k.c. wersja LEX oraz wyrok SN z dnia 26.09.2007 r., IV CSK 122/07. M. Spół. 2008, nr 1, s. 48.

²³ Por. M. Olczyk, *Sprzedaż konsumencka*, Warszawa 2006 r.; T. Pajor, Komentarz do art. 22.1. k.c. wersja LEX

²⁴ Wyrok SN z dnia 3.10.2014 r., V CSK 630.13, LEX z głosem P. Bielskiego.

łecznych: przedsiębiorcy i konsumenta. W odniesieniu do gospodarstw rolnych jest to zasadniczo trudniejsze niż w odniesieniu do przedsiębiorstw. Większość gospodarstw rolnych nie prowadzi bowiem nawet uproszczonej rachunkowości, odmiennie niż przedsiębiorstwa, na które mocą przepisów ustawy o rachunkowości zostały nałożone obowiązki w tym zakresie, a ich zakres uzależniony jest od organizacyjnoprawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej. Badając księgi przedsiębiorstwa można zatem ustalić czy nabycie nastąpiło na rzecz osoby fizycznej czy przedsiębiorstwa.

Przy tak określonych przesłankach, za czynności bezpośrednio związane z działalnością gospodarczą należy uznać umowy kupna przez rolników indywidualnych, prowadzących działalność gospodarczą w formie gospodarstwa rolnego środków produkcji, tj. maszyn, urządzeń i innego wyposażenia gospodarstwa, służących prowadzonej działalności wytwórczej i wprowadzaniu do obrotu wyprodukowanych towarów oraz umowy zakupu usług służących tym celom. Zbyt daleko idący, na tle art. 22.1 k.c. jest natomiast pogląd, że osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, zawierająca poza swoją branżą umowę z profesjonalistą zawsze ma status konsumenta i z uwagi na brak koniecznej wiedzy i kompetencji, którymi dysponuje kontrahent będący profesjonalistą w określonej branży, powinna jako słabszy uczestnik obrotu korzystać ze wzmożonej ochrony prawnej. Z taką sytuacją mamy do czynienia m.in. w przypadku, gdy producent rolny zawiera umowę o roboty budowlane, która dotyczy budynków gospodarczych w gospodarstwie rolnym. Można się bowiem doszukać bezpośredniego związku takiej umowy z działalnością rolniczą²⁵.

Na tle art. 22.1 k.c. problem powstaje, jeśli czynność dotyczy rzeczy lub usługi służącej do użytku mieszanego, gdy rzecz służy do użytku osobistego i jednocześnie jest wykorzystywana do prowadzenia działalności rolniczej. W doktrynie przeważa pogląd, że jeżeli rzecz służy przede wszystkim do użytku osobistego, to związek czynności z działalnością gospodarczą jest pośredni²⁶. Podobne stanowisko zajął również Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w odniesieniu do statusu prawnego rolnika w świetle ustawy z dnia 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim²⁷: Prezes UOKiK stwierdził w nim, że jeżeli *rolnik zawrze umowę kredytu na zakup koparki w celu wykopywania nią kartofli z poletka przy domu, które to kartofle przeznaczone są na potrzeby konsumpcyjne jego i jego rodziny, będzie on mógł skorzystać z uprawnień wynikających z ustawy o kredycie konsumenckim, nie jest to umowa zawierana w związku z działalnością gospodarczą. Jeżeli dokona on zakupu koparki na kredyt w celu wykopania kartofli, tak by*

²⁵ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3.10.2014 r., V CSK 630/13, OSNC 2015, z. 7–8, s. 96.

²⁶ Tak m.in. T. Pajor, Komentarz do art. 22.1. k.c., wersja LEX. Odmiennie stanowisko zajmuje w tym względzie ETS w wyroku z dnia 20.01.2005 r. w sprawie Johann Gruber v. Bay Wa AG, C-464/01, Zbiór Orz. 2005 r., nr 1, s. I-439, w którym stwierdził, że na ochronę konsumencką można się powoływać tylko wówczas, gdy cel gospodarczy lub zawodowy umowy jest marginalny i można go pominąć przy ocenie całokształtu okoliczności.

²⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 1497 z późn.zm

*je następnie sprzedać Agencji Własności Skarbu Państwa lub na miejscowym rynku, nie będzie korzystał z dobrodziejstw ustawy, zawiera umowę w związku z działalnością gospodarczą*²⁸.

Z zaprezentowanym stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Należy bowiem wziąć pod uwagę cel ochrony konsumenta, którym jest przeciwdziałanie nierównej pozycji stron w stosunkach prawnych. Konsument jest bowiem słabszą stroną z uwagi na posiadane kompetencje, dostęp do informacji i pozycję ekonomiczną. Jeżeli uwzględnimy cel regulacji, jako podstawę wykładni to trudno jest przyjąć, że inaczej należy traktować rolnika dokonującego zakupu na potrzeby własne, a inaczej jeśli zakup jest dokonywany na potrzeby prowadzonej przez niego działalności rolniczej. Cel zakupu nie zmienia bowiem, ani jego stanu wiedzy, ani posiadanych kompetencji. Należy raczej przyjąć, że jeśli osoba fizyczna jest posiadaczem gospodarstwa rolnego, w którym nie jest prowadzona działalność wytwórcza w rolnictwie lub które ze względu na rozmiar prowadzonej produkcji rolnej nie może być uznane za przedsiębiorstwo, gdyż produkuje wyłącznie na własne potrzeby, to powinno w pełnym zakresie korzystać z ochrony konsumentckiej. Brak jest uzasadnienia dla odmiennego traktowania rolnika z uwagi na cel umowy i kwalifikowania go raz jako przedsiębiorcę, a raz jako konsumenta.

Skutki prawne statusu prawnego rolnika – sygnalizacja problematyki

Obecny stan prawny musi budzić istotne wątpliwości, w szczególności z uwagi na skutki prawne uznania rolnika za przedsiębiorcę lub konsumenta. Ocena związku czynności prawnej z prowadzoną przez rolnika działalnością gospodarczą wpływa m.in. na ustalenie okresu przedawnienia roszczeń. W przypadku ustalenia związku dochodzonego roszczenia z działalnością gospodarczą podlega ono trzyletniemu przedawnieniu. Ze statusem przedsiębiorcy łączy się także podwyższony miernik staranności wymaganej od dłużnika przy realizacji zobowiązań. Nie są to oczywiście jedyne skutki prawne uznania rolnika za przedsiębiorcę, a ich wyczerpujące omówienie pozostaje poza zakresem problematyki określonej tematem artykułu. Wskazać należy jedynie na zakaz waloryzacji świadczeń pieniężnych z art. 358¹ § 4 k.c., konieczność stosowania przepisów regulujących szczególnie tryby zawierania umów (odwołanie oferty – art. 66.2 k.c., przyjęcie oferty – 68.1 k.c. i 68.2 k.c.) czy nawet uznawania imienia i nazwiska rolnika za firmę (art. 43.4 k.c.).

Z kolei uznanie producenta rolnego w niektórych przypadkach za konsumenta otwiera mu drogę do realizowania uprawnień wynikających z ustawy z dnia

²⁸ Pismo z dnia 4.02.2003 r., Dz.Urz. UOKiK 2003 nr 1, poz. 241.

30.05.2014 r. o prawach konsumenta²⁹. Na mocy nowej ustawy konsumenci uzyskali większą ochronę swoich praw. Zwrócić należy uwagę na zagwarantowanie konsumentom otrzymywania od przedsiębiorcy, przed zawarciem umowy, wyczerpujących informacji istotnych w kontekście jej zawarcia (art. 8 i art. 12 ustawy). Wydłużony został termin na zrealizowanie prawa do odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorcy lub na odległość z 10 do 14 dni, bez podania przyczyny (art. 27 ustawy). Ustawa zwiększyła także swobodę konsumenta, co do wyboru uprawnienia, z jakiego może skorzystać w przypadku wadliwości nabytej rzeczy. Konsument ma możliwość żądania obniżenia ceny bądź odstąpienia od umowy od razu po stwierdzeniu wady, bez konieczności wystąpienia w pierwszej kolejności z żądaniem naprawy bądź wymiany rzeczy na wolną od wad (art. 560 k.c.).

Nie mniej istotne są skutki procesowe statusu prawnego rolnika. W znowelizowanej procedurze cywilnej³⁰, ustawodawca wraz z uchYLENIEM przepisów o postępowaniu w sprawach gospodarczych, zastosował większy rygorizm prawny, w szczególności w zakresie prekluzji i rozciągnął go na całe postępowanie cywilne, nie czyniąc w tym zakresie rozróżnienia na profesjonalistów (przedsiębiorców) i nieprofesjonalistów. Zrezygnował także ze szczególnej regulacji odnoszącej się do rolników³¹.

Nadal obowiązuje natomiast ustawa z 25.05.1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych³². W kompetencji wydziałów gospodarczych pozostają sprawy z udziałem rolników indywidualnych. Kognicja tych sądów rozciąga się na sprawy gospodarcze, zdefiniowane w art. 2 ust. 1 powołanej ustawy. Są to sprawy ze stosunków cywilnych między przedsiębiorcami w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej, a ponadto inne w tym przepisie wymienione. W obecnym stanie prawnym, poddanie sprawy z udziałem rolnika indywidualnego prowadzącego działalność rolniczą, jurysdykcji sądu gospodarczego zależne jest więc od przyznania rolnikowi statusu przedsiębiorcy.

Przydanie rolnikowi statusu konsumenta pozwala natomiast na dochodzenie przez niego roszczeń w zdecydowanie szybszy, tańszy i pozbawiany nadmiernego formalizmu sposób, w trybie pozasądowym. Do najważniejszych form alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów zalicza się mediację, arbitraż oraz komisje skargowe. Postępowania te są prowadzone bez udziału sądu, często bywają nieodpłatne i nie wymagają zatrudnienia profesjonalnego pełnomocnika. Kompetencje sądu, przejmując w takim przypadku niezależna osoba trzecia. Idea konsumenckiego sądownictwa polubownego stanie się zapewne zdecydowanie

²⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 827 ze zm.

³⁰ Ustawa z dnia 16.09.2011 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego i zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054.

³¹ Zgodnie z uchylonym przepisem art. 479.2 par 2 pkt 2 k.p.c. z właściwości sądów gospodarczych wyłączone były sprawy, w których przynajmniej jedną ze stron był rolnik indywidualny w zakresie prowadzonej działalności wytwórczej w rolnictwie, dotyczącej produkcji roślinnej, zwierzęcej ogrodnictwa i sadownictwa.

³² Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 127 z późn. zm.

bardziej popularna po wejściu w życie ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich.³³ Przyjęcie tej regulacji zasadniczo zwiększy faktyczną możliwość dochodzenia roszczeń przez konsumentów.

Podsumowanie

Konkludując należy stwierdzić, że rolnicy – co do zasady – mogą być zaliczeni do kategorii przedsiębiorców. Wydaje się to jednak niewystarczające. W jednej grupie łączy się bowiem rolników prowadzących gospodarstwa wielkoobszarowe, jak i drobnych rolników, stosując wobec nich te same reguły. W drodze ewolucji regulacji prawnej dotyczącej gospodarstwa rolnego nie doszło bowiem do wyodrębnienia przedsiębiorstwa rolnego. Dopuszczenie wszystkich rolników do obrotu gospodarczego, na takich samych jak inni przedsiębiorcy zasadach, stawia ich w sytuacji upośledzonej i niekonkurencyjnej.

Dodatkowo, musi budzić uzasadnione wątpliwości sytuacja, w której brak jest jednoznacznego wyróżnienia czynności bezpośrednio związanych z działalnością rolniczą. Tym bardziej jest to trudne do zaakceptowania, że stosowane przez doktrynę i judykaturę kryteria są nieostre, a często występuje mieszany użytek rzeczy i przeznaczenie ich do zarówno na cele osobiste, jak i cele związane z działalnością gospodarczą. Nie pomaga w tym także fakt, że większość gospodarstw rolnych nie prowadzi nawet uproszczonej rachunkowości.

Przedstawiony stan prawny rodzi potrzebę sformułowania postulatów o generalnym charakterze. Pierwszy z nich dotyczy potrzeby zdefiniowania w polskim systemie prawnym przedsiębiorstwa rolnego. Stworzenie kategorii przedsiębiorstwa rolnego, jako jednostki produkcyjnej, pozwoli na rozciągnięcie zasad obrotu profesjonalnego na jednostki wytwórcze prowadzące towarową produkcję rolną, celem jej zbytu na rynku. Pozwoli to pozbyć się szeregu wątpliwości odnośnie stosowania przepisów dotyczących przedsiębiorstwa do tej wyodrębnionej kategorii gospodarstwa rolnego.

Drugi istotny postulat, dotyczy określenia statusu prawnego gospodarstw nie prowadzących działalności wytwórczej w rolnictwie lub produkujących wyłącznie na własne potrzeby. Takie gospodarstwa nie byłyby profesjonalnym uczestnikami obrotu, a prowadzącym je rolnikom przysługiwałby status prawny konsumenta. Takie podejście pozwoli na objęcie ich ochroną wynikającą z pozycji

³³ Rządowy projekt ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich wpłynął do Sejmu 14.06.2016 r. Prace prowadzone są w związku z koniecznością wdrożenia do polskiego prawa unijnego pakietu legislacyjnego dotyczącego pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich (m.in. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Dz.Urz. UE z dnia 18.06.2013 r., L 165/63 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21.05.2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), Dz.Urz. UE z dnia 18.06.2013 r., L 165/1

na rynku. O zaliczeniu do kategorii konsumentów stanowić powinny elementy podmiotowe, współgrające z wykładnią celowościową przepisów regulujących sytuację prawną konsumentów, nie zaś elementy funkcjonalne, związane z przeznaczeniem nabytej rzeczy czy usługi.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest określenie statusu prawnego rolnika w polskim prawie, zarówno materialnym, jak i procesowym. W szczególności celem artykułu jest rozstrzygnięcie czy rolnik może być traktowany jako przedsiębiorca, a działalność rolnicza jest kategorią działalności gospodarczej. Mimo zasadniczo pozytywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie, dostrzec należy próby traktowania rolnika jako konsumenta, w odniesieniu do niektórych czynności, które nie są bezpośrednio związane z działalnością rolniczą.

Taki stan rzeczy rodzi istotne skutki prawne, zarówno w sferze prawa materialnego, jak i procesowego. Polegają one na odmiennym ukształtowaniu pozycji prawnej przedsiębiorcy, który jest traktowany w obrocie jak profesjonalista oraz ochronnym charakterze ustawodawstwa konsumenckiego.

Przeprowadzona w artykule analiza polskiego ustawodawstwa skłania do sformułowania postulatu zdefiniowania przedsiębiorstwa rolnego, jako kategorii gospodarstwa rolnego.

Słowa kluczowe:

rolnik, przedsiębiorca, konsument.

Legal status of a farmer as a consumer.

Summary

The subject of the article is to define the legal status of a farmer under the Polish law, both substantive and procedural. In particulars, the aim of this article is to adjudge whether a farmer can be considered as an entrepreneur, and agricultural activity is economic activity. Despite generally positive response to such question, attempts at treating a farmer as a consumer with regard to some operations which are not directly connected with agricultural activity should be noted.

This state of affairs creates significant legal consequences, both in substantive and procedural law measures. They consist on a different conformation of a legal position of an entrepreneur, who in trading is considered as a professional, as well as on consumer legislation which is of protective nature.

The analysis of the Polish legislation, carried out in this article, induces to formulate a postulate to define an agricultural establishment as a category of an agricultural holding.

Key words:

farmer, entrepreneur, consumer.

Dr hab. Jerzy Bieluk

Wydział Prawa
Uniwersytet w Białymstoku

Prowadzenie działalności rolniczej przez osoby prawne

Zagadnienia wstępne

Działalność w zakresie produkcji rolnej może być prowadzona w różnych formach prawnych: jako działalność osoby fizycznej, osoby prawnej, jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Działalność taka prowadzona jest w ramach określonej całości organizacyjnej, którą możemy określić jako rolniczą jednostkę wytwórczą (bądź jednostkę produkcyjną). W Polsce zdecydowanie dominują gospodarstwa rolne prowadzone przez rolników indywidualnych, jednak od 1989 roku rośnie liczba spółek prawa handlowego prowadzących działalność rolniczą

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie zasad prowadzenia działalności rolniczej w Polsce przez osoby, koncentrując się na spółkach kapitałowych. Pokazane zostaną przede wszystkim ograniczenia związane z prowadzeniem działalności przez osoby prawne na gruncie prawa podatkowego, prawa ubezpieczeń społecznych i związane z nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹. Analiza dokonana zostanie na tle prowadzenia działalności przez rolników indywidualnych.

¹ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 585), zmieniająca Ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2012, poz. 803, j.t., z późn. zm.) z dniem 30 kwietnia 2016 roku.

Prowadzenie działalności rolniczej przez osoby prawne

Po 1989 roku w polskim rolnictwie zaszły ogromne zmiany. Od słabego rolnictwa, z dominacją niewielkich, słabo wyposażonych gospodarstw wraz z grupą wielkich, ale nieefektywnych państwowych gospodarstw rolnych, do rolnictwa, w którym coraz większe znaczenie zdobywają duże, silne gospodarstwa, często zajmujące się wyspecjalizowaną produkcją rolną na ogromną skalę.

Obecnie około 20 000 gospodarstw w Polsce to duże jednostki wytwórcze, o produkcji przekraczającej 100 000 euro rocznie². Takie jednostki gospodarcze są efektywne, eksportują, zatrudniają ludzi, w dużej części stanowią o sile polskiego rolnictwa. Jednocześnie duża skala produkcji rodzi zupełnie inne problemy organizacyjne i inne potrzeby. Trzeba zdobyć kapitał na działalność i zapewnić bezpieczeństwo majątku prywatnego. Tego rodzaju potrzebom odpowiada prowadzenie działalności w formie spółek prawa handlowego. I są one tworzone przez rolników.

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego³, działalność rolniczą na 31 grudnia 2013 roku prowadziły 10 573 spółki, w tym 6732 spółki prawa handlowego i 2826 spółek cywilnych. Jeżeli chodzi o spółki prawa handlowego, to dominowały spółki kapitałowe. Na 6732 spółki, spółki kapitałowe stanowiły 6265 (z czego 87 to spółki akcyjne, a 6178 spółki z ograniczoną odpowiedzialnością). Spółki osobowe to tylko 467, w tym jawne – 317, komandytowe – 107, komandytowo-akcyjne – 43. Wśród spółek kapitałowych zdecydowaną większość stanowią spółki z udziałem kapitału prywatnego, z czego z udziałem kapitału polskiego – 5398, zaś zagranicznego – 1703. Jednak w stosunku do liczby istniejących podmiotów prowadzących działalność jako rolnicy indywidualni jest to liczba znikoma.

Zalety prowadzenia działalności w formie spółek kapitałowych

Zalety prowadzenia działalności rolniczej w formie spółek kapitałowych wynikają przede wszystkim z dwóch czynników, które zdecydowały o popularności tej formy działalności w przypadku pozarolniczej działalności gospodarczej. Pierwsza kwestia to ograniczenie ryzyka prowadzenia działalności poprzez wyłączenie odpowiedzialności wspólników własnym majątkiem za zobowiązania

² A. Łączyński, *Powszechny spis rolny 2010. Charakterystyka gospodarstw rolnych*, Warszawa 2012, s. 76 i n. (www.stat.gov.pl); zob. też: W. Jagła, *Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego a zmiany w KRUS. Ubezpieczenia w rolnictwie*. „Materiały i Studia” 2011, nr 42, s. 67 i n.

³ Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, www.stat.gov.pl, przytaczane dane znajdują się w tabelach na s. 86, 133, 157.

spółki. Druga to możliwość pozyskania kapitału i prowadzenia wspólnie działalności w sposób bardziej zorganizowany.

Procedury upadłościowe i naprawcze

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy Prawo upadłościowe⁴ *przepisy ustawy stosuje się do przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121 i 827 oraz 2015 r. poz. 4), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej*. Ponadto w myśl art. 6 pkt 5 ww. ustawy *nie można ogłosić upadłości osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne, które nie prowadzą innej działalności gospodarczej lub zawodowej*.

Pojęcie przedsiębiorstwa rolnego umożliwia odniesienie się do pojęcia przedsiębiorcy, a co za tym idzie uczestnictwo w regulacjach prawnych przeznaczonych dla profesjonalnego obrotu⁵. Przede wszystkim chodzi o możliwość poddania się procedurom upadłościowym oraz postępowaniu naprawczemu. W stanie prawnym obowiązującym przed 31 grudnia 2014 roku tego rodzaju rozwiązanie nie było możliwe. Rolnik mógł skorzystać wyłącznie z regulacji dotyczącej upadłości konsumenckiej (art. 491¹ i następne prawa upadłościowego), przy czym w doktrynie istniały wątpliwości, czy rolnik indywidualny w ogóle podlegał temu trybowi. W świetle przepisów obowiązujących od 31 grudnia 2014 roku wydaje się być jasne, że z upadłości konsumenckiej mogą skorzystać także osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne⁶. Z kolei w odniesieniu do osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne równocześnie z inną działalnością gospodarczą lub zawodową, z racji prowadzenia tego rodzaju działalności, może zostać ogłoszona upadłość takich osób na zasadach ogólnych właściwych dla przedsiębiorców.

⁴ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 roku Prawo upadłościowe (Dz.U. 2015, poz. 233, j.t., z późn. zm.).

⁵ Szerzej: P. Bielski, *Cele definiowania pojęcia gospodarstwa rolnego w systemie prawa – uwagi z perspektywy prawa handlowego*, „Rejent” 2005, nr 10, s. 64 i n.; też na temat różnic między przedsiębiorstwem a gospodarstwem rolnym w krajach Europy Zachodniej, A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7–8, s. 15.

⁶ Z uzasadnienia ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 roku o zmianie ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zob. druk sejmowy nr 2265: „Proponowana zmiana art. 6 pkt 5) oraz art. 4911 p.u.n. ma charakter precyzujący i nie prowadzi do zmiany obowiązującego stanu prawnego. Jej celem jest wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości co do zakresu zastosowania przepisów o upadłości konsumenckiej, w szczególności co do objęcia nimi osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne. Na tle proponowanego brzmienia art. 4911 p.u.n. nie powinno już budzić wątpliwości, że z upadłości konsumenckiej skorzystać mogą wszystkie osoby fizyczne, wobec których nie prowadzi się postępowania upadłościowego na zasadach ogólnych. Są to zatem, oprócz osób fizycznych nie prowadzących żadnej działalności gospodarczej ani zawodowej, także osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne. Doprecyzowania wymaga także kwestia zdolności upadłościowej osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne równocześnie z inną działalnością gospodarczą lub zawodową. Z racji prowadzenia tej działalności można ogłosić upadłość takich osób na zasadach ogólnych właściwych dla przedsiębiorców”.

Natomiast w przypadku spółek kapitałowych mogą one skorzystać z szeregu instrumentów wprowadzonych przez przepisy ustawy Prawo upadłościowe, jak też ustawy Prawo restrukturyzacyjne⁷. Wobec takich podmiotów może zostać ogłoszona upadłość na zasadach ogólnych. Zastosowanie znajdują również postępowania mające zapewnić możliwość restrukturyzacji zadłużenia, określone w ustawie Prawo restrukturyzacyjne, tj. postępowanie o zatwierdzenie układu, przyspieszone postępowanie układowe, postępowanie układowe i postępowanie sanacyjne. Możliwości w tym zakresie są dużo szersze, upadłość też nie ma żadnego wpływu na majątek wspólników (oprócz utraty udziałów/akcji).

Podatek rolny

Podstawowym podatkiem obciążającym rolnictwo jest podatek rolny.⁸ Przyjmuje się, że zastępuje on inne podatki, przede wszystkim dochodowe, w zakresie obciążeń finansowych rolnictwa⁹. Co do zasady można powiedzieć, iż jest to substrat podatku dochodowego w zakresie obciążeń finansowych rolnictwa¹⁰.

Obowiązek podatkowy w podatku rolnym ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, które są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Podmiotem opodatkowanym podatkiem rolnym są również posiadacze zaleźni, którzy dysponują na podstawie zawartej umowy, albo innego tytułu prawnego, a także bezumownie, gruntami wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych, stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a także posiadacze zaleźni, którzy wydzierżawiają grunty gospodarstw rolnych w całości lub części, na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹¹.

Brak jest więc zróżnicowania osób fizycznych i prawnych w zakresie obciążenia podatkiem rolnym. Sytuacja rolnika indywidualnego w tym zakresie jest taka sama jak spółki kapitałowej. Podobnie w przypadku podatku leśnego¹², nie ma różnicy między sytuacją osób fizycznych a prawnych.

⁷Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. 2015, poz. 978, j.t., z późn. zm.).

⁸Szerzej na temat podatku rolnego: L. Etel, *Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2012.

⁹Patrz: C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2008.

¹⁰Podatek rolny wprowadzony Ustawą z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (Dz.U. 2016, poz. 617, j.t., z późn. zm.).

¹¹Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 2016, poz. 277, j.t., z późn. zm.).

¹²Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2012, poz. 361 j.t., z późn. zm.); ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 2014, poz. 851, j.t., z późn. zm.).

Podatki dochodowe

Od momentu wprowadzenia podatków dochodowych do systemu podatkowego w Polsce z ich zakresu wyłączone są dochody z rolnictwa¹³. Zgodnie z ustawami o podatkach dochodowych, działalność rolnicza nie jest objęta podatkami dochodowymi. Na mocy art. 2 ust. 1 obu ustaw do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej, nie stosuje się przepisów tychże ustaw.

Obie ustawy zawierają też identyczną definicję działalności rolniczej. Jest ona określona jako działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej:

- 1) miesiąc – w przypadku roślin,
- 2) 16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi i kaczek,
- 3) 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego,
- 4) 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt – licząc od dnia nabycia¹⁴.

Różnice w opodatkowaniu

Obu ustaw nie stosuje się, jak stwierdzono powyżej, do przychodów z działalności rolniczej. Wyjątkiem jest opodatkowanie działów specjalnych produkcji rolnej. W przypadku gdy rozmiary działów specjalnych produkcji rolnej przekraczają wielkości określone w załącznikach do ustaw, działalność taka jest opodatkowana. Do rozmiarów określonych w załączniku działły specjalne traktowane są jak produkcja rolna. Natomiast przy przekroczeniu tych wielkości od razu opodatkowana jest całość przychodu.

W przypadku rolników indywidualnych mają oni wybór, czy stosować normy szacunkowe dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej, czy też stosować zasady ogólne opodatkowania. Natomiast spółki kapitałowe opodatkowane nie mają możliwości, z uwagi na prowadzenie pełnej rachunkowości, przyjęcia norm szacunkowych dochodu.

¹³ Regulacja ta jest niezmieniona od wejścia w życie obu ustaw o podatku dochodowym.

¹⁴ Art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i podobnie art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, szerzej zob.: J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013, s. 125 i n.

Wobec powyższego, w sytuacji, gdy osoba prawna prowadzi działalność z zakresu działów specjalnych produkcji rolnej o tym, czy jest to działalność rolnicza nieopodatkowana, czy też objęta opodatkowaniem, decyduje rozmiar tejże produkcji. Rozwiązanie jest więc tożsame z rozwiązaniem zawartym w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, z tym, że osoba prawna nie ma możliwości wyboru opodatkowania ryczałtowego.

Jeżeli rozmiary działów specjalnych produkcji rolnej nie przekraczają wielkości określonych w załączniku do ustawy, traktuje się je jak dochody z działalności rolniczej i zgodnie z art. 2 nie podlegają one opodatkowaniu pod warunkiem spełnienia wymagań tam określonych – między innymi dotyczących czasu przechowywania. Jeżeli przekraczają ten czas, to zgodnie z art. 2 ust. 6 opodatkowaniu podlegają dochody uzyskane w roku podatkowym z całej powierzchni upraw lub wszystkich jednostek produkcji.

Korzyści w przypadku spółek kapitałowych

Prowadzenie działalności rolniczej w formie spółki kapitałowej, pozwala jednak również na uzyskanie określonych korzyści podatkowych, które nie występują w przypadku rolników indywidualnych, osiągających dochody opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Jak było wspomniane wyżej, działalność rolnicza jest zwolniona z obu podatków dochodowych. Jednak w przypadku osób prawnych dochodzi jeszcze możliwość zwolnienia dochodów z działalności pozarolniczej pod warunkiem przeznaczenia tego dochodu na działalność rolniczą. Istotne z punktu widzenia podatnika są zwolnienia z opodatkowania.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt. 4e ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, wolne od podatku są dochody podatników z działalności pozarolniczej, w tym z działów specjalnych produkcji rolnej, w części przeznaczonych na działalność rolniczą, o której mowa w art. 2 ust. 2, jeżeli w roku poprzedzającym rok podatkowy, a w razie rozpoczęcia działalności, w pierwszym podatkowym roku tej działalności udział przychodów z działalności rolniczej, ustalonych zgodnie z art. 12–14, powiększonych o wartość zużytych do przetwórstwa rolnego i spożywczego surowców i materiałów pochodzących z własnej produkcji roślinnej i zwierzęcej, stanowił co najmniej 60% przychodów osiągniętych ze wszystkich rodzajów działalności.

Brak jest odpowiednika tego rodzaju zwolnienia w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. W związku z tym, rolnik indywidualny osiągający dochody z działalności pozarolniczej (np. tak popularne ostatnio dzierżawienie ziemi rolnej pod fermy wiatrowe), będzie miał taki dochód opodatkowany, bez względu na to, na co przeznaczy uzyskane środki finansowe. Natomiast w przypadku spółek kapitałowych, jeżeli przeznaczą one dochód z takiej działalności na działalność rolniczą (np. za zakup maszyn rolniczych) będzie on zwolniony z opodatkowania¹⁵.

¹⁵ Szerzej: J. Bieluk, D. Lobos-Kotowska, *Spółka z o.o. jako cywilnoprawna forma działalności gospodarczej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 183–184.

Podział zysku

W przypadku spółek kapitałowych wspólnicy tych spółek mogą uzyskiwać dochody na dwa sposoby. Po pierwsze, mogą uzyskiwać dywidendę – jednak zgodnie z art. 30a ust. 1 pkt 4) ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych dochody takie będą opodatkowane stawką 19%, bez względu na to, czy dochody te pochodzą wyłącznie z działalności rolniczej. W tym zakresie nie ma żadnej różnicy między rolniczą a pozarolniczą działalnością spółek. Jeżeli zaś wspólnicy są zatrudnieni w spółce, to przychody z ich działalności będą opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Nie ma żadnego uprzywilejowania osób zatrudnionych w rolnictwie. Powstaje znaczne zróżnicowanie sytuacji osób zatrudnionych w rolnictwie na podstawie umowy zlecenia lub umowy o pracę, a sytuacji rolnika indywidualnego, który w przypadku prowadzenia wyłącznie działalności rolniczej nie jest w ogóle opodatkowany podatkiem dochodowym¹⁶.

Tak więc, w zależności od więzi łączącej ich ze spółką, wspólnicy będą opodatkowani jako otrzymujący wynagrodzenie członkowie zarządu, usługodawcy, osoby zatrudnione na umowę o pracę. Wspólnicy spółki kapitałowej nie mają możliwości uzyskania dochodu ze spółki bez opodatkowania, choć rodzaj działalności może być taki sam jak rolników indywidualnych, różnicą jest jedynie forma prawna.

Ubezpieczenie społeczne

Na rolnikach prowadzących gospodarstwo rolne w formie spółek osobowych i kapitałowych ciąży również obciążenie finansowe, wynikające z przepisów o ubezpieczeniu społecznym. Zasadą jest podleganie przez rolników ubezpieczeniu społecznemu na podstawie Ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zgodnie z art. 1 tej ustawy, ubezpieczenie społeczne obejmuje rolników mających obywatelstwo polskie i pracujących z nimi domowników¹⁷. Przepisy ustawy dotyczące ubezpieczenia rolnika i świadczeń przysługujących rolnikowi stosuje się także do małżonka rolnika, chyba że małżonek nie pracuje w gospodarstwie rolnika ani w gospodarstwie bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem.

Ubezpieczenie społeczne rolników jest obciążeniem wielokrotnie niższym niż obciążenie pracodawcy z tytułu kosztów ubezpieczenia społecznego opłaca-

¹⁶ Zob.: D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, s. 130–131.

¹⁷ Art. 6 daje legalną definicję pojęć „rolnik” i „domownik”. Pod pojęciem „rolnik” należy rozumieć osobę fizyczną prowadzącą na własny rachunek działalność rolniczą jako posiadacz (samoistny lub zależny) gospodarstwa rolnego w granicach Rzeczypospolitej Polskiej, pod „domownik” osobę bliską rolnikowi, która ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie oraz stale pracuje w tym gospodarstwie i nie jest związana stosunkiem pracy

nego przez pracodawcę za pracownika. Najniższe ubezpieczenie społeczne dla pracownika, liczone od wynagrodzenia minimalnego, które w 2016 roku wynosi 1850 zł brutto, to 558,26 zł miesięcznie (przy czym część pokrywana przez pracodawcę wynosi 318,33 zł). Dla porównania składka na ubezpieczenie społeczne rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne o wielkości do 50 ha wynosi w II i III kwartale 2016 roku w przeliczeniu za jeden miesiąc 130 zł. Umowa taka podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych według ogólnych zasad.

Ubezpieczenie zdrowotne

Podobna sytuacja jest w przypadku ubezpieczenia zdrowotnego. Obciążenie rolników z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego jest znacznie niższe niż obciążenie przedsiębiorców. Rolnicy prowadzący działalność w gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 6 ha przeliczeniowych użytków rolnych nie opłacają samodzielnie składki na ubezpieczenie zdrowotne – finansowana jest ona przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego¹⁸. Wysokość składki wynosi 1 zł za każdy pełny hektar przeliczeniowy użytków rolnych w gospodarstwie rolnym, przyjęty dla celów ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników. W przypadku przedsiębiorców miesięczna składka na ubezpieczenie zdrowotne w 2016 roku wynosi 288,95 zł.

Zaznaczyć należy, że rolnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą, którzy podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników, ubezpieczeniu zdrowotnemu podlegają wyłącznie z tytułu wykonywanej działalności rolniczej i wyłącznie z tego tytułu opłacana jest składka na ubezpieczenie zdrowotne (takie osoby nie muszą opłacać składki na ubezpieczenie zdrowotne z kilku tytułów).

Z kolei rolnicy prowadzący działalność rolniczą w ramach działów specjalnych w rozumieniu przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników zobowiązani są opłacać składkę zdrowotną indywidualnie od zadeklarowanej podstawy wymiaru składki, odpowiadającej dochodowi ustalonomu dla opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, w kwocie nie niższej jednak niż kwota odpowiadająca wysokości minimalnego wynagrodzenia, bądź minimalnemu wynagrodzeniu w przypadku prowadzenia działalności niepodlegającej opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego

Od 30 kwietnia 2016 roku zupełnie zmieniły się zasady nabywania gruntów rolnych. Największe zmiany dotyczą osób prawnych, w szczególności spółek

¹⁸ Art. 2 ust. 3 pkt 1 lit. a Ustawy z dnia 13 stycznia 2012 roku o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2016 (Dz.U. 2012, poz. 123, z późn. zm.).

prawa handlowego. Zgodnie z art. 2a ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, *nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej*. Wśród szeregu wyjątków mamy (ust. 3 ustawy) nabycie nieruchomości rolnej przez osobę bliską zbywcy, jednostkę samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub działającą na jego rzecz Agencję, osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, parki narodowe, w przypadku zakupu nieruchomości rolnych na cele związane ochroną przyrody. Wyjątkami objęte jest też nabycie w wyniku dziedziczenia i zapisu windykacyjnego, nabycie na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego, jak również nabycie w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.

Nie ma wśród wyjątków spółek prawa handlowego. Spółki nie mogą więc nabywać nieruchomości rolnych, z jednym wyjątkiem. Nabycie nieruchomości rolnych przez spółkę możliwe jest wyłącznie w sytuacji określonej w art. 2a ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, tj. za zgodą Prezesa Agencji, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek zbywcy, jeżeli wykaże on, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty, o których mowa w ust. 1 i 3 (tj. przede wszystkim przez rolników indywidualnych), nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej, oraz w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

Zgoda na nabycie nieruchomości rolnej przybiera formę decyzji administracyjnej, która następnie podlega kontroli w postępowaniu odwoławczym przed organem wyższej instancji – ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, a także w postępowaniu przed sądem administracyjnym¹⁹. Przesłanki przemawiające za zasadnością wyrażenia przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych zgody na nabycie nieruchomości rolnej są wysoce nieprecyzyjne, trudne do wykazania przez zbywcę lub nabywcę nieruchomości. Brak jasnych kryteriów w tym zakresie powoduje, że zgoda na nabycie nieruchomości rolnej będzie udzielana przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych arbitralnie. Organ może kierować się własną interpretacją złożonych razem z wnioskiem dowodów potwierdzających istnienie wymaganych przesłanek udzielenia zgody na nabycie nieruchomości.

Możliwość nabycia przez spółkę nieruchomości rolnej zależy więc między innymi od wykazania, iż nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty uprzywilejowane, przy czym ustawodawca nie daje żadnej wskazówki, w jaki sposób takie wykazanie miałoby wyglądać. Kolejną szeroką przesłanką jest dawanie rękojmi należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego,

¹⁹ Szerzej zob.: K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 83; zob. też: J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Monitor Prawniczy 2016, nr 12.

jednak nie wiadomo, czy decydują o tym na przykład kwalifikacje zarządu spółki, czy zatrudnionych w niej pracowników. Zauważyć należy, iż ograniczenia te działają również w przypadku chęci powiększenia gospodarstwa rolnego. Spółka zawsze będzie musiała występować o zgodę na zakup ziemi do Prezesa ANR, gdyż nigdy nie uzyska statusu rolnika indywidualnego.

Z samym nabyciem nieruchomości rolnej wiązą się nałożone ustawą obowiązki. Pierwszym jest obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez o najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzenie tego gospodarstwa osobiście, co równa się pracy w gospodarstwie oraz podejmowaniu wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia w nim działalności rolniczej²⁰. Drugim ograniczeniem jest zakaz zbywania i oddawania w posiadanie nieruchomości innym podmiotom również przez 10 lat od nabycia. Zbycie lub oddanie w posiadanie może nastąpić wyłącznie za zgodą sądu, jeżeli konieczność dokonania takiej czynności wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy. Agencja Nieruchomości Rolnych uprawniona jest do sprawowania nadzoru nad spełnianiem obowiązków nałożonych na nabywcę²¹. Ograniczenia te dotyczą jak najbardziej spółek kapitałowych, zaś ich niespełnienie łączy się z możliwością wykupu nieruchomości rolnych przez ANR.

Prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego

Zupełnie nowe ograniczenie wprowadzone od 1 maja 2016 roku dotyczy obciążenia prawem pierwokupu udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych²². Jedynym wyjątkiem jest sprzedaż akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym, a także zbywanym na rzecz osoby bliskiej. Podkreślić należy, iż nie ma znaczenia, jaka powierzchnia nieruchomości rolnych pozostaje we własności spółki (jeśli nieruchomość ta jest większa niż 0,3 ha, gdyż o takiej powierzchni grunty wyłączone są spod stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – o czym stanowi art. 1a pkt 2 tej ustawy). Odpowiednie stosowanie ma procedura dotycząca prawa pierwokupu obowiązująca przy sprzedaży nieruchomości rolnych²³.

Trudno jest znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiej instytucji. Jej intencją jest ograniczenie w obrocie ziemią rolną, jednak faktyczny skutek to przystąpienie do spółki podmiotu zewnętrznego – Agencji Nieruchomości Rolnych działa-

²⁰ Szerzej o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego zob. P. Blajer, *Pojęcia gospodarstwa rolnego i rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 1, s. 18–20.

²¹ Art. 8a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

²² Art. 3a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

²³ Szerzej zob.: K. Maj, *Zmiany...*, s. 93–97.

jącej na rzecz Skarbu Państwa. Takie rozwiązanie stanowi znaczne ograniczenie w autonomii spółek. Nawet cel przyświecający ustawodawcy – ograniczenie w obrocie ziemią rolną przez podmioty nieprowadzące działalności rolniczej – jest spełniony jedynie w sposób pośredni. Agencja Nieruchomości Rolnych otrzymuje w ten sposób jedynie udziały lub akcje w spółkach. Wykonywanie praw korporacyjnych nie jest w tym wypadku jednoznaczne z realnym wpływem na rozporządzanie nieruchomościami rolnymi pozostającymi we własności tej spółki. Agencja Nieruchomości Rolnych ingeruje zatem w wewnętrzne sprawy osoby prawnej w obawie przed ewentualnym rozporządzeniem nieruchomością rolną lub wykorzystaniem jej w inny sposób sprzeczny z celami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jednak bez gwarancji, że realnie miałyby wpływ na zapobieżenie takim sytuacjom. Nie ma także żadnej regulacji prowadzącej do tego, że w sytuacji, w której spółka wyzbędzie się własności jakichkolwiek nieruchomości rolnych, Agencja Nieruchomości Rolnych, która wykonała prawo pierwokupu udziałów lub akcji, następnie tracąc interes w postaci czuwania nad rozporządzeniem nieruchomościami rolnymi spółki, udziały lub akcje sprzeda.

W przypadku, gdy do nabycia udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego dochodzi w drodze innych zdarzeń prawnych niż umowa sprzedaży, odpowiednio zastosowanie ma prawo nabycia nieruchomości rolnej, o czym mowa poniżej.

Prawo nabycia nieruchomości rolnej

Ze względu na to, że omówione powyżej prawo pierwokupu nie obejmuje sytuacji, w których do nabycia własności nieruchomości rolnej dochodzi w drodze innej czynności prawnej niż umowa sprzedaży, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego przewiduje prawo o analogicznym skutku – prawo nabycia nieruchomości rolnych. Przysługuje ono Agencji Nieruchomości Rolnych przy umowach takich jak darowizna czy zamiana, jak również gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub innej czynności prawnej, lub innego zdarzenia prawnego, w szczególności zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, a także podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych. Nabycie następuje za zapłatą równowartości rynkowej, ustalanej na zasadach przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jeżeli wartość ta nie wynika z treści czynności prawnej, orzeczenia sądu, orzeczenia organu administracji publicznej itd.²⁴.

²⁴ Szerzej o prawie nabycia zob.: M. Stańko, *Zakres przedmioty art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 112 i n.

Prawo nabycia nieruchomości rolnej nie przysługuje Agencji Nieruchomości Rolnych, gdy w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych, a także jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych lub przez osobę bliską zbywcy, w wyniku dziedziczenia ustawowego albo dziedziczenia przez rolnika indywidualnego, przez rolnika indywidualnego w wyniku zapisu windykacyjnego.

Prawo nabycia obejmuje również czynności i zdarzenia prawne powodujące przeniesienie własności udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego. W takiej sytuacji ANR służy prawo wykupu akcji i udziałów, gdy własność tychże przeszła na inny podmiot. Uwagi dotyczące zasadności prawa pierwokupu w przypadku spółek prawa handlowego są w pełni aktualne przy analizie prawa wykupu.

Wnioski

Polski system podatkowy nie tworzy zachęty dla funkcjonowania gospodarstw rolnych w formie spółek. Mimo zachowania, co do zasady, opodatkowania działalności rolniczej podatkiem rolnym, ustawodawca tworzy pewne konstrukcje prawne hamujące powstawanie spółek rolnych, w szczególności zaś spółek kapitałowych. Wyłączenie działalności rolniczej z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych zostało w sposób identyczny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych ujęte w obu ustawach podatkowych. Jednak taka konstrukcja powoduje, że rolnicy, chcący założyć spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjną, mimo nieopodatkowania spółki podatkiem dochodowym, są obciążeni podatkiem od dochodów uzyskiwanych ze spółki. Przyjęcie takiego rozwiązania powoduje ograniczenie powstawania spółek kapitałowych, których przedmiotem działania jest prowadzenie gospodarstwa rolnego. Chcąc zachęcić rolników do organizowania spółek, należałoby zmienić przepisy podatkowe. Niezbędne byłoby zastosowanie konstrukcji, która pozwoli na wyłączenie dochodów uzyskiwanych z działalności rolniczej, przez wspólników spółek kapitałowych, z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Takie rozwiązanie ustawodawca zastosował przy opodatkowaniu członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych lub innych spółdzielni zajmujących się produkcją rolną (art. 12 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych), wyłączając jednak z niej produkcję specjalistyczną. Są oni opodatkowani podatkiem dochodowym od dochodu z tytułu członkostwa w spółdzielni.

Również regulacja prawna ubezpieczenia społecznego rolników zniechęca rolników do prowadzenia gospodarstwa rolnego w organizacyjno-prawnej formie spółek kapitałowych oraz do prowadzenia gospodarstwa rolnego w rozmiarach większych, wymagających zatrudniania pracowników.

Ostatnie zmiany w prawie wyraźnie wskazują, iż spółki nie są preferowaną przez ustawodawcę formą prowadzenia działalności rolniczej. Obowiązująca od 30 kwietnia 2016 roku nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadziła znaczne ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych przez spółki prawa handlowego, utrudnia też obrót udziałami i akcjami. Rozwiązania te powodują, iż można z dużym przekonaniem przyjąć znaczny spadek popularności spółek jako formy prowadzenia działalności rolniczej.

Literatura

- Bieluk J., *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*. Białystok 2013.
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Spółka z o.o. jako cywilnoprawna forma działalności gospodarczej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV.
- Bielski P., *Cele definiowania pojęcia gospodarstwa rolnego w systemie prawa – uwagi z perspektywy prawa handlowego*, „Rejent” 2005, nr 10.
- Blajer P., *Pojęcia gospodarstwa rolnego i rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 1.
- Grykiel J., *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Monitor Prawniczy 2016, nr 12.
- Jągła W., *Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego a zmiany w KRUS Ubezpieczenia w rolnictwie*. „Materiały i Studia” 2011, nr 42.
- Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2008.
- Etel L., *Komentarz do ustawy o podatku rolnym*, „Lex” 2012.
- Lichorowicz A., *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7–8.
- Łączyński A. (kierownik zespołu) *Powszechny spis rolny 2010. Charakterystyka gospodarstw rolnych*, Warszawa 2012, www.stat.gov.pl.
- Łobos-Kotowska D., *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006.
- Maj K., *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2.
- Stańko M., *Zakres przedmioty art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV.
- Uzasadnienia ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, druk sejmowy nr 2265, www.sejm.gov.pl.

Streszczenie

Działalność rolnicza może być prowadzona w różnych formach prawnych. W Polsce zdecydowanie dominują rolnicy indywidualni, spółki kapitałowe stanowią rzadko używaną formę do prowadzenia takiej działalności. Polski system podatkowy nie tworzy zachęty dla funkcjonowania gospodarstw rolnych w formie spółek. Co prawda działalność rolnicza jest wyłączona z opodatkowania zarówno podatkiem dochodowym od osób prawnych, jak i od osób fizycznych, jednak wspólnicy spółek kapitałowych chcąc osiągnąć dochody, muszą je opodatkować. Opodatkowana jest zarówno dywidenda jak i wynagrodzenie uzyskiwane ze spółki. Również system ubezpieczeń społecznych stawia w zdecydowanie lepszej pozycji rolników indywidualnych. Obowiązująca od 30 kwietnia 2016 roku nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadziła znaczne ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych przez spółki prawa handlowego, utrudnia też obrót udziałami i akcjami. Rozwiązania te powodują, iż można z dużym przekonaniem przyjąć znaczny spadek popularności spółek jako formy prowadzenia działalności rolniczej.

Słowa kluczowe:

opodatkowanie rolnictwa, działalność rolnicza, spółki kapitałowe, kształtowanie ustroju rolnego

Conducting agricultural activities by legal persons

Abstract

Agricultural activities may be conducted in various legal forms. In Poland individual farmers visibly predominate; companies with share capital are a rare form used to conduct such activities. Polish tax system does not support functioning of farms in the form of companies. Although agricultural activities are exempted from both corporation tax and personal income tax, partners of companies with share capital wishing to get income, have to tax it. Dividends and remuneration of work are taxed. Also in the light of social contributions and benefits, individual farmers are favored. The amendment of the Act on the Formation of Agricultural System, binding since 30 April 2016, has introduced several limitations in the acquisition of agricultural real estate by companies governed by commercial law. It has also hindered turnover of stocks and shares. Such solutions are very likely to lead to the decrease in popularity of a company as a form of conducting agricultural activities.

Key words:

taxation of agriculture, agricultural activities, companies, formation of agricultural system

Dr Paulina Będźmirowska

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Zagadnienie europeizacji prawa krajowego wskutek oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej

Wstęp

Jednym z najważniejszych problemów konstytucyjnych, związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, jest kwestia miejsca i stosowania prawa UE w wewnętrznym porządku prawnym RP, zgodnie z podstawowymi zasadami jego stosowania oraz zagadnienie kompatybilności obu systemów. Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku spowodowało, że w ramach wybranych obszarów regulacji prawnej, w tym w prawie rolnym i żywnościowym, pojawił się obowiązek poddania się procesowi harmonizacji¹ prawa krajowego z prawem unijnym². Jest ona rozumiana jako przejaw procesu unifikacji prawa w granicach Unii Europejskiej³, a jej środki różnicują ją względnie na twardą i miękką, zaś intensywność i zakres na zupełną, opcyjną, częściową i minimalną⁴.

¹ Pojęcie harmonizacji pochodzi od greckiego słowa harmonia oznaczającego skutek doskonałego uporządkowania jakiejś całości o cechach estetycznego piękna, np. dźwięków, barw, brył.

² P. Czechowski, *Standardy harmonizacji prawa*, [w:] E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 67-72; A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, za: P. Czechowski, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na strukturę polskiej administracji rolnej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011.

³ R. Tokarczyk, *Problemy harmonizacji polskiej kultury prawnej z kulturą prawną Unii Europejskiej*, [w:] L. Leszczyński, *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Lublin 2005, s. 69.

⁴ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 594 i n.

Z art. 10 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej⁵ wynika, że podstawowym zadaniem organów państw członkowskich jest stosowanie prawa wspólnotowego i zapewnienie mu pełnej efektywności. Polska związała się prawem Unii Europejskiej i zobowiązała się do jego wykonywania z dniem przystąpienia. Wskazuje na to art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę UE, stanowiącego część składową traktatu akcesyjnego, który został podpisany 16 kwietnia 2003 roku w Atenach i wszedł w życie 1 maja 2004 roku⁶, zgodnie z którym „od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie”.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 88 Traktatu Stowarzyszeniowego z WE z dnia 16 grudnia 1991 roku⁷, jak i z postanowieniem ww. Traktatu o Przystąpieniu z dnia 16 kwietnia 2003 roku, Polska zobowiązana została do dostosowania istniejących, szeroko rozumianych struktur agrarnych do standardów europejskich, w celu zapewnienia polskim rolnikom równorzędnych warunków produkcji na wspólnym rynku UE⁸.

W Unii Europejskiej został przyjęty tzw. zdecentralizowany model stosowania prawa. Jego istota tkwi w tym, że podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych na podstawie norm prawa unijnego należy do organów państw członkowskich, a tylko wyjątkowo do instytucji unijnych. Powyższe, w sposób nieunikniony, prowadzi do procesu europeizacji polskiego prawa oraz organów je stosujących.

Europeizacja, zgodnie z definicją zaproponowaną przez Claudia M. Radaellego⁹, składa się z procesów: a) budowania, b) dyfuzji i c) instytucjonalizacji formal-

⁵ Dz.Urz. UE 2006 C 321E.

⁶ Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 roku (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864). Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Akt Końcowy.

⁷ Dz.U. 1994, nr 11, poz. 38.

⁸ A. Olszeco (red.), B. Jeżyńska, P. Mikołajczyk, R. Pastuszko, *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 33.

⁹ C. M. Radaelli, *Europeanisation: Solution or Problem?*, [w:] *Palgrave Advances in European Union Studies*, red. M. Cini, A. Bourne, Houndmills – New York 2006, s. 58.

nych i nieformalnych zasad, procedur, paradygmatów polityki, stylów, wzorców zachowań oraz wspólnych przekonań i norm, które najpierw zostały zdefiniowane oraz skonsolidowane w procesie tworzenia polityki UE, a następnie włączone do logiki krajowych (narodowych lub subnarodowych) debat, struktur politycznych oraz polityki publicznej.

Podkreślić należy w tym miejscu, że przedmiotem poniższych uwag będzie jedynie systemowy zarys europeizacji polskiego prawa rolnego wskutek oddziaływania ustawodawstwa unijnego.

Wpływ prawa UE na prawo krajowe

Polska, jako kraj członkowski, wraz z wejściem w życie traktatu akcesyjnego, została związana całym prawem pierwotnym oraz dorobkiem wspólnotowym (*acquis communautaire*), który obejmuje zarówno prawo pochodne, jak i wykładnię prawa unijnego zawartą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE). Prawo pierwotne obejmuje: traktaty założycielskie, rewizyjne i akcesyjne, a także powszechnie przyjęte zasady prawa oraz prawo zwyczajowe. Prawo pochodne obejmuje: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie, źródła prawa II i III filara oraz umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Unię Europejską. Zgodnie z doktryną prawa, umowy międzynarodowe stanowią szczególne źródło prawa UE, z tego względu w hierarchii źródeł prawa umiejscowione zostały między prawem pierwotnym, a prawem pochodnym. Z kolei akty prawa unijnego określane jako niewiążące¹⁰ – tj. opinie, zalecenia, akty nienazwane – mogą być przez państwa członkowskie wykorzystywane przy wykładni i stosowaniu prawa wewnętrznego. W ramach źródeł prawa w II i III filarze z punktu widzenia procesu harmonizacji prawa najważniejsze znaczenie mają decyzje ramowe¹¹. Wydawane są one w celu zbliżenia się ustawodawstw państw członkowskich i harmonizacji ich porządków prawnych. Wybór form i środków prawnych do wdrożenia decyzji ramowych pozostawiony jest krajom członkowskim. Stosowane są przy tym odpowiednie zasady przyjmowane przy implementacji dyrektyw. Niekiedy decyzje ramowe wymagają wprowadzenia przez kraj członkowski do prawa krajowego regulacji ustawowej, jeżeli dotyczy ona krajowych podmiotów prawnych. Decyzje ramo-

¹⁰ Oprócz aktów wymienionych w art. 288 TFUE wydawane są w praktyce inne akty instytucji UE, nazywane w literaturze aktami *sui generis* albo aktami nienazwanymi. Mogą one nosić różne nazwy: uchwały, rezolucje, wytyczne, wyjaśnienia, komunikaty, programy, plany. Charakter takich aktów jest niejednorodny. Niektóre z nich wywołują skutki prawne, w większości jednak mają charakter prawnie niewiążący (np. rezolucje). Przedmiotem wielu aktów są sprawy wewnętrzne, organizacyjne UE i jej aparatu, inne są skierowane do adresatów usytuowanych na zewnątrz wspólnoty, wraz z przedstawionymi wyżej opiniami i zaleceniami, o których mowa w art. 249 TWE, zaliczane są do tzw. miękkiego prawa wspólnotowego, tzw. *soft law*, tj. do prawa niewiążącego formalnie, ale mimo to mającego praktyczne znaczenie.

¹¹ P. Czechowski, op. cit., s. 67-72.

we dotyczą głównie problematyki: prawno-materialnej, proceduralnej, współpracy międzynarodowej oraz realizacji aktów prawa międzynarodowego.

Oddziaływanie ustawodawstwa unijnego na prawo krajowe, w tym na prawo rolne, jest od czasów akcesji Polski do UE bardzo intensywne. Z uwagi na jego rozległość, poddawane jest ono częstym modyfikacjom, które nie pozostają bez wpływu na kształt prawa krajowego, w tym prawa rolnego jako gałęzi, oraz jego miejsce w systemie prawa¹². Powodują one bowiem konieczność przewartościowania dotychczasowych, czy wręcz poszukiwania nowych konstrukcji teoretycznych¹³.

Hybrydowa struktura UE widoczna jest zarówno w podstawach funkcjonalnych określonych w prawie traktatowym, jak też w procesie decyzyjnym¹⁴. Unia zbudowana jest na podstawie Wspólnot (Wspólnoty Europejskiej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej – Euratom) uzupełnionych politykami i formami współpracy ustanowionymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Między obszarem wspólnotowym a politykami i formami współpracy istnieje zasadnicza różnica. Obszar wspólnotowy ma wyraźny charakter ponadnarodowy, regulowany jest za pomocą specyficznych środków prawnych, przyjmowanych generalnie z zastosowaniem procedury większości kwalifikowanej z inicjatywy Komisji po konsultacjach z Parlamentem Europejskim. Nad utrzymaniem porządku prawnego UE czuwa Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Prawo UE, niezwykle obszerne, różnicowane i podlegające bardzo częstym modyfikacjom, ma duży wpływ na polskie prawo ustrojowe. Głównym czynnikiem tego procesu jest *acquis communautaire* i jego miejsce w systemie prawa polskiego. Prawo europejskie¹⁵ w sposób ciągły wpływa na prawo krajowe,

¹² Zagadnienie to rozważa R. Budzinowski, *Zmiany prawa rolnego, Tendencje rozwoju*, [w:] R. Budzinowski i A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, s. 9.

¹³ Zwraca na to uwagę A. Lichorowicz w recenzji: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1994, nr 2, s. 343.

¹⁴ A. Gruszczyk, *Unia Europejska a suwerenność państw*, Ośrodek Myśli Politycznej, <http://www.omp.org.pl/stareomp/index4eca.html?module=subjects&func=printpage&pageid=279&scope=all>

¹⁵ Pojęcie i zakres prawa europejskiego nie jest jednolicie rozumiane, ze względu na powiązania Wspólnot z Unią Europejską prawo wspólnotowe można zaliczyć do „prawa unijnego w znaczeniu szerokim” przyjmuje się (m.in. M. Stahl, *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia 2005, s. 60.), że obejmuje ono źródła prawa Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich. Szerzej m.in.: S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej. Tworzenie prawa unii Europejskiej. Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 177-262; J. Justyński, *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2003, s. 88-143; M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 1-14; M. M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, [w:] M. M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2004; D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 161-198, Warszawa 2004, s. 132-182; J. Galster, *Teoretyczne aspekty obowiązywania, stosowania i przestrzegania prawa wspólnotowego w porządku krajowym*, [w:] *Implementacja prawa*

a wpływ ten określa się w doktrynie jako negatywne zakazy dotyczące tworzenia lub utrzymywania w mocy norm prawa krajowego, które byłyby niezgodne z prawem europejskim lub pozytywne, gdy państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia do swoich porządków prawnych nowych rozwiązań, mających przyczynić się do harmonizacji regulacji prawnych do realizacji celów Unii¹⁶. Prawo unijne dąży do uzupełnienia w krajowym porządku prawnym. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, z chwilą uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej system źródeł prawa stanie się w pewnym sensie systemem dualistycznym, na który będzie się składać podsystem prawa stanowionego przez organy państwa polskiego oraz podsystem prawa europejskiego w części stanowionego przez organy unijne, w części zaś zawartego w ratyfikowanych przez Polskę traktatach założycielskich i innego rodzaju umowach międzynarodowych¹⁷. Podnosi się ponadto, że porządek prawny Unii nosi cechy oryginalnego i autonomicznego systemu¹⁸, w praktyce stosowanego jednak przez instytucje narodowe tak, jakby to było prawo narodowe.

Na prawo krajowe oddziałują także odnoszące się do prawa europejskiego zasady: autonomii prawa UE, zasada pierwszeństwa prawa UE wobec prawa państw członkowskich oraz zasada bezpośredniego skutku prawa UE. Normy prawa unijnego stały się po akcesji Polski do UE częścią systemu prawa krajowego, są wobec tego stosowane powszechnie i mają wiążącą moc.

Sytuacja taka prowadzi w sposób nieunikniony do trudności w określeniu pochodzenia zmian ustrojowych, tj. czy mają one swoje źródło w prawie krajowym, czy w prawie unijnym. Także zadania krajowych organów uległy rozszerzeniu o przepisy prawa unijnego, prawo to wykonują bowiem organy UE, ale w przeważającej części obowiązki z niego wynikające wykonują organy krajowe stając się niejako organami UE. Zmiany w administracji wynikają z umów międzynarodowych, z prawodawstwa krajowego i z prawa unijnego bezpośrednio i pośrednio obowiązującego – rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, *soft law*¹⁹, a także z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Proces „nakładania się”,

integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych, Toruń 1998, s. 9-20; R. Streinz, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002.

¹⁶ M. Stahl, *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne*, także m.in.: S. Biernat, op. cit., s. 177-200.

¹⁷ A. Wróbel, *Podstawowe problemy stosowania i wykładni prawa wspólnot europejskich*, cz. I, „Casus” 2003, nr 30, s. 6-7.

¹⁸ Stanisław Biernat podkreśla, że pogląd, iż prawo Wspólnot Europejskich stanowi odrębny porządek prawny, jest dominujący, ale zarazem wskazuje, że nie wyklucza to, a nawet zakłada występowanie jego różnych powiązań z prawem państw członkowskich, op. cit., s. 229 i in.

¹⁹ „Miękkie prawo” europejskie nie podlega obowiązkowi formalnej transpozycji, możemy jednak aktualnie zaobserwować, że coraz szerszym strumieniem przedostaje się ono do prawa stanowionego. W piśmiennictwie zauważa się nawet, że *soft law* może stanowić alternatywę dla harmonizacji przez dyrektywy. Podkreśla się, że różnica między dyrektywami a *soft law* staje się coraz bardziej płynna. Procesy europeizacji prawa prowadzące do harmonizacji porządków prawnych państw członkowskich, które tradycyjnie opierały się na dyrektywie jako podstawowym instrumencie prawnym, są coraz częściej realizowane za pomocą *soft law*.

„zrastania się”²⁰ porządków prawnych: krajowego i europejskiego sprawia, że – w konsekwencji – trudno oddzielić to, co w strukturze administracji publicznej i stosowanych przez nią zasadach jest efektem procesu integracji europejskiej. W literaturze podkreśla się jednak, że zasady te (w tym zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada pomocniczości) uległy wzmocnieniu w procesie dostosowawczym²¹.

Należy podkreślić, że na przykład w zakresie prawa postępowania administracyjnego, prawo europejskie nie wprowadza regulacji, która *expressis verbis* ustanawiałaby europejskie prawo postępowania administracyjnego. W doktrynie przyjmuje się, że w tym zakresie obowiązuje państwa członkowskie „autonomia proceduralna”²². Istnieją jednak od niej wyjątki. Jak podkreśla Stanisław Biernat²³, w pewnych dziedzinach prawa unijnego wprowadzone są bezpośrednio procedury, które zastępują lub uzupełniają unormowania krajowe²⁴. Ponadto, w orzecznictwie TSUE sformułowano pewne wymagania pod adresem krajowych przepisów proceduralnych i praktyk ich stosowania. TSUE wymaga od państw członkowskich, aby ich prawo normowało sprawy oparte na prawie unijnym, rozpatrywane przez organy administracyjne albo sądy, w sposób nie mniej korzystny dla jednostki niż podobne sprawy oparte na prawie krajowym (zasada niedyskryminowania lub ekwiwalentności)²⁵. Należy mieć na względzie, że prawo krajowe i praktyka jego stosowania nie mogą doprowadzić do tego, że ochrona praw jednostki oparta na prawie unijnym okaże się niemożliwa albo nadmiernie utrudniona (zasada efektywnej ochrony prawnej)²⁶. W doktrynie podkreśla się²⁷, że harmonizacja prawa procesowego jest wyjątkiem od reguły, choć można w tym zakresie dostrzegać pewne zmiany.

²⁰ M.in.: C. Mik, *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 21 i n.

²¹ M.in.: T. Rabska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*. „Samo rząd Terytorialny” 2003, nr 3; G. Rydlewski, *Europeizacja administracji publicznej w Polsce*, [w:] T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, M. Malecki (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

²² S. Biernat, *Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej: Wyzwanie dla organów stosujących prawo*, [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 108.

²³ Ibidem.

²⁴ Z taką sytuacją mamy do czynienia np. przy okazji wdrażania funduszy europejskich w sektorze rolnym realizowanym przez Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Stosowanie procedur, wytycznych, instrukcji, dokumentów strategicznych jest bardzo charakterystyczne dla realizacji funduszy europejskich.

²⁵ Za: B. Adamiak, *Europeizacja prawa postępowania administracyjnego*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego...*, s. 18.

²⁶ Ibidem.

²⁷ S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 52.

Proces europeizacji prawa krajowego

Sytuacje, gdy prawo wspólnotowe wpływa na treść prawa krajowego i kształtuje je, są komentowane przez doktrynę jako badania nad stopniem jego europeizacji²⁸.

Europeizację prawa postrzegać można²⁹ jako trwający proces systematycznego wpływania prawa europejskiego, obejmującego nie tylko prawo wspólnotowe, lecz także prawo traktatowe (organizacji międzynarodowych konwencji)³⁰, na kształt – formalny i merytoryczny – polskiego porządku administracyjnoprawnego, przebiegający w sposób bezpośredni i pośredni przez włączanie do naszego porządku norm i zasad porządku europejskiego, jak również respektowanie standardów i wzorców europejskich przy tworzeniu własnych rozwiązań prawnych, przy równoczesnym uwzględnianiu odrębności i specyfiki właściwych krajowym uwarunkowaniom³¹. A. Wróbel³² wyodrębnił trzy modele wpływu prawa europejskiego na polskie przepisy o postępowaniu administracyjnym: integracyjny, harmonizacyjny i autonomiczny. Zgodnie z tą teorią, w modelu integracyjnym prawo unijne reguluje przepisami bezpośrednio skutecznymi zasady i tryb postępowania administracyjnego przed krajowymi organami administracji publicznej w określonych kategoriach spraw unijnych. W modelu harmonizacyjnym prawo unijne określa cele i zasady regulacji prawnej postępowania administracyjnego przed krajowymi organami administracji publicznej w określonych kategoriach spraw administracyjnych. Natomiast w modelu autonomicznym prawo unijne nie reguluje zasad i trybu postępowania administracyjnego przed krajowymi organami administracji publicznej (brak unijnych przepisów proceduralnych w rozumieniu orzecznictwa *Rewe/Comet*³³)³⁴.

²⁸ Zob. m.in.: J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego...*, s. 51 i n.; J. Jagielski, *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego...* s. 35 i n.; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw demokratycznych*, Zakamycze 2004, s. 45.

²⁹ W odniesieniu konkretnie do RP.

³⁰ Co do pojęcia prawa europejskiego por. np.: A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. V, Warszawa 2003, s. 67; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia 2001, s. 75 i n., który kategorię prawa europejskiego ujmuje wąsko, tj. jako prawo wspólnotowe; F. Schoch, *Europäisierung des deutschen Verwaltungsrecht*, [w:] *Das Verwaltungsrecht als Element der europäischen Integration. Referate Und Diskussionsbeiträge des Neuten Deutsch-Polonischen Verwaltungskolloquiums vom 5-10 September 1994 in Tübingen*, Stuttgart 1995, s. 15 i n.

³¹ Por. też: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Budniak, E. Olejniczak- Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 41 i n.

³² K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 2009, s. 19-26.

³³ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 16 grudnia 1976 roku w sprawie C-33/76 *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, Zbiór Orzeczeń 1976, s. 1989 oraz w sprawie C-45/76 *Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen*, Zbiór Orzeczeń 1976, s. 2043.

³⁴ A. Wróbel, *Europeizacja Prawa Administracyjnego*, I. Rzucidło (red.), Lublin 2011, s. 26.

Przekazanie przez państwa członkowskie części suwerenności na rzecz Unii Europejskiej musi prowadzić do zbliżenia we wszystkich prawnych (i nie tylko) sferach, jakie wiążą się bezpośrednio z jej celami³⁵.

Na gruncie prawa niemieckiego europeizację prawa administracyjnego wiąże się z europeizacją zadań i podkreśla, że ustawodawstwo narodowe w coraz większym stopniu jest warunkowane prawem europejskim, a to w konsekwencji pociąga za sobą dalsze skutki w zakresie formułowania zadań administracji i ich realizacji³⁶. Sytuacja taka prowadzi do nieustannego zbliżania się krajowych porządków prawnych poszczególnych państw członkowskich, co pozwala na wypracowanie i stosowanie wspólnych zasad, form i struktur. Z wyżej wymienionym poglądem korespondują twierdzenia o kurczącym się obszarze niestosowania prawa UE w państwach członkowskich UE³⁷.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoich orzeczeniach wielokrotnie stanowił, że wyrażona w art. 5 TFUE³⁸ zasada subsydiarności zobowiązująca państwa członkowskie do podejmowania wszelkich środków w celu realizacji zobowiązań lub wynikających z działań organów UE i ułatwiania wykonywania jej zadań odnosi się do wszystkich organów państwowych, w tym organów zdecentralizowanych³⁹.

Wpływając na treść i stosowanie norm tego prawa w rezultacie prawo europejskie wpływa na administrację publiczną i „europeizuje ją, prowadząc do ujednoczenia jej struktur organizacyjnych, zasad działania oraz metod i prawnych form działania. Proces europeizacji w szerokim rozumieniu obejmuje jednocześnie europeizację praw i wynikającą z niej europeizację administracji publicznej.

Wpływ na stan prawa krajowego mają akty prawa europejskiego o różnym charakterze, tj. pierwotne i wtórne, jednostronne i wielostronne, wiążące w różnym zakresie, rozporządzenia wiążące w całości i bezpośrednio stosowane, które nie mogą być transportowane do prawa krajowego, dyrektywy wymagające implementacji i wiążące co do skutku, ale pozostawiające państwu członkowskim wybór form i środków ich realizacji, niekiedy zawierające ramowe wskazania co do rozwiązań organizacyjnych, decyzje obowiązujące w całości tych, do których są skierowane, o indywidualnym i konkretnym charakterze i akty

³⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 285-287.

³⁶ F. Schoch, *Miejsce administracji w strukturze podziału władz w warunkach aktualnych zadań administracji*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego, Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 140.

³⁷ K. Kowalik-Bañczyk, *Klauzula spraw czysto wewnętrznych – kurczący się obszar niestosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 2.

³⁸ Dz.Urz. UE C 83/47.

³⁹ Kwestie te analizował S. Dudzik, *Konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego a perspektywy integracji europejskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 258 i n. i podane tam orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości.

niewiążące (zalecenia, opinie, a także rekomendacje, rezolucje, komunikaty, orzeczenia), które, mimo braku mocy obowiązującej, przyczyniają się do kształtowania europejskich standardów działania administracji zarówno unijnej, jak i krajowej wykładni prawa⁴⁰. W praktyce przyjmuje się, że rozporządzenia (generalne i abstrakcyjne, obowiązujące w całości i bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich) są instrumentem unifikacji prawa Unii, a dyrektywy instrumentem harmonizacji praw narodowych.

Na gruncie poglądów doktryny⁴¹ wyróżnia się trzy podstawowe typy metod europeizacji prawa polskiego⁴²: unifikację, upodobnienie i zbliżenie⁴³. Unifikacja polega na wprowadzeniu do krajowego tekstu prawnego nowego tekstu prawa unijnego lub wprowadzenie do prawa krajowego nowego tekstu, który pochodzi z prawa unijnego, bez zmian i zabiegów dostosowawczych⁴⁴. Upodobnienie rozwiązań prawnych należy odróżnić od unifikowania prawa narodowego i unijnego. Upodobnienie nie polega bowiem na zastępowaniu prawa krajowego prawem ujednoliconym, lecz na wprowadzeniu do porządku prawnego regulacji prawnych, w którym z tym samym zakresem stosowania normy są związane te same zakresy normowania⁴⁵. Trzecia metoda, jak podkreśla Marek Zirk-Sadowski, nie daje się zredukować do problemów czysto analitycznych.

Dokonując analizy instytucyjnej państw członkowskich, w tym przypadku Polski, można zauważyć głęboko posuniętą unifikację rozwiązań organizacyjnych uwzględniających struktury i formy powstałe w wyniku stosowania prawa unijnego. Należy przy tym mieć na względzie trudności, jakie mogą pojawiać się podczas realizacji tego procesu, przy obowiązywaniu zasady autonomii państw członkowskich w sferze rozwiązań strukturalnych administracji publicznej, a zarazem potrzeby wykonywania zadań UE. Mimo to, jak podkreślał Grzegorz Rydlewski, zacieranie się różnic między koncepcjami w dziedzinie ustrojów politycznych, globalizacja, nowe technologie i rewolucja informatyczna prowadzą

⁴⁰ W praktyce funkcjonowania instytucji europejskich, *soft law* jest instrumentem oddziaływania, które stosuje zwłaszcza Komisja Europejska. W opinii prof. Aliny Jurcewicz (*Rola miękkiego prawa w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] C. Mika (red.) *Implementacja integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998r.) *soft law* to „zasady postępowania”, które z mocy prawa nie są obowiązujące, jednakże mogą wywoływać pewne skutki praktyczne. Przywołać tu można najbardziej znany komunikat Komisji (Commission of the European Communities) of the Commission of the consequences of the judgement of the European Court of Justice In Case 120/78 („Cassis de Dijon”), „Official Journal of the European Communities” 1980, C 256, s. 2) o skutkach orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Cassis de Dijon* (Sprawa nr 120/78, Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Brantwein, który został uznany za nowy rodzaj aktu *quasi*-normatywnego).

⁴¹ M. Zirk-Sadowski, *Filozoficzno-teoretyczne aspekty harmonizacji polskiego porządku prawnego z europejskim prawem wspólnotowym*, [w:] *System prawa RP w procesie europeizacji*, Warszawa 2002, s. 12 i n.

⁴² Pojęcie europeizacji prawa wprowadza J. Łętowski, *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Problemy prawa publicznego*, Lublin 1993, s. 93.

⁴³ J. Jabłońska-Bonca, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich*, Gdańsk 1993, s. 73 i n.

⁴⁴ M. Zirk-Sadowski, op. cit., s. 15.

⁴⁵ Ibidem.

do upodabniania się administracji publicznych funkcjonujących w poszczególnych państwach⁴⁶.

Europeizacja krajowego prawa rolnego następowała przez procesy legislacyjne w zakresie prawa europejskiego i przez procesy legislacyjne krajowe związane z jego implementacją do prawa krajowego, a także przez praktykę stosowania prawa bez potrzeby ingerencji ustawodawcy. Istota prawa unijnego wiąże się z jego stosowaniem jednakowo i jednolicie we wszystkich państwach członkowskich UE. Reguły stosowania prawa międzynarodowego, zawarte w Konstytucji, nie mogą więc w sposób mechaniczny być przenoszone na prawo unijne, gdyż poszczególne państwa przyjmują różne zasady stosowania prawa międzynarodowego. Taki stan rzeczy komplikuje brak odpowiednich w tym zakresie reguł w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie. Istniejącą lukę wypełnił TSUE, przyjmując między innymi zasadę bezpośredniej skuteczności tego prawa w porządkach prawnych państw członkowskich oraz zasadę pierwszeństwa obowiązującego prawa unijnego przed prawem krajowym.

Zasada bezpośredniego oddziaływania i pomocniczości

Bezpośrednie obowiązywanie prawa unijnego (*direct effect*) jest warunkiem bezpośredniej skuteczności jego norm prawnych⁴⁷. Nie można mówić o bezpośrednim skutku prawa unijnego, jeżeli prawo unijne nie obowiązuje⁴⁸. Oznacza ono, że normy tego prawa od dnia ich wejścia w życie stają się automatycznie częścią porządku prawnego obowiązującego w państwach członkowskich, bez potrzeby ich inkorporacji. Ważne jest przy tym dodanie, że prawo unijne, jak i prawo krajowe zachowują ciągle swoją odrębność istniejąc niejako obok siebie. Nie oznacza to jednak odseparowania od siebie norm obu porządków prawnych. Wprost przeciwnie, normy unijne i normy prawa krajowego są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Wiele norm prawa krajowego stanowionych jest w celu wykonania lub uzupełnienia norm prawa UE. Oczywiście, w razie konfliktu norm obu porządków prawnych, to normy prawa unijnego korzystają z pierwszeństwa.

Przez bezpośredni skutek norm prawa UE rozumie się głównie tę ich szczególną cechę, że mogą być one samodzielnym źródłem praw lub obowiązków

⁴⁶ G. Rydlewski, *op. cit.*, 37, także H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 285 i n.

⁴⁷ D. O. A. Edward, *Direct Effect: Myth, Mess or Mystery?*, [w:] J. M. Prinszen, A. S. Chrauwen (red.), *Direct Effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, Groningen 2004, s.6.

⁴⁸ Na temat różnic i relacji pomiędzy bezpośrednim skutkiem a bezpośrednim obowiązywaniem prawa unijnego, zob. np.: J. A. Winter, *Dirrect Applicability and Direct Effect. Two distinct and Different Concepts In European Community Law*, „CMLRev.” 1972, nr 4, s. 425-438; A. Dashwood, *The Principle of Direct Effect in European Community Law*, „Journal of Common Market Studies” 1978, vol. 16, s. 229-230.

jednostek. Mogą się one powoływać na bezpośrednio skuteczne normy prawa UE w postępowaniach przed sądami krajowymi i z norm tych czerpać swoje prawa. Sądy państw członkowskich są obowiązane udzielić jednostkom ochrony właśnie na podstawie prawa UE. Ponadto, w razie niezgodności między prawem wspólnotowym a prawem krajowym powinny to uczynić wbrew prawu krajowemu, kierując się zasadą pierwszeństwa prawa unijnego.

Jednym z podstawowych elementów europejskich systemów prawnych jest zasada pomocniczości. Jej klasyczna definicja ujęta została w encyklice papieża Piusa XI *Quadragesimo anno*⁴⁹. Na gruncie polskiego prawa zasada pomocniczości przywołana została w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 1997 roku⁵⁰ i uznana jako jedna z zasad leżących u podstaw polskiego porządku prawnego. Nadrzędny status ustawy zasadniczej w hierarchii źródeł prawa krajowego oznacza objęcie nią również innych regulacji prawnych. Zasada pomocniczości, będąca postulatem, wytyczną kierowaną przede wszystkim do prawodawcy⁵¹, w równym stopniu powinna być uznana za dyrektywę administracyjną w procesie dostosowania i kontroli przestrzegania norm prawa administracyjnego⁵².

Właściwą formułą kontroli urzeczywistnienia zasady pomocniczości⁵³ oraz zasad ogólnych postępowania administracyjnego⁵⁴ w procesie stosowania prawa jest działalność orzecznicza sądów administracyjnych. Zasada pomocniczości powinna też być brana pod uwagę przy sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, sprawowanej przez sądy administracyjne. Wpływ prawa UE na prawo administracyjne i na administrację publiczną ma swoje źródło także w zasadzie decentralizacji stosowania prawa unijnego, w myśl której kompetencje z niego wynikające są wykonywane bezpośrednio na szczeblu krajowym, a Unia musi korzystać z pośrednictwa organów państw członkowskich, nie mając własnego aparatu administracyjnego. Zarządzanie w Unii jest oparte na wielopodmiotowości władz publicznych, a władzę sprawują one przez dzielenie i łączenie środków przez różne podmioty: państwa, regiony, samorządy lokalne, inne organy i instytucje.

⁴⁹ Pius XI, *Quadragesimo anno*, „Znak” 1982, nr 7-9, s. 708.

⁵⁰ Dz.U., nr 78, poz. 483.

⁵¹ Por.: M. Radwan, *Zasada pomocniczości w polityce regionalnej EWG*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9, s. 16-17.

⁵² Zob. np. wyroki: z dnia 24 marca 1998 roku (K 40/97), OTK 1998, nr 2, poz. 12; z dnia 23 lutego 1999 roku (K 25/98), OTK 1999, nr 2, poz. 23; z dnia 12 stycznia 2000 roku (P 11/99), OTK 2000, nr 1, poz. 3; z dnia 26 listopada 2001 roku (K 2/00), OTK 2001, nr 8, poz. 254.

⁵³ Zob. wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2001 roku (II SA/Kr 911/01), „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 49.

⁵⁴ NSA wielokrotnie podkreślał znaczenie zasad ogólnych postępowania, eliminując z obrotu prawnego rozstrzygnięcia organów administracji publicznej, pozostające w sprzeczności z tymi zasadami. Zob. m.in. orzecznictwo NSA wskazane w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, s. 27 i n. oraz A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, op. cit., 112-121.

Jak wynika z powyższego, bezpośrednie stosowanie prawa Unii jest konsekwencją jego bezpośredniego obowiązywania dla organów państw członkowskich. Obowiązane są one bowiem opierać swoje działania na normach prawa UE, obok norm prawa krajowego. Także normy prawa unijnego stanowią podstawę prawną dla działań organów państw członkowskich. Działania te są w tym przypadku rozumiane szeroko. Odnoszą się bowiem zarówno do podejmowania aktów indywidualnych (orzeczeń sądowych, aktów administracyjnych) oraz do wydawania aktów normatywnych (generalnych i abstrakcyjnych). Co więcej, bezpośrednie stosowanie prawa unijnego może także polegać na obowiązku powstrzymania się przez organy państwowe do podejmowania niektórych działań, np. wydawania aktów prawnych, jeśli pewne dziedziny należą do wyłącznych kompetencji UE. Należy zauważyć, że bezpośrednio obowiązują i powinny być bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich wszystkie wiążące normy prawa UE, a nie jedynie te, zawarte w rozporządzeniach, jak można by wnosić z brzmienia art. 288 TFUE. Wobec tego dotyczy to również norm traktatowych i norm dyrektyw, decyzji, postanowień, umów międzynarodowych itd. W odniesieniu do norm traktatowych, obowiązki państw członkowskich mogą mieć bądź charakter negatywny, tj. powstrzymania się od pewnych działań⁵⁵, jak i charakter pozytywny, tj. podejmowania pewnych działań⁵⁶. Normy rozporządzeń stanowią w założeniu wyłączone podstawy działań państw członkowskich w dziedzinach objętych ich uregulowaniami. Szczególną rolę stanowią w tym kontekście dyrektywy. Mimo iż wymagają implementacji do prawa krajowego, to korzystają one również z przymiotu bezpośredniego obowiązywania i stosowania w państwach członkowskich. Stosowanie dyrektyw polega przede wszystkim na transportowaniu ich w odpowiedniej formie do prawa krajowego przez właściwe organy państwa członkowskiego.

Prawotwórcza rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Od czasu akcesji Polski do UE wraz z wdrażaniem funduszy współfinansowanych z Unii Europejskiej zaczęto znacznie bardziej odczuwać prawotwórczą rolę TSUE. Poza orzecznictwem wydawanym przez Trybunał, także w dużym stopniu wydawane są odpowiedzi na pytania prejudycjalne polskich sądów, a także sądów pozostałych państw członkowskich. W sytuacji oddziaływania prawa UE na prawo krajowe mogą powstawać sytuacje kolizyjne wymagające posłużenia się analizą porównawczą konkretnych norm. Z taką sytuacją mamy często do czynienia, gdy stosownie do wymagań formułowanych w orzecznictwie TSUE organy administracyjne, stosując w indywidualnych sytuacjach prawo krajowe

⁵⁵ Por. np. 12, art. 28 TWE.

⁵⁶ Por. np. art. 126, art. 159 TWE.

obowiązane są uwzględniać normy prawa unijnego i zapewniać mu odpowiednią efektywność. TSUE zdecydowanie potwierdza pierwszeństwo prawa unijnego przed wszystkimi normami prawa krajowego, także zawartymi w Konstytucji⁵⁷. Należy jednak wspomnieć, iż sądy konstytucyjne niektórych państw członkowskich, tj. np. Niemiec czy Włoch, wnoszą zastrzeżenia do tezy o pierwszeństwie prawa UE wobec norm konstytucyjnych swoich porządków prawnych.

W sytuacji oddziaływania prawa UE na prawo krajowe mogą powstawać sytuacje kolizyjne wymagające posłużenia się analizą porównawczą konkretnych norm. Z taką sytuacją mamy do czynienia często, gdy stosowanie do wymagań formułowanych w orzecznictwie TSUE organy administracyjne, stosując w indywidualnych sytuacjach prawo krajowe obowiązane są uwzględniać normy prawa unijnego i zapewniać mu odpowiednią efektywność. Wskazane wyżej zagadnienie znalazło rozwiązanie w bardzo obszernym orzecznictwie TSUE, w którym stwierdził, że przez włączenie do wspólnotowego porządku prawnego wynikających z Traktatu praw i obowiązków, dotychczas unormowanych w prawie krajowym, państwa członkowskie trwale ograniczyły swoje suwerenne prawa i w konsekwencji nie mogą ustanawiać regulacji sprzecznych z istotą Unii. Ponadto, stosowanie prawa wynikającego z Traktatu nie może być wyłączone przez przepisy krajowe, gdyż podważałoby to podstawy prawne funkcjonowania UE. W aspekcie czasowym, w świetle orzecznictwa TSUE, z pierwszeństwa korzystają normy prawa unijnego niezależnie od tego, czy są wcześniejsze, czy późniejsze, niż niezgodne z nimi normy prawa krajowego⁵⁸. Co więcej, zgodnie z orzecznictwem TSUE, organy państw członkowskich są obowiązane do podejmowania działań (lub ich zaniechania), zgodnych z treścią norm dyrektyw, nawet w sytuacji, gdy dyrektywy nie zostały prawidłowo implementowane do prawa krajowego⁵⁹.

Zakończenie

Realizowane w ostatnich kilkunastu latach programy unijne wspierające realizację polityki rolnej w Polsce wymagały stosowania kilkudziesięciu rozporządzeń, wytycznych, dyrektyw, instrukcji itd. pochodzących z aktów unijnych. Stosowanie niektórych z nich wymagało utworzenia nowych aktów prawnych, np. rozporządzeń do poszczególnych działań, m.in. Programu Rozwoju Obsza-

⁵⁷ Por. orzeczenie *Costa* z dnia 15 lipca 1964 roku, orzeczenie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr – Und Vorratstelle fur Getreide Und Futtermittel*, Zbiór Orzeczeń 1970, s. 1125, orzeczenie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal*, Zb. Rz. 1978, s. 629, orzeczenie C-224/97 *Ciola v. Land Vorarlberg*, Zbiór Orzeczeń 1999, s. I-2517, orzeczenie C-10-22/97 *Ministero delle Finanze v. I.N.CO.GE.'90 Srl*, Zb. Orz. 1998, s. I-6307, -87/02, C-391/02, C-403/02 z dnia 3 maja 2005 roku, sprawa C-105/03 z dnia 16 czerwca 2005 roku.

⁵⁸ Por. orzeczenie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal*, Zbiór Orzeczeń 1978, s. 629.

⁵⁹ Por. orzeczenie C-431/92 *Commission v. Germany*, Zbiór Orzeczeń 1995, s. I-2189.

rów Wiejskich. W konsekwencji zaczęto stosować akty unijne równorzędnie z aktami prawa krajowego oraz nowo utworzonymi regulacjami. W związku z tym, istotnym problemem związanym z wpływem unijnych aktów prawnych na krajowy porządek jest więc znaczne skomplikowanie prawa materialnego.

Kontrowersje wokół przedmiotowego tematu dotyczą także sposobów europeizacji prawa krajowego. W piśmiennictwie wskazuje się między innymi drogę legislacyjną i drogę przez praktykę stosowania prawa, rozróżnia europeizację administracji publicznej związaną z treścią prawa UE, z uczestnictwem administracji krajowych w procesie decyzyjnym Unii, ze współpracą administracji krajowych w realizacji polityk UE i z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości⁶⁰.

Mając na względzie, że już krajowy porządek prawny w sferze prawa rolnego obejmuje ogrom przepisów, które zważywszy na ich zmienność trudno opanować, jest to problem dużej wagi w procesie stosowania prawa unijnego, które między innymi za sprawą implementacji i bezpośredniego stosowania jeszcze bardziej zwiększają ilość stosowanych przepisów w danej dziedzinie. W tym kontekście pojawia się praktyczna kwestia relacji porządku krajowego i unijnego, a w tym obszarze problem pierwszeństwa źródeł prawa polskiego i wspólnotowego, jego zgodność z Konstytucją RP, możliwość ich zaskarżenia. Kwestia możliwego naruszania przez przepisy UE wartości i reguł zasadniczych prawa wewnątrzpaństwowego nie ma odzwierciedlenia na gruncie polskich regulacji, w tym regulacji konstytucyjnych⁶¹. W tym miejscu warto zastanowić się nad granicami recepcji prawa UE związanymi z wysoce przewidywalnym konfliktem przepisów unijnych z prawnym porządkiem wewnątrzpaństwowym.

Prawo Unii Europejskiej charakteryzuje się przepisami bardzo ogólnymi, wysoce niejednoznacznymi, wymagającymi stosowania wykładni i pozostawiającymi szerokie pole do interpretacji. Taki obraz pogłębia ponadto problem tłumaczenia aktów prawa UE z języków urzędowych UE. Z powyższym ściśle związany jest także problem natury językowej. Praktyka stosowania aktów prawa unijnego pokazuje, że polskie ich brzmienie zostaje zniekształcone w sensie prawnym w stosunku do brzmienia w językach urzędowych UE. Taka sytuacja przysparza niejednokrotnie wiele kontrowersji, co do stosowania wprost przepisów obciążonych takim zniekształceniem.

Należy podkreślić, że europeizacja prawa rozumiana jako wzajemne oddziaływanie systemów prawnych możliwa jest tylko wtedy, gdy są one dostatecznie stabilne, ukształtowane i konkretne, aby mogły wpływać na siebie, oraz gdy systemy te nie są zamknięte do tego stopnia, że udaremniają jakikolwiek wpływ innych porządków systemów prawnych⁶². Niezależnie jednak – jak twierdzi Wróbel⁶³ –

⁶⁰ Między innymi G. Rydlewski, op. cit., s. 38; także Teresa Rabska zwraca uwagę na rolę administracji publicznej w procesie integracji, op. cit., s. 4 i n.

⁶¹ Zob. też: J. Jagielski, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, s. 48.

⁶² A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014, s. 18.

⁶³ Ibidem.

od zakresu, charakteru i intensywności tych wzajemnych oddziaływań, które niewątpliwie przekształcają istotnie te systemy prawne i leżące u ich podstaw założenia, pozostają one nadal odrębnymi systemami z własnymi regułami obowiązywania, stosowania i wykładni. Oczywiście jest przy tym, że stopień europeizacji prawa, w tym rolnego, jest w poszczególnych krajach UE zróżnicowany, w zależności od stopnia zaawansowania integracji. Oddziaływanie prawa Unii Europejskiej, które ustanowiło wiele mechanizmów prawnych, w tym kompetencji i procedur, których podstawowym celem jest zapewnienie skutecznego wpływu norm unijnych na prawo wewnętrzne państw członkowskich, jest jednak bardzo silne, a sama europeizacja jest procesem ciągłym, wielopłaszczyznowym i póki co, niezbadane są daleko idące skutki jej oddziaływania.

Literatura:

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 14, Warszawa 2016.
- Biernat S., *Źródła prawa Unii Europejskiej. Tworzenie prawa unii Europejskiej. Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002.
- Biernat S., *Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej: Wyzwanie dla organów stosujących prawo*, [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Biernat S., *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia 2001.
- Budzinowski R., *Zmiany prawa rolnego: tendencje rozwoju*, [w:] R. Budzinowski i A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Warszawa 2002.
- Chorąży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2009.
- Czechowski P., *Standardy harmonizacji prawa*, [w:] E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Dashwood A., *The Principle of Direct Effect in European Community Law*, „Journal of Common Market Studies” 1978, vol. 16.
- Dudzik S., *Konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego a perspektywy integracji europejskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.
- Duniewska Z. et al., *Prawo administracyjne, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Edward D. O. A., *Direct Effect: Myth, Mess or Mystery?*, [w:] J. M. Prins (red.), *Direct Effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, Groningen 2004.
- Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2014, s. 18.
- Galster J., *Teoretyczne aspekty obowiązywania, stosowania i przestrzegania prawa wspólnotowego w porządku krajowym*, [w:] *Implementacja prawa integracji euro-*

- pejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 9–20; R. Streinz, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002.
- Gruszczak A., *Unia Europejska a suwerenność państw* [4eca.html?module=subjects&func=printpage&pageid=279&scope=all](http://www.omp.org.pl/stareomp/index4eca.html?module=subjects&func=printpage&pageid=279&scope=all)”<http://www.omp.org.pl/stareomp/index4eca.html?module=subjects&func=printpage&pageid=279&scope=all>”&HYPERLINK „<http://www.omp.org.pl/stareomp/index4eca.html?module=subjects&func=printpage&pageid=279&scope=all>”&HYPERLINK „<http://www.omp.org.pl/stareomp/index4eca.html?module=subjects&func=printpage&pageid=279&scope=all>”func=printpageHYPERLINK „<http://www.omp.org.pl/stareomp/index4eca.html?module=subjects&func=printpage&pageid=279&scope=all>”&HYPERLINK „<http://www.omp.org.pl/stareomp/index4eca.html?module=subjects&func=printpage&pageid=279&scope=all>”pageid=279HYPERLINK „<http://www.omp.org.pl/stareomp/index4eca.html?module=subjects&func=printpage&pageid=279&scope=all>”&HYPERLINK „<http://www.omp.org.pl/stareomp/index4eca.html?module=subjects&func=printpage&pageid=279&scope=all>”scope=all
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Jabłońska-Bonca J., *Źródła prawa Wspólnot Europejskich*, Gdańsk 1993.
- Jęzewski J., *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego...*, s. 51 i n.; J. Jagielski, *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego...* s. 35 i n.; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw demokratycznych*, Zakamycze 2004.
- Jurcewicz A. (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, za: Czechowski P., *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na struktury polskiej administracji rolnej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011.
- Justyński J., *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2003, s. 88–143; Herdegen M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2004.
- Łętowski J., *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Problemy prawa publicznego*, Lublin 1993.
- Kenig-Witkowska M. M. (red.), Łazowski A., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2004; Lasok D., *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 161–198.
- Kowalik- Bańczyk K., *Klauzula spraw czysto wewnętrznych – kurczący się obszar nie stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 2.
- Lichorowicz A. w recenzji: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1994, nr 2.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000.
- Mik C., *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, [w:] C. Mik (red.) *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998.
- Olszeco A. (red.) et al., *Prawo rolne*, Warszawa 2009.
- Pius XI, *Quadragesimo anno*, „Znak” 1982, nr 7–9.
- Rabska T., *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*. „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3.

- Radaelli C. M., *Europeanisation: Solution or Problem?*, [w:] M. Cini (red.), A. Bourne, *Palgrave Advances in European Union Studies*, Houndmills – New York 2006.
- Radwan M., *Zasada pomocniczości w polityce regionalnej EWG*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9.
- Rydlewski G., *Europeizacja administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, pod. red. T. Mołdawy, K. A. Wojtaszczyka, M. Maleckiego, Warszawa 2003.
- Rzucidło I. (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, Lublin 2011.
- Schoch F., *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego, Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999.
- Schoch F., *Das Verwaltungsrecht als Element der europäischen Integration. Referate Und Diskussionsbeiträge des Neuten Deutch-Polonischen Verwaltungskolloquiums vom 5–10 September 1994 in Tübingen*, Stuttgart 1995.
- Stahl M., *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia 2005.
- Tokarczyk R., *Problemy harmonizacji polskiej kultury prawnej z kulturą prawną Unii Europejskiej*, [w:] L. Leszczyński, *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Lublin 2005.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. V, Warszawa 2003.
- Winter J. A., *Direct Applicability and Direct Effect. Two distinct and Different Concepts In European Community Law*, „CML Rev.” 1972, nr 4.
- Wróbel A., *Podstawowe problemy stosowania i wykładni prawa wspólnot europejskich*, cz. I, „Casus” 2003, nr 3.
- Zirk-Sadowski M., *Filozoficzno-teoretyczne aspekty harmonizacji polskiego porządku prawnego z europejskim prawem wspólnotowym*, [w:] *System prawa RP w procesie europeizacji*, Warszawa 2002.

Streszczenie

Oddziaływanie ustawodawstwa unijnego na prawo krajowe, w tym na prawo rolne, jest od czasów akcesji Polski do UE bardzo intensywne. Prawo UE poddawane jest częstym modyfikacjom, które mają ogromny wpływ na kształt prawa krajowego, w tym prawa rolnego, jako gałęzi.

Europeizacja jest procesem ciągłym i wielopłaszczyznowym obejmującym zarówno europeizację praw, jak i wynikającą z niej europeizację administracji publicznej.

Słowa kluczowe:

prawo rolne, europeizacja, prawo Unii Europejskiej,

The issue of "Europeanisation" of Polish agricultural law as a result of the impact of EU legislation

Abstract

Since the Polish accession to the EU, the impact of EU legislation into national law, including the agricultural law, is very intense. EU law is subjected to

a modifications that have a huge impact on the shape of the national law, including agricultural law, as a branch.

Europeanization is a process of continuous and multifaceted involving both europeanization of rights and – as a result – europeanization of public administration.

Key words:

Agricultural Law, Europeanization, European Union Law

Mgr Kamil Gienza

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

Kształtowanie się współczesnego modelu europejskiego rolnictwa a kwestia agrarna

Wprowadzenie

Rozważania nad współczesną kwestią agrarną są ściśle powiązane z europejskim ujęciem kwestii rolnej na skutek przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do struktur Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 roku. Akcesja do UE oznaczała zgodę państwa członkowskiego na przyjęcie dorobku prawnego i, co istotne z punktu widzenia niniejszego tekstu, Wspólnej Polityki Rolnej. W celu sprostania wyzwaniom w rolnictwie i na obszarach wiejskich przyjęto Europejski Model Rolnictwa (dalej EMR), którego powstanie było uwarunkowane zarówno przez czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. W literaturze przedmiotu spotyka się pogląd, iż celem Wspólnej Polityki Rolnej jest wspieranie europejskiego modelu rolnictwa¹. Aby przedstawić założenia EMR, należy spojrzeć przez pryzmat problemów współczesnego rolnictwa i odpowiedzieć na pytanie, czy kwestia rolna jest kwestią społeczną.

Cele i metody

W niniejszym artykule przedstawione zostaną uwarunkowania kształtowania się współczesnego EMR, zaczynając od powstania Wspólnot Europejskich. Za pomocą metody historycznej i analizy dokumentów archiwalnych ukazane zostaną przesłanki kształtujące europejski model rolnictwa. Metoda formalno-dogmatyczna umożliwi wyjaśnienie, czy europejski model rolnictwa odpowiada na współczesne problemy rolnictwa i czy ta problematyka zwana kwestią rolną wyczerpuje znamiona definicji kwestii społecznej.

¹S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 14.

Kwestia rolna a kwestia społeczna

Kwestia społeczna to poważny, budzący niepokój problem społeczny, który nie może zostać samodzielnie rozwiązany przez ludzi i wymaga działań wielu podmiotów. Za kwestie społeczne uważa się, m.in.: bezrobocie, biedę czy kłopoty mieszkaniowe. Oczywiście ich rozwiązanie należy do zadań polityki społecznej. Na gruncie nauk o polityce kwestia społeczna w odróżnieniu od problemu społecznego charakteryzuje się występowaniem na masową skalę skrajnie trudnych sytuacji dla ludzi i może stanowić podstawę konfliktu zakłócającego funkcjonowanie społeczeństwa². W literaturze przedmiotu wyróżnia się również definicję w szerokim i wąskim znaczeniu. Definicja kwestii społecznej *sensu largo* oznacza ogół skutków niedopasowania życia społecznego do indywidualnych i zbiorowych potrzeb. Definicja *sensu stricto* odnosi się do konkretnego problemu społecznego o najwyższym stopniu dotkliwości, generującym sytuacje krytyczne w życiu jednostek i całych zbiorowości, a zarazem powodującym trwałe zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństwa³.

Unia Europejska, licząca obecnie 28 państw członkowskich⁴, odpowiada zidentyfikowanym kwestiom społecznym poprzez Europejski Model Społeczny, na który składają się, m.in.: wspólne wartości na polu społecznym zapisane w prawie pierwotnym i wtórnym UE, Europejska Karta Społeczna, koordynacja krajowych polityk społecznych czy Europejski Fundusz Społeczny. Czy zatem uprawnione jest twierdzenie, że EMR stanowi odpowiedź na kwestie rolną?

Kwestia rolna jest zagadnieniem złożonym i występującym od dawna. Jej cechą jest zmienny charakter i uwarunkowania, lecz istotą problemu na gruncie nauk ekonomicznych, zdaniem Andrzeja Czyżewskiego i Anny Matuszczak, jest ziemia jako czynnik niekonkurencyjny w stosunku do dwóch pozostałych – pracy i kapitału⁵. Wspomniani autorzy wskazują też na specyfikę kwestii rolnej, w której występuje przymus konsumpcji żywności z jednej strony, a brak mobilność ziemi z drugiej. Kwestia rolna sprowadzała się w ujęciu historycznym do trzech głównych zagadnień:

- problem ziemi – zarówno jej brak, niedobór przekładający się na ograniczone dochody czy nadmierna eksploatacja;
- uprawa ziemi – zarówno technika, sposoby uprawy ziemi, jak i stosowanie sztucznych nawozów;
- stosunki wieś – miasto – wzajemne stosunki producentów, ludności, przemysł a rolnictwo w aspekcie wspierania produkcji rolniczej.

²J. Danecki, *Kwestie społeczne – istota, źródła, zarys, diagnozy*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książopolska (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1996, s. 111.

³W. Giza, *Kwestia społeczna w koncepcji Zofii Daszyńskiej-Golińskiej*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2006, nr 4, s. 162.

⁴Stan na sierpień 2016 roku.

⁵A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Dylematy kwestii agrarnej w panoramie dziejów*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2011, nr 90, s. 5.

Drugoplanowe w stosunku do wymienionych zagadnień problemy wynikające z efektów prowadzenia działalności rolniczej w państwach Europy Zachodniej zostały przedstawione w dalszej części opracowania. Należy jednak podkreślić zróżnicowanie problemów, z którymi borykali się rolnicy w państwach słabo rozwiniętych i wysoko rozwiniętych, gdzie w pierwszym przypadku problem niewystarczających dochodów oznaczał ciężkie warunki bytowe na progu tzw. minimum egzystencjalnego, natomiast w drugim przypadku oznaczał odczuwalne różnice jakości życia i poziomu uzyskiwanych dochodów między produkcją rolniczą a pracą pozarolniczą.

Współczesną kwestię agrarną możemy pojmować jako „zespół problemów powstających w procesie reprodukcji w rolnictwie, a mających swe źródło w specyfice produkcji rolniczej, których rozwiązanie rzutuje na rozwój całej gospodarki narodowej”⁶. Uwzględnienie istotnego wpływu rolnictwa na całą gospodarkę narodową uprawnia do stwierdzenia, że kwestia rolna jest kwestią społeczną, bo choć nie wszyscy obywatele zajmują się rolnictwem, to wszyscy biorą udział w konsumpcji dóbr wytwarzanych przez rolnictwo. Jakość żywności ma bezpośredni wpływ na zdrowie społeczeństwa, a cena żywności na poziom życia, zwłaszcza przy niskich dochodach, kiedy to wydatki na żywność stanowią znaczny udział w całości wydatków gospodarstw domowych.

Kształtowanie się modelu rolnictwa w ramach EWG

W integrującej się po koszarze drugiej wojny światowej Europie Zachodniej idea powstania Wspólnej Polityki Rolnej była strategicznym projektem służącym trwałemu zażegnaniu głodu spowodowanego zniszczeniami powojennymi. W 1950 roku Sicco Mansholt – ówczesny holenderski minister rolnictwa, rybołówstwa i dystrybucji żywności – przedstawił plan utworzenia w Europie wspólnego rynku produktów rolnych, który miał być zarządzany przez ponadnarodową instytucję. Zakładał utworzenie wspólnego funduszu zasilanego z opłat taryfowych, nałożonych na importowane produkty rolne, który niwelowałby nierówności w dochodach rolników⁷.

Wspólna Polityka Rolna (dalej WPR) przeciwstawiała się (choć niekiedy i tworzyła) głównym problemom rolnictwa państw integrujących się w ramach wspólnot europejskich, poczynając od państw tzw. szóstki⁸. Tuż po podpisaniu traktatów rzymskich, w wyniku zniszczonego rolnictwa i powojennego wyżu demograficznego, za podstawowe zadanie WPR ustanowiono zwiększenie produkcji żywności wraz z zapewnieniem rozsądnych cen dla konsumentów i zagwarantowaniem rentowności produkcji rolnej.

⁶ Ibidem, s. 13.

⁷ A. Milward, *The reconstruction of Western Europe 1945–51*, Berkeley – Los Angeles 1984, s. 452–453.

⁸ Termin „szóstka” odnosi się do państw-członków założycielskich Wspólnoty Europejskiej, tj. Belgii, Holandii, Luksemburga, Francji, Niemiec i Włoch.

Cele WPR zostały zawarte w artykule 39 Traktatu o EWG i nieprzerwanie do dziś postulują: a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej, b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie, c) stabilizację rynków, d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw, e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

Trudno jednak rozwiązywać kwestię rolną, gwarantując jednocześnie dobre ceny dla konsumentów i godne dochody dla rolników, gdyż te cele stoją z sobą w sprzeczności⁹. Europejski Trybunał Sprawiedliwości również potwierdza wspomnianą sprzeczność¹⁰. Alina Jurcewicz, Barbara Kozłowska i Elżbieta Tomkiewicz, analizując orzecznictwo, wykazały, że instytucje Wspólnot Europejskich mogły nadać niektórym zadaniom artykułu 39 czasowy priorytet wynikający z potrzeb gospodarczych¹¹. Jednak czyniąc to, nie mogły wprowadzać dyskryminacji między producentami lub konsumentami w ramach Wspólnot.

Założenia w stosunku do WPR zawarte w art. 38–47 Traktatu o EWG były sformułowane dość ogólnie i zakładały współpracę państw członkowskich w celu ustanowienia odpowiednich instrumentów i mechanizmów organizowania rynków rolnych jak i samego wsparcia rolników. Stąd pojawiły się dwie odmienne koncepcje wspólnotowej polityki rolnej. Jedna koncepcja wskazywała na potrzebę tworzenia większych, bardziej wydajnych gospodarstw jako drogi do wyższych zarobków rolników, co implikowało traktowanie rolnictwa na równi z innymi sektorami gospodarki. Drugi podkreślał znaczenie gospodarstw rodzinnych i małych gospodarstw rolnych dla europejskiego życia wiejskiego oraz roli gruntów rolnych dla zapewnienia stabilności obszarów wiejskich, dla których powinno stosować się wyłączenia z części prawa wspólnotowego, na przykład z legislacji przeciw zanieczyszczeniom. Spór, głównie między Francją a Niemcami, został zażegnany tzw. żelaznym paktem polityki rolnej i od tej pory można mówić o tworzeniu się europejskiego modelu w rolnictwie.

Uzgodniono trzy zasady WPR:

- 1) wspólny rynek,
- 2) solidarność finansowa (całość kosztów WPR ponosi budżet Wspólnoty),
- 3) preferencja wspólnotowa (ochrona rynku wewnętrznego przed produktami z państw trzecich).

Integracja państw członkowskich oznaczała wzajemne wspieranie produkcji w aspekcie dotowania produkcji i preferencji w postaci dostępności na wspól-

⁹ M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 20.

¹⁰ European Court Reports, Judgment of the Court of 13 March 1968. *W. Beus GmbH & Co. v Hauptzollamt München*. Reference for a preliminary ruling: Finanzgericht München. Case 5–67.

¹¹ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007, s. 51–52.

nym rynku oraz protekcjonistyczne praktyki w stosunku do produktów rolnych pochodzących z importu. Wspólna Polityka Rolna zaczęła w pełni funkcjonować od roku 1962, w którym to utworzono Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). Fundusz dwa lata później został podzielony na dwie sekcje: sekcje gwarancji przeznaczono na wydatki związane z refundacjami eksportowymi oraz interwencjami na rynkach; sekcja orientacji służyła wspieraniu zmian strukturalnych.

Wspólna Polityka Rolna wypełniła swoją pierwotną rolę, to znaczy zapewniła bezpieczeństwo żywnościowe. Osiągnięcie wspomnianego celu za pomocą mechanizmów interwencji zachęcających rolników do intensyfikowania produkcji rolnej doprowadziło do nadprodukcji żywności, a skup interwencyjny stworzył konieczność przechowywania nadwyżek żywności, który generalnie dla Wspólnot Europejskich znaczne koszty.

Próbie odpowiedzi na tzw. góry masła, które przekraczały dziesiątki tysięcy ton przedstawił „architekt” WPR Mansholt w listopadzie 1967 roku¹². Skrytykował politykę cen gwarantowanych, która doprowadziła do produkcji wolumenu przewyższającego potrzeby i możliwości rynku. Zaproponował rozszerzenie polityki cen gwarantowanych o politykę strukturalną.

Pod koniec lat 60. XX wieku niezadowolenie z funkcjonowania zaproponowanego modelu rolnictwa płynęło niemal z każdej strony. Ceny produktów dla konsumentów były wyższe niż oczekiwano, dochody rolników małe, a wydatki w ramach EFOiGR (tab. 1) pomimo znacznego wzrostu nie rozwiązywały rosnących problemów.

Tabela 1. Wydatki w ramach EFOiGR w latach 1965–1970

Rok	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Wydatki na EFOiGR (w mln UA)	28,7	50,7	340	1 259,7	1 668,6	3 108,1
Udział w budżecie WE	8,47%	12,88%	45,46%	77,43%	80,78%	86,91%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z EU, Budget 2007 Financial Report, Annex 2: Expenditure 1958–2007 by heading, s. 51–52.

Wzrost z początkowych niecałych 29 mln UA do ponad 3 mld na przestrzeni 5 lat nie mógł spotkać się z pozytywnym odbiorem zarówno przez społeczeństwa integrujących się państw, jak i przez rządy. Jeszcze w 1968 roku Mansholt przedstawił swój kolejny plan w formie memorandum, które odnosiło się do kwestii

¹² S. Mansholt, *The future shape of agricultural policy*, European Communities – Joint Information Service, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1970s/mansholt-speech-1968_en.pdf [dostęp: 24.08.2016].

społecznych rolników, stabilności pracy i zapewnienia odpowiednich dochodów i możliwości zmiany zawodu przy jednoczesnym pozostaniu w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Plan Agriculture 1980¹³ był rozbudowaną strategią odnoszącą się między innymi do struktury agrarnej i produkcyjnej, limitowania produkcji, obniżenia wydatków w ramach EFOiGR, redukcji zatrudnienia w rolnictwie wraz ze wsparciem w postaci zasiłków, rozwoju kształcenia zawodowego oraz do tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Pożądanym modelem gospodarstwa rolnego były tzw. przedsiębiorstwa rolne zdolne do rozwoju.

Przedstawione propozycje zostały jednak oprostowane przez społeczeństwo, które nie wyraziło zgody na proponowane opuszczenie pracy na roli przez 5 mln obywateli, a plan został porzucony. Trwały lata kryzysu, a nadwyżki żywności rosły do granic możliwości przechowywania. Próba wprowadzenia jednostek produkcyjnych¹⁴ (*production unit*) i nowoczesnych przedsiębiorstw rolnych¹⁵ (*modern agricultural enterprise*) również była zbyt kontrowersyjna i nie zyskała uznania w oczach decydentów, a następnie porzucona.

Wreszcie w roku 1972 Komisja Europejska pod nowym przewodnictwem Mansholta przedstawiła pakiet trzech dyrektyw¹⁶, które kształtowały wspólnotowy model rolnictwa. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do ustanowienia definicji rolnika, który utrzymuje się z rolnictwa, przy założeniu, że wspomniany dochód stanowi przynajmniej 50% całkowitego dochodu. Pozostałym zaproponowano przekazywanie ziemi na sprzedaż lub w dzierżawę innemu rolnikowi wraz z odszkodowaniem, które przysługiwało nie za zaprzestanie pracy, lecz za świadczenie usługi polegającej na udostępnieniu ziemi tym, którzy mogli ją opłacalnie zagospodarować. Należy zwrócić uwagę na aspekt postrzegania „uwolnienia” ziemi w kategoriach świadczenia usługi, co będzie miało następstwa podczas formułowania założeń europejskiego modelu rolnictwa.

¹³ „Bulletin of the European Communities” 1969, supl. 1.

¹⁴ Jednostka produkcyjna mogła zostać ustanowiona przez rolników, którzy zdecydują się na wspólną produkcję wybranych artykułów rolnych (częściowe połączenie) lub w postaci jednego gospodarstwa. Jednostki produkcyjne musiałyby spełniać wymagania minimalnej powierzchni optymalnej ekonomicznie odpowiedniej dla danego regionu, które mogą się różnić we Wspólnocie. Jednostki produkcyjne miały odgrywać ważną rolę w regionach, na których istniały niewielkie gospodarstwa wielofunkcyjne, które poprzez częściowe połączenie mogłyby poprawić warunki życiowe rolników.

¹⁵ Miały zostać tworzone poprzez powiększenie jednego gospodarstwa lub połączenie kilku. W odróżnieniu od jednostki produkcyjnej, tutaj rolnicy mieliby zaangażować cały posiadany areal, żywy inwentarz, maszyny i sprzęt do wspólnego przedsięwzięcia

¹⁶ Council Directive (EEC) No 72/159 of 17 April 1972 on the modernization of farms, Official Journal of the European Communities, No L 96/1, s.324–331, Council Directive (EEC) No 72/160 of 17 April 1972 concerning measures to encourage the cessation of farming and the reallocation of utilized agricultural area for the purposes of structural improvement, „Official Journal of the European Communities”, No L 96/1, s. 332–338, Council Directive (EEC) nr 72/161 of 17 April 1972 concerning the provision of socio-economic guidance for and the acquisition of occupational skills by persons engaged in agriculture, „Official Journal of the European Communities”, nr L 96/1, s. 15–20.

W latach 80. XX wieku wraz z opublikowaniem Zielonej Księgi na temat perspektyw WPR¹⁷ podkreślono szczególny charakter europejskiego modelu rolnictwa, opierającego się na gospodarstwach rodzinnych. Planowano postawić na jakość, a nie ilość produkcji, oraz zachęcić rolników do działania w taki sposób, jak robili to przedsiębiorcy. Jednak wraz z wysokimi cenami gwarantowanymi i postępowaniem technicznym dokonywała się rewolucja agrarna w bogatej części Europy. Małe gospodarstwa rodzinne przekształcały się w duże farmy oraz wielkie przedsiębiorstwa rolne i agrobiznesowe. Istniejące dopłaty do produkcji nieprzerwanie zachęcały rolników do maksymalizacji produkcji, co kłóciło się z założeniami WPR. Problemy nie były rozwiązywane, stąd propozycje reformy MacSharry'ego w latach 1991–1992, która przerwała paradygmat produktywizmu wraz z obniżką cen interwencyjnych i wprowadzeniem dopłat bezpośrednich. Dopłaty bezpośrednie miały za zadanie rekompensować utracony w wyniku zmniejszenia wsparcia cenowego dochód.

Reforma MacSharry'ego kładła nacisk na wielofunkcyjność rolnictwa, zachowanie środowiska naturalnego, tradycyjnego krajobrazu wiejskiego i umocnienie modelu opartego na dominacji gospodarstw rodzinnych. Jak zauważa Franciszek Tomczak, WPR akcentowała nie cele produkcyjne i dochodowe, lecz społeczne i środowiskowe funkcje rolnictwa, a także zwiększenie konkurencyjności i efektywności sprzyjających wzrostowi konsumpcji¹⁸.

W przedstawionym w lipcu 1997 roku dokumencie strategicznym Agenda 2000¹⁹ WPR została określona jako polityka wieloobszarowa. Oczekiwania wobec WPR wykroczyły poza cele określone w dawnym artykule 39²⁰. Zaczęły wiązać się z ochroną środowiska oraz rozwojem obszarów wiejskich w kierunku pozarolniczym. Zdaniem Stanisława Szumskiego, przesuwanie wsparcia od wspierania dochodów producenta rolnego i produkcji do wspierania w formie działań pozaprodukcyjnych i warunków życia na obszarach wiejskich potwierdza przywiązanie państw członkowskich UE do „własnego, europejskiego rozumienia rolnictwa i jego funkcji w gospodarce oraz w społeczeństwie, zwanym europejskim modelem rolnictwa”²¹. Alina Jurcewicz zwraca uwagę na przeobrażenie historycznie ukształtowanego modelu „proprodukcyjnego” do modelu limitowania produkcji rolnej²².

¹⁷ Commission Communication, *Perspectives for the common agricultural policy*, COM (85) 333, 15 czerwca 1985 r., http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com85-333_en.pdf [dostęp: 24.08.2016].

¹⁸ F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Warszawa 2009, s. 40.

¹⁹ Agenda 2000, For a stronger and wider Union, „Bulletin of the European Union”, supl. 5/97, COM (97) 2000, 15 lipca 1997 r., s. 26–29, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf [dostęp: 25.08.2016].

²⁰ Traktat amsterdamski zmienił numerację artykułów i tak zamiast art. 38–46, przepisy dotyczące WPR były stanowione przez art. 32–38.

²¹ S. Szumski, op. cit., s. 57–58.

²² A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 101.

Współczesny model europejskiego rolnictwa

Przedmiot europejskiego modelu rolnictwa od początku był uwarunkowywany zarówno endogenicznie, jak i egzogenicznie. Początkowo sektor rolny był wyłączony z regulacji międzynarodowych wynikających z Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT). Jednak podczas negocjacji w ramach tzw. rundy urugwajskiej GATT (1986–1993) handel produktami rolnymi pomimo sprzeciwu WE został uwzględniony. Liberalizacja handlu artykułami rolnymi należy do najbardziej kontrowersyjnych problemów negocjacyjnych poruszanych na forum GATT/WTO²³.

Czynniki zewnętrzne, które miały znaczny wpływ na ukształtowanie europejskiego modelu rolnictwa, to wznowienie negocjacji handlowych w ramach rundy katarskiej WTO, dodatkowo potęgowane przez perspektywę rozszerzenia Unii Europejskiej o 10 państw. W warunkach globalizacji istnieje wielostronny nacisk aktorów państwowych i ponadpaństwowych do liberalizacji handlu, w tym handlu produktami rolnymi. Otwieranie granic i znieszenie barier w rolnictwie powinno prowadzić do wzrostu konkurencyjności i pozytywnych aspektów funkcjonowania w ramach wolnego rynku. Niestety, pełne „uwolnienie” rolnictwa doprowadziłoby do umocnienia największych dystrybutorów żywności, umacniając monopole globalnych koncernów. Na wolnym rynku wśród produktów czy wytworów o porównywalnych cechach, czy parametrach, decydującym czynnikiem wyboru wydaje się być cena. Stąd prognozować można degradację jakości żywności, na skutek faworyzowania żywności tańszej. Dodatkowo Unia Europejska miałaby trudności z konkurowaniem na światowym rynku bez wyraźnego wsparcia dla swojego rolnictwa, między innymi ze względu na tanią siłą roboczą w państwach rozwijających się.

Unia Europejska reprezentowana przez Komisję Europejską przygotowywała się do kolejnych negocjacji handlowych, stąd ogłoszona koncepcja EMR w Agendzie 2000 zaakceptowanej przez przedstawicieli rządów państw członkowskich UE podczas szczytu w Berlinie w 1999 roku, wpisała się w strategię uzasadniania WPR na forum międzynarodowym.

Europejski Model Rolnictwa pełni trzy funkcje²⁴:

- produkcyjną – ma zapewnić konsumentom bezpieczne i stabilne dostawy zdrowej, wysokojakościowej żywności oraz produktów nieżywnościowych oraz rozwijać konkurencyjność na rynku światowym, opierając się na zrównoważonych metodach produkcyjnych;

²³ WTO od 1995 roku.

²⁴ Committee of Agricultural Organisations in the European Union, General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union, *The European model of agriculture: the way ahead*, listopad 1999 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/april/tradoc_122241.pdf [dostęp: 26.08.2016]).

- terytorialną – ma zabezpieczyć i wzmocnić obszary wiejskie, które pełnią usługi środowiskowe cenione przez społeczeństwo jako całość; pozytywnie wpłynąć na zatrudnienie i infrastrukturę w licznych wsiach znajdujących się w całej UE; zapobiegać depopulacji i pustynnieniu na trudnych do gospodarowania obszarach;
- socjalną – ma zmniejszać dysparytet między bogatszymi a biedniejszymi regionami UE oraz sprzyjać spójności gospodarczej i społecznej między grupami i regionami.

COPA/COGECA podkreślają oferowane przez europejskich rolników wyjątkowe zasoby takie jak ziemia, która w połączeniu z klimatem, inwestycjami oraz zasobami ludzkimi przyczynia się do wzrostu gospodarczego i równowagi żywnościowej na świecie. Rolnicy, wykorzystując swoje umiejętności oraz infrastrukturę, przyczyniają się do zapewnienia dodatkowych usług poprzez zwiększanie wartości i dostępności wsi dla społeczeństwa. Dodatkowo EMR przyczynia się do niwelowania największych nierówności społecznych występujących pomiędzy terenami miejskimi i wiejskimi. Problem z zatrudnieniem i poziomem dochodów na obszarach wiejskich pozostaje w centralnym miejscu polityki UE. W odniesieniu do powyższych zasobów i znaczenia EMR zakładano, że obowiązuje ogólny konsensus co do roli europejskiego rolnictwa, które poprzez swoją wielofunkcyjność pełni szczególną rolę na starym kontynencie. Szumski zauważa, że pomimo marginalizacji znaczenia sektora rolnictwa w gospodarce państw członkowskich utrzymuje on nieproporcjonalnie wysoką pozycję w prawodawstwie oraz wydatkach budżetowych, niezależnie od wewnętrznych przesunięć instrumentalnych²⁵.

Risto Volanen, pełniący funkcję sekretarza generalnego COPA (Committee of Professional Agricultural Organizations), przyznał podczas spotkania w Wageningen, że EMR określony w Agendzie 2000 został wprowadzony celowo, ze względu na nadchodzące negocjacje WTO. Ówczesny Komisarz ds. Rolnictwa, Franz Fischler, stanowczo zaprzeczył i wskazał na 50 mld ECU rocznie, służące bezpieczeństwu żywnościowemu państw UE, które musi zostać utrzymane, choć może być transferowane za pomocą innych mechanizmów niż wsparcie cenowe²⁶. Joanna Skrzypczyńska przekonuje²⁷, że intencją Unii Europejskiej było zwrócenie uwagi WTO na pozahandlowe aspekty rolnictwa, które wyrażały się w wielofunkcyjności EMR, stąd postulowała odejście od ściśle handlowego traktowania kwestii związanych z negocjacjami rolnymi. Podnoszono argumenty o niesprawiedliwym konkurowaniu z państwami, w których nie obowiązują wysokie europejskie standardy środowiskowe, produkcji żywności czy dobrostanu zwierząt.

²⁵ S. Szumski, op. cit., s. 58.

²⁶ J. D. van der Ploeg, F. Werry, J. Blom, H. Silvis, *The European Agricultural Model: perspectives, prospects and research needs*, „Tijdschrift voor sociaal wetenschappelijk onderzoek van de landbouw” 2000, vol. 14, s. 47.

²⁷ J. Skrzypczyńska, *Międzynarodowe aspekty reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1 (8), s. 94.

Uwarunkowania wewnętrzne europejskiego rolnictwa charakteryzują się dużym zróżnicowaniem, w zależności od państw i regionów. Gospodarstwa o powierzchni powyżej 50 ha stanowiły w Polsce w 2003 roku 0,8%, podczas gdy w państwach, takich jak: Niemcy, Francja czy Dania stanowiło 20–35%²⁸. Statystyczny rolnik w UE posiada średnio 13 ha, natomiast w krajach UE – 15, średnio 22 ha, co i tak jest wielokrotnie mniej niż w państwach Ameryki Północnej i Południowej, Nowej Zelandii, Republice Południowej Afryki czy Australii²⁹. Niższy zasób ziemi wpływa na relatywnie mniejsze dochody osiągane przez europejskich rolników w porównaniu z wielkopowierzchniowymi farmerami. Należy zaznaczyć, że rolnictwo w UE opiera się głównie na pracy właściciela i jego rodziny³⁰ oraz charakteryzuje się stosunkowo niskim poziomem specjalizacji. Oznacza to, że wiele gospodarstw zajmuje się różnymi uprawami rolnymi i utrzymywaniem różnych gatunków zwierząt. Na opłacalność rolnictwa niebagatelny wpływ ma cena ziemi rolniczej, która w UE należy do jednej z najwyższych na świecie.

Europejski model rolnictwa zwracający uwagę na wielofunkcyjność rolnictwa oraz szczególną rolę, jaką pełnią obszary wiejskie ponad produkcje dóbr konsumpcyjnych, ma zwolenników wśród takich państw, jak: Japonia, Korea Południowa, Norwegia czy Szwajcaria, stanowiących tzw. przyjaciół wielofunkcyjności³¹.

Można zadać pytanie: Jak wygląda model rolnictwa konkurencyjny do jego europejskiego wydania? Za model alternatywny uważa się model plantacyjny, charakterystyczny dla niektórych stanów USA, Ameryki Południowej i Australii³². Omawiany model odchodzi od gospodarstw rodzinnych na rzecz spółek kapitałowych zajmujących się produkcją rolną na ogromnych przestrzeniach, przez co osiąga się wielką skalę produkcji. Intensywna produkcja charakteryzuje się również negatywnym oddziaływaniem na środowisko w postaci między innymi zanieczyszczenia wód i powietrza, utraty żyzności gleb oraz bioróżnorodności.

Wydaje się, że w warunkach konkurencji na rynkach światowych EMR może być zagrożony. Unia Europejska jest największym eksporterem żywności, lecz jej udział spada, m.in. ze względu na drogą żywność. Postępująca koncentracja korporacji transnarodowych w przemyśle przetwórczym i handlu prowadzi do klasycznej subsumpcji słabszych ogniw (jak rolnictwo) silniejszym ogniwom

²⁸ W. Ziętara, *Model polskiego rolnictwa – wobec aktualnych wyzwań*, „*Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*” 2009, nr 75, s. 12–16.

²⁹ S. Kowalczyk, R. Sobiecki, *Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji*, „*Roczniki Nauk Rolniczych*” 2011, Seria G. T. 98, z. 3, s. 13.

³⁰ W latach 2003–2007 w państwach UE-27 udział pracy najmniej znajdował się w przedziale od 6,4 do 6,9% ogółu zatrudnionych. W Rumunii, Słowenii, Grecji i Polsce odsetek zatrudnionych do pracy na roli nie przekraczał 2%. Dla porównania, w USA pracownicy zatrudnieni stanowią 18–20%.

³¹ D. Givord, *Defending the European rural and agricultural model at the WTO*, „*Leader Magazine*” 2000/2001, nr 25.

³² W. Ziętara, op. cit., s. 17.

(przetwórstwo, handel), co uderza przede wszystkim w mniejsze gospodarstwa³³. EMR konkuruje zatem z rolnictwem opartym na systemie nakładczym, oferującym wyłącznie siłę roboczą i ziemię z wykorzystaniem roślin GMO i zwierząt GMO z pominięciem usług publicznych, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt.

Reforma WPR z 2013 roku zwraca się ponownie w kierunku produktywności rolnictwa na zasadzie zrównoważonego rozwoju i w oddzieleniu od pomocy państwa. W nowej WPR prym wiedzie idea neoproduktywizmu, która łączy koncepcje rolnictwa wielofunkcyjnego oraz rolnictwa wydajnego³⁴. Świadczy też o tym zaprzestanie zwiększania znaczenia drugiego filaru WPR.

Koncepcja EMR jest pojemna i obejmuje nie tylko potrzebę zrównoważonego rozwoju, ale specyficzne warunki ekonomiczne, środowiskowe, etyczne, ekonomiczne i społeczne, również znaczenie nowej polityki rolnej i jej konsekwencji dla rolnictwa i całego społeczeństwa z uwzględnieniem roli i znaczenia gospodarstw rodzinnych. Pomimo zorientowania na rodzinne gospodarstwa rolne, nie sposób pominąć dualizmu polegającego na współistnieniu nowoczesnych gospodarstw produkujących na większych obszarach zdolnych do konkurencyjności na rynkach krajowych i międzynarodowych, jak i gospodarstw rodzinnych produkujących na własne potrzeby lub w celu zaopatrywania rynku lokalnego.

Wnioski

Charakterystyczna dla EMR jest niezmienna podstawa traktatowa z jednej strony, a 60-letnia ewolucja z drugiej strony. Ewolucja podyktowana przez czynniki wewnętrzne związane są z rozwojem techniki produkcyjnej, świadomością i oczekiwaniami społeczeństwa, wydatkami na WPR czy rozszerzaniem integracji europejskiej z 6 do 28 państw. Na czynniki zewnętrzne, poza uwarunkowaniami klimatycznymi, składają się głównie negocjacje o liberalizacji handlu w ramach Światowej Organizacji Handlu. Nie sposób wyważyć, w jakim stopniu i które z omówionych czynników miały decydujący wpływ na potrzebę utworzenia oraz kształt EMR. Można konkludować, iż prawdopodobnie nie istnieje idealny model rolnictwa w odniesieniu do danego państwa czy regionu, nie mówiąc o unii państw o zasięgu geograficznym od Andaluzji po Japonię. Model, tak jak polityka rolna, podyktowany jest poza omówionymi w tekście czynnikami od tych o charakterze politycznym do światopoglądowych. Podziały co do poziomu finansowania WPR widoczne są w samej UE, a poglądy szczególnych rządów państw członkowskich są uzależnione nie tylko od faktu, czy są płatnikami netto, ale i od poziomu polityki socjalnej. Europejski model rolnictwa na przestrzeni lat eliminował lub generował poważne problemy.

³³ S. Kowalczyk, R. Sobiecki, op. cit., s. 17.

³⁴ K. Kosior, *Zmiany priorytetów i paradygmatów zachodzące w ramach strategii rozwojowych sektora rolnego w UE na tle globalnym*, [w:] R. Grochowska, *Kierunki rozwoju rolnictwa i polityki rolnej – wyzwania przyszłości (synteza)*, Warszawa 2014, s. 60–63.

Europejski Model Rolnictwa należy rozpatrywać łącznie z kwestią agrarną, a na pewno z głównymi problemami stojącymi przed współczesnym unijnym rolnictwem. Jest konstrukcją dość ogólną, zważywszy na bardzo zróżnicowane problemy rolnictwa w poszczególnych państwach UE. Z pewnością EMR odpowiada na potrzeby związane z ochroną środowiska, opłacalnością produkcji czy sprawiedliwości ekonomicznej i społecznej. Osobnym pytaniem na przestrzeni najbliższych lat pozostaje, czy te założenia udaje się realizować i czy w świetle nowych wyzwań stojących przed rolnictwem obecny model przetrwa.

Literatura

- „Bulletin of the European Communities” 1969, supl. 1.
- Cardwell M., *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004.
- Council Directive (EEC) No 72/159 of 17 April 1972 on the modernization of farms, „Official Journal of the European Communities”, nr L 96/1, s. 324–331.
- Council Directive (EEC) No 72/160 of 17 April 1972 concerning measures to encourage the cessation of farming and the reallocation of utilized agricultural area for the purposes of structural improvement, „Official Journal of the European Communities”, nr L 96/1, s. 332–338.
- Council Directive (EEC) No 72/161 of 17 April 1972 concerning the provision of socio-economic guidance for and the acquisition of occupational skills by persons engaged in agriculture, „Official Journal of the European Communities”, nr L 96/1, s. 15–20.
- Czyżewski A., Matuszczak A., *Dylematy kwestii agrarnej w panoramie dziejów*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2011, nr 90.
- Danecki J.: *Kwestie społeczne – istota, źródła, zarys, diagnozy*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, J. Księżpolska (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1996.
- EU Budget 2007 Financial Report, Annex 2: Expenditure 1958–2007 by heading.
- European Court Reports, Judgment of the Court of 13 March 1968. Reference for a preliminary ruling: Finanzgericht München. Case 5–67.
- Givord D., *Defending the European rural and agricultural model at the WTO*, „Leader Magazine” 2000/2001, nr 25.
- Giza W., *Kwestia społeczna w koncepcji Zofii Daszyńskiej-Golińskiej*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2006, nr 4.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007.
- http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1970s/mansholt-speech-1968_en.pdf [dostęp: 24.08.2016].
- http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf [dostęp: 25.08.2016].
- http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com85-333_en.pdf [dostęp: 24.08.2016].
- http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/april/tradoc_122241.pdf [dostęp: 26.08.2016].
- Jurcewicz A., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] P. Czechowski (red.): *Prawo rolne*, Warszawa 2015.

- Kosior K., *Zmiany priorytetów i paradygmatów zachodzące w ramach strategii rozwojowych sektora rolnego w UE na tle globalnym*, [w:] R. Grochowska R., *Kierunki rozwoju rolnictwa i polityk rolnych – wyzwania przyszłości (synteza)*, Warszawa 2014.
- Kowalczyk S., Sobiecki R., *Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2011, seria G, t. 98, z. 3.
- Milward A., *The reconstruction of Western Europe 1945–51*, Berkeley – Los Angeles 1984.
- Skrzypczyńska J., *Międzynarodowe aspekty reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1 (8).
- Szumski S., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Tomczak F., *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Warszawa 2009.
- Van der Ploeg J. D., Werry F., Blom J., Silvis H., *The European Agricultural Model: perspectives, prospects and research needs*, „Tijdschrift voor sociaal wetenschappelijk onderzoek van de landbouw” 2000, vol. 14.
- Ziętara W., *Model polskiego rolnictwa – wobec aktualnych wyzwań*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2009, nr 75.

Streszczenie

Niniejszy artykuł przedstawia kształtowanie się europejskiego modelu rolnictwa z uwzględnieniem uwarunkowań zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Omówiona jest kwestia agrarna jako problem społeczny oraz podjęta próba oceny, czy europejski model rolnictwa koresponduje w wystarczającym wymiarze z potrzebami współczesnego europejskiego rolnictwa.

Słowa kluczowe:

Europejski Model Rolnictwa, Wspólna Polityka Rolna, Unia Europejska, kwestia agrarna

The evolution of the European Model of Agriculture and the agrarian question

Abstract

This paper shows the development of the European Model of Agriculture with taking into account the internal and external factors. The paper presents the problems of the agrarian question as a matter of social question and attempts to assess whether the European Model of Agriculture corresponds in a sufficient dimension to the needs of the modern European agriculture.

Key words:

European Model of Agriculture, Common Agricultural Policy, European Union, agrarian question

Dr Anna Kapała

Wydział Przyrodniczo-Technologiczny, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Dr Aneta Suchoń

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Z prawnej problematyki tzw. aktywności powiązanych z działalnością wytwórczą w rolnictwie w Polsce i we Włoszech

Wprowadzenie

Jednym z problemów polskiego rolnictwa jest niska dochodowość¹, szczególnie małych gospodarstw rolnych. Możliwość korzystania przez rolników z dodatkowych źródeł przychodów poprzez różnicowanie działalności wydaje się szczególnie istotna w krajach, w których występuje znaczna liczba małych i średnich gospodarstw rolnych². Taka sytuacja ma miejsce właśnie w Polsce

¹ Według wskaźników GUS % osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej granicy ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji) w 2011 wśród rolników wynosił 13,2%, podczas gdy wśród pracowników 5,8%; pracujących na własny rachunek 3,5%; emerytów 4,6%, rencistów 13,0% Tak GUS: *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa 2013, s. 18. Zob. też E. Majewski, A. Wąs, *Wyniki Ekonomiczne gospodarstw rodzinnych w Polsce po 2004 r.* <http://ksow.pl/analizy-i-ekspertyzy.html> [dostęp: 26.08.2016]; Zob. też, M. Czarniakowska, *Kolejny rok na minusie: duży spadek cen* <https://www.agrofakt.pl/rok-na-minusie-spadek-cen/> [dostęp: 26.08.2016].

² D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Dywersyfikacja działalności rolniczej jako instrument wspierania rozwoju gospodarstwa rodzinnego (na przykładzie agroturystyki)*, Projekt realizowany w ramach „Planu działania Sekretariatu Centralnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014–2015”, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Śląski, 2005; I. Kurtyka-Marcak, I. Kropsz-Wydra, *Wykorzystanie funduszy unii europejskiej w ramach działania 311. „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” na Dolnym Śląsku*, SERIA, „Roczniki Naukowe”, t. XVII z. 5/2015. O podejmowaniu agroturystyki jako alternatywnego źródła dochodu zob. np. S. Dorocki, M. Zdon-Korzeniowska, *Agroturystyka jako alternatywna forma działalności rolni-*

i we Włoszech³. Dlatego dla zwiększenia dochodowości w rolnictwie oraz rozwoju obszarów wiejskich ważne jest nie tylko prowadzenie efektywnej wytwórczej działalności w rolnictwie, ale także tzw. działalności z nią powiązanych, np. agroturystyki, sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych i ich przetwórstwa, wytwarzania oraz sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych czy świadczenia usług rolniczych.

W prawie Unii Europejskiej potrzebę połączenia działalności rolniczych, z tymi powiązanymi, jak turystyka, rzemiosło, czyli wsparcia wielozawodowości, różnicowania działalności i wielofunkcyjności podkreślało już rozporządzenie WE 797/85⁴. Rozporządzenie nr 3808/89 zaproponowało model gospodarstwa rolno-wielofunkcyjnego jako struktury produkcyjnej. Umożliwiało mu zachowanie rolnej kwalifikacji prawnej i korzystanie z przywilejów swoistych określonych dla sektora rolnego, chociaż działalność rolna w nim prowadzona mogła stanowić tylko (co najmniej) jedną czwartą całkowitego dochodu gospodarstwa⁵. Kolejne rozporządzenie 2328/91 wzmocniło znaczenie rolnictwa usługowego⁶. Rozporządzenie 1257/99 przewidywało powiązanie różnicowania działalności z podstawową działalnością rolniczą, stanowiąc że pomoc zostanie udzielona przedsięwzięciom, które odnoszą się do działalności rolniczej oraz do działalności wiejskiej⁷. Art. 33 wymienił wśród tych przedsięwzięć m.in. zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką i rzemiosłem⁸. Wskazane kierunki wspólnej polityki rolnej (WPR) miały na celu wsparcie konkurencyjności rolnictwa, zwłaszcza w kontekście otwarcia rynków i dyslokacji produkcji.

czej – przykład Polski i Francji, [w:] K. Kurowska (wyd.), *Planowanie rozwoju przestrzeni wiejskiej*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2012, s. 44–68.

³ Według danych GUS liczba gospodarstw rolnych w Polsce w czerwcu 2013 r. wynosiła 1429,0 tys. Najwięcej było gospodarstw rolnych o powierzchni 5–10 ha ponad 315 tys., 1–2 ha – 277,5 tys. Gospodarstw rolnych powyżej 50 ha było ponad 29 tys., a tych o pow. 20–50 ha – 102,9 tys., *GUS: Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013*, Warszawa 2014, s. 75 i n. http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5507/5/4/1/r1_charakterystyka_gospodarstw_rolnych_2013.pdf / [dostęp: 26.08.2016]. We Włoszech według danych z ostatniego spisu powszechnego w 2010 r. było 1.620.880 gospodarstw rolnych, a średnia ich powierzchnia wynosiła 7,9 ha, tak Agricultural census in Italy http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_census_in_Italy#Agricultural_holdings [dostęp: 26.08.2016].

⁴ Zob. akapit 15 preambuły oraz zob. art. 16 Rozporządzenia Rady EWG nr 797/85 z 12 marca 1985 r. w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych, Dz.Urz. WE L 93 z 30.3.1985. Szerzej na ten temat zob. też A. Kapala: *Agroturystyka w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/2008, s. 150.

⁵ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3808/89 z 12 grudnia 1989 zmieniające Rozporządzenie (EWG) nr 797/85, (EWG) nr 1096/88, (EWG) nr 1360/78, (EWG) nr 389/82 i (EWG) nr 1696/71 w sprawie dostosowania produkcyjnych struktur rolnych, Dz.Urz. WE L 371 z 20.12.1989. Zob. też A. Kapala, *Agroturystyka w prawie wspólnotowym...*, s. 151.

⁶ Rozporządzenie Rady EWG nr 2328/91 z 15 lipca 1991 roku w sprawie poprawienia skuteczności struktur rolniczych, Dz.Urz. WE L 218, z 06.08.1991.

⁷ Zob. art. 2 i 33 Rozporządzenie Rady WE nr 1257/99 z 17 maja 1999 dotyczące wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz.Urz. WE nr L 160, z 26.06.1999.

⁸ Cyt. A. Kapala, *Agroturystyka w prawie wspólnotowym...*, s. 154.

W literaturze oraz w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) spotyka się sformułowania „różnicowanie działalności rolniczej”⁹ albo „różnicowanie działalności w kierunku działalności nierolniczej”¹⁰. To pierwsze wskazuje, że działalność rolnicza ma różnorodny charakter, to drugie, choć również może odnosić się do takich aktywności jak agroturystyka, rzemiosło, czy usługi rolnicze, odbiera im rolniczy charakter. Stosowane są zatem różne pojęcia dla tej samej kategorii działalności, co powoduje, nie tylko chaos pojęciowy, ale przede wszystkim brak jasności co do natury prawnej wskazanych aktywności.

Unia Europejska w swoich działaniach stara się wspierać podejmowanie tzw. aktywności powiązanej z działalnością wytwórczą w rolnictwie, przeznaczając na ten cel środki finansowe. Jednocześnie prawne zasady podejmowania takiej aktywności i jej prowadzenia przez producenta rolnego, mogą być związane są m.in. z czynnościami rejestracyjnymi, uiszczaniem podatków i innymi obowiązkami wynikającymi z przepisów krajowych. Poza tym nie ulega wątpliwości, że istotny jest sam zakres pojęcia działalności rolniczej, który jest zróżnicowany w ustawodawstwie wewnętrznych państw członkowskich. Powstaje pytanie czy obejmuje on tylko działalność wytwórczą czy też inne aktywności producenta rolnego. W polskiej doktrynie temat definicji działalności rolniczej był szeroko podejmowany przede wszystkim przez R. Budzinowskiego¹¹.

Cele i metody

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie czy przepisy prawne w Polsce i Włoszech zachęcają, czy też stanowią barierę w zakresie rozwoju tzw. powiązanej aktywności z działalnością wytwórczą w rolnictwie. Zagadnienie jest szerokie, dlatego poruszone zostaną tylko niektóre problemy. W pierwszej kolejności rozważania będą się skupiały na ustawodawstwie polskim, odnosząc się do pojęcia działalności rolniczej i zasad prawnych podejmowania tzw. powiązanej aktywności. Analiza będzie miała na uwadze ustalenie czy niezbędne są dodatkowe czynności rejestracyjne, czy i na jakich zasadach występuje uiszczanie podatków. W dalszej kolejności przedstawione zostaną wybrane kwestie z prawa

⁹ T. Kurowska, D. Łobos-Kotowska, *Diversification of the agricultural activities – Comparative legal analysis of the selected questions*, Martinez (red.), *Jahrbuch des Agrarechts*, band XII, Nomos, Baden-Baden, s. 115–130; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Dywersyfikacja działalności...*

¹⁰ Zob. np. „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” w PROW 2014–2020.

¹¹ R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, Piła 2003, s. 167. Idem, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria”, t. III, Białystok 2002. Na temat rozszerzania się granic prawa rolnego i pojęcia działalności rolniczej zob. też Idem: *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, wyd. UAM, Poznań 2008; Idem, *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2/2002.

włoskiego, zwłaszcza szeroka definicja działalności rolniczej, obejmująca nie tylko działalność wytwórczą w rolnictwie, ale także tzw. aktywności powiązane. W pracy zostanie zastosowana metoda dogmatyczna oraz analizy literatury przedmiotu.

Pojęcie działalności rolniczej w polskich ustawach oraz prawie unijnym

Według ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹² pod pojęciem działalności rolniczej rozumie się działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej, a gospodarstwem rolnym w świetle tego aktu prawnego jest każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej (art. 6 ust. 1 pkt 3 i 4)¹³. Bardziej rozbudowana definicja znalazła się w ustawie z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁴ oraz ustawie z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁵. Odwołuje się ona do wytwarzania produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu. Obejmuje również, np. produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej: 1) miesiąc – w przypadku roślin, 2) 16 dni – w przypadku wysoko intensywnego tuczu specjalizowanego gęsi i kaczek, 3) 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego, 4) 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt, licząc od dnia nabycia (art. 2 ust. 2 ustawy).

Natomiast z art. 46¹ k.c. wynika, że działalność wytwórcza obejmuje produkcję roślinną i zwierzęcą, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Taki zakres aktywności zawiera także definicja „prowadzenia działalności rolniczej” w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, mianowicie prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej (art.2 pkt. 3).

Działalność rolnicza wytwórcza polega, co do zasady, na wykorzystywaniu naturalnych zdolności tkwiących w organizmach żywych, roślinnych i zwierzęcych. Niemniej możliwości oddziaływania na przebieg procesów biologicznych

¹² Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 277 ze zm.

¹³ Zob. szerzej R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 110–111; idem: *Koncepcja gospodarstwa...*, s. 125 i n. Zob. też D. Puślecki, *Spoleczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia Prawne*, Poznań 2011, wyd. IURIS, s. 94 i n.

¹⁴ Tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

¹⁵ Tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.

są coraz większe¹⁶. Warto także podkreślić, że działalność rolnicza składa się z kilku etapów, począwszy od przygotowania gruntów do uprawy przez wykonanie różnych usług agrotechnicznych, siew, zakup środków produkcji, chów i hodowlę zwierząt, zawieranie umów, w tym kontraktacji, magazynowanie i transport, po sprzedaż produktów rolnych.

Z reguły polskie definicje działalności rolniczej nie nawiązują do sprzedaży produktów rolnych, a skupiają się na działalności wytwórczej. Niemniej jest ona uznawana za czynność wykonywaną w ramach działalności rolniczej¹⁷. W tym miejscu warto nawiązać do relacji pomiędzy działalnością rolniczą a działalnością gospodarczą. W przypadku, gdy działalność rolnicza jest prowadzona na potrzeby własne i rodziny, nie następuje etap sprzedaży, czyli nie jest ona nastawiona na osiągnięcie przychodu. Natomiast gdy działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą, z samej już definicji tej drugiej wynika konieczność zbytu, ewentualnie możliwość wykorzystania wytworów do przetwórstwa czy np. hodowli zwierząt. Zatem nieujęcie przez ustawodawcę etapu sprzedaży w definicji działalności rolniczej w tym kontekście wydaje się słuszne. Pozwała to odróżnić działalność rolniczą, która jest działalnością gospodarczą, od tej wykonywanej na potrzeby własne¹⁸.

Warto także dodać, że ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁹ pod pojęciem działalności rolniczej rozumie nie tylko m.in. produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, gruntową, szklarniową i pod folią, produkcję roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadowniczą – ale także świadczenie usług rolniczych (art. 2 pkt. 15). Nowością w świetle tej definicji jest uznanie za działalność rolniczą także świadczenie usług rolniczych.

Należy także wspomnieć o szerokim rozumieniu pojęcia działalności rolniczej w wytycznych Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020²⁰. Wskazują one, że „działalność rolnicza” oznacza produkcję, przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu produktów rolnych. Warto podkreślić, że w ustawodawstwie unijnym, obok pojęcia działalności rolniczej, coraz częściej występuje pojęcie sektora rolnego.

Natomiast w rozporządzeniu unijnym związanym z płatnościami bezpośrednimi odnotować należy węższe pojęcie działalności rolniczej. W świetle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolni-

¹⁶ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 194 i n.

¹⁷ Zob. np. R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne...*, s. 110–111.

¹⁸ Tak A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Wyd. UAM, Poznań 2016, s. 164 i n.

¹⁹ Tj. Dz.U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054 ze zm.

²⁰ Dz.Urz. UE C 204, 1.7.2014, s. 1–97.

ków na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009²¹ „działalność rolnicza” oznacza: produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt dla celów gospodarskich; utrzymywanie użytków rolnych w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, na podstawie kryteriów określonych przez państwa członkowskie w ramach ustanowionych przez Komisję, lub prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy. Akcentowanie w tej definicji działalności wytwórczej oraz utrzymania określonego stanu gruntów łączy się z zakresem przedmiotowym tego rozporządzenia unijnego. Dotyczy ono płatności w ramach systemów wsparcia adresowanych do producentów rolnych, a podstawę ich przyznania stanowi m.in. obszar i stan gruntów rolnych oraz rodzaj prowadzonej uprawy czy hodowli (art. 4 ust 1 pkt c)²².

Zasady podejmowania tzw. działalności powiązanych z działalnością wytwórczą w rolnictwie w świetle polskiej regulacji

W przypadku działalności rolniczej występują pewne odrębności w zakresie stosowania ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²³. Chodzi o art. 3 tego aktu prawnego, który stanowi, że przepisów ustawy nie stosuje się m.in. do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 29 sierpnia 2007 r.²⁴ orzekł, że „działalność wytwórcza w rolnictwie (prowadzenie gospodarstwa rolnego) jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, jednakże do tej działalności nie stosuje się pozostałych jej przepisów”.

Wyłączenie stosowania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej odnosi się przede wszystkim do rolników prowadzących gospodarstwo rolne. Jednak ten akt prawny wprowadza dodatkowe wykluczenia pewnych aktywności związanych z działalnością rolniczą z reżimu tejże ustawy. Mianowicie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie stosuje się także 1) do wynajmowania przez rolników pokojów, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w go-

²¹ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608 i n.

²² Szerzej zob. A. Suchoń: *Prawna koncepcja spółdzielni...*, s. 164 i n.

²³ Tj. Dz.U. z 2015, poz. 584 ze zm.

²⁴ II OSK 1618/06, LEX nr 364703.

spodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów; 2) wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego, o których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina²⁵; 3) działalności rolników w zakresie sprzedaży, o której mowa w art. 20 ust. 1c ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁶. Chodzi mianowicie o sprzedaż przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu (za produkt roślinny pochodzący z własnej uprawy uważa się również mąkę wytworzoną ze zboża pochodzącego z własnej uprawy), z wyjątkiem przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach prowadzonych działów specjalnych produkcji rolnej oraz produktów opodatkowanych podatkiem akcyzowym na podstawie odrębnych przepisów. Ustawodawca skorzystał z preferencji zawartych w art. 3 ust. 1 pkt 4 uzależniania jednak od spełnienia następujących warunków.

Po pierwsze, w świetle przepisów sprzedaż nie jest wykonywana na rzecz osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub na rzecz osób fizycznych na potrzeby prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 20 ust. 1c ustawy).

Po drugie, przetwarzanie produktów roślinnych i zwierzęcych i ich sprzedaż nie odbywa się przy zatrudnieniu osób na podstawie umów o pracę, umów zlecenia, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze.

Po trzecie sprzedaż następuje wyłącznie: a) w miejscach, w których produkty te zostały wytworzone, b) na targowiskach, przez które rozumie się wszelkie miejsca przeznaczone do prowadzenia handlu, z wyjątkiem sprzedaży dokonywanej w budynkach lub w ich częściach (art. 20 ust. 1c ustawy).

Po czwarte, prowadzona jest ewidencja sprzedaży. Mianowicie podatnicy osiągający przychody ze sprzedaży przetworzonych produktów rolnych, są obowiązani prowadzić odrębnie za każdy rok podatkowy ewidencję sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych zawierającą co najmniej: numer kolejnego wpisu, datę uzyskania przychodu, kwotę przychodu, przychód narastająco od początku roku²⁷.

Ustawa stanowi, żeienne przychody ewidencjonowane są w dniu sprzedaży. Co więcej ewidencję sprzedaży, należy posiadać w miejscu sprzedaży przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych. Osoby fizyczne osiągające przychody ze sprzedaży, o której mowa w art. 20 ust. 1c ustawy o podatku do-

²⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 1104 ze zm.

²⁶ Uchwalenie ustawy z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw rozszerzyły zakres art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej o przetwórstwo produktów rolnych.

²⁷ Zob. szerzej B. Sałata, *Nowe rozwiązania opodatkowania sprzedaży przetworzonych produktów rolnych*, psz.cdr.gov.pl/aktualnosci/22-nowe-rozwiazania-opodatkowania-sprzedazy-przetworzonych-produktow-rolnych, [dostęp: 25.08.2016 r.].

chodowym, mogą opłacać ryczałt od przychodów ewidencjonowanych. Przychodów (dochodów) opodatkowanych w formach zryczałtowanych nie łączy się z przychodami (dochodami) z innych źródeł podlegającymi opodatkowaniu na podstawie ustawy o podatku dochodowym. Podatek wynosi 2% przychodów, przy przychodach jednak do 150 tysięcy euro. W przypadku gdy producent rolny nie zdecyduje się na opodatkowanie ryczałtem od przychodu ze sprzedaży przetworzonych, w sposób inny niż przemysłowy, produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu będzie opodatkowany na zasadach ogólnych. Oznacza to wtedy zastosowanie skali podatkowej 18% lub 32%, po przekroczeniu kwoty tzw. „dochodu wolnego od podatku” w wysokości 3091 zł w roku podatkowym²⁸.

Wspominając o aspektach podatkowych warto także nawiązać do pkt 71) art. 21 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, który określa, że zwolnione z podatku od osób fizycznych są dochody ze sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy lub hodowli, niestanowiących działów specjalnych produkcji rolnej, przerobionych sposobem przemysłowym, jeżeli przerób polega na kiszeniu produktów roślinnych lub przetwórstwie mleka albo na uboju zwierząt rzeźnych i obróbce poubojowej tych zwierząt, w tym również na rozbiorze, podziale i klasyfikacji mięsa.

Z powyższych regulacji wynika, że producenci rolni, którzy zamierzają sprzedać produkty przetworzone na zasadach określonych w art. 20 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie muszą rejestrować działalności gospodarczej w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Jednocześnie muszą zgłosić tę działalność do urzędu skarbowego, powiatowego lekarza weterynarii bądź powiatowego inspektora sanitarnego. Warto także wskazać, że za działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie uważa się także działalności, o której mowa w art. 3 pkt 4 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, czyli przetwarzania.

Podobnie jak w przypadku omówionej sprzedaży bezpośredniej, producent rolny, będący osobą fizyczną, prowadząc działalność rolniczą i podejmując działalność w zakresie agroturystyki, nie musi jej rejestrować w ewidencji działalności gospodarczej. Agroturystyka obejmuje wynajmowanie przez rolników pokoi oraz sprzedaż posiłków domowych. Wyliczenie tych rodzajów czynności nie jest jednak wyczerpujące. Podkreślić jednak wyraźnie trzeba, że wyłączenie to nie ma zastosowania do tych usług, w których nie występuje związek z pobytem turystów²⁹. Jeżeli chodzi o inne podmioty świadczące usługi agroturystyczne, których nie obejmuje wyłączenie, to według art. 14 omawianej ustawy przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą w dniu złożenia wniosku

²⁸ Ibidem; A. Suchoń: *Krótki łańcuch dostaw żywności – wybrane problemy prawne*, „Logistyka” 6/2015, s. 1531–1537.

²⁹ Zob. A. Kapała: *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2008, s. 99–115.

o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym. Obowiązek ten odnosi się również do podmiotów, które prowadzą usługi agroturystyczne poza gospodarstwem rolnym.

Natomiast czynności, które musi podjąć rolnik, aby rozpocząć prowadzenie działalności agroturystycznej to zgłoszenie tej działalności do ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie w gminie właściwej dla miejsca prowadzenia tej działalności. Taki obowiązek wynika z art. 38 i 39 ustawy z 29 sierpnia 1997 o usługach turystycznych³⁰. Wskazany akt prawny stanowi, że za inne obiekty, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, uważa się także wynajmowane przez rolników pokoje i miejsca na ustawianie namiotów w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia (art. 35 ust. 3). Producent rolny ma także obowiązek zgłoszenia do powiatowego Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w przypadku żywienia turystów. Istotne jest także przestrzeganie minimalnych wymagań co do wyposażenia pomieszczeń, przestrzeganie wymagań przeciwpożarowych oraz innych przepisów³¹.

Jak zostało już wskazane ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych zawiera wąską definicję działalności rolniczej. Wskazuje, że przepisów ustawy nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej. Odrębne regulacje dotyczą agroturystyki. W świetle art. 21 pkt 43 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych są dochody uzyskane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5. Z przepisu tego wynikają następujące zasady³².

Po pierwsze, wynajmowane pokoje muszą znajdować się w budynkach mieszkalnych, a nie np. w domkach turystycznych. Po drugie, budynki mieszkalne wchodzi w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym³³. Jest nim obszar użytków rolnych o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej lub osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Po trzecie, budynki mieszkalne w których wynajmowane są pokoje muszą być położone na terenach wiejskich. Po czwarte, pokoje wynajmowane są osobom przebywającym na wy-

³⁰ Tj. Dz.U. z 2016, poz. 187 ze zm.

³¹ Szerzej zob. A. Kapała, *Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej. Studium prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2009, s. 97–120.

³² Zob. szerzej A. Suchoń, *Pięć pokoi bez podatku*, „Tygodnik Rolniczy” 18/2010, s. 20–21.

³³ Tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 617.

poczynku, a nie np. w celu mieszkania na stałe czy czasowo celem podjęcia pracy zarobkowej. Po piąte liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza pięciu. Do tej liczby wlicza się jedynie pokoje oddawane do wyłącznej dyspozycji turystów (nie jest istotna powierzchnia pokoju i liczba przebywających w nim osób), bez np. jadalni, korytarza czy łazienki (art. 21 pkt 43 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych)³⁴.

W przypadku zwiększenia liczby pokoi do 6 i więcej albo prowadzenia agroturystyki poza gospodarstwem rolnym producent rolny będzie zobowiązany do płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych. Producenci rolni mogą opodatkować dochody na zasadach ogólnych, przewidzianych według skali podatkowej (18%, 32%); wybrać opodatkowanie podatkiem tzw. „liniowym” według stawki 19%. Inna możliwość to opodatkowanie w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych albo karty podatkowej³⁵.

Od podatku dochodowego od osób fizycznych odróżnić należy podatek VAT. Otóż rolnicy, którzy prowadzą działalność agroturystyczną oraz inne osoby, które udostępniają pokoje turystom są podatnikami VAT, z tytułu świadczonych usług. Mogą oni jednak skorzystać ze zwolnienia. Według art. 113 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³⁶ zwalnia się od podatku VAT podatników, u których wartość sprzedaży opodatkowanej nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty 150 000 zł. Do wartości sprzedaży nie wlicza się kwoty podatku.

Jeżeli rolnik wynajmuje nie więcej niż 5 pokoi, to według art. 1a ust. 2 pkt. 2 ustawy z 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych³⁷, pokoje te są wyłączone z działalności gospodarczej i podlegają takiemu opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości jak powierzchnia mieszkalna. Rolnicy wynajmujący więcej niż 5 pokoi lub też wynajmujący pokoje poza budynkami mieszkalnymi i poza terenami wiejskimi zobowiązani są płacić wyższy podatek od nieruchomości³⁸.

Warto także wskazać na pewne problemy interpretacyjne związane z art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Sąd Apelacyjny w Szczecinie – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 grudnia 2012 r. (III AUa 535/12)³⁹ orzekł, że „w sytuacji, gdy działalność nie polega tylko na wynajmie pokoi, koni czy sprzedaży posiłków domowych w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, która to działalność

³⁴ Szerzej zob. A. Kapała, *Prawne pojęcie agroturystyki...*; L. Borocho: *Agroturystyka nie zawsze bez podatku dochodowego*, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/747443,agroturystyka-nie-zawsze-bez-podatku-dochodowego.html> [dostęp: 26.08.2016.].

³⁵ Na temat aspektów podatkowych zob. A. Kapała, *Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego”, 1/2010, s. 73–96.

³⁶ Tj. Dz.U. z 2016, poz. 710 ze zm.

³⁷ Tj. Dz.U. z 2016, poz. 716 ze zm.

³⁸ Zob. A. Kapała, *Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki...*

³⁹ Legalis, nr 746370.

stanowi uzupełnienie głównej działalności rolniczej, a polega na prowadzeniu ośrodka jeździectwa – nie sposób mówić o poboczności działalności w stosunku do działalności rolniczej”.

Kolejną aktywnością, wyłączonej spod reżimu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jest wyrób wina przez producentów będących rolnikami. Ustawa wprowadza jednak ograniczenia ilościowe. Chodzi tylko o producentów rolnych wyrabiających mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego, o których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina⁴⁰. Wspomniany przepis określa, że wymagania w zakresie uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej nie stosuje się do producentów, którzy wyłącznie wyrabiają i rozlewają wino uzyskane z winogron pochodzących z upraw własnych. Art. 17 ustawy określa bowiem, że działalność gospodarcza w zakresie wyrobu lub rozlewu wyrobów winiarskich jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej i wymaga uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wyrobu lub rozlewu wyrobów winiarskich. Zatem w przypadku, gdy producent rolny w zakresie wyrobu wina nie spełnia wymagań określonych w art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 17 ust. 3 ustawy o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina zachodzi konieczność nie tylko rejestracji w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, ale także obowiązek wpisu do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (art. 20 ustawy z 12 maja 2011 r.)⁴¹.

Produkty wytworzone w gospodarstwach rolnych z reguły mają charakter żywnościowy, choć mogą być wykorzystywane także do celów np. medycznych, kosmetycznych czy produkcji energii czy paliw. Biorąc pod uwagę uchwalenie nowej ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁴², rozważyć należy także wykorzystywanie produktów rolnych czy produktów ubocznych na cele energetyczne w aspekcie działalności rolniczej. Produkcja i sprzedaż produktów rolnych, np. owsa czy upraw rolnych, brzozy, na cele energetyczne kwalifikuje się jako działalność rolnicza.

Przykładowo Podkarpacki Urząd Skarbowy w piśmie z 29 grudnia 2004 r.⁴³ stwierdził, że uprawa wierzby energetycznej nie stanowi działu specjalnego produkcji rolnej. Ten rodzaj działalności należy uznać za działalność rolniczą, a co za tym idzie – za źródło przychodów, do których nie stosuje się przepisów

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 859 ze zm.

⁴¹ Zob. też. A. Kapała, *Regulacja prawna agroturystyki – uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/2010, s. 108.

⁴² Dz.U. poz. 478 ze zm.

⁴³ PUS-I/423/114/2004, niepubl.

ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W przypadku, gdy wierzba pochodząca z własnej plantacji zostanie przez osobę prawną zużyta jako paliwo w procesie produkcji energii elektrycznej, jej wartość stanowić będzie koszt uzyskania przychodów produkcji energii elektrycznej. Koszt ten powinien zostać ustalony na podstawie przepisu art. 12 ust. 5 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁴⁴.

Pojawia się natomiast pytanie o zasady sprzedaży energii odnawialnej wytworzonej z ubocznych produktów działalności rolniczej, które wpisują się w definicję biomasy. Jak słusznie zauważyła K. Błażejewska, ich wytwarzaniu może towarzyszyć produkcja paliw czy energii. Produkcja bioenergii w ramach gospodarstwa rolnego wiąże się z produkcją rolną w tradycyjnym ujęciu i wydaje się, że są to więzi niemal tak bliskie, jak w przypadku wytwórstwa wina czy zajmowania się agroturystyką⁴⁵. Ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁴⁶ stanowiła, że wytwórca energii elektrycznej z biogazu rolniczego w mikroinstalacji oraz wytwórca biogazu rolniczego, będący osobami fizycznymi, wpisanymi do ewidencji producentów, o których mowa w przepisach o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, które wytwarzają energię elektryczną z biogazu rolniczego albo biogaz rolniczy w celu ich zużycia na własne potrzeby, mogą sprzedać: niewykorzystaną energię elektryczną wytworzoną z biogazu rolniczego w mikroinstalacji; niewykorzystany biogaz rolniczy wytworzony w instalacji odnawialnego źródła energii o rocznej wydajności nie większej niż 160 tys. m³ i wprowadzony do sieci (art. 19 ust 1).

Ustawa określała także w art. 19 ust. 2, że wytwarzanie i sprzedaż energii elektrycznej z biogazu rolniczego oraz biogazu rolniczego w powyższych sytuacjach nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁷. W takim stanie nasuwało się pytanie, czy powyższa działalność może zostać uznana za tzw. powiązaną działalność rolniczą. Ustawa o odnawialnych źródłach energii nie wprowadziła zmian do art. 3 ustawy o swobodzie działalności. Katalog rodzajów aktywności, jakie mogą być wykonywane w ramach działalności rolniczej, nie został bowiem poszerzony o wytwarzanie energii elektrycznej z biogazu rolniczego.

Modyfikację wprowadziła ustawa z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy

⁴⁴ Zob. szerzej P. Małecki, M. Mazurkiewicz, *Komentarz do art. 17 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, SIP LEX 2015.

⁴⁵ Tak K. Błażejewska, *Prawne aspekty produkcji i wykorzystywania biomasy rolniczej na cele energetyczne*, Poznań 2013, wyd. UAM, s. 149.

⁴⁶ Dz.U. poz. 478.

⁴⁷ Zob. szerzej J. Goździewicz-Biechońska, A. Suchoń, *Wpływ energii odnawialnej na ochronę środowiska i rozwój obszarów wiejskich – wybrane aspekty prawne* [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016, s. 279 i n.

o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁴⁸. Znowelizowany art. 19 określa, że wytwórca biogazu rolniczego w instalacji odnawialnego źródła energii o rocznej wydajności biogazu rolniczego do 160 tys. m³, zwanej dalej „mikroinstalacją biogazu rolniczego”, lub wytwórca energii elektrycznej z biogazu rolniczego w mikroinstalacji, będący osobą fizyczną wpisaną do ewidencji producentów, o której mowa w przepisach o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, może sprzedać: 1) energię elektryczną lub ciepło wytworzone z biogazu rolniczego w mikroinstalacji; 2) biogaz rolniczy wytworzony w mikroinstalacji biogazu rolniczego. Natomiast znowelizowany ust. 2 art. 19 ustawy stanowi, że wytwarzanie i sprzedaż energii elektrycznej, ciepła lub biogazu rolniczego w mikroinstalacjach, o których mowa w ust. 1, stanowi działalność wytwórczą w rolnictwie w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Szerokie pojęcie działalności rolniczej obejmujące tzw. działalności powiązane w prawie włoskim

Włoska definicja działalności rolniczej jest bardzo szeroka. Obejmuje nie tylko działalności rolnicze (ze swej natury), jak uprawa gruntu, leśnictwo i hodowla zwierząt, ale także tzw. działalności powiązane, które mają charakter handlowy, przemysłowy i usługowy, ale traktowane są na równi z rolniczymi. Urzeczywistniają one ideę przedsiębiorcy rolnego wielofunkcyjnego.

Art. 2135 wł.k.c.⁴⁹ pozwala przedsiębiorcy rolnemu (którym jest także spółdzielnia rolnicza) wykonywać, oprócz podstawowej aktywności rolniczej, także tzw. działalności powiązane tj. obróbkę, konserwację, przetwarzanie, komercjalizację i podnoszenie wartości produktów rolnych, pod warunkiem że dotyczy to w przeważającej mierze produktów pochodzących z własnych upraw lub hodowli (w przypadku spółdzielni rolniczych z produktów dostarczonych przez spółdzielców i pochodzących z ich uprawy lub hodowli). Przedsiębiorca rolny może prowadzić ponadto działalność, która abstrahuje od produkcji dóbr, a mianowicie świadczyć usługi, dostarczać dóbr, wykonywać działalność polegającą na podnoszeniu wartości obszarów oraz dziedzictwa wiejskiego i leśnego, albo też na agroturystyce⁵⁰.

Również produkcja i sprzedaż energii elektrycznej i ciepłej ze źródeł

⁴⁸ Dz.U. 2016, poz. 925.

⁴⁹ Codice Civile Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262. Approvazione del testo del Codice civile. (042U0262) (Gazzetta Ufficiale n.79 del 4-4-1942 ze zm.).

⁵⁰ Na temat pojęcia przedsiębiorstwa rolnego i działalności rolniczej we włoskim systemie prawnym zob. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności...*, idem, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym...*; A. Kapała, *Sprzedaż produktów rolnych...*, s. 182 i n.; Idem A. Kapała, *Agroturystyka jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/2007, s. 203–217; A. Szymecka: *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym* (cz. I), „Przegląd Prawa Rolnego”, 1/2008, s. 199 i n.

odnawialnych rolno-środowiskowych i fotowoltaicznych, a także paliwa otrzymanego z roślin pochodzących w przeważającej mierze z gruntów gospodarstwa, oraz produkcja i sprzedaż produktów chemicznych, pozyskiwanych z surowców rolnych pochodzących w przeważającej mierze z gruntów gospodarstwa, są uznawane za działalność powiązaną w rozumieniu art. 2135 wł.k.c.⁵¹ Wskazana działalność nie została wprawdzie wymieniona bezpośrednio w art. 2135 wł.k.c., ale jak podkreśla się w literaturze, kwalifikuje się jako typowa działalność powiązana, ponieważ za taką uznana została na podstawie odrębnego przepisu. Znowelizowany art. 1 ust. 423 ustawy nr 266 z 23 grudnia 2005 r. (tzw. ustawy budżetowej na 2006 r.) za taką działalność powiązaną uznał prowadzone przez przedsiębiorców rolnych produkcję oraz zbyt energii elektrycznej i ciepłej uzyskiwanej z odnawialnych źródeł (biomasa) lub fotowoltaicznych. Rozwiązanie to stanowi wyraźny przejaw odpowiedzi ustawodawcy na zjawiska zachodzące aktualnie w rolnictwie⁵².

We włoskiej doktrynie⁵³ produkcja i zbycie energii z odnawialnych źródeł w ramach przedsiębiorstwa rolnego jest szeroko interpretowane jako potwierdzenie modelu rolnictwa wielofunkcyjnego i wielozawodowości przedsiębiorstwa, propagowanego przez ustawodawcę europejskiego począwszy od dokumentu „Agenda 2000” i wdrożonego przez ustawodawcę włoskiego przez reformę art. 2135 wł.k.c. w 2001 r.⁵⁴

Włoski ustawodawca na długo przed powstaniem Wspólnot Europejskich i idei gospodarstwa wielofunkcyjnego wprowadził pojęcie działalności powiązanych. Art. 2135 wł.k.c. w swym pierwotnym brzmieniu z 1942 r. określał jako rolnicze, działalności skierowane na uprawę gruntu, leśnictwo, hodowlę i działalności powiązane, czyli przetwarzanie i sprzedaż produktów rolnych, jeżeli zawierają się w normalnym wykonywaniu rolnictwa.⁵⁵ Nowe brzmienie przepisu, wprowadzone w 2001 r. w wyniku reformy zmierzającej do modernizacji sektora rolnego, definiuje działalności zasadniczo rolnicze, wyodrębnione poprzez kryterium cyklu biologicznego, a także działalności powiązane w znacznie roz-

⁵¹ Taką kwalifikację dokonał art. 1 ust. 423 legge 23 dicembre n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006). G.U. n. 302 del 29/12/2005, s.o. n. 211.

⁵² A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne...*, s. 199 i n., szerzej zob. komentarz do art. 2135 wł.k.c. I. Canfora [w:] *Codice civile commentato*, Artt. 1742–2969, red. G. Bonilimi, M. Confortini, C. Granelli, UTET giuridica, Torino 2009, s. 4774–4791.

⁵³ Zob. literaturę powołaną w G. Strambi, *L'impresa agroenergetica* [w:] M. Alabrese, E. Cristiani, G. Strambi (red.), *L'impresa agroenergetica*, Giappichelli, Torino 2013, s. 26.

⁵⁴ D. Lgs. 18 maggio 2001 n. 228, Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (G.U. n. 137 z 15/06/2001 – s.o.n. n. 149). Cyt. A. Kapała, *Prawne uwarunkowania prowadzenia działalności powiązanych w gospodarstwach rodzinnych – wybrane aspekty porównawcze*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015, s. 231 i n.

⁵⁵ Na ten temat – definicji sprzed reformy z 2001 r., zob. M. Goldoni, [w:] L. Costato (red.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, II edizione, Cedam, Padova 1994 s. 97 i n.

szerzonym ujęciu, jak wskazano powyżej.

Warto podkreślić, że katalog działalności powiązanych nie jest zamknięty. Te wymienione wprost w art. 2135 wł. k.c. nazywane są typowymi powiązanymi. Możliwe jest również wskazywanie działalności powiązanych nietypowych, które nie są wprost wymienione przez ustawodawcę, ale mogą być wyodrębniane, ze względu na ich jednakowe „powiązane” z działalnościami zasadniczo rolniczymi przedsiębiorcy rolnego⁵⁶.

„Powiązanie” z zasadniczą działalnością rolną jest kluczowym kryterium, pozwalającym na podporządkowanie działalności ze swej natury handlowych (bo skierowanych na rynek) tej samej regulacji, co działalności rolnej. Brak powiązania powoduje, że są kwalifikowane jako działalności handlowe, będące przedmiotem regulacji handlowej, a podmiot je wykonujący staje się przedsiębiorcą handlowym⁵⁷. Powiązanie implikuje więź, współzależność, ścisłe połączenie⁵⁸. Ta więź istnieje, ponieważ działalności powiązane (dodatkowe) ingerują w proces techniczno-ekonomiczny działalności podstawowych, są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Działalność powiązana musi służyć rozwojowi działalności rolniczej podstawowej albo w czasie produkcji, albo w czasie jej wykonywania, albo w momencie wykorzystania produktów, uzupełniając dochód z działalności rolniczej podstawowej, i pozwalając na otrzymanie zysku, do którego zmierza rolnik przez uprawę gruntu, leśnictwo i hodowlę⁵⁹.

Powiązanie jest instrumentem urzeczywistnienia modelu rolnictwa wielofunkcyjnego i zapewnienia wielozawodowości rolnika, zmierzającym do wypracowania w sektorze podstawowym „jak najwyższej wartości dodanej i jak najlepszych możliwości przedsiębiorczości”⁶⁰. To z kolei ma służyć wyrównaniu nierównych sił występujących na rynku, zwłaszcza z powodu zdominowania łańcucha rolno-żywnościowego przez przemysł przetwórczy i duże sieci handlowe. Działalności powiązane są strukturalnie włączone do przedsiębiorstwa rolnego i oba rodzaje działalności (powiązana i rolnicza) prowadzone są w jednym przedsiębiorstwie⁶¹.

Dla działalności powiązanych, skierowanych na dostarczanie dóbr i usług, zostały ustanowione kryteria przewagi i normalności, które w tym wypadku oznaczają przeważające wykorzystanie wyposażenia i zasobów gospodarstwa rolnego, normalnie używanych w działalności rolniczej zasadniczej. Wyposażenie i zasoby gospodarstwa mogą być wykorzystywane do świadczenia usług podmiotom trzecim, np. gdy rolnik posiada specjalistyczne maszyny rolnicze

⁵⁶ L. Costato, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, IV edizione, Giuffrè Editore, Milano 2015, s. 343.

⁵⁷ A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, VII edizione, G. Giappichelli, Torino 2010, s. 106.

⁵⁸ Ibidem, s. 107.

⁵⁹ Ibidem, s. 107.

⁶⁰ L. Petrelli, *Studio sull'impresa agricola*, Giuffrè Editore, Milano 2007, s. 250.

⁶¹ A. Germanò: op. cit., s. 107.

i za opłatą oferuje sąsiednim rolnikom usługi z wykorzystaniem tych maszyn, w czasie wolnym, po wykonaniu swojej podstawowej działalności rolniczej. Działalność taka nie może być działalnością samodzielną, bo wówczas stałaby się działalnością, podlegającą regułom ustanowionym dla przedsiębiorstwa handlowego, ale może być istotna, zarówno pod względem ekonomicznym jak i nakładu pracy⁶².

W prawie włoskim bardzo szeroko została uregulowana definicja agroturystyki⁶³. Przedsiębiorca rolny, prowadzący działalność agroturystyczną w powiązaniu z zasadniczymi działalnościami rolnymi, które są przeważające, zachowuje swój status prawny. Rolnik może prowadzić taką działalność pojedynczo lub w zrzeszonej formie, także przy współpracy z członkami rodziny. Warunkiem jest przyjmowanie gości w budynkach już istniejących na terenie gospodarstwa rolnego. W ramach agroturystyki rolnik może serwować posiłki gościom zakwaterowanym w jego gospodarstwie rolnym. Jeżeli świadczy także usługi żywienia, ma obowiązek podawać napoje i żywność z produktów pochodzących z własnego gospodarstwa. Pojęcie „produktów pochodzących z własnego gospodarstwa” ujmowane jest bardzo szeroko, obejmując również produkty otrzymane z własnej działalności rolniczej po ich przetworzeniu, zarówno we własnym gospodarstwie, jak i u podmiotów trzecich, także w sposób przemysłowy. Wymóg podawania własnych produktów powoduje, że agroturystyka ma charakter działalności pobocznej i pomocniczej w stosunku do podstawowych działalności rolniczych, które muszą „pozostać przeważające”. W ten sposób agroturystyka staje się dodatkowym kanałem zbytu własnych produktów, bezpośrednio łączącym producenta rolnego z konsumentem, dzięki czemu nie dzieli się zyskiem z pośrednikami ani z przetwórcami. Ponadto z produktów poddanych obróbce lub przetworzeniu rolnik może uzyskać wyższe dochody niż z produktów w stanie naturalnym.

Powiązanie agroturystyki, nie tylko przedmiotowe i podmiotowe poprzez jej wykonywanie w gospodarstwie rolnym, przez tego samego przedsiębiorcę rolnego oraz w granicach określonych przepisami, ale także funkcjonalne, poprzez wykorzystanie produktów otrzymanych w wyniku działalności podstawowych, uzasadnia traktowanie tej działalności według reguł przeznaczonych dla działalności rolniczych. Dlatego dochód uzyskiwany z agroturystyki jest dochodem rolniczym⁶⁴, a pomieszczenia używane dla jej prowadzenia traktowane są jak budynki mieszkalne gospodarstwa rolnego.

Kolejną działalnością powiązaną jest waloryzacja obszarów, dziedzictwa wiejskiego i leśnego, która umożliwia rolnikowi zdobycie dodatkowego dochodu poprzez jej wykonywanie na rzecz dobra publicznego. Przykładem

⁶² L. Costato: op. cit., s. 343.

⁶³ Legge 20 febbraio 2006, nr 96 (G.U. Serie Generale n. 63 del 16/03/2006.)

⁶⁴ Do dochodu z agroturystyki stosuje się art. 5 legge 30 dicembre 1991 nr 413 (G.U. n. 305 del 31/12/1991).

takiej działalności mogą być kolekcje historycznych maszyn i urządzeń rolniczych, ilustrujące historię rolnictwa na danym terenie, lub sklepiki (*farm shops*), w których sprzedawane są przedmioty wyrzeźbione w drewnie, lub słoiczki z naturalnymi aromatami, itp.⁶⁵. Pojęcie waloryzacji terytorium obejmuje także wszelkie działania, mające na celu poprawę warunków życia jego mieszkańców, w odniesieniu do usług publicznych, sanitarnych, edukacyjnych, oświatowych, ochrony zdrowia, transportowych, ale także turystycznych, małego handlu, czy rzemiosła⁶⁶.

Ponadto przedsiębiorca rolny jest podmiotem, który może odegrać istotną rolę w ochronie środowiska obszarów wiejskich. Aby ułatwić mu realizację tego zadania, przepisy zrównują tę działalność ze statusem działalności rolniczych. Dodatkowo, umożliwiają rolnikowi zawieranie umów z administracją publiczną dla „wykonywania działalności służących uporządkowaniu i utrzymaniu terytorium, ochronie krajobrazu rolnego i leśnego, pieczy i ochronie systemu hydrologicznego”⁶⁷.

Do działalności powiązanych należy ponadto przetwarzanie oraz sprzedaż bezpośrednia detaliczna. Również te działalności zostały bardzo szeroko zdefiniowane umożliwiając producentowi rolnemu prowadzenie ich w różnych formach. Przedmiotem przetwarzania nie muszą być wyłącznie produkty otrzymane z własnego gospodarstwa rolnego, ale powinny pozostawać w przewadze. Rolnik może zatem wykorzystywać również produkty nabyte. Podobnie w przypadku sprzedaży bezpośredniej, w której kryterium jej powiązania z działalnością rolniczą jest przewaga produktów pochodzących z własnego gospodarstwa. Warunkiem ograniczającym rozmiar tej działalności, którego niespełnienie spowoduje, że stanie się ona działalnością handlową, jest limit dochodu otrzymanego z jej prowadzenia⁶⁸. Nie ma natomiast ograniczenia odnośnie do form prowadzenia sprzedaży oraz obszaru. Sprzedaż detaliczna obwoźna może być wykonywana przez każdego przedsiębiorcę rolnego, na terytorium całej Republiki Włoch, po uprzednim zawiadomieniu wójta lub burmistrza miejscowości, w której „ma siedzibę gospodarstwo produkcyjne”. Jeżeli sprzedaż ma miejsce w obrębie gospodarstwa rolnego, lub przy okazji festynów nie jest wymagane wspomniane zgłoszenie rozpoczęcia działalności⁶⁹.

Co do zasady we Włoszech dochód z każdej działalności rolniczej podstawowej i powiązanej z art. 2135 wł. k.c. jest dochodem rolnym, opodatkowanym na podstawie katastru⁷⁰. Wyjątkiem jest świadczenie usług innych niż agrotury-

⁶⁵ A. Germanò, op. cit., s. 127.

⁶⁶ Ibidem, s. 129.

⁶⁷ Art. 15 d.lgs. 228/2001.

⁶⁸ Art. 4 ust. 8 d.lgs. 228/2001.

⁶⁹ Na podstawie ustawy: legge nr 98/2013 (G.U. n. 94 del 20/08/2013). Szerzej na temat przepisów prawnych dotyczących sprzedaży bezpośredniej we Włoszech zob. A. Kapała, *Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim...*

⁷⁰ Kataster został ustanowiony w 1939 r. przez r.d. 4 aprile 1939 nr. 589 (G.U. n. 96 del

styczne. Dochód ten ustala się poprzez zastosowanie współczynnika rentowności 25% od wysokości opłat od transakcji zarejestrowanych lub podlegających rejestracji dla celów podatku VAT, wynikającego z takiej działalności⁷¹.

O tym, że odpowiednie przepisy sprzyjają podejmowaniu przez rolników działalności powiązanych, mogą świadczyć dane ekonomiczne. We Włoszech tylko w ciągu trzech lat (od 2010 do 2013 r.) nastąpił ogromny wzrost, tj. o 48,4% liczby gospodarstw wielofunkcyjnych, wykonujących oprócz działalności ściśle rolniczej, również te powiązane, przy wykorzystaniu zasobów gospodarstwa lub jego produktów. Szczególnie wzrosła liczba gospodarstw produkujących energię odnawialną, tj. z 3.485 do 21.427, czyli o 602,8%, a także tych przetwarzających produkty rolne (+97,8%)⁷².

Wnioski

Powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, że polskie ustawodawstwo dotyczące zakresu pojęcia działalności rolniczej w porównaniu z rozwiązaniami włoskimi można uznać za ubogie. Ale mimo iż w polskim prawie nie funkcjonuje pojęcie normatywne działalności powiązanej czy uzupełniającej działalność rolniczą, zauważyć należy pewną ewolucję i wskazać można tendencje rozwoju w tym zakresie.

Wskazane powyżej rodzaje aktywności, czyli agroturystyka, produkcja i sprzedaż wina oraz sprzedaż produktów przetworzonych, produkcja biogazu czy energii elektrycznej z biogazu w mikroinstalacji można uznać za czynności powiązane z działalnością rolniczą, a prawodawca uwzględnia to, np. poprzez wyłączenie ich, podobnie jak działalności wytwórczej w rolnictwie, z obowiązku wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Co więcej, ich katalog normatywny ulegał na przestrzeni lat rozbudowaniu, a w praktyce jest on coraz szerszy – związany z aktualnymi potrzebami wsi i rolnictwa. Wpisuje się także w wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej (różnicowanie działalności rolniczej, energia odnawialna, ochrona środowiska). Taka ewolucja i działanie polskiego prawodawcy poszerzające normatywny zakres aktywności powiązanej z działalnością rolniczą i gospodarstwem rolnym może być krokiem do podjęcia w przyszłości bardziej zdecydowanych zmian odnoszących się do

22/4/1939). „Kataster stał się typowym instrumentem daniny majątkowej dla określenia dochodów majątkowych (redditi mobiliari) pochodzących z wykonywania działalności produkcyjnej podstawowej” cyt. A. Germanò, op. cit., s. 4.

⁷¹ Na podstawie legge 24 dicembre 2003, nr 350 (G.U. n. 299 del 27/12/2003.).

⁷² Dane ISTAT (włoskiego głównego urzędu statystycznego) z powszechnego spisu rolnego we Włoszech z 2010 r. oraz z raportu ISTAT z 2013 r. pt. *La struttura delle aziende agricole*, anno 2013, s. 13, www.istat.it. Badania ISTAT wskazują ponadto, że dochodowość gospodarstw wielofunkcyjnych jest wyższa od tych tradycyjnych, gdzie średni dochód gospodarstwa tradycyjnego, zajmującego się wyłącznie działalnością ściśle rolniczą, wynosił średnio 40 tys euro, a gospodarstwa wielofunkcyjnego 83 tys euro. Zob. szerzej w Report ISTAT: „*La multifunzionalità fa bene al conto economico*”, PianetaPSR numero 46 – ottobre 2015.

tego pojęcia w prawie krajowym. Prawodawca, co prawda etapowo, ale stara się uwzględnić potrzeby praktyki⁷³.

Pozytywnie ocenić należy zakończenie prac legislacyjnych i wejście w życie przepisów dotyczących sprzedaży produktów przetworzonych przez producenta rolnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że ich zakres jest ograniczony i nie spełnia oczekiwań producentów rolnych, szczególnie tych mniejszych. Dlatego konieczne są dalsze zmiany. Zauważa to ustawodawca, co potwierdza przygotowanie projektu ustawy o sprzedaży żywności przez rolników oraz zmianie niektórych innych ustaw⁷⁴.

Rozważania wykazały, że definicje działalności rolniczej występujące w prawie polskim dotyczą z reguły jedynie tradycyjnie pojmowanej produkcji rolnej⁷⁵. Nie tylko nie obejmują działalności o charakterze nierolniczym jak agroturystyka, świadczenie usług na rzecz obszarów wiejskich i ochrony środowiska, ale pomijają nawet tak istotne fazy poprodukcyjne jak obróbka czy przetwórstwo⁷⁶. Widoczny jest brak w naszym prawodawstwie wyodrębnionej kategorii prawnej działalności powiązanych lub okołorolniczych. Regulacje prawne posługują się z reguły dwoma przeciwstawnymi pojęciami, jak „działalność rolnicza” (lub „działalność wytwórcza w rolnictwie”) albo „działalność pozarolnicza”⁷⁷.

Postulat *de lege ferenda*, który nasuwa się po analizie przepisów włoskich, to konieczność wprowadzenia do polskiego systemu prawnego szerszej, uwspółcześnionej definicji działalności rolniczej⁷⁸, obejmującej różne, w tym omówione powyżej, działalności o charakterze usługowym, handlowym, przetwórczym. Wskazane byłoby wprowadzenie dla nich, na wzór włoskiej regulacji, normatywnego pojęcia działalności powiązanych. Ujednoliciłoby to różnorodną terminologię stosowaną dziś w literaturze i PROW. Pozwoliłoby odróżniać działalności *stricte* rolnicze od tych o innej naturze, ale korzystających z rolnego reżimu prawnego, ze względu na ich powiązanie z działalnością wytwórczą w rolnictwie. Oczywiście konieczne byłoby jednoczesne wprowadzenie kryteriów powiązania z podmiotem producenta rolnego, z gospodarstwem rolnym i jego zasobami, z wykonywaną przez niego podstawową działalno-

⁷³ Zob. A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni...*, s. 172 i n.

⁷⁴ Zob. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-67-2016/\\$file/8-020-67-2016.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-67-2016/$file/8-020-67-2016.pdf). W uzasadnieniu do projektu ustawy zostało zaznaczone, że „Celem niniejszej ustawy jest stworzenie warunków do sprzedaży produktów spożywczych wytwarzanych przez rolników w sposób tradycyjny, domowy, z własnego gospodarstwa”.

⁷⁵ W polskim porządku prawnym brakuje jednolitej, obowiązującej zarówno w zakresie prawa prywatnego, jak i publicznego, definicji działalności rolniczej. Bliżej zob. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, s. 167.

⁷⁶ Zob. szerzej R. Budzinowski, *Prawne pojęcie...*, s. 170.

⁷⁷ Zob. np. art. 14a ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej lub ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników

⁷⁸ Zob. też np. A. Baer-Nawrocka, A. Suchoń, *Ochrona produktów regionalnych i tradycyjnych w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia ekonomiczne i prawne*, „WIEŚ I ROLNICTWO”, nr 4/2014, s. 129–130.

ścią rolniczą. Tylko bowiem faktyczna więź przedmiotowa i funkcjonalna oraz wzajemne uzupełnianie uzasadnia uprzywilejowane ich traktowanie, na równi z działalnością rolniczą. Zmieniająca się rzeczywistość gospodarcza, społeczna, środowiskowa powodują powstawanie nowych potrzeb i zadań dla sektora rolnego, w tym dla producenta rolnego, który jest jego głównym uczestnikiem. Dlatego na wzór włoskiej definicji, pojęcie powiązanych działalności powinno być katalogiem otwartym, pozwalającym na zakwalifikowanie do niego w przyszłości kolejnych aktywności, wykonywanych przez producenta rolnego, które okażą się potrzebne i konieczne. Wreszcie trzeba dodać, że szeroka definicja działalności rolniczych, umożliwiająca różnicowanie działalności w ramach uprzywilejowanego statusu producenta rolnego, będzie istotnym ułatwieniem w podejmowaniu tych aktywności przez rolników i uzyskiwaniu dodatkowego dochodu⁷⁹. Konieczne byłoby przy tym wprowadzenie jednej definicji, obowiązującej zarówno w prawie prywatnym jak i publicznym, aby zapewnić jednolite jej stosowanie dla celów prawa gospodarczego, podatkowego i ubezpieczenia społecznego.

Literatura

- Agricultural census in Italy: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_census_in_Italy#Agricultural_holdings [dostęp: 26.08.2016].
- Baer-Nawrocka A, Suchoń A., *Ochrona produktów regionalnych i tradycyjnych w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia ekonomiczne i prawne*, „WIEŚ I ROLNICTWO” 4/2014.
- Błażejewska K.: *Prawne aspekty produkcji i wykorzystywania biomasy rolniczej na cele energetyczne*, wyd. UAM, Poznań 2013.
- Boroch L., *Agroturystyka nie zawsze bez podatku dochodowego*, <http://podatki.gazeta-prawna.pl/artykuly/747443,agroturystyka-nie-zawsze-bez-podatku-dochodowego.html> [dostęp: 26.08.2016].
- Budzinowski R., *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, wyd. LexisNexis, Warszawa 2011.
- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, wyd. UAM, Poznań 1992.
- Budzinowski R., *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. III/2002.
- Budzinowski R., *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 3/1991.
- Budzinowski R., *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „*Prawo i Administracja*”, wyd. Wyższa Szkoła Biznesu w Pile, Piła 2003.

⁷⁹ Por. A. Kapała, *Prawna regulacja agroturystyki, uwagi de lege ferenda*, s. 114. Postulat rozszerzenia i unowocześnienia definicji działalności rolniczej wprowadził R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej...*, s. 178; idem, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne...*, s. 66.

- Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego, Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Wyd. UAM, Poznań 2008.
- Budzinowski R., *Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII.
- Canfora I., [w:] *Codice civile commentato, Artt. 1742–2969*, red. G. Bonilini, M. Confortini, C. Granelli, UTET giuridica, Torino 2009.
- Costato L., *Corso di diritto agrario italiano e dell’Unione Europea*, IV edizione, Giuffrè Editore, Milano 2015.
- Czarniakowska M., *Kolejny rok na minusie: duży spadek cen* <https://www.agrofakt.pl/rok-na-minusie-spadek-cen/> [dostęp: 26.08.2016].
- Dorocki S., Zdon-Korzeniowska M., *Agroturystyka jako alternatywna forma działalności rolniczej – przykład Polski i Francji*; [w:] K. Kurowska (wyd.) *Planowanie rozwoju przestrzeni wiejskiej*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2012.
- Germanò A., *Manuale di diritto agrario*, VII edizione, G. Giappichelli, Torino 2010
- Goldoni M., [w:] L. Costato (red.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, II edizione, Cedam, Padova 1994.
- Goździewicz-Biechońska J., Suchoń A., *Wpływ energii odnawialnej na ochronę środowiska i rozwój obszarów wiejskich – wybrane aspekty prawne* [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016.
- GUS, *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa 2013, stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/WZ_ubostwo_w_polsce_2013.pdf.
- GUS, *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013*, Warszawa 2014. http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5507/5/4/1/rl_charakterystyka_gospodarstw_rolnych_2013.pdf [dostęp: 26.08.2016].
- Kapała A., *Agroturystyka jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/2007.
- Kapała A., *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2008.
- Kapała A., *Agroturystyka w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/2008.
- Kapała A., *Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej. Studium prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2009.
- Kapała A., *Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2010.
- Kapała A., *Regulacja prawna agroturystyki – uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/2010.
- Kapała A., *Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/2011.
- Kapała A., *Prawne uwarunkowania prowadzenia działalności powiązanych w gospodarstwach rodzinnych – wybrane aspekty porównawcze*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- Kurowska T., Łobos – Kotowska D., *Diversification of the agricultural activities – Comparative legal analysis of the selected questions*, J. Martinez (red.), Jahrbuch des Agrarechts, band XII, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Dywersyfikacja działalności rolniczej jako instrument wspierania rozwoju gospodarstwa rodzinnego (na przykładzie agroturystyki)*, Pro-

- jekt realizowany w ramach „Planu działania Sekretariatu Centralnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014–2015”, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Śląski, 2005.
- Kurtyka-Marcak I., Kropsz-Wydra I., *Wykorzystanie funduszy unii europejskiej w ramach działania 311. „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” na Dolnym Śląsku*, SERIA, „Roczniki Naukowe”, t. XVII/2015, z. 5.
- Majewski E., Wąs A., *Wyniki Ekonomiczne gospodarstw rodzinnych w Polsce po 2004 r.* <http://ksow.pl/analizy-i-ekspertyzy.html> [dostęp: 26.08.2016].
- Małecki P., Mazurkiewicz M., *Komentarz do art. 17 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, SIP LEX.
- Petrelli L., *Studio sull'impresa agricola*, Giuffrè Editore, Milano 2007.
- Puślecki D., *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia Prawne*, wyd. IURIS, Poznań 2011.
- Raport ISTAT, „*La struttura delle aziende agricole*, anno 2013” 2013, www.istat.it.
- Raport ISTAT, „*La multifunzionalità fa bene al conto economico*, „PianetaPSR” numero 46 – ottobre 2015.
- Sałata B., *Nowe rozwiązania opodatkowania sprzedaży przetworzonych produktów rolnych*, psz.cdr.gov.pl/aktualnosci/22-nowe-rozwizania-opodatkowania-sprzedazy-przetworzonych-produktow-rolnych, data dostępu [25.08.2016 r.].
- Strambi G., *L'impresa agroenergetica*, [w:] M. Alabrese, E. Cristiani, G. Strambi (red.), *L'impresa agroenergetica*, Giappichelli, Torino 2013.
- Suchoń A., *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Wyd. UAM, Poznań 2016.
- Suchoń A., *Krótki łańcuch dostaw żywności – wybrane problemy prawne*, „Logistyka” 6/2015.
- Suchoń A., *Pięć pokoi bez podatku*, „Tygodnik Rolniczy” 18/2010
- Szymecka A., *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym*, (cz. I), „Przegląd Prawa Rolnego” 2008/1.

Streszczenie

Celem artykułu była próba odpowiedzi na pytanie czy przepisy prawne w Polsce i Włoszech zachęcają czy też stanowią barierę w zakresie rozwoju tzw. powiązanej aktywności z działalnością wytwórczą w rolnictwie. Zagadnienie jest szerokie, dlatego Autorki poruszyły tylko niektóre problemy.

W pierwszej kolejności rozważania skupiały się na ustawodawstwie polskim, odnosząc się do pojęcia działalności rolniczej i zasad prawnych podejmowania tzw. powiązanej aktywności. Analiza miała na uwadze ustalenie czy niezbędne są dodatkowe czynności rejestracyjne, czy i na jakich zasadach występuje uiszczenie podatków. W dalszej kolejności przedstawione zostały wybrane kwestie z prawa włoskiego, zwłaszcza szeroka definicja działalności rolniczej, obejmująca nie tylko działalność wytwórczą w rolnictwie, ale także tzw. aktywności powiązane.

W podsumowaniu Autorki stwierdziły, że mimo, że w polskim prawie nie funkcjonuje pojęcie normatywne działalności powiązanej czy uzupełniającej działalność rolniczą, zauważyć należy pewną ewolucję i wskazać można tendencje rozwoju w tym zakresie. Autorki wysunęły także postulat *de lege ferenda* polegający na konieczności wprowadzenia do polskiego systemu prawnego szerszej, uwspół-

cześnionej definicji działalności rolniczej obejmującej różne, w tym omówione powyżej, działalności o charakterze usługowym, handlowym, przetwórczym. Wskazane byłoby wprowadzenie dla nich, na wzór włoskiej regulacji, normatywnego pojęcia działalności powiązanych.

Słowa kluczowe: działalność rolnicza, działalności powiązane, różnicowanie działalności rolniczej, prawo włoskie

Legal problems of the so-called activities related to manufacturing activity in agriculture in Poland and Italy

Summary

The aim of the article was an attempt to answer the question whether the legislation in Poland and Italy encourage or constitute a barrier to the development of the so-called related activity to production activity in agriculture. The issue is broad, therefore the authors raised only some problems.

At first discussion focused on the Polish legislation, referring to the concept of farming activities and principles of undertaking so-called related activity. The analysis regarded to the determination of whether additional steps of registration are necessary, whether and on what basis is the payment of taxes. Subsequently were presented selected issues of Italian law, especially broad definition of agricultural activity, including not only the manufacturing activity in agriculture, but also the so-called related activity.

In conclusion, the authors stated that although Polish law does not recognize the normative concept of related activities or complementary activities to agricultural activities, it should be noted a certain evolution and can be indicated possible trends of development in this field. The authors put forward the demand for *de lege ferenda* which required the introduction in the Polish legal system a broader, modernized definition of agricultural activity covering various, including discussed above, activities of a service, commercial, processing nature. It would be advisable to introduce for them, like in the Italian regulations, normative concept of related activities.

Key words: agricultural activities, related activities, diversification of agricultural activities, the Italian law

Prof. Ferdinando Albisinni

L'Università degli Studi della Tuscia (Włochy)
Katedra Prawa Rolnego

Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności produkcyjnej*

1. Reformy z 2013 r.

Po długich i złożonych negocjacjach, 17 grudnia 2013 r. zostały jednocześnie opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej rozporządzenie nr 1305/2013 (o rozwoju obszarów wiejskich)¹, nr 1306/2013 (w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej)², nr 1307/2013 (o płatnościach bezpośrednich)³, nr 1308/2013 (ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych)⁴ i nr 1310/2013 (ustanawiają-

* Tłumaczenie na język polski – dr Anna Kapała.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. UE L 347/487, 20.12.2013.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013

ce niektóre przepisy przejściowe)⁵ mających zastosowanie od 1 stycznia 2014, poza niektórymi pojedynczymi środkami, i oprócz możliwości, przewidzianej dla państw członkowskich, stopniowania w czasie stosowania niektórych przepisów, w szczególności w odniesieniu do płatności bezpośrednich⁶.

Nowości wprowadzone przez te rozporządzenia, jeżeli chodzi o instrumenty i treść, są o wiele bardziej znaczące, niż mogło się wydawać przy pierwszej lekturze po ich przyjęciu. Są to nowości, które wpływają w istotny sposób, zarówno na działania przedsiębiorstw rolnych jak i na wykonywanie władzy państwowej przez rząd w sektorze rolnictwa – co uwidoczniło się w roku 2015 a jeszcze bardziej w roku 2016. Wyrażna jest oryginalność ostatnich decyzji dotyczących wspólnej polityki rolnej, w porównaniu do bardzo odmiennych wyborów w poprzednich dekadach.

2. Ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności produkcyjnej

Jak wiadomo, od lat 80. i 90. zeszłego wieku, funkcja produkcyjna dóbr materialnych, tradycyjnie przypisana rolnictwu, była w coraz mniejszym stopniu uwzględniana.

Pod wpływem przemożnego nacisku na ochronę środowiska, *food safety*, ochronę konsumenta i powszechnego przekonania (ale w rzeczywistości błędnego) o ostatecznym osiągnięciu samowystarczalności europejskiej produkcji rolnej (a w niektórych przypadkach nawet nadprodukcji) – również usilnie potwierdzanego przez niektóre analizy ekonomiczne, postulujące redukcję wydatków wspólnotowych na rolnictwo, i naciskające, w poszukiwaniu niższych cen dla konsumenta⁷, na odbiór dostaw żywności na rynku światowym, niedbając

⁵ Rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014, Dz.Urz. UE L 347/865, 20.12.2013.

⁶ Praktyczne zastosowanie różnych środków zostało przesunięte na 1 stycznia 2015 roku, z powodu trudności związanych z rozpoczęciem wypłat w nowym systemie.

⁷ Poszukiwanie najniższej ceny dla konsumenta, w rzeczywistości bez poszanowania kanonu ustalonego przez traktaty, które, w celu wspierania produkcyjnej działalności rolnej w całej Europie i ze świadomością, że totalna i niepokonana konkurencja cenowa miałaby destrukcyjne skutki dla rolnictwa europejskiego, zmierzały (i wciąż zmierzają) do „zapewnienia rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów” (tak art. 39 ust. 1 (e) oryginalnego tekstu traktatu EWG, (to samo sformułowanie powtórzone dziś w art. 39 ust. 1 TFUE), a nie najniższych cen teoretycznie możliwych. Ale w czasie MTR triumfalny merkantylizm skłaniał do niezauważania tego zasadniczego kanonu ustalonego przez traktaty, i tylko nieliczne głosy przywoływały (choć bez efektów) przywódców europejskich do przestrzegania traktatów; zob. L. Costato, *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, na stronie <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>,

o możliwe skutki w zakresie trwałości prowadzenia rzeczywistych działań produkcyjnych na europejskich wsiach⁸ – decydenci w Brukseli skłonili się do działania w celu zmniejszenia produkcji, zamykając ją w kwotach produkcyjnych, prawach do sadzenia, ograniczeniu przetwarzania i stopniowego zniesienia subsydiów produkcyjnych.

Kontynuując ten kierunek, widoczny już w latach 90., choć jeszcze nie w pełni wdrożony, na początku nowego wieku, Middle Term Review (MTR, Przegląd średniookresowy) wprowadzony reformą z 2003 r.⁹ (w rzeczywistości, nie był to zwykły przegląd, ale obalenie skonsolidowanych kategorii WPR), doprowadził, jak wiadomo, do zakwalifikowania jako działalności rolniczej nawet zwykłego utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska¹⁰, w ten sposób uznając, że produkcja dóbr materialnych poprzez pieczę nad ich cyklem biologicznym, jest elementem rolnictwa czysto *ewentualnym*, a nie koniecznym¹¹.

Po upływie ponad dekady od MTR, jesteśmy świadkami ponownego odkrycia, przez tych samych regulatorów z Brukseli, *funkcji produkcyjnej rolnictwa*, która była przez nich od dawna zaniedbywana. Można zaobserwować powrót uwagi w kierunku *prawa rolnego*, a więc aspektu regulacyjnego, prawnego, a nie tylko ekonomicznego, WPR, w Europie 28 państw (a teraz 27 po Brexit), odkrywającej istotne potrzeby i powody istnienia, wyraźnie przygaszone przez niekrótki okres globalizacji rynkowej, kiedy, jak się zdawało, wszystko akceptowała, w imię rzekomej zdolności do samoregulacji rynku, i dążyła do dewaluacji regulacji prawnej.

Dlatego tytuł niniejszych rozważań, *Ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności produkcyjnej* podkreśla, że elementy nowości, które dzisiaj spotykamy w stosunku do wyborów europejskich ostatnich dwudziestu lat, w dużej mierze nie stanowią całkowitych nowości, ale są ponownym odkryciem w oryginalnych formach tego, co od samego początku było podstawowym elementem całej polityki prawdziwie rolnej.

W szczególności, zarówno *rolnictwo*, jako *działalność skierowana głównie na produkcję dóbr poprzez pieczę nad cyklem biologicznym*, jak i *prawo rolne*, jako zespół norm systematycznie i teleologicznie zorganizowanych, niesprowadzające się jedynie do wielości drobiazgowych przepisów technicznych, powróciły (w nieprzypadkowym kontekście) w ramach ostatnich roz-

Brussels, European Parliament, 2008; idem, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2011, nr 2, s.13; idem: *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, in „Rivista di Diritto Agrario” 2011, I, s.119.

⁸ Według, na przykład, tradycji Wielkiej Brytanii, przyzwyczajonej do importu z kolonii lub byłych kolonii zdecydowanej większości ich żywności, wymieniając je na produkty przemysłowe i później produkty finansowe.

⁹ Zob. zwłaszcza znane rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003, z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, (Dz. Urz. UE L 30).

¹⁰ Zob. art. 2 rozporządzenia nr 1782/2003.

¹¹ Na temat MTR, jeżeli chodzi o dalszą analizę, pozwolę sobie na odesłanie do mojego opracowania: *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo 2005.

porządzeń reformy WPR, wyrażonej w szeregu tekstach, które obejmują cały zakres przedmiotu, od pierwszego filaru do rozwoju obszarów wiejskich, od jednolitej organizacji wspólnego rynku, do środków odnoszących się do finansowania, zarządzania, monitorowania i kontrolowania wzajemnej zgodności oraz respektowania innych obowiązków beneficjentów.

Mamy do czynienia z pierwszym kompleksowym pakietem reform WPR po traktacie lizbońskim¹² i jest to pierwszy raz odkąd cały zespół regulacji (od pomocy do dochodów, od rozwoju obszarów wiejskich, do środków rynkowych) został przedstawiony i omówiony w jednym kontekście.

Wyłania się z niego, także pod względem motywów podanych w uzasadnieniu dokonanych wyborów, wyraźna świadomość konieczności systemowego i łańcuchowego charakteru każdego działania polityki rolnej.

Wraz z traktatem lizbońskim wiele się zmieniło, generalnie jeżeli chodzi o charakter instytucji europejskich, a szczególnie instytucji sektora rolniczego, chociaż w ramach, które utrzymały na niezmiennym poziomie cele tradycyjnie przypisane WPR począwszy od pierwotnego traktatu rzymskiego¹³.

Z drugiej strony, kryzys finansowy, powstały zaraz po wejściu w życie traktatu z Lizbony, i nadal do końca niezażegnany, poddał bardzo surowym testom nową konstrukcję instytucjonalną i ujawnił jej niedociągnięcia i braki w kilku aspektach w takim stopniu, że niektórzy postulowali ponowne rozpoczęcie europejskiego procesu konstytucyjnego, który byłby w stanie rozwiązać niektóre ważne problemy, dotyczące reprezentacji i legitymizacji politycznej, niepokonywanych przez traktat lizboński.

W tej złożonej konstrukcji instytucjonalnej, politycznej i finansowej, wybory zawarte w pakiecie reform polityki rolnej są wyrazem poszukiwania nowych porządków, w obszarach z pewnością bardzo odmiennych od tych typowych dla rynków finansowych, ale dla których wspólna jest konieczność przemiany, w sposób odpowiedni do dzisiejszych wymagań, oraz potrzeba nowej wizji, która przemyśli relacje między państwami członkowskimi oraz między centralnymi i lokalnymi instytucjami regulacji i rządu¹⁴.

¹² W zakresie szerszej analizy tego tematu pozwolę sobie odesłać do mojego opracowania: *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura*, „Agricoltura”, Istituzioni Mercati, 2011, s. 29.

¹³ Na ten temat zob. Cl. Blumann, *La PAC et le Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament, 2008; L. Costato, *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne...*; idem, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac*, op. cit.; idem, *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE...*; D. Bianchi, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” 2009, I, s. 592; F. Albisinni, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, I, s. 206; idem, *I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona*, [w:] *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi (red.), Jovene ed., Napoli 2011, s. 17; F. Gencarelli, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente* 2010, s. 734.

¹⁴ Szerzej zob. F. Albisinni, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, w Europa, prima e dopo Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, I, s. 607.

3. Europejskie kodeksy rolnictwa

Kiedy mówimy o *wspólnej polityce rolnej* – kontynuując stosowanie tego syntetycznego wyrażenia, do którego jesteśmy przywiązani, istniejącego od początku powstania Wspólnoty – mamy na myśli zazwyczaj akty politycznego zarządzania, administracji, alokacji zasobów. Ale na czele jest jeden problem systemowy, określenia ram reguł, w który wpisują się decyzje i akty zarządzania. Wyłania się tu rosnąca rola prawa w budowie jednolitego europejskiego wymiaru.

Jak wiadomo, Wspólnota przyjęła szereg rozporządzeń i dyrektyw w sektorze rolnym: kilka lat temu, więcej niż 50% aktów prawnych, opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich dotyczyło sektora rolnego i rolno-spożywczego, w przeważającej mierze przyjętych zgodnie ze specjalną procedurą dla rolnictwa, przewidzianej w art. 37 TWE.

Zostaliśmy jednak przyzwyczajeni do postrzegania norm prawa wspólnotowego jako *prawa motywacyjnego*. Każda pojedyncza norma była stworzona dla swoistego, szczegółowego celu, przewidzianego do osiągnięcia w konkretnym czasie, po którym się wyczerpywała. Tak więc, związek między ekonomią i prawem, w prawodawstwie wspólnotowym dotyczącym rolnictwa, był od dawna niezrównoważony na korzyść tej pierwszej. Konkretnie zarządzanie ekonomią rolnictwa należało do instytucji i aktów wspólnotowych poprzez narzędzia interwencji cenowej i rynkowej, natomiast wybory definicyjne i systemowe, w szerokim zakresie, pozostawione były krajowemu wymiarowi.

Do niedawnej przeszłości, te akty wspólnotowe, pomimo formalnego charakteru aktów legislacyjnych, były analizowane bardziej przez ekonomistów, którzy oceniali ich wpływ, wyniki, oddziaływanie na rynek, podmioty i alokację zasobów, niż przez prawników, mało zainteresowanych wielością przepisów, które rzadko spełniały minimalne wymogi systemowości, niezbędne dla przeprowadzenia prawniczych rozważań rekonstrukcyjnych.

Wskazany stosunek głęboko się zmienił od reform początku wieku, a *prawo* we właściwym znaczeniu, jako *prawo regulacyjne*, w przeciwieństwie do *prawa motywacyjnego*¹⁵, nabrało rosnącego znaczenia w ramach europejskiej legislacji, wraz ze stopniowym stworzeniem ogólnych ram regulacyjnych, aspirujących do wymiaru *systemu*.

Z jednej strony należy zbadać, w jakim zakresie *europejskie prawo regulacyjne*, które w ten sposób się wyłania, spełnia rolę, jaką powinno, czyli dostarczania pewności, lub w jakim stopniu te aspiracje okazują się niespełnione przez konkretną realizację. Z drugiej strony, trzeba zweryfikować, jaka jest hierarchia interesów, przeważających w całokształcie tak wprowadzonej regulacji.

¹⁵ Zob. A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, I, s. 183; idem, *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato: prime considerazioni critiche*, „Rivista di Diritto Agrario” 2007, I, s. 32.

Jak zauważono przy innej okazji¹⁶, istotny jest tu szereg kroków normatywnych ostatnich lat, które możemy zdefiniować z przykładową jasnością, jeżeli chodzi o decyzje w zakresie legislacji rolnej i żywnościowej. Są to kroki, które odnoszą się do nowej zmiany w relacji między instrumentami *ekonomii i prawa* we wspólnej polityce rolnej. Należy stwierdzić, że wybory i decyzje w zakresie polityki budżetowej tradycyjnie wyprzedziły i zdeterminowały wybory regulacyjne wyrażone w rozporządzeniach. Innymi słowy, WPR, jaką znamy z historii, tworzyła się przede wszystkim wokół decyzji budżetowych, i na ich podstawie określała modele regulacyjne i parametry definicyjne.

W poprzednich rundach negocjacyjnych w sektorze rolnictwa, przyjęcie wieloletnich ram finansowych, stabilnych i zdefiniowanych *ex ante*, było okazją do ożywionej konfrontacji między Komisją a poszczególnymi państwami, pozostawiając w pewnej mierze w cieniu proces *jurydyzacji* WPR.

Nowością jest to, że w obecnej fazie, następującej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego i silnie naznaczonej trwającym kryzysem gospodarczym, polityki budżetowe i dystrybucyjne zostały, z kolei, w pewnym stopniu ukształtowane na podstawie decyzji regulacyjnych i przedmiotowych, które były analizowane, omówione i uzgodnione *ex ante*.

W ten sposób nowości w istniejącym *instrumentarium prawnym* nabrały wyraźnego i zdecydowanego znaczenia dla uprzedniej oceny wpływu, również ekonomicznego, proponowanych środków.

Punktem wyjścia była propozycja porzucenia historycznych kryteriów dystrybucji składek wspólnotowych w oparciu o kwoty otrzymane w przeszłości, mając na uwadze nabytą wiedzę o zakłóceniach, wynikających z mechanizmu dystrybucji, określającego przyszłość w oparciu o przeszłość bardzo daleką i różniącą się od teraźniejszości.

To odmienne podejście zostało dostrzeżone w trakcie negocjacji, stając się decydującym czynnikiem – także w zakresie dystrybucji środków finansowych – dookreślenia *działalności rolniczej* i możliwej *różnorodnej zawartości* przypisanej tej działalności. Innymi słowy, przyjęte *definicje* i realizowane *cele*, dla których definicje zostały opracowane i dostosowane, nabrały centralnego znaczenia.

Chodzi o proces, który w pewnym zakresie wpisuje się w stopniowe przyznawanie państwom członkowskim szerokich obszarów swobody w konkretnym podziale działań.

Obok przyznania każdemu państwu członkowskiemu krajowych pułapów i możliwości wyboru, podkreślających różnorodność, nastąpiło – jako pewna konieczna, swoista konsekwencja – przyjęcie definicji, które przenikają znacząco i coraz bardziej niż w przeszłości, obszary do tej pory objęte przepisami prawa krajowego.

¹⁶ W zakresie analizy odnowionej relacji między ekonomią i prawem we Wspólnej Polityce Rolnej, pozwolę sobie odesłać do F. Albisinni, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, I, s. 206.

Wiele mówiono w ostatnich latach o *renacjonalizacji WPR*, w odniesieniu do tego, co zostało już przewidziane w art. 41 rozporządzenia z 2003 r. o jednolitej pomocy, a obecnie w art. 6 i 7 rozporządzenia nr 1307/2013, zgodnie z którym każde państwo członkowskie otrzymało roczny pułap płatności wcześniej ustalonych dla całego okresu programowania (teraz do 2020), mając w ramach tego pułapu szeroką swobodę działania.

W pewnym stopniu państwom członkowskim została przekazana decyzyjność w niektórych istotnych kwestiach polityki rolnej. Powstaje jednak pytanie, jak w obliczu Wspólnoty, ryzykującej rozproszeniem się na tysiące lokalnych decyzji, które mogą być sprzeczne i niespójne, wyobrażano sobie utrzymanie połączonej konstrukcji. Odpowiedzią jest stosowanie i wzmocnienie instrumentów centralizacji regulacyjnej.

Istotną tego konsekwencją systemową jest fakt, że definicje, na przykład rolnika, działalności rolniczej i produktów rolnych¹⁷, przepisy ogólne, nowo wprowadzone kategorie prawne, jak „rolnik aktywny zawodowo”¹⁸, formalnie określane w odniesieniu do jednego rozporządzenia, stają się w rzeczywistości jednolitym i jednorodnym *corpus*, mającym ogólne zastosowanie.

Innymi słowy, artykuł 4 rozporządzenia nr 1307/2013 (tak jak art. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 i inne wymienione regulacje), wprowadzając istotne definicje, wydaje się wyraźnie ograniczać zakres swojego zastosowania za pomocą sformułowania „do celów niniejszego rozporządzenia”, typowego w prawodawstwie wspólnotowym (także ze względu na przyznanie Wspólnocie, a obecnie Unii specjalnie określonych kompetencji legislacyjnych), i użytego również w art. 2 rozporządzenia nr 178/2002 w sprawie bezpieczeństwa żywności. W rzeczywistości wspomniana ekspansywna tendencja tych przepisów, powoduje, że powyższe sformułowanie nabiera znaczenia, które tylko pozornie oznacza ograniczone zastosowanie, biorąc pod uwagę bardzo szeroki obszar zastosowania wskazanych definicji.

W konsekwencji *Europejskie kodeksy rolnictwa* wprowadzają *wspólne instytucje prawne*, które wnikają znacząco, i o wiele bardziej wyraziście niż w przeszłości, nawet w obszary prawa prywatnego, dotychczas pilnie strzeżonych przez krajowego ustawodawcę.

Ostatnie regulacje dodatkowo potwierdziły model *Europejskich kodeksów rolnictwa*, dostrzegalny już od reform WPR z początku wieku, w odniesieniu do *Kodeksu pomocy bezpośredniej*, *Kodeksu rozwoju obszarów wiejskich*, *Kodeksu jednolitej wspólnej organizacji rynku*, który dzisiaj jest jeszcze bardziej wzmocniony¹⁹.

Do pierwszych trzech kodeksów został w rzeczywistości dodany czwarty *Kodeks europejski*, dotyczący *Finansowania, Zarządzania i Monitorowania*,

¹⁷ Zob. art. 4 rozporządzenia nr 1307/2013.

¹⁸ Zob. art. 9 rozporządzenia nr 1307/2009.

¹⁹ Szerzej zob. F.ALBISINNI, *I codici europei...*

który usystematyzował w jednym akcie, oprócz zasad finansowania (wcześniej zawartych w rozporządzeniu nr 1290/2005), przepisy dotyczące kontroli, zasady wzajemnej zgodności i monitorowania, wcześniej oddzielnie uregulowanych w poszczególnych rozporządzeniach dotyczących pomocy lub interwencji.

W ten sposób podkreślony został proces *centralizacji regulacyjnej*, który od ponad dziesięciu lat jest cechą wyborów europejskich, w nieprzypadkowej opozycji do procesu postępującej *lokalizacji* decyzji w zakresie interwencji ekonomicznej.

Jednocześnie, pozostawienie poszczególnym państwom członkowskim swobody decyzji w sprawie wsparcia finansowego, także o charakterze przekrojowym między różnymi sektorami produkcyjnymi, wymagało i nadal wymaga przyjęcia *europejskich zasad prawnych*, bardziej niż *ekonomicznych*, które są *wspólne*, dzięki czemu mogą zapewnić na poziomie prawa jedność instytucjonalną. Z kolei, jeżeli w całości są *otwarte* i *elastyczne* mogą dostosować się w spójny sposób do wielu modeli rolnictwa, charakteryzujących Europę, obejmującą bardzo szeroką gamę klimatów i szerokości geograficznych, od północnych lodowych równin do suchych terytoriów południa.

Wybór dokonany na poziomie systemowym okazuje się znaczący, gdy weźmie się pod uwagę, że towarzyszy mu model zarządzania rolnictwem, przyznający więcej miejsca dynamice rynku, również poprzez stopniowe odejścia od systemu kwot produkcyjnych, kwot mlecznych i praw sadzenia winorośli²⁰.

4. Nowe modele instytucjonalne i kompetencje

Aspektowi formalnego ujednoczenia tekstów prawnych towarzyszy zasadnicze przeprojektowanie całego modelu regulacji i zarządzania sektorem rolno-spożywczym, w tym w pewien sposób także instytucji wspólnotowych, ich roli i kompetencji, z uwagi na przyznanie Komisji Europejskiej bardzo szerokich uprawnień i jednocześnie państwom członkowskim szerokich zakresów elastyczności. Ta sama relacja między Unią a państwami członkowskimi przyjmuje, z tego punktu widzenia, inną formę niż w przeszłości.

Wyłania się *porządek złożony, wielopoziomowy*²¹, obejmujący poziom europejski i krajowy, w którym wspólne prawo wzmacnia wartość krajowego i lokalnego wymiaru decyzji ale jako całość zapewnia jedność *na poziomie instytucji i stanowienia*.

Zadanie regulacji nie wyczerpuje się w jednym kontekście i tylko na jednym poziomie, ale angażuje Komisję i państwa członkowskie poprzez stopniowe dostosowywanie i przyjmowanie przepisów dodatkowych, zarówno w fazie

²⁰ A. Germanò, *L'abbandono del sistema di contingentamento della produzione agricola nei regolamenti del 2013*, Firenze, CNR-IDAIC, 2014.

²¹ S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari 2002.

konkretnego stosowania, a także w początkowej fazie opracowania i przyjęcia środków ogólnego zastosowania.

Jeśli chodzi o aspekt kompetencji, istnieją trzy istotne nowości, wynikające z traktatu lizbońskiego, które przyczyniły się do określenia konstrukcji i treści obowiązujących przepisów:

a) kompetencje legislacyjne w dziedzinie rolnictwa Parlamentu Europejskiego, który od początku rundy negocjacji odgrywał aktywną rolę, a nie tylko funkcję ratyfikacji decyzji podejmowanych przez inne podmioty;

b) odzyskanie praktycznej pomocniczości przez państwa członkowskie, wezwane do nowych zadań, także definicyjnych i regulacyjnych w procesie dokonywania wyborów;

c) przypisanie Komisji decydujących uprawnień regulacyjnych, a nie tylko zarządzania, poprzez rozszerzenie zakresów aktów delegowanych i aktów wykonawczych.

4. a) Pierwsza nowość dotyczy skutków, wynikających z przyjęcia zwykłej procedury legislacyjnej²², ze względu na zmiany wprowadzone przez art. 43 TFUE w stosunku do poprzedniego art. 37 TWE, który – jak wiadomo – zastrzegł wyłącznie dla Rady, przyjęcie większością kwalifikowaną, rozporządzeń i dyrektyw dotyczących rolnictwa.

Parlament Europejski uzyskał w obszarze rolnictwa kompetencje, którymi wcześniej nie dysponował.

W trakcie przygotowywania i zatwierdzania ostatnich rozporządzeń, propozycje Komisji uwidoczniły potrzebę konfrontacji nie tylko z międzypaństwowymi negocjacjami w Radzie Ministrów, ale także z opinią Parlamentu Europejskiego.

Należy dodać, że – jak to słusznie zauważył uważny obserwator procesów globalizacji²³ – Komisja pracowała i pracuje w szerszym wymiarze, w ramach negocjacji otwartych już od jakiegoś czasu, angażujących wielu różnych uczestników w układzie policentrycznym, od siedziby międzynarodowej w ramach negocjacji WTO, do europejskiej siedziby parlamentarnej, oraz do poszczególnych parlamentów narodowych.

Ten policentryczny układ objawia się wyraźnie w innych pakietach propozycji legislacyjnych, opracowywanych równoległe do przeglądu WPR, od „Pakietu jakości²⁴” do nowego rozporządzenia w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności²⁵. Przepisy dotyczące informacji dla konsumentów,

²² Zwykła procedura ustawodawcza uregulowana jest przez art. 294 TFUE.

²³ Cyt. G. Anania, *Osservazioni sulle proposte per la nuova PAC*, Quaderno del Gruppo 2013, Tellus ed., Roma 2012.

²⁴ Wyrażonego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 343/1, 14.12.2012.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, Dz. Urz. UE L

etykietowania, informowania, sposobu istnienia na rynku, mają silny wpływ na rentowność przedsiębiorstw w sektorze rolno-spożywczym. Wystarczy pomyśleć o kwestii, bardzo dyskutowanej, tj. obowiązku lub jego braku wskazywania pochodzenia surowców rolnych na etykiecie żywności.

W długim procesie (ponad trzech lat) opracowania i przyjęcia nowego rozporządzenia w sprawie informacji dla konsumentów, jak również opracowania i przyjęcia ostatecznych rozporządzeń reformy WPR, widoczne były ważne działania Parlamentu Europejskiego, który miał wpływ na istotne kwestie problematyczne, występujące w pierwotnych propozycjach Komisji, dzięki konfrontacji interesów i poglądów.

4. b) Druga ważna nowość wprowadzona przez traktat lizboński w obszarze rolnictwa odnajdywana w ostatecznych rozporządzeniach, reorganizujących WPR, dotyczy podziału uprawnień i kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Jak wiadomo, od traktatu z Lizbony rolnictwo i rybołówstwo, należą do kompetencji dzielonej UE i państw członkowskich, zgodnie z postanowieniami art. 4.2 (d) TFUE²⁶.

Jest to ważna nowość pod względem formalnym, w porównaniu do niedawnej przeszłości, w której uznano wyłączną kompetencję Wspólnoty w dziedzinie rolnictwa.

Kompetencja dzielona państw członkowskich – zgodnie z art. 2 (2) TFUE – może być wykonywana jedynie „w zakresie w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji”. Chodzi zatem o kompetencję, której rzeczywista artykulacja zależy od konkretnych decyzji, dokonywanych w każdym akcie prawnym UE (tj. od treści przepisów przyjętych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą).

W przypadku reformy polityki rolnej, zostały w istocie przyznane znaczne przestrzenie do wykonywania kompetencji dzielonej państwom członkowskim, zarówno w ramach definicyjnych wyborów (*w prawie*), jak i w ramach decyzji dotyczących dystrybucji (*polityki ekonomicznej*), jak wynika wyraźnie z analizy nowych instrumentów. W ten sposób państwa członkowskie uzyskują nową i większą odpowiedzialność, i trudniej im będzie posądzać Brukselę za własną nieefektywność działań.

4. c) Trzeci nowy aspekt dotyczy podmiotów, a zatem instytucji wezwanych, w ramach całego kompleksowego pakietu, do działania w ciągu najbliższych kilku lat w celu określenia ramowych zasad stosowanych w praktyce. Trzeba zwrócić uwagę na rosnącą rolę przypisaną Komisji Europejskiej, równoległe z rosnącą rolą przyznaną Parlamentowi przez traktat z Lizbony. Element ten pojawia się w sposób przekrojowy we wszystkich regulacjach, które tworzą pakiet reform.

304, 22.11.2011. Zob. komentarze w numerze 2 z 2011 r. „Rivista di Diritto Alimentare”, on line, www.rivistadirittoalimentare.it, w tym opracowanie F. Albisinni, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, idem, s. 32; i P. Borghi, *Risk-related Communication and Food-related Communication: What Information to Consumers?*, tamże, s. 49.

²⁶ Na ten temat zob. A. Germanò, E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, wyd. II 2010, s. 97 i n.; L. Costato, *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE...*, F. Albisinni, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona...*

Mechanizm systemowego odsyłania do *aktów delegowanych*, przewidziany przez art. 290 TFUE²⁷, które sytuują się obok *aktów wykonawczych*, obecnie uregulowanych przez art. 291 TFUE oraz rozporządzenie nr 182/2011²⁸, jest również nowością w stosunku do poprzedniego modelu, który upoważniał Komisję do przyjmowania jedynie aktów wykonawczych. Nowe rozporządzenia przewidziały ponadto, wykonywanie także w trybie pilnym przez Komisję przyznanych jej uprawnień prawodawczych w drodze aktów ze skutkiem natychmiastowym, chyba że Parlament Europejski, bezwzględną większością, w terminie sześćdziesięciu dni od ich przyjęcia wypowie się negatywnie w odniesieniu do tych aktów²⁹.

Wykonywanie uprawnień legislacyjnych w trybie pilnym ze strony władzy wykonawczej, w przypadku braku wcześniejszej delegacji parlamentarnej, jest instytucją dobrze znaną współczesnym systemom konstytucyjnym (na przykład w konstytucji włoskiej, przewidziana jest instytucja dekretu z mocą ustawy, oprócz dekretu delegowanego), ale nie jest określona w traktacie europejskim, nawet po zmianach wprowadzonych przez traktat z Lizbony. W związku z tym, rola Komisji jako ustawodawcy delegowanego, także w trybie pilnym, została sformalizowana i rozszerzona, co w pewnym stopniu zmienia system *checks and balances*, który do tej pory regulował WPR w układzie dialogu między Komisją i Radą.

Z drugiej strony, mechanizm szerokiego przydzielania *władzy delegowanej i wykonawczej* Komisji został przyjęty przez Radę i Parlament bez istotnych zmian, w porównaniu do pierwotnych propozycji Komisji, ponieważ w rzeczywistości jest ściśle połączony z artykulacją złożonej i mnogiej WPR, która ma do czynienia z rzeczywistością produkcyjną, ekonomiczną i społeczną, bardzo zróżnicowaną, i trudną do zawarcia w korpusie rozporządzeń o charakterze ogólnym.

5. Wybór instrumentów i bezpieczeństwo żywnościowe

Co do treści merytorycznej, można wyodrębnić kilka elementów, które jednoznacznie charakteryzują wybory instrumentów, wyrażone w ostatnich rozporządzeniach, mające elementy oryginalności, nawet w stosunku do niedawnej przeszłości.

²⁷ Ponadto porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisji Europejskiej z dnia 20 października 2010 r.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz. U. L 55, 28.2.2011). Na ten temat zob. L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, „Rivista di Diritto Alimentare”, www.rivistadirittoalimentare.it, 1–2010, s. 3.

²⁹ Zob. np. art. 54 rozporządzenia o płatności jednolitej i art. 161 rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych.

Aspekty prawne, które charakteryzują reformy oraz potwierdzają ponowne odkrycie *rolnictwa jako działalności produkcyjnej*, i *prawa rolnego jako zespołu norm teleologicznie zorganizowanych*, niesprowadzającego się jedynie do wielości norm technicznych, są widoczne już w uzasadnieniach towarzyszących wnioskowi Komisji Europejskiej (niektóre punkty uzasadnienia do wszystkich rozporządzeń są identyczne, bez względu na specyficzny przedmiot każdego z nich, wyrażając tym samym na poziomie tekstowym podejście systemowe w tej rundzie reform).

W szczególności, należy zwrócić uwagę na ponowne pojawienie się w tych tekstach wyrażenia *food security* i koncepcji *bezpieczeństwa żywnościowego*, jako *bezpieczeństwa dostaw* zagwarantowanego przez *europęjską produkcję rolną*, które wydawały się zapomniane przez politykę rolną ostatnich dwudziestu lat, mimo że traktaty, a ostatnio także TFUE, nadal przypisują wspólnej polityce rolnej cele, które traktowane oddzielnie i jako całość, służą zapewnieniu podstawowej funkcji produkcyjnej.

Warto w tym miejscu podkreślić, że jeszcze dzisiaj art. 39. ust. 1 TFUE, poprzez sformułowanie, które odtwarza treść zawartą w traktacie rzymskim z 1957 roku, przewiduje:

“1. Celami wspólnej polityki rolnej są: a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;

b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;

c) stabilizacja rynków;

d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;

e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.”

Przez lata *food security* (bezpieczeństwo żywnościowe) zniknęło z urzędowych dokumentów Wspólnoty, wraz z pojawieniem się wyborów, które uprzywilejowały oddzielenie płatności od produkcji (*decoupling*), a jednocześnie utrzymywały i wprowadzały w sektorach systemu ograniczania produkcji (od kwot mlecznych, praw sadzenia winorośli, do kwot cukrowych).

Powszechne przekonanie, że europejska samowystarczalność rolnicza i żywnościowa stała się faktem nieodwracalnym, i że bardziej konieczne jest ograniczanie nadprodukcji i skupienie się na atrakcyjności nowych „*dóbr publicznych*” w różnych formach³⁰, skłoniło instytucje europejskie do pokładania zaufania w zdolność samoregulacyjną rynku (rozumiejąc przez pojęcie rynku zglobalizo-

³⁰ Zob. krytyczną analizę teorii *dóbr publicznych*, w świetle rozpowszechnionych stereotypów. To lektura, która może być równie dobrze odnoszona do wielu urzędowych dokumentów WPR ostatniego dwudziestolecia: E. VITALE, *Contro i beni comuni. Un critica illuminista*, Laterza, Bari 2013.

waną przestrzeń, w której europejscy rolnicy w jednej chwili zostali bezpośrednio podporządkowani decyzjom wielkich, światowych *traders* towarów, i narażeni na wahania cen, nieznanne w poprzednich dekadach WPR).

Ta decyzja, negująca faktyczne znaczenie *food security* (bezpieczeństwa żywnościowego), zastąpionego przez wiele lat w dokumentach UE akcentem na *food safety* (bezpieczeństwo żywności), w konsekwencji zaprzeczyła doniosłości produkcyjnej działalności rolniczej w ramach WPR, odmawiając także ważności regulacjom prawnym, we właściwym znaczeniu, dotyczącym działalności wytwórczej.

We wnioskach, które stanowiły podstawę do nowych rozporządzeń, nie ma już odniesienia do *food safety*, jest natomiast nacisk na *food security*.

Innymi słowy, w uzasadnieniach do rozporządzeń tworzących trzon nowej WPR, pojawiła się kwestia *bezpieczeństwa dostaw*, która, jak się wydawało, straciła na znaczeniu i przestała być przedmiotem zainteresowania w debacie europejskiej, po kilku dekadach, w których uwaga koncentrowała się na przeciwnym wymogu ograniczenia nadwyżki produkcji.

W propozycjach Komisji, *food security* towarzyszą wyrażenia, mające dla analizy prawnej istotny wpływ na poziomie interpretacji i systematyki; na przykład tam, gdzie wszystkie sprawozdania wprowadzające podkreślają, „*A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security*”³¹.

Nacisk na cele ochrony środowiska, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, działania na rzecz klimatu i zrównoważonego rozwoju terytorium, z pewnością są obecne w sprawozdaniach ilustrujących cele, realizowane przez nowe przepisy, ale temat „*zrównoważonej produkcji żywności*” i „*global food security*” są wyraźnie wymienione we wszystkich rozporządzeniach, strukturalnie umiejscawiając decyzje regulacyjne i zarządzania w perspektywie łańcucha, ze świadomością, że *cały sektor rolno-spożywczy UE* nie może się samodzielnie utrzymać w oparciu o industrialne i merkantylistyczne założenia, ale wymaga przede wszystkim aktywnej produkcji rolnej, niezbędnej do zachowania tożsamości i zrównoważenia (gospodarczego, jak również środowiskowego) całego sektora, jak również dla konkurencyjności europejskiego przemysłu spożywczego na światowych rynkach.

6. Definicja działalności rolniczej

W obszarze prawa, istotne potwierdzenie wspomnianych nowości w ogłoszonych celach, znajduje się w zasadniczej definicji „*działalności rolniczej*” w art.

³¹ Tak na s. 3 Sprawozdania poprzedzającego Propozycję Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, Bruksela, COM(2011) 625/3; identyczne sformułowanie występuje w Sprawozdaniu do innych propozycji rozporządzeń.

4 ust. 1 (c) nowego rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich³², stanowiąc, że:

„1. Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

(...)

c) „działalność rolnicza” oznacza:

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

Porównując powyższą definicję *działalności rolniczej* z tą z rozporządzenia nr 1782/2003, potwierdzoną w formie zasadniczo niezminionej przez rozporządzenie 73/2009, która uznawała za działalność rolniczą „*produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt dla celów gospodarczych, lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska*”³³, wyraźne są różnice, widoczne zwłaszcza w tym, że nowa definicja nie uznaje za wystarczające „*utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska*”, ale wymaga „*utrzymywania użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych*”, a przede wszystkim dodaje: lub „*prowadzenia działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy*”.

Nowość definicyjna jest ewidentna i znacząca.

Podkreślony został aspekt produkcyjny, a nie tylko proste utrzymywanie gruntu, a *rolniczość* wykonywanej działalności mierzy się w oparciu o przydatność do produkcyjnych działań hodowli (wypasu) lub uprawy, które składają się na zadania powierzone działalności rolniczej we właściwym znaczeniu tego rozporządzenia.

Ponadto, przepis angażuje państwa członkowskie w formułowanie definicji, co również jest znaczącą nowością w stosunku do poprzedniej definicji, która

³² Zob. *supra* przypis 3.

³³ Art. 2 ust. 1(c) del rozporządzenie (WE) Rady nr 1782/2003, z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej.

odsylała do przepisów państw członkowskich wyłącznie w kwestii utrzymania minimalnych zasad dobrej kultury rolnej i ochrony środowiska, określając ich cele i standardy³⁴, podczas gdy w obecnie obowiązującym przepisie odesłanie do kompetencji regulacyjnych państw członkowskich jest znacznie szersze, odnosząc się do działalności *dodatkowej* w stosunku do *utrzymywania* użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy. Potwierdzająca rola państw członkowskich nie jest zresztą okazjonalna, ale przypisana *pour cause*, logicznie połączona z uwagą wobec działań ściśle produkcyjnych, ponieważ 28 (obecnie 27) państw stosuje bardzo różne modele rolnictwa, a biorąc pod uwagę wielość modeli włoskich i innych krajów – o wiele więcej niż 28.

Różnorodność europejskiego rolnictwa, wielość rolnictw, z których każde jest wyrazem terytorium oraz jego cech (historycznych, kulturowych i ludzkich, a także naturalnych), od zawsze była podkreślana przez uczonych, ale dawno została odrzucona przez konkretne decyzje w Brukseli. Skierowanie uwagi na obszary wiejskie i wielofunkcyjność w przepisach z lat 90. ubiegłego wieku, spowodowało dalszy spadek znaczenia różnorodności w wyniku decyzji podjętych w pierwszych latach obecnego stulecia na rzecz oddzielenia płatności od produkcji i na korzyść rynku światowego. Obecnie, znajduje w końcu, w ramach odnowionej definicji rolnictwa oraz przestrzeni definicyjnej, pozostawionej państwom członkowskim, wyraźne sformułowanie prawne i ogólne zastosowanie.

Państwa członkowskie angażują się w proces definiowania, uznając – w ramach wyraźnego wyboru na rzecz kierunku produkcji – że do nich należy określenie znaczenia i konkretnych treści działalności, zapewniając skuteczne powiązanie z realizowanymi celami, z uwzględnieniem specyfiki terytorium i stosowanych technik.

Jest to ważna nowość, która wpływa na samą strukturę źródeł, potwierdzając tendencję – także w wymiarze europejskim – stanowienia prawodawstwa wielopoziomowego, w której różne podmioty współpracują w procesie regulacyjnym, w relacji osadzonej w tradycyjnym wymiarze hierarchicznym, ale wzbogaconej o kompetencje decyzyjne, wyrażone w ramach zasady pomocniczości.

Nowościom, dotyczącym definicji rolnictwa, w porównaniu do tej określonej kilka lat temu w czasie MTR, towarzyszą istotne nowości dotyczące metod regulacji. Chodzi o wykorzystanie instrumentów właściwych *prawu regulacyjnemu*, co gwarantuje jedność europejskiego porządku prawnego, ale jednocześnie pozwala na elastyczną *centralizację regulacyjną*, aktywnie wyrażaną na poziomie lokalnym.

³⁴ Zob. art. 5 i Załącznik IV do rozporządzenia nr 1782/2003.

Stopniowe wprowadzanie *Kodeksów europejskich rolnictwa*, wcześniej wspomnianych³⁵, przejawia się poprzez przyjęcie *kodeksów*, stanowiących nie tylko zwykłe jednolite teksty lub zestawienia istniejących tekstów, ale akty regulacyjne systematycznie uporządkowane, które w centralnej definicji działalności rolniczej wyrażają *wymiar wielopoziomowy*, wzywając państwa członkowskie do udziału w procesie definicyjnym, rozłożonym na kilku poziomach przez stopniową integrację. Innymi słowy: ujednoclenie definicyjne samo przez się sankcjonuje i wzmacnia uznaną wartość różnych możliwych wersji definicji *produkcyjnej działalności rolniczej*, chociaż łącznie uwzględnianej.

7. Nowa kategoria rolnika aktywnego zawodowo

Zwrócenie uwagi w kierunku aspektów produkcyjnych rolnictwa wynika również z wprowadzenia nowej koncepcji „*active farmer*”, „rolnika aktywnego zawodowo” w art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013 w sprawie płatności bezpośrednich, który przewiduje:

- „1. Nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym ani grupom osób fizycznych lub prawnych, których użytki rolne obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i które nie prowadzą na tych obszarach działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b).
2. Nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym ani grupom osób fizycznych lub prawnych, które administrują portami lotniczymi, wodociągami, stałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi, jak również świadczą usługi przewozu kolejowego lub usługi w zakresie obrotu nieruchomościami. W stosownych przypadkach państwa członkowskie mogą na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów działalności wymienionych w akapicie pierwszym o wszelkie inne podobne nierolnicze przedsiębiorstwa lub rodzaje działalności, a następnie mogą zdecydować o usunięciu takich uzupełnień.

Osobę lub grupę osób objętych zakresem akapitu pierwszego lub drugiego, uważa się jednak za rolnika aktywnego zawodowo, jeżeli za pomocą możliwych do zweryfikowania dowodów, w formie wymaganej przez państwa członkowskie, udokumentuje ona, że

- a) roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych przez nią z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym, za który dowody są dostępne;
- b) jej działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego; lub
- c) jej główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej.

³⁵ Zob. *supra* rozdział nr 3.

3. Oprócz sytuacji określonych w ust. 1 i 2, państwa członkowskie mogą zdecydować na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, że nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym lub grupom osób fizycznych lub prawnych:
 - a) których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczącą część ogółu ich działalności gospodarczej; lub
 - b) których główną działalność lub przedmiot działalności nie stanowi wykonywanie działalności rolniczej.
4. Ust. 2 i 3 nie mają zastosowania do rolników, którzy w poprzednim roku otrzymali tylko płatności bezpośrednie nieprzekraczające określonej kwoty. Kwotę tę określają państwa członkowskie na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak ich charakterystyczne cechy krajowe lub regionalne, i nie może być ona wyższa niż 5000 EUR.
5. W celu zagwarantowania ochrony praw rolników, Komisja jest uprawniona do przyjmowania zgodnie z art. 70 aktów delegowanych określających:
 - a) kryteria ustalania przypadków, w których uznaje się, że użytki rolne danego rolnika stanowi głównie obszar utrzymujący się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy;
 - b) kryteria ustanawiania rozróżnienia między przychodami wynikającymi z działalności rolniczej i z działalności pozarolniczej;
 - c) kryteria ustalania kwoty płatności bezpośrednich, o których mowa w ust. 2 i 4, w szczególności w odniesieniu do płatności bezpośrednich w pierwszym roku przydziału uprawnień do płatności, w przypadku gdy wartość uprawnień do płatności nie jest jeszcze ostatecznie ustalona, jak również w odniesieniu do płatności bezpośrednich dla nowych rolników;
 - d) kryteriów, które mają spełnić rolnicy, aby udowodnić do celów ust. 2 i 3, że ich działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego i że ich główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej.
6. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję do dnia 1 sierpnia 2014 r. o każdej decyzji, o której mowa w ust. 2, 3 lub 4, a w przypadku jej zmiany – w terminie dwóch tygodni od daty podjęcia każdej decyzji dotyczącej zmiany.”

Powyższy przepis, zgodnie z którym wypłata płatności bezpośrednich jest ograniczona jedynie do rolników aktywnych zawodowo, zawiera pewne nierozwiązane niejasności, w zakresie w którym miesza *aspekty podmiotowe*, związane ze stosunkiem procentowym między przychodem z działalności rolniczej i pozarolniczej, i *aspekty przedmiotowe* związane z działalnością wykonywaną na użytkach rolnych.

Jednak nie można nie podkreślić, że wprowadzenie kategorii *rolnika aktywnego zawodowo*, pomimo pewnych sprzeczności i niepewności, stanowi kolejny

element, który zwiększa produktywny wymiar rolnictwa, wzywając jednocześnie państwa członkowskie do aktywnej roli w konkretnej artykulacji definicji w odniesieniu do specyfiki rolnictwa i terytoriów.

Kryteria podmiotowe zostały wcześniej przewidziane już w rozporządzeniu nr 73/2009, które zastępując rozporządzenie nr 1782/2003, wprowadziło w art. 28 nowe rozwiązanie, poprzez określenie:

- „2. Od 2010 roku państwa członkowskie mogą ustanowić odpowiednie obiektywne i niedyskryminujące kryteria aby zapewnić, że płatności bezpośrednio nie będą przyznawane osobom fizycznym ani prawnym:
- a) których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczącą część ogółu ich działalności gospodarczej; lub
 - b) których główna działalność gospodarcza lub przedmiot działalności nie polegają na prowadzeniu działalności rolniczej (...)”

Jednakże, w przypadku przepisu wprowadzonego rozporządzeniem z 2009 roku, abstrahując od jego tylko ewentualnego zastosowania³⁶, odniesienie do „prowadzenia działalności rolniczej” w świetle definicji, która obejmowała również proste utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, nie zapewniało powiązania wypłaty pomocy z wykonywaniem faktycznej produkcyjnej działalności rolniczej.

Obraz – jak już wspomniano – zmienił się dogłębnie wraz z ostatnią reformą, w wyniku złożonego procesu zatwierdzania oraz udziału Parlamentu Europejskiego w przeglądzie i redefinicji treści zaproponowanej przez Komisję. Nowa definicja działalności rolniczej, wymagając prowadzenia „działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie”, jeżeli jest właściwie wykorzystywana i stosowana, pozwala w istocie wykluczyć mechanizmy stosowane w świetle rozporządzenia nr 1782/2003 i nr 73/2009.

W związku z tym wymóg określony przez art. 9 ust. 1 nowego rozporządzenia, z odniesieniem do „działalności minimalnej określonej przez państwa członkowskie” wydaje się być zgodny z podstawową definicją *działalności rolniczej*, zmierzając do zapewnienia *obiektywnego* wykonywania działalności w sensie produkcyjnym, ukierunkowanej na specyfikę terytorialną i lokalną.

Jasny i świadomy wybór w kierunku wyraźnego umocnienia aspektu produkcyjnego rolnictwa, jest jeszcze bardziej widoczny, gdy porówna się definicję *rolnika aktywnego zawodowo*, wynikającą z art. 9, z tą pierwotną, wnioskowaną przez Komisję. W tekście propozycji Komisji, art. 9 ust. 1 kontynuował mieszanie *przedmiotowych kryteriów* (wykonywanie działalności rolniczej, zdefiniowanej jak powyżej, również przy udziale państw członkowskich) i *podmiotowych kryteriów* (co do stosunku procentowego między otrzymaną pomocą a przychodem pozarolniczym).

³⁶ Rozporządzenie z 2009 r. przewidywało prostą możliwość a nie obowiązek dla państw członkowskich, tak więc we Włoszech, na przykład, taka możliwość pozostała niewykorzystana.

Co więcej art. 9 ust. 2, zawarty w pierwotnej propozycji Komisji zwalniał beneficjentów, otrzymujących pomoc w wysokości do € 5000 na rok nie tylko z *podmiotowego wymogu* przychodów (z powodu trudności w spełnieniu tego wymogu przez tych, którzy otrzymują skromne kwoty z płatności bezpośrednich), ale także z *przedmiotowego wymogu* prowadzenia *działalności minimalnej określonej przez państwa członkowskie*. Zwolnienie z wymogu przedmiotowego było w bezpośredniej sprzeczności z zasadniczą definicją działalności rolniczej zawartą w art. 4 propozycji³⁷.

W niektórych krajach (w tym we Włoszech) zdecydowana większość płatności bezpośrednich, począwszy od MTR wynosi poniżej limitu 5000 euro rocznie³⁸. Dlatego zachowanie pierwotnego sformułowania artykułu 9 ust. 2 mogło udaremnić w znacznym stopniu osiągnięcie celu przywrócenia aspektu produkcyjnego.

Treść ostatecznie zatwierdzonego i obowiązującego obecnie art. 9, ujmuje w ust.1 wyłącznie *przedmiotowy wymóg prowadzenia działalności rolniczej rozumianej w sensie produkcyjnym*. Jest to główny i podstawowy wymóg dostępu do pomocy bezpośredniej. Wymagania podmiotowe są umieszczone w następujących ustępach 2 i 3. Określają niektóre ogólne kategorie wyłączone z pomocy (administratorzy portów lotniczych, sieci kolejowych wodociągów, stałych terenów sportowych i rekreacyjnych itp.), umożliwiając jednak państwom członkowskim:

- a) dodanie innych kategorii podmiotów, i odwrotnie, udzielenia pomocy również podmiotom wykonującym działalność rolniczą, spełniająca wymogi dochodowe i niemająca charakteru marginalnego („jej działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego”, ust. 2 lit. b); i
- b) dodanie do *wymogu przedmiotowego* i podstawowego z ust. 1, *wymogów podmiotowych*, określających wykluczenie z pomocy podmiotów, których działalność rolnicza stanowi nieznaczącą część ogółu ich działalności gospodarczej lub podmiotów, których główna działalność gospodarcza lub przedmiot działalności nie stanowi wykonywanie działalności rolniczej (ust. 3).

Beneficjentów skromnych płatności bezpośrednich ust. 4 zwalnia wyłącznie z *podmiotowych wymagań* określonych w ust. 2 i 3, pozostawiając w mocy *wymóg przedmiotowy* ogólny i podstawowy wykonywania *działalności rolniczej zorientowanej w kierunku produkcji*, określonym przez ust. 1³⁹.

³⁷ F. Albisinni, *Le proposte della Commissione: una lettura in chiave giuridica*, [w:] *La nuova Pac 2014–2020: Un’analisi delle proposte della Commissione*, Tellus ed., Roma 2012.

³⁸ F. De Filippis, A. Frascarelli, *Il nuovo regime dei pagamenti diretti*, [w:] *La nuova Pac 2014–2020: Un’analisi delle proposte della Commissione*, Roma 2012.

³⁹ Konkretnie określenie w ramach pułapu 5000 euro rocznie leży w gestii państw członkowskich, które zatem mogą go obniżyć, dzięki znaczącej innowacji w stosunku do pierwotnego wniosku Komisji, który tylko i wyłącznie zwalniał z przestrzegania wymogów ust. 1 beneficjentów pomocy bezpośredniej do 5000 euro / rok, bez przyznawania żadnej elastyczności w tym zakresie państwom członkowskim.

Wydaje się potwierdzone odniesienie w nowej WPR do instrumentów typowo prawnych, takich jak definicje o charakterze imperatywnym narzucone przez ustawodawcę, w celu poprawy funkcji produkcyjnej rolnictwa, a jednocześnie przyjęcie definicji otwartych, wielopoziomowych, zarówno w zakresie określenia treści *działalności rolniczej*, jak i *rolnika aktywnego zawodowo*; definicje, które wzywają państwa członkowskie do odgrywania aktywnej roli w procesie regulacyjnym, służąc artykulacji terytorialnej, która uwzględnia specyfikę poszczególnych rzeczywistości produkcyjnych.

Przyjęcie tego *pluralistycznego modelu* dało państwom członkowskim ważną odpowiedzialność, bowiem ich konkretne wybory mogą mieć bardzo znaczący wpływ na funkcjonowanie gospodarstw rolnych, w o wiele większym stopniu, niż to miało miejsce w mocno scentralizowanej WPR.

Jeżeli chodzi o określanie *rolniczości*, można zauważyć, że wyrazem rozszerzania się jej zakresu są przepisy nowego rozporządzenia o rozwoju obszarów wiejskich nr 1305/2013 (tak jak i poprzednie rozporządzenie nr 1698/2005) przewidujące szeroki katalog inwestycji w sektorze leśnictwa, zarówno na rzecz właścicieli gruntów rolnych i nierolnych przeznaczonych do zalesiania, jak i na rzecz leśników na inwestycje w technologie w dziedzinie leśnictwa oraz w przetwarzanie, transport i wprowadzanie do obrotu produktów leśnych (art. 21–26 rozp. 1305/2013),

8. Wpływ na krajowe porządki prawne

Proces ten miał znaczące wyniki także w obszarze krajowych porządków prawnych i ich relacji do regulacji europejskich. We Włoszech instrumentem przyjętym w celu wdrożenia MTR⁴⁰, oraz ostatnich reform był dekret ministerialny, w którym duże znaczenie miały – między innymi – normy mające wprowadzić do włoskiej rzeczywistości przepisy europejskie, na przykład w zakresie wcześniejszego dziedziczenia („przewidywanego dziedziczenia”), oraz zmiany statusu prawnego, w odniesieniu do przedsiębiorcy rolnego, będącego osobą fizyczną.

Podejście ustawodawcy nie polegało na przeniesieniu do włoskiego systemu prawnego instytucji mu nieznanych, ale raczej na ponownym rozpatrzeniu w nowej perspektywie spraw już uregulowanych zgodnie z zasadami krajowego systemu prawnego, które w gruncie rzeczy, są zgodne z zasadami określonymi w przepisach wspólnotowych, tak by osiągnąć cele wyznaczone przez rozporządzenie dotyczące płatności jednolitej.

Przepisy w zakresie przewidywanego dziedziczenia zawarte w art. 33 rozpo-

⁴⁰ W zakresie MTR zob. D.M. 5 agosto 2004, n.1787 z późn. zm.; zob. komentarz w L. Costato, A. Germanò, F. Albisinni, *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente 2004, s. 525.

rozporządzenia nr 1782/2003 zostały zatem odebrane⁴¹ nie jako zachęta do przejścia konkretnej instytucji, lecz jako odesłanie do spraw o przedmiocie rolnym, które, choć w różny sposób regulowane w przepisach państw członkowskich, dotyczą tych samych obszarów problemowych.

Stąd wybór włoskiego dekretu ministerialnego z 2004 roku, wdrożenia przepisów między innymi rozporządzenia nr 1782 / 2003, dotyczących instytucji nieznanymi włoskiemu porządkowi prawnemu, jak przewidywane dziedziczenie, ale którym odpowiadają zagadnienia normatywne już znane regulacji agrarnej prawa krajowego, w szczególności te związane z gospodarstwem rodzinnym i dziedziczeniem w rolnictwie.

Kolejną istotną nowością jest rozszerzenie prawnego zakresu aktywnego udziału w gospodarstwie rodzinnym, ponieważ do hipotezy normy art. 230 bis o treści „członka współuczestnika rodzinnego gospodarstwa, o którym mowa w art. 230 bis włoskiego kodeksu cywilnego”, dodane zostało sformułowanie o szerokim znaczeniu „lub uczestniczy aktywnie w działalności rolniczej rodziny, która wcześniej zarządzała gospodarstwem”⁴².

Krajowa regulacja, wdrażająca WPR, w rzeczywistości, pod wieloma względami zmodyfikowała wielorakie formy organizacji kolektywnej, charakteryzujące przedsiębiorstwo w rolnictwie ze względu na różnorodność modeli rolnictwa konkretnie praktykowanych.

Z biegiem lat, powyższy dekret ministerialny był kilkakrotnie zmieniany przez szereg kolejnych dekretów.

W ten sposób został potwierdzony, od ponad dziesięciu lat, model wydawania przepisów w obszarze rolnictwie, który skupia się na aspektach administracyjnych a nie legislacyjnych, tylko okazjonalnie na tym co istotne, a częściej na języku i środkach wyrazu.

Pod względem stosowanych technik, należy wziąć pod uwagę, że wykonywanie krajowej władzy ustawodawczej, wynikającej z interwencji europejskiego ustawodawcy, we Włoszech zostało uznane za okazję do *administratywizacji* ustawodawstwa krajowego, z oczywistymi konsekwencjami, także w zakresie instrumentów możliwej krytyki takiej działalności regulacyjnej.

Rezultatem tego jest model regulacyjny, cechujący się podejściem proceduralnym, który wkraczał w zakres ustaw uchwalonych przez parlament, czasami nadając im specyficzną treść poprzez jej *muśnięcie*, niż dokonanie regulacji. Model, który cechuje od kilku lat wiele środków legislacyjnych, podjętych w tym obszarze⁴³. Po ostatnich reformach z 2013 r., włoskie wybory zostały wyrażone najpierw w dokumencie „Nowa WPR: wybory krajowe”, zatwierdzonym przez

⁴¹ Cyt. w tym sensie art. 13 rozporządzenia Komisji nr 795/2004.

⁴² Art. 3, ust. 2, lit. a), D.M. Mipaf 5 agosto 2004.

⁴³ Wystarczy wspomnieć o normach w dziedzinie rolnictwa i żywności wprowadzonych w aktach legislacyjnych włoskich, o różnorodnej tematyce, jak np. d. l. 21 giugno 2013, nr 69, l. conv. 9 agosto 2013, nr 98, il d.l. 24 giugno 2014 nr 91, l. conv. 11 agosto 2014 nr 116.

Radę Ministrów 31 lipca 2014 r.⁴⁴, a następnie w dekreście ministerialnym ministra polityk rolnych żywnościowych i leśnictwa⁴⁵, kilkakrotnie zmienianym i uzupełnionym w ciągu ostatnich dwóch lat.

Jeżeli chodzi o treść niniejszego dekretu, wybory dokonane w zakresie polityki gospodarczej, charakteryzują się określaniem stopniowej ścieżki, która doprowadzi do ujednoczenia uprawnień do płatności między poszczególnymi regionami Włoch na przestrzeni kilku lat, z pewnymi elementami racjonalizacji (takimi jak ustalenie minimalnego progu płatności w wysokości 250 euro w pierwszym i drugim roku i 300 euro w systemie działającym od 2017; lub ustanowienie granic powierzchni wypasu w celu uniknięcia spekulacji), z niektórymi przepisami na korzyść młodych i udzielania pomocy związanej z produkcją, sektorom o szczególnej słabości na rynku, takim jak hodowla zwierząt, niektóre uprawy zbóż, pomidory przemysłowe, oliwki.

Odnosząc się do aspektów typowo prawnych, dokument krajowy przełożył na późniejszy termin niektóre zasadnicze decyzje definicyjne przyznane państwu członkowskim przez nowe rozporządzenia, a więc przede wszystkim wybór w zakresie określenia *działalności minimalnej*, która musi być prowadzona na *użytkach rolnych*, aby mogła być uznana za *działalność rolniczą*; jak również decyzje dotyczące ustalenia minimalnej wielkości gospodarstwa i dobrych praktyk ochrony środowiska w rolnictwie.

Jak już wspomniano, jedną z najważniejszych nowości, wprowadzonych przez ostatnią reformę WPR, jest odzyskanie *funkcji produkcyjnej działalności rolniczej* i przyznanie państwu członkowskim aktywnej roli w konkretnym kształtowaniu procesu regulacyjnego, także spełniając funkcję artykulacji terytorialnej, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych rzeczywistości produkcyjnych.

Możliwość dokonania oryginalnych definicyjnych wyborów na poziomie krajowym, z możliwym wpływem na treść zakresu przedmiotowego *działalności rolniczej*, okazała się chyba zbyt nowatorska dla osób odpowiedzialnych za krajową politykę rolną we Włoszech, i taka możliwość została czasowo wstrzymana.

Niektóre elementy oryginalności we włoskich wyborach krajowych widoczne są natomiast w decyzjach dokonanych w zakresie uściślenia kategorii podmiotowej *rolnika aktywnego zawodowo*.

Dekret ministerialny, w rzeczywistości:

- z jednej strony wyklucza z tej kategorii „osoby fizyczne lub prawne, które wykonują działalność pośrednictwa kredytowego (banki i instytucje finansowe); osoby fizyczne lub prawne prowadzące pośrednictwo handlowe;

⁴⁴ Dokument jest opublikowany przez Ministerstwo jako załącznik do komunikatu prasowego z datą 31 lipca 2014, na stronie http://www.politicheagricole.it/flex/files/1/8/a/D.2af5c7b1a63ce0ef3447/Attuazione_Pac_29_07_2014.pdf.

⁴⁵ D.M. 18 novembre 2014, wydany przez Ministra Polityk Rolnych Żywnościowych i Leśnych “Disposizioni nazionali di applicazione del Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013”.

- spółki akcyjne, spółdzielnie i towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, które prowadzą działalność ubezpieczeniową i / lub reasekuracji; administrację publiczną, z wyjątkiem instytucji oświatowych, prowadzących szkolenia lub doświadczenia w dziedzinie rolnictwa.” W ten sposób wyklucza z katalogu potencjalnych beneficjentów podmioty, „których główną działalność lub przedmiot działalności nie stanowi wykonywanie działalności rolniczej” zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1307/2013;
- z drugiej strony, kwalifikuje jako *rolników aktywnych zawodowo*, oprócz bezpośrednich producentów, zawodowych przedsiębiorców rolnych (czyli osoby, których główną działalnością jest właśnie działalność rolnicza), także wszystkie podmioty, osoby fizyczne lub prawne, mające NIP rolniczy i przedstawiające roczne zeznanie podatkowe VAT w rolnictwie.

Zatem powyższy wybór przesuwają uwagę w kierunku przedsiębiorstwa i rynku, tam, gdzie uznaje za rolnicze również przedsiębiorstwa prowadzone przez podmioty, wykonujące różnorodne działania (i jako takie nie mogące uzyskać statusu przedsiębiorcy rolnego zawodowego), jednakże działające na rynku, produkując i wprowadzając do obrotu produkty rolne.

W wielu aspektach jest to zatem złożona interakcja między źródłami prawa UE oraz źródłami prawa krajowego, które w różnym stopniu oddziałują na kluczowe aspekty definicyjne, wkraczając również w elementy i kwalifikacje tradycyjnie zarezerwowane dla prawa krajowego.

9. W kierunku wspólnego prawa rolnego

Wydaje się możliwym stwierdzenie, że ostatnie europejskie reformy WPR, które nastąpiły po traktacie lizbońskim, powyżej syntetycznie przypomniane, przesuwają się w kierunku *europejskich kodeksów rolnictwa*, niebędących *jedynymi kodeksami* dla krajów, które teraz tworzą Unię Europejską, ale raczej *wspólnymi kodeksami*, w których potrzeby, podmioty i źródła krajowe, regionalne i lokalne, zajmują ważne miejsce obok źródeł europejskich, w tym sensie, że kodeks jest przede wszystkim systemem sygnałów, komunikacji, deszyfrowania, sposobem interpretacji (a tym samym regulacji) doświadczenia rzeczywistości, co wymaga posługiwania się wspólnym językiem.

Wynika z nich potwierdzony model poszukiwania jedności europejskiej poprzez procesy *kodyfikacji*, które wzmacniają korzystanie ze środków prawnych regulacyjnych, zamiast tradycyjnego stosowania technik interwencji ekonomicznej.

Ale jest to model *kodyfikacji* i *kodeksu*, inny niż te XIX kodeksy, będące wyrazem narodowości i oddzielności⁴⁶. Jest to proces, zmierzający w kierunku *Cor-*

⁴⁶ Na temat ostatnich prób kodyfikacji w obszarze rolnictwa (jak dotąd bez skutku) we Włoszech, pozwolę sobie odesłać do F. Albisinni, *Codice agricolo e codificazioni di settore*, Rivista di Diritto Agrario 2005, I, s. 419.

pus Juris, który pod pewnymi względami może przypominać Kodeks Justyniana, w zakresie przekształcenia *wspólnego prawa rolnictwa*, w obraz, w którym źródła prawa są zróżnicowane i mnogie, i gdzie kluczową rolę przypisuje się interpretacji, i *ius dicere*, w jego wypowiedziach sądownictwa, administracji i doktryny.

Literatura

- Anania G., *Osservazioni sulle proposte per la nuova PAC, Quaderno del Gruppo 2013*, TELLUS, Roma 2012.
- Albisinni F., *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2/2011, www.rivistadirittoalimentare.it.
- Albisinni F., *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura*, „Agricoltura”, Istituzioni Mercati 2/2011.
- Albisinni F., *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” I/ 2010.
- Albisinni F., *Le proposte della Commissione: una lettura in chiave giuridica*, [w:] *La nuova Pac 2014-2020: Un'analisi delle proposte della Commissione*, TELLUS, Roma 2012.
- Albisinni F., *I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona*, [w:] *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi (red.), JOVENE, Napoli 2011.
- Albisinni F., *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” I/2010.
- Albisinni F., *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, w Europa, prima e dopo Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” I/2010.
- Albisinni F., *Codice agricolo e codificazioni di settore*, „Rivista di Diritto Agrario” I/2005.
- Albisinni F., *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, AGNESOTTI, Viterbo 2005.
- Bianchi D., *La PAC “camaleontica” alla luce del Trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” I/2009.
- Blumann Cl., *La PAC et le Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament, 2008.
- Borghi P., *Risk-related Communication and Food-related Communication: What Information to Consumers?*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2011, nr 2, www.rivistadirittoalimentare.it.
- Cassese S., *La crisi dello Stato*, LATERZA, Roma-Bari 2002.
- Costato L., *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, na stronie <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament, 2008.
- Costato L., *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati* 2/2011.
- Costato L., *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, in „Rivista di Diritto Agrario” I/2011.

- Costato L., *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, Rivista di Diritto Alimentare, www.rivistadirittoalimentare.it, 1/2010.
- Costato L., Germanò A., Albisinni F., *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente 9/2004.
- De Filippis F., Frascarelli A., *Il nuovo regime dei pagamenti diretti*, [w:] *La nuova Pac 2014-2020: Un'analisi delle proposte della Commissione*, Quaderni del Gruppo 2013, TELLUS, Roma 2012.
- Gencarelli F., *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente 12/2010.
- Germanò A., *L'abbandono del sistema di contingentamento della produzione agricola nei regolamenti del 2013*, Firenze, CNR-IDAIC, 2014.
- Germanò A., Rook-Basile E., *Manuale di diritto agrario comunitario*, G. GIAPPICHELLI, Torino, wyd. II, 2010.
- Jannarelli A., *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr I.
- Jannarelli A., *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato: prime considerazioni critiche*, „Rivista di Diritto Agrario” 1/2007.
- Vitale E., *Contro i beni comuni. Un critica illuminista*, LATERZA, Bari 2013.
- Rossi Doria M., *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali ed ambiente*, L'ANCO-RA DEL MEDITERRANEO, Napoli 2005.
- Jannarelli A., *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, „Rivista di Diritto Agrario” 2013, nr I.

Streszczenie

Artykuł analizuje zawartość i strukturę nowych rozporządzeń UE w zakresie WPR, opublikowanych w 17 grudnia 2013 roku i obowiązujących od 1 stycznia 2015 r., podkreślając tendencję prawodawstwa UE do przejścia z narzędzi motywacyjnych do narzędzi regulacyjnych, a zatem przesuwania się w kierunku wprowadzenia *europjskich kodeksów rolnych*. Przez długi czas cel zagwarantowania równego traktowania na całym terytorium UE był realizowany za pośrednictwem polityk dystrybucji, odmiennych dla różnych produktów i podlegających określonemu zbiorowi reguł (po jednym dla każdej wspólnej organizacji rynku), ale zarządzanych na centralnym szczeblu UE.

Reformy pierwszych lat tego stulecia oddały państwom członkowskim (PC) swobodę podejmowania decyzji ekonomicznych, znacznie większą niż w przeszłości, w zakresie alokacji i dystrybucji środków finansowych, przyznanych przez UE w wieloletniej perspektywie. Jednak ponowna nacjonalizacja środków finansowych (choćby tylko częściowa) niesie za sobą naturalną konsekwencję konieczności znalezienia innych narzędzi zdolnych do utrzymania jedności WPR. Takim narzędziem jest przyjęcie jednolitych definicji prawnych jako gwarancji jednolitego traktowania.

Nowe rozporządzenia podkreślają tendencję w tym kierunku, poprzez wprowadzenie, między innymi, nowych jednolitych definicji działalności rolniczej i rol-

nika aktywnego zawodowo. Jednocześnie rozszerzają swobodę, pozostawioną poszczególnym PC, dostosowania ogólnych zasad i definicji do wielu różnych modeli rolnictwa UE. Artykuł analizuje wskazane definicje i możliwości wynikające z przyznania swobody decyzyjnej PC, w kontekście niedawnych decyzji implementujących WPR, przyjętych przez rząd włoski.

Słowa kluczowe:

rolnik aktywny zawodowo, działalność rolnicza, reforma, wspólna polityka rolna

Abstract

The paper examines content and structure of the new EU Regulations on CAP, published on 17 December 2013, and applicable from 1 January 2015, highlighting the tendency of the EU legislation to move from incentive tools to regulatory tools, and therefore to move in the direction of introducing European Agricultural Codes. For a long time the goal to guarantee equal treatment within the entire EU territory has been pursued through distributive policies, distinct for different products and subject to specific set of rules (one for any CMO – Common Market Organization), but all managed at central EU level.

The reforms of the first years of this centuries gave back to the single MS a latitude of economic decisions much larger than in the past, as to the allocation and distribution of financial resources assigned by the EU on a pluri-annual basis. But the re-nationalization of financial resources (even if only partial) carries as a natural consequence the necessity to find other tools capable to maintain the unity of the CAP. This tool has been found in the adoption of uniform legal definitions as a guarantee of uniform treatment.

The new Regulations emphasize the move toward this direction, with the introduction, among alia, of new uniform definitions of agricultural activity and of active farmer. In the mean time the new Regulations widen the options left to the single MS to adapt such general rules and definition to the many different plural EU agricultures. The paper examines such definitions and the resulting options assigned to the MS, taking into account the recent decisions of implementation adopted by the Italian government.

Key words:

active farmer, agricultural activity, common agricultural policy, reform

Prof. Ángel Martínez Gutiérrez

Wydział Nauk Socjalnych i Prawnych
Uniwersytet w Jaén (Hiszpania)

Wokół problematyki nowej urzędowej ochrony kwalifikowanych oznaczeń geograficznych regulowanej rozporządzeniem (UE) nr 1151/2012*

Wstęp

Jedną z nowości wprowadzonych Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych¹ (zwanego dalej Rozporządzeniem (UE) nr 1151/2012) stanowi nałożenie przez prawodawcę unijnego na państwa członkowskie Unii Europejskiej nowych obowiązków prawnych, które zgodnie z treścią artykułu 13 pkt 3 Rozporządzenia polegają na podjęciu odpowiednich kroków administracyjnych i sądowych aby zapobiegać niezgodnemu z prawem stosowaniu chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych, o którym mowa w ust. 1, lub powstrzymywać je w odniesieniu do produktów, które są produkowane lub wprowadzane do obrotu w tym państwie członkowskim². Aby spełnić niniejsze wymogi, państwa członkowskie wyznaczają organy odpowiedzialne za podejmowanie tych kroków zgodnie z procedurami określonymi przez każde państwo członkowskie. Organy te muszą dawać odpowiednie gwarancje obiektywności i bezstronno-

* Tłumaczenie na język polski – mgr Krzysztof Róžański.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 343/1 z 14.12.2012 r.

² Artykuł 13 pkt 3 Rozporządzenia (UE) nr 1151/2012.

ści i dysponować wykwalifikowanym personelem oraz zasobami koniecznymi do wykonywania swych funkcji³.

Rozporządzenie (UE) nr 1151/2012 wprowadziło dla państw członkowskich Unii Europejskiej pewien nakaz określonego postępowania, który mimo że obowiązuje już od 3 stycznia 2013 r., to został zupełnie niezauważony w Hiszpanii, nie tylko przez prawodawcę centralnego i hiszpańskich wspólnot autonomicznych, ale przede wszystkim przez legislatorów poszczególnych administracji publicznych powołanych do ochrony znaków świadczących o jakości produktów rolno-żywnościowych. W konsekwencji doprowadziło to do wystąpienia w praktyce luki dotyczącej poziomu ochrony tych unijnych tytułów ochronnych, w hiszpańskim systemie prawnym. W związku z faktem, że do momentu sporządzenia tego artykułu nie wprowadzono żadnych kroków administracyjnych bądź sądowych w celu wprowadzenia w życie wspomnianego unijnego standardu ochrony, o którym stanowi w art. 13 ust 3 zd. 1 Rozporządzenie (UE) nr 1151/2012, należy przyjąć, że ochrona państwowa nad oznaczeniami geograficznymi przejawia się obecnie jako niewystarczająca, niedoskonała i odległa od standardu ochrony wymaganego przez prawo Unii Europejskiej.

Niniejszą sytuacją prawną najlepiej ilustruje regulacja hiszpańskiego prawa spółek handlowych, a w szczególności zbioru norm prawnych regulujących procedurę nadawania nazw spółkom handlowym. To właśnie w tej materii prawnej, po dokonaniu weryfikacji częstotliwości konfliktów między znakami jakościowymi, poziom ochrony Unii Europejskiej okazał się niewystarczająco skuteczny. W rzeczywistości, pomimo że nazwa spółki stanowi rodzaj określenia, który ją identyfikuje spośród innych spółek kapitałowych w funkcjonujących obrocie handlowym (umożliwiając zarazem jej indywidualizację i rozróżnienie spośród innych podmiotów prawa), oczywistym jest, że ścisły związek istniejący pomiędzy spółką prawa handlowego a działalnością gospodarczą prowadzoną na rynku, powoduje, że nazwa spółki jest używana w obrocie handlowym aby odpowiednio określić właściciela bądź odpowiednio określić prowadzoną przez nią działalność gospodarczą. W taki sposób aby nazwa zawierała określenie szersze niż to, które bez wątpienia jest mu przypisywane przez znaki rozróżniające w ogólności i nazwę handlową w szczególności⁴.

³ Artykuł 13 pkt 3 Rozporządzenia (UE) nr 1151/2012.

⁴ Miranda Serrano, *Denominación social y nombre comercial* (1^a edic), Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 33 y ss.; Río Barro, "Las funciones de la denominación social", *ADI*, t. XX (homenaje al Profesor Carlos Fernández-Nóvoa), 1999, pp. 333 y ss.; Martínez Gutiérrez, A., "En torno a la lesión de una denominación geográfica protegida a través de una denominación social precedente", *ADI* 27, 2006/2007, pp. 645 y ss.; Curto Polo, M., "Otros derechos anteriores" en *Comentarios a la Ley de Marcas*, Tomo I (2^a edic), Madrid, Thomson – Aranzadi, 2008, pp. 289 y ss.; Fernández-Nóvoa, C., *Tratado sobre Derecho de Marcas* (2^a edic.), Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 260 y ss.; Fernández-Nóvoa, Otero Lastres y Botana Agra, *Manual de la Propiedad Industrial* (2^a edic.), Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 616 y ss.

W tym kontekście, należy przytoczyć fragment Wyroku Sekcji Drugiej Audiencji Prowincjonalnej miasta Huelvy z 8 lutego 2006 r.⁵, który zakończył spór prawny między Radą Regulacyjną Chronionych Oznaczeń Geograficznych „Szynka z Huelvy” i przedsiębiorstwem „Pochodzi z Jabugo”, który idealnie wpisuje się w problematykę istniejącą w relacjach między nazwami spółek a chronionymi oznaczeniami geograficznymi. W pierwszym punkcie uzasadnienia wyroku, że spór prawny powstał głównie na skutek braku zgody powoda, na sposób w jaki pozwana wykorzystuje sformułowanie „Origen Jabugo”, a więc jako formę identyfikacyjną w obrocie handlowym produktami pochodzącymi z wieprzowiny (szynki, łopatki itp.)...

W kolejnym, drugim punkcie uzasadnienia, sąd stwierdza, że często w świecie interesów dokonuje się wykładni znaczenia poszczególnych instytucji, które, - w przypadku powstania wątpliwości – sprzyjają interesom własnego przedsiębiorstwa, i w sytuacji gdy zaistniały konflikt między stronami jest oczywisty, wzięwszy pod uwagę, że sprawa dotyczy obrotu towarami tego samego rodzaju i wiedząc, że oznaczenie pochodzenia, którym dysponuje powód w praktyce okazuje się być bardzo szerokie, i obejmuje wspomnianą strefę w nazwie co do której trwa spór, jest oczywistym fakt, istnienia konkurencji między jednym i drugim znakiem jakościowym, z czego wywodzi się, że jednostka pozwana, zbliżyła się do granicy wątpliwości, wykorzystując fakt, że jako znak identyfikujący swoje produkty z nazwą pod jaką działała, co najmniej w większym stopniu niż inne możliwe nazwy.

Mając na uwadze realną możliwość kolizji między różnymi instrumentami mającymi na celu wprowadzenie transparentności w handlu produktami rolno-żywnościowymi, należy podjąć działania w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony na poziomie Unii Europejskiej, w zakresie oznaczeń geograficznych kwalifikowanych w tym właśnie środowisku spółek handlowych, a zwłaszcza w zakresie procedury nadawania spółkom nazwy, poprzez potraktowanie zbioru tych norm prawnych jako koniecznych i możliwych do modyfikacji, w taki sposób aby wypełnić wymogi ochronne Unii Europejskiej.

Pomimo, że realizacja tego poziomu ochronnego jest zagwarantowana przez prawo unijne, oczywistym jest że, procedura nadania nazwy spółce w sekcji oznaczeń Centralnego Rejestru Handlowego w Hiszpanii jest regulowana przez grupę norm, co do których nie udało się wprowadzić unijnego standardu ochrony, co z kolei nie pozwala na sprawowanie efektywnej ochrony o charakterze prewencyjnym, która przyczyniłaby się z kolei do weryfikacji liczby konfliktów na rynku europejskim.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie tego fragmentu prawa spółek handlowych hiszpańskich, który – z perspektywy hiszpańskiej powinien zostać zmieniony niezwłocznie, tak aby wcielić w życie normy prawne Unii Europejskiej. Dlatego, łącznie ze stu-

⁵ Źródło: Program Informacji Prawnej: *Actualidad Civil*, nr 2006/1104.

dium *de lege lata* skierowanym na ocenę adekwatności poziomu ochronnego ustanowionego prawem Unii Europejskiej, zadaniem pracy jest zaproponowanie postulatów o charakterze *de lege ferenda*, dotyczących zawartości i zasięgu postulowanej zmiany ustawodawstwa, tak aby osiągnąć pożądany cel, mając na uwadze fakt, że należy unikać i zapobiegać formom sądowego rozwiązywania sporów dotyczących naruszenia znaków jakościowych o charakterze unijnym, dotyczących materii spółek handlowych.

Unijna ochrona znaków jakościowych w świetle rozporządzenia (UE) nr 1151/2012

A) Uwagi dotyczące *ius excludendi alios* określające krąg uprawnionych, którym przysługuje posługiwanie się znakami jakościowymi w obrocie handlowym

Już od początku dekady lat dziewięćdziesiątych, kwalifikowane oznaczenia geograficzne zostały specjalnie wyróżnione w postaci ochrony przyznanej im przez prawodawcę wspólnotowego, którego cel stanowiło postawienie fundamentów pod wyróżnienie wyłącznego prawa ochronnego na rzecz grupy kolektywnie uprawnionych właścicieli (co pozostało to tej pory bez zmian – z wyjątkiem skutków tzw. ochrony krajowej czasowej⁶), w zakresie możliwości złożenia skutecznego zgłoszenia do Rejestru utworzonego przez Komisję Europejską⁷. Tak więc, w sposób podobny do tego, jaki występuję w środowisku znaków towarowych, prawa wyłączności nabywa się z chwilą wpisu do rejestru i można nim dysponować w imieniu grupy, która uzyskała dostęp do rejestru oznaczeń geograficznych.

Warto podkreślić, odwołując się raz jeszcze do prawa znaków towarowych, że wspomniana wyłączność prowadzi do dwojakiego rodzaju efektów – zarówno pozytywnych jak i negatywnych, skutkiem czego jest osiągnięcie dwóch ważnych funkcji w handlu. Pierwszą z nich stanowi funkcja wyróżniająca, zaś drugą – funkcja gwarantująca jakość. Tak więc gdy funkcja pozytywna (*ius utendi*) bądź monopol użytkowania pozwala na efektywne wykorzystanie obu funkcji w obrocie handlowym, funkcja negatywna (*ius excludendi alios*) dotyczy tego aby uniknąć swojej „słabej strony i wrażliwości” poprzez możliwość zastosowania przez inne podmioty określonych nieuczciwych praktyk, które mogą mieć zastosowanie w obrocie⁸.

⁶ Gómez Lozano y González Pérez, „Indicaciones geográficas, propiedad industrial y constitución”, *RDCD*, núm. 12, 2013, pp. 183 y ss.

⁷ Martínez Gutiérrez, A., *Tutela comunitaria de las denominaciones geográficas protegidas en el Reglamento* (CE) núm. 510/2006. *Especial referencia a los conflictos con otros signos distintivos* (1ª edic.), Barcelona, Atelier, 2008, pp. 15 y ss.

⁸ Sartl, D., “Regolamento CE n. 510/06 sulle denominazioni d’origine” en Marchetti/Uber-

Niezwykle istotne kwestie dotyczące prawa wyłączności, zostały zawarte w artykułach 13 i 14 Rozporządzenia (UE) nr 1151/2012. Warto zauważyć, że podczas gdy artykuł 13 zatytułowany „ochrona” realizuje rozróżnienie pozytywne (i negatywne) zachowań mogących powodować szkody dla oznaczeń geograficznych realizowanych przez właścicieli bądź inne podmioty kolektywnie upoważnione do korzystania z tego znaku jakościowego, artykuł 14, pod tytułem „związki pomiędzy znakami towarowymi, nazwami pochodzenia i oznaczeniami geograficznymi, skupia się jedynie na uporządkowaniu sytuacji konfliktowych między obydwoma tytułami prawa przemysłowego, ustanawiając rodzaj gradacji udzielonej ochrony w każdym przypadku z osobna⁹.

Dla realizacji celów niniejszego artykułu należy przybliżyć postanowienia paragrafu pierwszego artykułu 13 Rozporządzenia (UE) nr 1151/2012, które zawierają rozróżnienie pozytywne dotyczące katalogu zachowań niedozwolonych, których wystąpienie powoduje aktywację możliwości wyłączeniowych określanych jako kolektywne uprawnienia użytkowników do określonego chronionego oznaczenia geograficznego. Zgodnie z paragrafem 1 artykułu 13 Rozporządzenia stanowi, że: Zarejestrowane nazwy są chronione przed:

- a) wszelkim bezpośrednim lub pośrednim wykorzystywaniem w celach komercyjnych nazwy zarejestrowanej w odniesieniu do produktów nieobjętych rejestracją, jeśli produkty te są porównywalne do produktów zarejestrowanych pod tą nazwą lub jeśli jej stosowanie stanowi wykorzystywanie renomy chronionej nazwy, w tym również w sytuacji, gdy produkty te są wykorzystywane jako składnik;
- b) wszelkiego rodzaju niewłaściwym stosowaniem, imitacją lub przywołaniem, nawet jeśli podano prawdziwe pochodzenie produktów lub usług, jeśli chroniona nazwa została przetłumaczona lub towarzyszą jej określenia takie jak: „styl”, „typ”, „metoda”, „zgodnie z recepturą stosowaną”, „imitacja” i tym podobne, w tym jeśli produkty te są wykorzystywane jako składnik;
- c) wszelkimi innymi fałszywymi lub mylącymi wskazaniem odnoszącymi się do pochodzenia, charakteru lub podstawowych właściwości produktu, które są podane na opakowaniu wewnętrznym lub zewnętrznym, w materiale reklamowym lub dokumentach odnoszących się do danego produktu oraz opakowaniem produktu w pojemnik mogący przekazać fałszywe wrażenie co do jego pochodzenia;
- d) wszelkimi innymi praktykami mogącymi wprowadzić konsumentów w błąd co do prawdziwego pochodzenia produktu.

W tym kontekście, kierując się restrykcyjną perspektywą techniczno-prawną, paragraf pierwszy artykułu 13 Rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 wydaje

tazzi, *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza* (4^a edic), Padova, CEDAM, 2007, p. 1035

⁹ Martinez Gutiérrez, A., *Tutela comunitaria de las denominaciones geográficas...*, cit., pp. 52 y ss.

się być dość nieszczęśliwie sformułowany, zważywszy na to, że powinien dostarczać chronionym oznaczeniom geograficznym szeroki zakres *ius prohibendi*, a nie jedynie dostarczać określeń mylących oraz powtarzających przykłady zachowań szkodliwych. Powinien również omijać obowiązki służenia koncepcjom prawnym rozwiniętym na płaszczyźnie znaków rozróżniających¹⁰. W rezultacie, mimo że postanowienia tego artykułu powodują powstanie pozytywnego skutku prawnego w postaci ustanowienia ochrony zarejestrowanych oznaczeń geograficznych¹¹, to nie realizują one jednak postulatów wprowadzenia jasnego i klarownego katalogu zachowań szkodliwych. Tak więc konstrukcja prawna tego artykułu wskazuje na lukę techniczno-prawną w rozwinięciu pierwszego paragrafu artykułu 13 Rozporządzenia 1151/2012. Znajdzie on zastosowanie wtedy, kiedy popełni się jedno z zachowań zawartych w formie tak nieprecyzyjnej i nie do końca dookreślonej, jak to uczynił prawodawca unijny.

Jednakże, uważamy za nieodzowne przy interpretacji i stosowaniu tego przepisu jest dokonanie analizy całościowej tzw. parametrów ocennych, stosowanych przez doktrynę naukową i praktykę w środowisku znaków towarowych. Wziąwszy to pod uwagę, w celu dokonania syntezy treści cytowanego przepisu, można odwołać się do jego trzech negatywnych efektów, mogących się pojawić w przypadku wystąpienia tego rodzaju zachowań. Tak więc, po pierwsze uważam, że celem sformułowania przez ustawodawcę tak brzmiącego przepisu jest uniknięcie ryzyka pomyłki. W rzeczywistości, chociaż nie jest ono bezpośrednio w nim wyrażone, można je wywnioskować z konstrukcji pierwszego fragmentu punktu a) cytowanego przepisu. Jest bowiem tak, że jeżeli oznaczenia geograficzne mają silną funkcję rozróżniającą w handlu, rozumie się przez to, że pierwszą reakcją ustawodawcy unijnego winna być zorientowana na zakazanie tego rodzaju nieuczciwych zachowań, które starają się podważyć akt kupna i stworzyć sytuację podobną do tej, w której unika się stosowania znaków rozróżniających.

Niemniej jednak, jeśli spojrzymy na analizie tego podrozdziału i zestawimy z przepisami unijnymi dotyczącymi znaków towarowych, widzimy, że są to przewidywania o charakterze deficytowym¹². Poprzez bowiem zakazanie *wszelkim bezpośrednim lub pośrednim wykorzystywaniem w celach komercyjnych nazwy zarejestrowanej w odniesieniu do produktów nieobjętych rejestracją, jeśli produkty te są porównywalne do produktów zarejestrowanych pod tą*

¹⁰ Vid., Sarti, D., "Regolamento CE n. 510/06 sulle denominazioni d'origine" en *Commentario breve...*, cit., pág. 1035.; Magelli, S., "Marchio e nome geografico" en *Studi di Diritto Industriale in onore di Adriano Vanzetti. Proprietà intellettuale e concorrenza*, vols. I y II, Milán, 2004., pp. 916 y 917.

¹¹ Vid., Gomez Lozano, M.M., *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas* (1^o edic.), Cizur Menor, Aranzadi, 2004, pp. 94 y ss.; BOTANA AGRA, M., *Las denominaciones de origen* (1^o edic.), Madrid, Marcial Pons, 2001, pp. 204 y ss

¹² Martínez Gutiérrez, A., *Tutela comunitaria de las denominaciones geográficas...*, cit., pp. 81 y sigs.

nazwą dokonuje się odwołania bezpośredniego i niepoprawnego do parametrów których dotyczy ryzyko wprowadzenia w błąd w środowisku znaków towarowych. W rzeczywistości, pomijając wyraźne odniesienie do tego cytowanego negatywnego efektu, którego zbieżność jest niezaprzeczalna, jego konstrukcja wymaga ustalonej struktury *bezpośrednim lub pośrednim wykorzystywaniem w celach komercyjnych nazwy zarejestrowanej* oraz bliskość produktów oferowanych w ramach obu spornych oznaczeń („produktów nieobjętych rejestracją, gdy produkty te są porównywalne do produktów zarejestrowanych”).

Po drugie, pierwszy paragraf artykułu 13 rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 zabrania tego rodzaju zachowań, które mogą powodować czerpanie nienależnej korzyści z renomy określonej chronionej nazwy geograficznej. Rzeczywiście, bardziej wyraźnie, prawodawca unijny odnosi się do tego negatywnego skutku w punktach a) i b) tego przepisu. W punkcie A ustanawia się bowiem *zakaz wszelkim bezpośrednim lub pośrednim wykorzystywaniem w celach komercyjnych zarejestrowanej nazwy a dla produktów nieobjętych rejestracją ..., jej stosowanie stanowi wykorzystywanie renomy chronionej nazwy, w tym również w sytuacji, gdy produkty te są wykorzystywane jako składnik*. Z kolei punkt b) odnosi się co do zasady do trzech przypadków, w których koniecznie musi dojść do nieuprawnionego efektu wykorzystania czyjejś reputacji czy też renomy: *wszelkiego rodzaju niewłaściwym stosowaniem, imitacją lub przywołaniem, nawet jeśli podano prawdziwe pochodzenie produktów lub usług lub jeśli chroniona nazwa została przetłumaczona lub towarzyszą jej określenia takie jak: „styl”, „typ”, „metoda”, „zgodnie z recepturą stosowaną”, „imitacja” i tym podobne, w tym jeśli produkty te są wykorzystywane jako składnik*.

Po trzecie ustawodawca unijny zabronił takich zachowań, które mogą wygenerować ryzyko wprowadzenia w błąd. W rzeczywistości litery c) i d) normy prawnej mają za zadanie zablokować odpowiednio nie tylko znaczenia fałszywe i mylące, *ale które ze swej natury może stworzyć fałszywe wrażenie ... ale także wszelkie inne praktyki mogące wprowadzać konsumenta w błąd co do prawdziwego pochodzenia produktu*.

B) Rozszerzenie i jednorodność tego poziomu ochrony na całym terytorium UE. Uwagi krytyczne co do treści art.13.3^o rozporządzenia (UE) nr 1151/2012.

Jedną z innowacji wprowadzonych przez nowe rozporządzenie (UE) nr 1151/2012 stanowi uregulowanie paragrafu 3 artykułu 13, którego brzmienie literalne zostało odtworzone w poprzednich częściach artykułu. Ustanawia ono zasadę, która moim zdaniem wynika z chęci ustawodawcy wspólnotowego podjęcia działań w celu rozszerzenia i ujednolicenia poziomu ochrony oznaczeń geograficznych kwalifikowanych na całym terytorium Unii Europejskiej, co wy-

daje się być zgodne z rozważeniem możliwości wprowadzenia prawdziwych tytułów ochrony własności przemysłowej o charakterze unijnym, którego ochrona nie może pozostawać zależna od woli różnych administracji publicznych państw członkowskich UE. W związku z powyższym uzasadnione zdaje się być deklaracja zawarta w motywie 19 cytowanego Rozporządzenia, zgodnie z którego treścią za priorytetowe uważa się osiągnięcie w Unii Europejskiej *zapewnienia jednolitego poszanowania na terytorium całej Unii praw własności intelektualnej*.

Należy dojść do wniosku, że nowa norma prawna wyrażona w art. 13 pkt 3 Rozporządzenia 1151/2012 rozpoznaje implicite pewne niepowodzenie efektu głównego Rozporządzeń unijnych i zarazem wyraźnego niepowodzenie rozporządzenia (UE) nr 1151/2012, ponieważ, oprócz ewidentnej niemożności zastosowania tego poziomu ochrony szczególnego charakteru w niektórych konkretnych obszarach, realizacja ochrony znaków jakościowych wydaje się wciąż oczekiwać na wdrożenie środków administracyjnych i sądowych, które nie tylko wyrażają zgodę na jego zastosowanie w innych środowiskach, ale także nadają tej ochronie charakter zapobiegawczy.

Jednakże, mimo że reguła jest bezpośrednio skierowana do państw członkowskich, to kompetencję terytorialną do podjęcia tego rodzaju środków, powinna zostać zdeterminowana przez określone struktury terytorialne każdego z nich, bez uszczerbku dla współpracy i lojalności między wszystkimi szczeblami władzy. W rzeczywistości, prawodawca unijny nałożył na każdej z tych władz lokalnych, mających kompetencje z zakresu oznaczeń geograficznych, konieczność zastosowania podejścia skierowanego nie tylko do aktywacji, zastosowania lub wdrażania środków administracyjnych lub sądowych istniejących w dacie, w której mają chronić wspomniane znaki jakościowe (ochrona *ex officio*), ale również w celu poprawienia już istniejących jak i przyjęcia nowych, które pozostają nieznanne na tym konkretnym terytorium.

W świetle powyższego, ważność tej nowej normy pochodzi, z jednej strony, z ochrony *ex officio* z tych znaków jakości wydawanych przez administrację publiczną, która wydaje się być zgodna z naturą tych oznaczeń geograficznych. Znaczenie tego nowego przepisu jest uzasadnione, ponadto powinnością nałożoną na każdą z administracji publicznych w postaci obowiązku przeprowadzenia rewizji swojego prawodawstwa, w celu potwierdzenia adekwatności różnych środków administracyjnych i sądowych tak aby w jak najszybszym czasie przyjęła ten unijny system ochronny uregulowany w artykule 13 pkt 1^o rozporządzenia (UE) nr. 1151/2012.

W tym względzie szczególne znaczenie przedstawia podejście prewencyjne, jako jedna z alternatyw dla polityki ustawodawczej. I chociaż środki administracyjne i sądowe przyjęte bądź mające być dopiero przyjęte, będą miały charakter represyjny (a więc jako środek odstraszący), mający na celu zaprzestanie nielegalnego użytkowania, a także usuwania szkodliwego działania na rynku i uzyskanie oświadczenia o znaczeniu gospodarczym (zarówno prostej sankcji

administracyjnej lub w postaci sądowego odszkodowania za poniesione szkody). Należy zauważyć, że przez represje sądowe, przepis wyraźnie odnosi się do administracyjnych środków zapobiegawczych, które państwo członkowskie musi przyjąć, aby zapobiec powstawaniu przyszłych sytuacji spornych.

Przybliżenie problematyki ochrony znaków jakościowych w sferze hiszpańskich spółek handlowych

A) Ochrona chronionych oznaczeń geograficznych za pomocą regulacji hiszpańskiego prawa spółek handlowych.

Bez uszczerbku dla ochrony przyznanej znakom jakościowym przez prawo unijne, ustawodawca hiszpański za pomocą prawa spółek handlowych wprowadził – mówiąc kolokwialnie „nieśmiały” stopień ochrony chronionych oznaczeń geograficznych w swojej dziedzinie. W Dekrecie Królewskim nr 1784 r. z dnia 19 lipca 1996 r,¹³ w którym przyjęte ustawodawstwo dotyczące Rejestru Handlowego, wprowadzono pewne przepisy, które zapewniają im ochronę na poziomie korporacyjnym. Jednakże, jak już wspomniano, jest to rodzaj ochrony o charakterze „nieśmiałym”, bowiem wykazuje ona charakter prewencyjny, w celu podjęcia próby uniknięcia konfliktów związanych z nazwami spółek, różniąc się tym samym w sposób znaczny od poziomu ochrony zapewnionego przez Rozporządzenie nr 1151/2012.

Przepisy Dekretu Królewskiego zawierają bowiem trojakiemu rodzaju postanowienia, które chronią oznaczenia geograficzne przed nazwami spółek, które im zagrażają. W rzeczywistości ustawodawca hiszpański z jednej strony wprowadził ogólny zakaz sformułowany w art. 404 Dekretu Królewskiego, stanowiący, że nie mogą zostać zawarte w oznaczeniu geograficznym terminy bądź wyrażenia, które są sprzeczne z Ustawą, co w praktyce oznacza wprowadzenie do hiszpańskiego porządku prawnego norm o charakterze imperatywnym, a co za tym idzie, ustanowieniem zakazu stosowania znaków, które mogą stanowić naruszenie postanowień Rozporządzenia (UE) nr 1151/2012. Należy jednak mieć na uwadze, że ten rodzaj specyficznej ochrony okazał się nieskuteczny, czego dowodzą liczne spory prawne toczące się w tej dziedzinie.

Z drugiej strony, zawarto w tej regulacji normę prawną o charakterze szczególnym, znajdującą zastosowanie do chronionych oznaczeń geograficznych. Jest ona zawarta w artykule 397 Dekretu Królewskiego, w którym przyznaje się

¹³ Hiszpański Dziennik Urzędowy – BOE núm. 184, de 31 de julio de 1996, páginas 23574 a 23636 (63 págs.).

Radzie Regulacyjnej kompetencji do zamieszczenia oznaczenia geograficznego (*recitus*, chronionych oznaczeń geograficznych) w Sekcji dotyczącej nazw spółek i innych jednostek zarejestrowanych w Centralnym Rejestrze Handlowym, której musi jednakże towarzyszyć *decyzja administracyjna zatwierdzająca to oznaczenie geograficzne*.

W związku z tym, od daty sukcesywnego wpisania do rejestru oznaczenia geograficznego należy mieć na uwadze możliwość wystąpienia konfliktu z nazwami spółek, które zostały w nim zarejestrowane wcześniej. W rezultacie, zgodnie z postanowieniami art 409 Dekretu, *Centralny Rejestr Handlowy wydaje zaświadczenie stwierdzające czy dana nazwa figuruje jako zarejestrowana czy też nie*. Co więcej, zgodnie z art 411 pkt 2 Dekretu, Radzie Regulacyjnej przysługuje ponadto uprawnienie do podjęcia niezbędnych środków przeciwko działaniom, które zgodnie z postanowieniami art., 407 pkt 1 i 408 Dekretu mogą okazać się szkodliwe dla interesów oznaczeń geograficznych.

Wreszcie, wzięwszy pod uwagę fakt, że rejestracja w sekcji oznaczeń ma charakter fakultatywny, oraz zakładając, że jej nie dokonano, stosując wykładnię celowościową zdania drugiego artykułu 407 Dekretu Królewskiego można wyróżnić kolejny rodzaj ochrony oznaczenia geograficznego. Tak więc poprzez stwierdzenie, że *przypadku gdy nazwa nie figuruje w Centralnym Rejestrze Handlowym, a także nie została poświadczona przez notariusza, ani zgłoszona do rejestru przez rejestratora, przedsiębiorstwa lub podmioty, którym nazwa ta w sposób oczywisty przysługuje, która z kolei, jest zbieżna z inną nazwą istniejącego już podmiotu ...* „, należy dojść do wniosku że, przedmiotowe oznaczenia geograficzne nie jest zawarte w Sekcji Centralnej Rejestru Handlowego.

Należy niewątpliwie zwrócić uwagę, że tego rodzaju ochrona oznaczeń geograficznych pozostaje uzależniona od pewnego rodzaju osadzenia w obrocie gospodarczym. Odmowa bowiem zatwierdzenia spółki przez notariusza i zarejestrowania przez odpowiedniego rejestratora terytorialnego, powoduje nie tylko wystąpienie zbieżności między nową nazwą spółki i inną nazwą podmiotu wcześniej już istniejącego, ale przede wszystkim do samego stwierdzenia „oczywistości”, które to określenie, nie zostało zdefiniowane przez normę.

W tym momencie rozważań, należy zadać pytanie, jaki jest zakres ochrony chronionych nazw geograficznych w prawie korporacyjnym? Jeśli powrócimy do treści artykułu 409 Dekretu, to jest oczywiste, że Rejestrator Handlowy powinien sprawdzić, czy nazwa, której dotyczy zgłoszenie do rejestru *znajduje się bądź nie w rejestrze*, uważając za takową *tą, która narusza zakaz dotyczący identyfikacji, o którym mowa art 407 pkt 1 Dekretu i 408 Dekretu*. Rozważania te prowadzą zatem do prostego wniosku, że powyżej przytoczone normy prawne określają sposób ochrony znaków jakościowych w sferze korporacyjnej, generując jednocześnie dodatkowe pytanie, dotyczące tego, co rozumiemy poprzez zakaz naruszający identyfikację? Cóż się rozumie przez identyfikację?

Odpowiedź na obydwa pytania została zawarta w artykule 408 Dekretu. W tym kontekście należy zauważyć, że po pierwsze zakres pojęciowy tego terminu znacznie wykracza poza ten, który zdefiniowany jest w dziedzinie prawa znaków towarowych. I biorąc pod uwagę całkowitą zbieżność między poszczególnymi nazwami, odnosi się także do sytuacji, w których współwystępują ze sobą następujące okoliczności, takie jak: 1) Użycie tych samych słów w różnej kolejności, rodzaju bądź numerze, 2) zastosowanie tych samych słów z dodaniem lub usunięciem wyrażen lub terminów zastępczych lub akcesoryjnych, bądź przysłówków, rodzajników, przyimków, spójników, akcentów, łączników, znaków interpunkcyjnych lub innych wyrażen o cechach podobnych, 3) używanie różnych słów, które wyraża się w taki sam sposób, lub które są identyczne fonetycznie...

Po drugie, należy sobie zdać sprawę, że zgodnie z art. 407 pkt 3 Dekretu Królewskiego, aby ustalić czy istnieje lub nie tożsamość między dwoma nazwami, nie można pominąć oznaczeń odnoszących się co do rodzaju danej spółki, albo innych wymogów, których zastosowanie jest wymagane przez prawo.

Po trzecie, nie bierze się pod uwagę działalności handlowej, którą ma prowadzić jednostka, o której oznaczenie się wnosi. W rzeczywistości, pomimo, że artykuł 402 Dekretu Królewskiego wydaje się wymagać powiązania między przedmiotem działalności spółki a jej nazwą w chwili jej rejestracji w Sekcji Nazw Zarejestrowanych Rejestru, aspekt ten zdaje się nie uwzględniać ważnego ustalenia, czy zachodzi tożsamość między konkurującymi nazwami, co stanowi różnicę. Abstrahując od powyższego, zgodnie z prawem znaków towarowych, funkcjonuje tzw. zasada specjalności. Aby porównać tą okoliczność, wystarczy skonfrontować normę prawną, którą poddajemy analizie z punktem 2 artykułu 402, który stanowi, że nie można zarejestrować nazwy, której główny cel odnosi się do działalności, która nie jest objęta w przedmiocie działalności tej spółki. W przypadku gdy działalność, która znajduje się w nazwie spółki pozwala na jej zawarcie w przedmiocie działalności spółki, nie można zarejestrować w Rejestrze Handlowym jej zmiany, chyba że w tym samym czasie zarejestruje się zmianę tej nazwy.

B) Luki w hiszpańskim prawie handlowym

Z przedstawienia obu poziomów ochrony kwalifikowanych oznaczeń geograficznych, w tym zakresu regulacji nowego artykułu 13 pkt 3 Rozporządzenia (UE) nr 1151/2012, jako szczególnie interesujące jawi się dokonanie porównania głównych różnic istniejących między obydwoimi poziomami ochrony oznaczeń geograficznych regulowanymi przez odpowiednio – państwo hiszpańskie jak i Unię Europejską. Jego dokonanie pozwoli na sformułowanie postulatów o charakterze *de lege ferenda*, mogących przyczynić się do reformy hiszpańskiego prawa korporacyjnego.

Pierwsza z różnic dotyczy materii, z której wywodzą się obydwie poziomy ochrony. Podczas gdy specyficzna ochrona unijna oznaczeń geograficznych jest realizowana, za wyjątkiem wystąpienia sytuacji konfliktowej ze znakiem towarowym, o której mowa w artykuale 14 Rozporządzenia UE nr 1151/2012, w sądzie i ma charakter represyjny, to ochrona przewidziana przez prawo korporacyjne jest realizowana przede wszystkim aby zapobiegać pojawieniu się konfliktu na szczeblu sądowym, oraz ponadto ma charakter prewencyjny, w celu zapobieżenia sytuacji, w której zarejestrowane zostałyby dwie spółki o tej samej nazwie.

Z tego ujęcia ochrona reprezentowana przez prawo korporacyjne wydaje się być znacznie bardziej skuteczna, unika bowiem wprowadzenia na rynek znaków mogących zaszkodzić interesom prawowitych właścicieli znaków jakościowych, oferując tym samym ochronę zapobiegawczą i pozasądową.

Prowadzi to do wniosku, że prawo hiszpańskie prawo spółek handlowych prezentuje poziom ochrony bardziej efektywny niż ten przewidziany przez prawodawcę unijnego w Rozporządzeniu (UE) nr 1151/2012. Należy jednak mieć na uwadze, że ochrona przewidziana w hiszpańskim prawie spółek handlowych dotyczy wyłącznie nazwy pochodzenia, pozostawiając poza zakresem jej regulacji chronione oznaczenia geograficzne. Pod tym kątem ochrona prawodawcy unijnego jest znacznie bardziej skuteczna – swoim zakresem obejmuje bowiem zarówno chronione oznaczenia geograficzne jak i chronione nazwy pochodzenia.

Inną niedoskonałością systemu ochronnego przewidzianego przez hiszpańskie prawo handlowe dotyczy konieczności zarejestrowania znaku jakościowego w Centralnym Rejestrze Handlowym, po to aby roztoczyć ochronę nad nazwą danej spółki (artykuł 397 Dekretu). Jeżeli nie rejestruje się nazwy w rejestrze, ochrona okaże się ważna tylko w przypadku jeżeli znak jakościowy legitymuje się oczywistą przynależnością do danego podmiotu i jeżeli nazwa spółki osoby trzeciej okaże się tożsama (art. 407 pkt 1 Dekretu). Jest oczywistym, że system ten może okazać się interesujący z punktu widzenia zatrzymania rejestrowania nazw spółek, które później mogłyby doprowadzić do wystąpienia licznych sporów prawnych, aktualizuje dodatkowo obowiązki dla organów zarządzających, promujących i chroniących kwalifikowane oznaczenia geograficzne.

Ponadto obydwie porządki prawne prezentują klarowne rozróżnienie między obydwoma dziedzinami ochrony znaków jakościowych. Podczas gdy Rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 ustanawia ochronę finansową praw znaków towarowych, które się aktywuje przez różne sytuacje mające na celu wygenerować – co do zasady ryzyko wystąpienia pomyłki, wprowadzenia w błąd wykorzystania czyjejs reputacji, ochrona przewidziana przez prawo handlowe, aktualizuje się w przypadku wystąpienia tożsamości nazw pozostających w konflikcie.

Należy jednak podkreślić, że ryzyko wprowadzenia w błąd zawarte w prawie handlowym zdaje się być inaczej zdefiniowane niż na unijnym szczeblu ochronnym. Jest bowiem tak, że podczas gdy Rozporządzenie (UE) nr 1151/2012

odnosi pochodzenie geograficzne zróżnicowanych produktów, odniesienie do wprowadzenia w błąd znajdujące się w prawie spółek handlowych odnosi się do działalności zawartej w przedmiocie działalności spółki (art. 402 pkt 2 Dekretu) albo do jego oficjalnego charakteru (art. 405 Dekretu).

Rewizja prawa hiszpańskich spółek handlowych spowodowana wejściem w życie artykułu 13 pkt 3 rozporządzenia (UE) núm. 1151/2012.

Wnioski *de lege ferenda*

Po dokładnym przeanalizowaniu treści nowej formy ochrony unijnej, wydaje się nieodzownym zbadanie jaki efekt wywiera ona na rozwój hiszpańskiego porządku prawnego, a w szczególności należy zastanowić się jakiego rodzaju zmiany w prawodawstwie hiszpańskim mogłyby zostać wprowadzone aby zrealizować poziom ochrony przewidziany w Rozporządzeniu (UE) nr 1151/2012.

Mając na uwadze skutki o charakterze prewencyjnym (nie skupiając się na skutkach o charakterze represyjnym i sądowym) ochrona chronionych oznaczeń geograficznych mogłaby ulec znacznej poprawie w zakresie Rejestru Handlowego poprzez zastosowanie zróżnicowanych środków. Jedną z najistotniejszych a zarazem najprostszych i najbardziej efektywnych zmian mogłoby stanowić połączenie Sekcji Nazw Centralnego Rejestru Handlowego z unijnym rejestrem oznaczeń geograficznych i chronionych, nie zapominając przy tym o możliwości przeprowadzenia uprzedniej, prewencyjnej konsultacji, bez konieczności uprzedniego zarejestrowania w rejestrze.

Taka reforma prawa umożliwiłaby ponadto usunięcie kontroli Rad Regulacyjnych, badających czy dany znak jakościowy został zarejestrowany we odpowiedniej sekcji oznaczeń, otwierając zarazem możliwości ochrony w tym miejscu wszystkich znaków jakościowych zagranicznych, które zwykle przechodzą niezauważalnie przez kontrolę prowadzoną przed podmiot odpowiedzialny za Sekcję Centralnego Rejestru Handlowego odpowiedzialną za przyznawanie spółce nazwy.

Z innej strony, warto zauważyć, że poziom ochrony oznaczeń geograficznych w odniesieniu do spółek handlowych powinien uzupełniać się z poziomem ochronnym ustanowionym w artykule 13 pkt 1 Rozporządzenia UE nr 1151/2012, co z kolei obliguje nie tylko do odejścia od koncepcji tożsamości zawartej w artykule 408 Dekretu i kryteriów hermeneutycznych w życie, ale również do powiązania wniosku o nadania nazwy spółki z działalnością gospodarczą jednostki, którą zamierza się utworzyć (zasada specjalności). W rzeczywistości, od dzisiaj, zgodnie z tym co stanowi motyw 32 Rozporządzenia należy rozszerzyć ochronę nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych, tak aby uwzględnić przypadki niewłaściwego stosowania, imitowania i przywoływania zarejestrowanych nazw w przypadku towarów oraz usług.

Oprócz tego, uważam że należałoby wprowadzić do Rejestru Handlowego procedurę analogiczną, która została przewidziana w Hiszpańskim Biurze Patentowym i Znaków Towarowych (Oficina Española de Patentes y Marcas – OEPM) z możliwością wprowadzenia trybu sprzeciwu oraz obserwacji podmiotów trzecich. To ostatnie nie stanowiłoby niedorzeczności wymagania ustanowienia alternatywnie w stosunku do tej propozycji obowiązku uzyskania wcześniejszego wpisu do rejestru, jako znak towarowy nazwy spółki, co oprócz uniknięcia częstych konfliktów na linii znak towarowy – nazwa spółki, spowodowałoby większe niż do tej pory kompetencje wspólnot autonomicznych odpowiedzialnych za funkcjonowanie polityki własności przemysłowej w państwie hiszpańskim.

Literatura

- Botana Agra M., *Las denominaciones de origen* (1^o edic.), Madrid, Marcial Pons, 2001.
- Curto Polo M., *Otros derechos anteriores en Comentarios a la Ley de Marcas*, Tomo I (2^a edic), Madrid, Thomson – Aranzadi, 2008, pp. 289 y ss.
- Fernández-Nóvoa C., *Tratado sobre Derecho de Marcas* (2^a edic.), Madrid, Marcial Pons, 2004.
- Fernández-Nóvoa C., Otero Lastres y Botana Agra M., *Manual de la Propiedad Industrial* (2^a edic.), Madrid, Marcial Pons, 2013.
- Gómez Lozano M.M., y González Pérez, “Indicaciones geográficas, propiedad industrial y constitución”, *RDCD*, núm. 12, 2013, pp. 183 y ss.
- Gomez Lozano, M.M., *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas* (1^o edic.), Cizur Menor, Aranzadi, 2004.
- Magelli, S., “Marchio e nome geografico” en *Studi di Diritto Industriale in onore di Adriano Vanzetti. Proprietà intellettuale e concorrenza*, vols. I y II, Milán, 2004.
- Martínez Gutiérrez, A., “En torno a la lesión de una denominación geográfica protegida a través de una denominación social precedente”, *ADI* 27, 2006/2007, pp. 645 y ss.
- Martínez Gutiérrez, A., *Tutela comunitaria de las denominaciones geográficas protegidas en el Reglamento (CE) núm. 510/2006. Especial referencia a los conflictos con otros signos distintivos* (1^a edic.), Barcelona, Atelier, 2008.
- Miranda Serrano, L.M., *Denominación social y nombre comercial* (1^a edic), Marcial Pons, Madrid, 1997.
- Río Barro, J.L., “Las funciones de la denominación social”, *ADI*, t. XX (homenaje al Profesor Carlos Fernández-Nóvoa), 1999, págs. 333 y sigs.
- Sarti, D., “Regolamento CE n. 510/06 sulle denominazioni d’origine” en Marchetti/Ubertazzi, *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza* (4^a edic), Padova, CEDAM, 2007.

Streszczenie:

Celem artykułu jest analiza treści postanowień artykułu 13 pkt. 3 Rozporządzenia (UE) nr 1151/2012, rozszerzających poziom unijnej ochrony chronionych oznaczeń pochodzenia poprzez nałożenie na państwa członkowskie Unii Europejskiej

obowiązku prowadzenia urzędowej ochrony tych znaków świadczących o szczególnej jakości produktów rolno-żywnościowych. W szczególności dotyczy on przedstawienia skutków prawnych jakie niniejszy artykuł wywiera na prawo hiszpańskich spółek handlowych, a zwłaszcza na regulację normującą procedurę nadawania spółce określonej nazwy.

Słowa kluczowe:

Oznaczenia pochodzenia, Unia Europejska, urzędowa ochrona, nazwa spółki

Around the issue of the new *ex officio* protection of qualified geographical indications specified in regulation (EU) n° 1151/2012

Abstract

The aim of this paper is to analyze the provisions of art. 13.3° of Regulation (EU) no. 1151/2012, which expand the European Union protection of Protected Designations of Origin by imposing on the Member States the obligation of conduct the *ex officio* protection of these signs of quality of agro-alimentary products. The article examines in particular the legal consequences which the abovementioned article imposes on the Spanish commercial companies law, with the special reference to the regulations concerning the procedure of granting the corporate name to a company.

Key words:

Designation of Origin, the European Union, *ex officio* protection, company name

Prof. Trinidad Vázquez Ruano

Wydział Nauk Socjalnych i Prawnych
Uniwersytet w Jaén (Hiszpania)

Wprowadzanie na rynek produktów rolno-żywnościowych. Formy promocji elektronicznej*

Wprowadzenie

Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne szybko zaadaptowały się w środowiskach o zróżnicowanym charakterze, takich jak socjologiczny, ekonomiczny i prawny nie wyłączając środowiska przedsiębiorców, w którym ich wprowadzenie wywołało poważne skutki prawne. Taki stan rzeczy został spowodowany, przede wszystkim, pojawieniem się rynku wirtualnego, funkcjonującego poprzez system sieci w postaci internetu, czy też tzw. kanałów elektronicznych na odległość¹. Ta nowa forma wprowadzania na rynek i dystrybucji produktów wyróżnia się nie tylko z uwagi na redukcję kosztów związanych z prowadzeniem obrotu gospodarczego, ale również ze względu na dostępność do ważnego rodzaju informacji, dla której nie istnieją przeszkody zarówno o charakterze terytorialnym jak i temporalnym. Jej zaletę stanowi również możliwość dotarcia do globalnej publiczności, co – jak pokazują obecne stosunki handlowe – może okazać się czynnikiem determinującym sukces rynkowy, tak jak w przypadku wprowadzania do obrotu produktu rolno-żywnościowego w postaci oliwy z oliwek².

Należy jednak pamiętać, że zwłaszcza w początkowej fazie stosowania, nowe technologie muszą zostać skonfrontowane z rzeczywistością w postaci niepewności i nieufności podmiotów będących użytkownikami elektronicznych sieci komunikacyjnych. Wraz z upływem czasu konsumenci z pewnością docenią

* Tłumaczenie na język polski – mgr Krzysztof Różański.

¹ Znacznie szerzej na ten temat w: T. Vázquez Ruano, 2008 i publikacja z 2015.

² Patrz: S. Milo, 1999–2001.

tego rodzaju alternatywy, wprowadzone po to, aby móc zawierać umowy w formie elektronicznej i korzystać z możliwości, jakie dają nam nowe technologie. Obecnie obserwuje się jeszcze niekiedy w społeczeństwie niepewność związaną z realizowaniem transakcji drogą elektroniczną³.

Cele i metodologia

Niniejsze opracowanie dotyczy podjęcia próby przybliżenia instytucji działalności promocyjnej przeprowadzanej za pomocą mediów elektronicznych, która to działalność stanowi etap przedwstępny procesu zawarcia umowy. Głównym celem artykułu jest przeprowadzenie analizy dostępnych instrumentów elektronicznych o charakterze promocyjnym, mających znaczenie i przydatnych z punktu widzenia wprowadzania produktów rolno-żywnościowych na rynki zagraniczne. Umiejscowienie w przestrzeni elektronicznej podmiotu, który eksportuje oliwę z oliwek będzie stanowiło podstawowy element wprowadzania produktu na rynki międzynarodowe⁴.

Tak sformułowane cele badawcze prowadzą do wniosku, że nie stanowią jedynej alternatywy promowania swojego produktu na rodzimym rynku, ale że istnieją ponadto inne kanały i instrumenty elektroniczne, które mogą ułatwić dostęp do określonego odbiorcy i w ten sposób przyczynić się do wypromowania marki danego przedsiębiorstwa i promowanego przez nią produktu.

W związku z powyższym rozważania podjęte na łamach artykułu, skupią się wokół problematyki elektronicznych ofert handlowych przesyłanych poprzez kanały elektroniczne, które przynależą do określonych podmiotów i z tego tytułu pozwalają prowadzić zindywidualizowaną działalność promocyjną, rozpowszechnianą za pomocą ogłoszeń i innych podobnych, tzw. technik na odległość, których niewątpliwą zaletę stanowi możliwość natychmiastowego dotarcia do odbiorcy.

Wyniki badań i dyskusja

1. Rozgraniczenie normatywne i konceptualne

Odwołanie się do komunikatów handlowych wysyłanych drogą elektroniczną, przy dążeniu do jednoczesnego poznania zagranicznego handlu oliwą z oliwek, stanowi usługę społeczeństwa informacyjnego, którą wyodrębnia się (z powodu wysokich kosztów), z uwagi na dystans, drogą elektroniczną i konieczność zwrócenia się do konkretnego odbiorcy⁵.

³ Na ten temat więcej: P.A. De Miguel Asensio, 2011.

⁴ Więcej na ten temat: P.A. De Miguel Asensio, 2011.

⁵ Motyw 17 i 18 Dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektro-

Pierwsza wzmianka o charakterze normatywnym, dotycząca problematyki wymiany handlowej w środowisku elektronicznym została poczyniona w Dyrektywie 2000/31/RE⁶, która przewidywała możliwość polegającą na tym, że państwa członkowskie będą mogły optować za odniesieniem się w wiadomościach reklamowych do kont poczty elektronicznej, zaś w przypadku uzyskania potwierdzenia, będą musiały zostać pozytywnie zweryfikowane. Z tego wynika konieczność aby usługodawcy, którzy wysyłają oferty handlowe, o które nie wnosilo się drogą elektroniczną, skonsultowali dobrowolne listy wyłączeń, zwane też jako listy wyrażające zgodę *implicite (opt out)*⁷.

Kolejną próbę regulacji normatywnej tej problematyki podjęła Dyrektywa 2002/58/RE, konkretyzując tą regulację, poprzez określenie w bezpośredni sposób środków za pomocą których możliwe jest dokonanie bezpośredniego kupna produktu, jeżeli odbiorca wyraził na to uprzednio zgodę⁸. Tym samym ustanowiony został system przeciwny, tzw. opt-in na białych listach, uważany za mechanizm dobrowolnego włączenia (zgoda *explicite*)⁹.

Należy zwrócić uwagę na sytuację, w których gromadzone są adresy kont elektronicznych klientów jednostki, którym są wysyłane informacje promocyjne, a następnie używa się ich aby reklamować swoje produkty lub podobne czy też różniące się między sobą usługi, zawsze gdy spełnione zostały wymogi obowiązującej normy w zakresie ochrony danych o charakterze osobowym¹⁰. Wspomniany wyjątek spotkał się z wymogiem przedstawienia odbiorcy możliwości sprzeciwu przyjęcia tej formy promocji, poprzez procedurę która powinna się jawić jako jasna, prosta i nie powodująca powstania żadnych dodatkowych kosztów.

Jednakże, wspomniane rozwiązania normatywne zostały zmienione w podwójnym sensie¹¹. Po pierwsze zostały dodane zakazy wysyłania wiadomości

nicznym), Dz.Urz. UE L 178 , z 17/07/2000, w których to definiuje się usługę społeczeństwa informacyjnego.

⁶ Art. 6 i 7 Dyrektywy nr 2000/31/RE, Należy zwrócić uwagę, że treść tych przepisów była zdecydowanie krytykowana przez autorów, M, Desantes Real, 2000.

⁷ Motyw 31 Dyrektywy nr 2000/31/RE.

⁸ Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej), Dz. Urz. L 201 z 31/07/2002.

⁹ Zobacz R. Guillen Catalan, 2005 i T. Vazquez Ruano, 2008.

¹⁰ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.Urz. UE L 281 z 23/11/1995.

¹¹ Zwłaszcza przez art. 11 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów, Dz. Urz. UE L L 337/11, z 18/12/2009.

elektronicznych, które ukrywają albo utrudniają dochodzenie tożsamości wysyłającego, bądź takie, w których nie przewiduje się ważnego adresu, tak aby odbiorca nie mógł oponować w kwestii wysyłki, a także takie, które ograniczają liczbę ofert handlowych, które nie są jednoznacznie zidentyfikowane bądź zawierają informację dodatkową o uczestnictwie w przypadku gdy się to tyczy zniżek, ofert, nagród, prezentów i gier promocyjnych¹². W drugiej płaszczyźnie przewidziano konieczność, w której dotknięci przez niedotrzymanie określonych warunków mogą przedsięwziąć działania prawne w postaci domagania się zaprzestania prowadzenia takich działań, które są niezgodne z tymi przewidzianymi w prawie.

Oprócz norm o charakterze europejskim odnoszącym się do rozpowszechniania reklam w środowisku elektronicznym, dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych, której zadaniem jest ochrona konsumentów przed sytuacjami, w których konsumenci prowadzą nieuczciwe praktyki między sobą¹³, rozpoznaje regulację prawną dotyczącą wprowadzania w błąd i praktyk agresywnych¹⁴. Te pierwsze okażą się nieuczciwe poprzez daty, które okażą się fałszywe lub mogą za sobą nieść ryzyko wprowadzenia w błąd konsumenta¹⁵, ponieważ ukrywa się w nich informację w jego własnym interesie.

Za nieuczciwe praktyki handlowe dotyczące promocji elektronicznej, należy rozumieć te, które redukują wolność konsumenta powodując, że podejmie on decyzję, której w rzeczywistości nie chciał podjąć w drodze nękania, przymusu i bezprawnego nacisku¹⁶. Niezwykle ważne jest, że w analizowanej problematyce norma prawna przewiduje w wyraźniej formie, że za agresywną praktykę handlową należy rozumieć *wykonanie propozycji nieoczekiwanych i uciążliwych przez telefon, faks, pocztę elektroniczną lub inne formy komunikowania się na dystans*¹⁷ z wyjątkiem gdy usprawiedliwia się obowiązkiem wykonania zobowiązania umownego. Niniejsza regulacja jest podobna do tej przewidzianej w normach prawnych regulujących odesłanie do ofert handlowych w środowisku elektronicznym. Oczywiście jest, że tym co różni obydwie normy i ponadto zaznacza swój obszar zastosowania jest cel, który wyodrębnia wybrane normy prawne.

¹² Art. 6 Dyrektywy 2000/31/RE

¹³ Dyrektywa 2005/29/WE Europejskiego I Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”).

¹⁴ Art. 5 dyrektywy 2005/29/WE Europejskiego I Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych, w której uregulowane zostają wymogi generalne determinujące czy konkretna praktyka handlowa jest nielegalna.

¹⁵ Art. 6 dyrektywy 2005/29/RE.

¹⁶ Art. 8 i 9 dyrektywy 2005/29/RE.

¹⁷ Aneks nr i do dyrektywy 2005/29/RE, w którym ustanawia się związki między nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

2. Rozpowszechnianie reklamy za pomocą poczty elektronicznej w hiszpańskim porządku prawnym

Możliwość tego rodzaju, że podmiot może przesłać informacje handlowe poprzez pocztę elektroniczną bądź inny środek podobnego rodzaju, który wydaje się być do niego podobny, została uregulowana w hiszpańskim prawodawstwie w sposób bardzo specyficzny¹⁸. Legislador hiszpański przewidział wyraźnie zakaz rozsyłania informacji handlowych, o które nie prosiło się drogą e-mailową albo podobną. W ten sposób ogranicza się praktykę określaną jako *spam* bądź też inaczej jako odesłanie promocyjne nieautoryzowane¹⁹. Tak więc, musi wystąpić uprzednia zgoda bądź wyraźne upoważnienie odbiorcy reklamy, co stanowi element konieczny dla ustalenia legalności wysyłki promocyjnej poprzez elektroniczne kanały komunikacyjne. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym niegdyś przeze mnie²⁰, uważam, że brak precyzji w ograniczeniu tej zasady opierającej się na poprzedniej manifestacji woli odbiorcy usługi, powoduje że z prawnego punktu widzenia, nie został wymazany fakt otrzymania oferty handlowej na pocztę elektroniczną bądź inne medium zastępcze, z wyjątkiem sytuacji, w której zastosowano już środki natury technicznej.

Warto zwrócić uwagę na to, że z powyższego ograniczenia został wyłączony jeszcze jeden przypadek. Jeżeli bowiem na wcześniejszym etapie odbiorcę usługi i usługodawcę łączyła choćby przez chwilę więź o charakterze umownym, to zawsze w sytuacji gdy ten ostatni otrzymał we właściwej formie dane kontaktowe odbiorcy usługi i korzysta z nich w celu przesłania ofert handlowych dotyczących produktów bądź usług jego przedsiębiorstwa, będących tego samego rodzaju usługami, jak te, które były wcześniej przedmiotem umowy między stronami, to zachodzi jeszcze jeden wyjątek od opisanej powyżej reguły.

Należy również mieć na uwadze, że wysyłanie wiadomości handlowej za pomocą poczty elektronicznej bądź równoważnego kanału komunikacyjnego muszą być zgodne z obowiązującymi przepisami z zakresu prawa handlowego i reklamowego²¹, a więc oferty handlowe koniecznie powinny być identyfikowalne, poprzez wskazania osoby fizycznej lub prawnej, w której imieniu są realizowane, zawierając na samym początku oferty termin „reklama” albo skrót „rekl.”, a także powinny umożliwiać odbiorcy usługi skorzystanie z przysługującego

¹⁸ Arts. 21 i 22 Ustawy: Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (en adelante, LSSIyCE. BOE núm. 166, de 12 de julio).

¹⁹ Aby wyczerpać temat polecam pracę L. A. Ballesteros Moffa, 2005, pp. 277-281; J. M. Cervelló/ I. J. Fernández, 2003, p. 586; R. Guillén Catalán, 2005, pp. 128-129; T. Vázquez Ruano, 2008.

²⁰ T. Vázquez Ruano, 2008.

²¹ Normy prawne obowiązujące w świecie przedsiębiorców i reklamy la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad, LGP. BOE núm. 274, de 15 de noviembre) y la Ley 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal (en adelante, LCD. BOE de 11 de enero de 1991, modificada por la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios. BOE núm. 315, de 31 de diciembre).

mu prawa do cofnięcia swojej zgody, a ponadto powinny informować odbiorcę usługi o sposobie postępowania z jego danymi osobowym²² oraz przestrzegać przepisów prawnych mających zastosowanie w zakresie ochrony danych o charakterze osobistym²³. Jak wynika z powyższego, główne wymogi konkretyzują się w konieczności uzyskania wcześniejszej zgody bądź upoważnienia osoby, do której należą dane, w momencie wcześniejszym niż przewidziane wprowadzenie narzędzia technicznego do sprzętu komputerowego, pozwalającego na zebranie informacji o charakterze osobowym.

Aby je wypełnić należy poinformować podmiot, którego dane dotyczą między innymi o celach przetwarzania jego danych osobowych, oraz zostanie zaofertowane mu prawo do odmówienia zgody na takie przetwarzanie przez kontrolera danych. Tak więc podsumowując, odpowiedzialny za przechowywanie danych osobowych ma obowiązek uprzedniego poinformowania w sposób jasny i wyczerpujący o postępowaniu z jego danymi osobowymi, a więc z danymi które będą powielane, koniecznymi działaniami podejmowanymi w celu ich przechowywania i celem usprawiedliwiającym ich otrzymanie. Jeżeli powyższe wymogi nie zostaną spełnione, zgoda uzyskana przez uprawnionego do przechowywania danych o charakterze osobowym nie będzie ważna z prawnego punktu widzenia²⁴.

Wymogi przewidziane w odniesieniu do gromadzenia danych osobowych osób korzystających z elektronicznych ofert handlowych, oddziałują ze sobą wzajemnie wraz z podstawowymi zasadami zgodnie z którymi przeprowadza się ochronę nad informacjami o charakterze osobowym podmiotów. Są one następujące: zasada proporcjonalności w uzyskiwaniu danych w sytuacji gdy gromadzona informacja lub ta, do której ma się dostęp będzie niezbędna w odniesieniu do celów, które uzasadniają przechowywanie danych, i odpowiedzialny nie przeznaczy ich do innych celów, do których nie został upoważniony, zasada jakości i dokładności gromadzonych informacji dotyczy sytuacji, w których odwołano zgodę a także gdy osiągnięto cel, który uzasadniał jej przechowywanie, zasada tajemnicy zawodowej i bezpieczeństwa w przechowywaniu informacji osobowych; oraz prawo sprzeciwu zainteresowanego podmiotu do przetwarzania danych.

Na zakończenie należy również odwołać się do Ustawy nr 29 z 2009 r., którą modyfikuje reżim prawny nieuczciwej kompetencji i reklamy, w celu lepszej ochrony konsumentów i użytkowników, zgodnie z wymaganiami rynkowymi i interesami podmiotów działających na nim²⁵. W materii istotnej z punktu wi-

²² Artykuły 4, 6 i 30 Ustawy: La Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal, BOE» núm. 298, de 14 de diciembre de 1999.

²³ Art. 5 dyrektywy 2002/58/CE (zmodyfikowany przez art. 2.5^a dyrektywy 2009/136/RE).

²⁴ C. Barrioso Ruiz, 2002, s. 140, A. Paniza Funalla, 2003, s. 266-267 i T. Vazquen Ruano, 2008.

²⁵ Ustawa: Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 2009

dzenia niniejszego artykułu, normy prawne niniejszej ustawy modyfikują zachowanie i postępowanie nieuczciwe i reżim rozpowszechniania reklamy²⁶, a także regulacje dotyczące działań wprowadzających w błąd i agresywnych praktyk rynkowych, jak również normy prawne o charakterze procesowym, które umożliwiają złożenie sprzeciwu przeciwko nieuczciwym praktykom, które zagrażają interesom gospodarczym klientów²⁷.

Jeżeli chodzi o kwestie elektronicznych ofert handlowych, to należy podkreślić, że wspomniana regulacja przewiduje specyficzny środek przeciwdziałający nieuczciwym praktykom rynkowym wymierzonym w konsumentów, a konkretnie przeciwko zachowaniom agresywnym²⁸. Za agresywne, w świetle ustawy, rozumie się każde działanie o charakterze umniejszającym w znaczącym stopniu wolny wybór odbiorcy bądź jego postępowanie z produktem, w formie groźby, przymusu, albo użycia siły, bądź wywarcia bezprawnego nacisku, który zagrażając albo mogąc zagrozić jego postępowaniu na rynku. W *spectrum* tej definicji mieści się szeroki zakres praktyk, które poprzez oddziaływanie na konsumentów i użytkowników są agresywne *per se* i z punktu widzenia niniejszego opracowania, najbardziej nas interesującymi, będą te z praktyk, które mają miejsce podczas rozmowy przez telefon, użycia faksu, korzystania z poczty elektronicznej i innych mediów komunikacji na odległość.

Z wyjątkiem okoliczności, w zakresie w jakim jest to usprawiedliwione aby wypełnić zobowiązania umowne²⁹, i w którym to przypadku wymaga się aby podmiot wprowadził w życie mechanizmy, dzięki którym konsument może sprzeciwić się otrzymaniu tego rodzaju niechcianych propozycji, normy prawne wyrażone w tej Ustawie, znajdują swoją podstawę w ustawodawstwie unijnym i w związku z powyższym należy pozytywnie odnieść się do zawartych w niej postanowień.

Zakończenie

Wprowadzenia do obrotu gospodarczego nowych technologii informatycznych i komunikacyjnych wpłynęło w znaczny sposób na działalność gospodarczą na świecie, szczególnie w zakresie rozpowszechniania elektronicznych ofert handlowych za pomocą różnych kanałów i możliwości technologicznych, jakie pojawiły się w ostatnim czasie. Elektroniczne technologie umożliwiające rozpowszechnianie działalności reklamowej pociągają za sobą niewątpliwe zalety dla jednostek, które działają w środowisku elektronicznym i które zamierzają skorzystać z dostępnych opcji technologicznych w celu wprowadzania swoich produktów na różne rynki światowe. W tym kontekście należy stwierdzić, że

²⁶ Art 17 Ustawy Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. BOE» núm. 10, de 11/01/1991. , zwanej dalej „LCD”.

²⁷ Art. 32 i 36 LCD.

²⁸ Art. 19 a 31 LCD.

²⁹ Art. 29 LCD.

tego rodzaju korzyści zostały dobrze wykorzystane przez przedsiębiorstwa, które zajmują się handlem międzynarodowym produktów rolno-żywnościowych takich jak np. oliwa z oliwek, i bardzo dobrze zostały wykorzystane możliwości wynikające z faktu rozszerzania granic rynków międzynarodowych.

W konsekwencji określił konkretne przewidywania co do wysyłki elektronicznych ofert handlowych, z których należy wyodrębnić aspekt podstawowy, jakim jest rozróżnienie na kanały przynależące do różnych podmiotów, pozwalające na dotarcie do konkretnych odbiorców. Do całej reszty z kolei adresowana jest reklama ogólna. Rozróżnienie na zbiór środków czy też kanałów pozwalających na rozróżnienie oferty reklamowej w środowisku elektronicznym usprawiedliwione jest potrzebą otrzymania informacji i danych niezbędnych aby móc użyć wspomniane środki do celów komercyjnych w sytuacjach kiedy odbiorca jest ustalony (e-mail bądź telefon komórkowy).

Podsumowując, chociaż rozpowszechnianie informacji handlowych drogą elektroniczną nie prezentuje – z prawnego punktu widzenia, istotnych różnic z punktu widzenia rozróżniania różnych kanałów informacji, to możliwość wprowadzania nowinek o charakterze technicznym w postaci urządzeń i aplikacji komunikacyjnych i związana z tym możliwość gromadzenia i przechowywania danych osobowych generuje ryzyko dla odbiorców ofert handlowych. W tym celu należałoby ustanowić nowego rodzaju wymagania o charakterze szczególnym, tak aby osiągnąć odpowiedni poziom ochrony konsumentów.

W rezultacie należałoby podjąć wysiłki w celu zwiększenia pewności i bezpieczeństwa odbiorców ofert handlowych w środowisku elektronicznym, w taki sposób, aby zostałyby one pozytywnie ocenione przez konsumentów i ponadto aby okazały się efektywne z perspektywy przedsiębiorców. W szczególności gdy np. będziemy mieli zamiar wprowadzić na rynki zagraniczne produkty takie jak oliwa z oliwek, handel którą już od samego początku wywołuje pewne trudności, z uwagi na cechy charakterystyczne, które ją wyodrębniają spośród innych produktów rolno-żywnościowych oraz z uwagi na specyficzne właściwości całego sektora oliwy z oliwek.

Literatura

- AA. VV *Comentario a la Ley de Marcas*, (Dir. A. Bercovitz Rodríguez- Cano), Pamplona 2003.
- Ballesteros Moffa, L. A., *La privacidad electrónica*, Valencia 2005.
- Barriuso Ruiz C., *La contratación electrónica*, 2^a edic., Madrid 2002.
- Cervelló J. M., Fernández I. J., ‘Propiedad industrial e intelectual y publicidad en Internet’, en AA. VV. (Coords. R. Mateu de Ros/ López Monis Gallego, M), *Derecho de Internet (La Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico)*, Pamplona 2003.

- De Miguel Asensio, P. A., *Derecho Privado de Internet*, 4^a edic., Pamplona 2011.
- Desantes Real, M, 'La Directiva sobre Comercio Electrónico. Mercado interior y servicios financieros de la Sociedad de la Información', en AA. VV. (Coords. R. Mateu de Ros/ Cendoya Méndez de Vigo, J. M), *Derecho de Internet (Contratación electrónica y firma digital)*, Pamplona 2000.
- García Vidal A., *Derecho de marcas e Internet*, Valencia 2002.
- Guillén Catalán R., *Spam y comunicaciones comerciales no solicitadas*, Pamplona 2005.
- Llobregat Hurtado M^a. L., *Temas de Propiedad Industrial*, 2^a edic., Madrid 2007.
- Massaguer Fuentes J., 'Conflictos de Marcas en Internet', *Revista General de Derecho*, núm. 648, septiembre 1998.
- Massaguer Fuentes J., Monteaguado M., *Comentario a la Ley de Competencia Desleal*, Madrid 1999.
- Mili S., 'The olive oil sector: international challenges and future scenarios', *Olivae (Revista Oficial del Consejo Oleícola Internacional)*, núm. 75, 1999.
- 2001, 'Exploring Future Developments in International Olive oil Trade and Marketing: A Spanish Perspective', *Agribusiness: An International Journal*, vol. 17, núm. 3.
- Paniza Funalla A., *Contratación a distancia y defensa de los consumidores*, Granada 2003.
- Vázquez Ruano T., *La protección jurídica de los destinatarios de las comunicaciones comerciales electrónicas*, Marcial Pons, Madrid 2008.
- La inserción de enlaces en una web. Cuestiones de propiedad industrial y competencia desleal*, Marcial Pons, Madrid 2013.
- 'Pertinencia de la promoción electrónica para la comercialización internacional de los aceites de oliva', en AA.VV. *Internacionalización del sector oleícola a través de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, (Coord. Esteban de la Eosa, G.), Comares, Granada, 2015, (págs. 53-85) 2015

Streszczenie:

Ostatnimi laty aktywność prowadzona przez przedsiębiorstwa na danym rynku produktów rolno-żywnościowych cechuje znaczny napływ nowych metod technologicznych, informacyjnych i komunikacyjnych, przede wszystkim w odniesieniu do sposobów rozpowszechniania promocji produktów i usług oferowanych na rynku. Spowodowało to odejście od koncepcji tradycyjnego rynku i przeniesienie głównego ciężaru handlu międzynarodowego do przestrzeni wirtualnej, w celu osiągnięcia lepszych wyników gospodarczych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie różnych form elektronicznej promocji produktów rolno-żywno-

ściowych na przykładzie oliwy z oliwek. Szczególna uwaga została zwrócona na cechy charakterystyczne poszczególnych instrumentów elektronicznych służących do wysyłania informacji handlowych, w celu ich odpowiedniego wykorzystania w obrocie handlowym.

Słowa kluczowe:

wprowadzanie do obrotu, nowe technologie, elektroniczne oferty handlowe, internacjonalizacja, oliwa z oliwek

Marketing of agricultural products and foodstuffs. eletronical ways of promotion

Abstract

In recent years, the activity conducted by the companies on the market of agricultural products and foodstuffs has been characterized by a significant increase of new high technology methods, information and communication, especially with regard to the means of promotion of products and services offered on the market. This resulted in quitting the concept of the traditional market and heading the international market to the possibilities which offers a virtual space, in order to achieve efficiency in marketing into international markets agricultural products and foodstuffs. The purpose of this article is to present different forms of promotion of electronic agricultural and food products on the example of the olive oil. Particular attention has been paid to the characteristics of various electronic instruments which are used to send commercial information for its proper use.

Key words:

marketing, high technology, electronic commercial communications, internationalization, olive oil

Mgr José Ramón Sánchez Jaraba

Wydział Nauk Socjalnych i Prawnych
Uniwersytet w Jaén (Hiszpania)

Główne instrumenty prawnej ochrony odniesień geograficznych produktów rolno-żywnościowych*

Wstęp

Wzrastająca rola odniesień geograficznych produktów rolno-żywnościowych i trudności jakie napotykały one w obrocie gospodarczym spowodowały konieczność podjęcia działań w celu zachowania ich integralności i wyjątkowości przed atakami ze strony nieuczciwych konkurentów mających na celu wykorzystanie ich dobrej renomy, osłabiając tym samym nie tylko interesy gospodarcze ich producentów, ale przede wszystkim użytkowników i konsumentów. W związku z powyższym państwa postanowiły ustanowić mechanizmy kontroli i ochrony tych odniesień geograficznych, którym przypisuje się określoną jakość określonych produktów pochodzących z obszarów geograficznych, które zapewniają im požądane przez konsumentów właściwości.

Od dłuższego czasu w wielu porządkach prawnych podejmowano liczne próby ustanowienia odpowiedniego systemu ochrony odniesień geograficznych, dzięki któremu poszczególne państwo mogłoby uzyskać międzynarodowe uznanie ochrony swoich chronionych produktów, za pomocą traktatów i konwencji międzynarodowych. Światowa Organizacja Własności Intelktualnej (*La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual OMPI*) od wielu lat czuwa nad tego rodzaju porozumieniami multilateralnymi, które umożliwiają ochronę zgodnie z potrzebami konsumentów, coraz bardziej wymagających co do tego typu produktów). W podobny sposób Unia Europejska próbowała rozwinąć odpowiedni reżim ochrony odpowiedni dla produktów rolno-żywnościowych, ustanawiając odpowiednie formy ochrony na poziomie unijnym, w postaci Chronionych Nazw Pochodzenia (*las Denominaciones de Origen Protegidas – DOP*), oraz Chronionych Oznaczeń Geograficznych (*las Indicaciones Geográficas Protegidas – IGP*).

* Tłumaczenie na język polski – mgr Krzysztof Różański.

Celem niniejszego artykułu jest poddanie analizie różnych instrumentów prawnych (traktatów, umów itp.), które przyczyniły się i wciąż przyczyniają się aktualnie do ochrony wspomnianych odniesień geograficznych, które określają produkty rolno-żywnościowe w otoczeniu międzynarodowym.

Cele i metody

Głównym celem prowadzonych badań jest poznanie i analiza głównych instrumentów prawnej ochrony odniesień geograficznych odnoszących się do produktów rolno-żywnościowych, umożliwiając globalne spojrzenie na te formy ochronne, pomagając jednocześnie w wypracowaniu szerszej perspektywy pogładowej na tą materię, oraz porównując je i formułując główne różnice między nimi, oraz określając coż każda z nich wnosi nowego do omawianej materii.

Dla przeprowadzenia niniejszych badań wybrano metodą deskryptywną i analityczną, która łączy w całość wszystkie instrumenty prawne i która zapewnia realną wizję na problematykę objętą celem badań, pozwalając jednocześnie zrozumieć aktualne tendencje i pozycję, którą zajmuje w zamyśle prawodawcy, ograniczając się do otoczenia międzynarodowego.

Wyniki badań i dyskusja

Obecnie funkcjonuje wiele umów międzynarodowych o zróżnicowanym charakterze, mających za cel regulację odniesień geograficznych produktów rolno-żywnościowych. W tym artykule analiza zostanie poświęcona wybranym i według autora najważniejszym instrumentom prawnym, które w znaczny sposób przyczyniły się do poprawy sytuacji wspomnianych form ochronnych w skali międzynarodowej.

1. Konwencja Paryska o Ochronie Własności Przemysłowej (*Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial – CUP*)

Zasada terytorialności ustaw utrudnia przeniknięcie ochrony oznaczeń geograficznych przez wszystkie państwowe granice. Potrzeba rozciągnięcia ochrony na coraz odleglejsze obszary terytorialne i przewyciężenia sytuacji opuszczenia, w której znaleźli się ludzie pracujący z dala od swojej ziemi ojczystej spowodowała, doprowadziły do podpisania 20 marca 1883 roku Konwencji Paryskiej o Ochronie Własności Przemysłowej, która stanowiła znaczny impuls w kierunku ustanowienia międzynarodowego systemu ochrony oznaczeń geograficznych¹

Konwencja ustanowiła zasadę narodowego traktowania obywateli wszystkich państw członkowskich, zgodnie z którą obywatele danego państwa członkowskiego powinni być traktowani w innym państwie sygnatariuszu Konwencji

¹ Obecnie (dane na lipiec 2016) członkami Konwencji jest 176 państw. Hiszpania jest członkiem Konwencji od 7 lipca 1884 r., zaś Polska od 10 listopada 1919 r.

w ten sam sposób jak to państwo traktuje własnych obywateli, przy zapewnieniu takich samych praw i uprawnień, rozszerzając to uprawnienie na obywateli państw trzecich posiadających przedsiębiorstwo przemysłowe lub handlowe w państwie sygnatariuszu Konwencji.

W podobny sposób, bazując na zasadzie jedności, państwa członkowskie zostały zobligowane do zamieszczenia w swoich porządkach prawnych minimalnej zawartości praw gwarantowanych przez Konwencję.

W artykułe 1 pkt 2) Konwencja stanowi, że *przedmiotem ochrony własności przemysłowej są patenty na wynalazki, wzory użytkowe, wzory przemysłowe, znaki towarowe, znaki usługowe, nazwa handlowa i oznaczenia pochodzenia lub nazwy pochodzenia, jak również zwalczanie nieuczciwej konkurencji*.

Pomimo, że w oryginalnym tekście konwencji znajdował się przepis zabraniający korzystania z fałszywych oznaczeń pochodzenia, to jednakże ochrona ta była bardzo ograniczona, ponieważ taki zakaz wchodził w życie tylko w przypadku, gdy fałszywe wskazanie źródła zostało użyte w połączeniu z fikcyjną nazwą handlową lub zostało podjęte z zamiarem oszustwa. W obecnej wersji, Artykuł 10 Konwencji rozszerza katalog zakazów na *zakaz bezpośredniego lub pośredniego używania fałszywego oznaczenia, dotyczącego pochodzenia produktu lub tożsamości producenta, wytwórcy lub kupca*.

Ochrona, która została udzielona przed tego rodzaju bezprawnymi zachowaniami (treść art. 9 Konwencji) będzie obejmowała każdy produkt, na którym bezprawnie umieszczono znak towarowy lub nazwę handlową, a jej rezultat będzie stanowił zajęcie przy wwozie do Państw będących członkami Związku, w których ten znak lub ta nazwa handlowa mają prawo do ochrony prawnej. Zajęcie nastąpi na zlecenie prokuratury lub każdego innego właściwego organu albo na wniosek strony zainteresowanej – osoby fizycznej lub prawnej, zgodnie z ustawodawstwem wewnętrznym każdego Państwa. Jeżeli ustawodawstwo danego Państwa nie zezwala ani na zajęcie przy wwozie, ani na zakaz wwozu, ani też na zajęcie wewnątrz Państwa, środki te – do czasu wprowadzenia odpowiedniej zmiany w tym ustawodawstwie – będą zastąpione przez czynności i środki prawne, jakie ustawy tego Państwa zapewniłyby w podobnym wypadku osobom fizycznym i prawnym tego Państwa.

Konwencja zapewnia również ochronę przeciwko tzw. nieuczciwej konkurencji (art. 10 bis Konwencji), definiując je w sposób ogólny, jako każde akty konkurencji sprzeczne z uczciwymi zwyczajami w dziedzinie przemysłu lub handlu, chociaż pomiędzy zachowaniami częściowo zakazanymi nie czyni bezpośredniego odniesienia do oznaczeń, które mogą wprowadzić w błąd w zakresie pochodzenia produktu².

² Warto zwrócić uwagę, że art 22 pkt 2 Porozumienia w sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej *El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio –ADPIC, The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights-TRIPS* bezpośrednio odsyła do artykułu Konwencji w zakresie popełnienia aktów nieuczciwej konkurencji związanych z oznaczeniami geograficznymi.

2. Porozumienie Madryckie z dnia 14 kwietnia 1891 r. dotyczące zwalczania fałszywych oznaczeń pochodzenia towarów (*El Arreglo de Madrid relativo a la represión de las Indicaciones de Procedencia falsas o engañosas en los productos (AMIP)*).

Jak to już zostało wcześniej wspomniane, tekst oryginalny Konwencji nie przewidywał możliwości posługiwania się fałszywymi oznaczeniami, a jedynie regulował przypadki kiedy takie posługiwanie się było spowodowane posługiwaniem się fałszywą nazwą handlową. W rezultacie państwa, w których żywotnym interesie leżało wsparcie ochrony międzynarodowej oznaczeń pochodzenia, ustanowiły kilka lat później (1891 rok) związek specjalny w postaci Porozumienia Madryckiego z dnia 14 kwietnia 1891 r. dotyczącego zwalczania fałszywych oznaczeń pochodzenia towarów³.

Porozumienie rozszerza sankcję zablokowania bądź konfiskaty nie tylko na produkty, które opatrzone są fałszywym oznaczeniem, ale również na te które posiadają odniesienie o pochodzeniu wprowadzającym w błąd: te, które okazują się wskazywać bezpośrednio lub pośrednio, jak państwo bądź miejsce pochodzenia jednego z państw, do stosuje się niniejsze porozumienie bądź w miejscu położenia jednego z nich⁴. Tak więc dotyczy oznaczeń dosłownie prawdziwych, które mimo wszystko mogą prowadzić do błędu, bądź w innymi słowami *oznaczenia, które mimo, że są odpowiednie, powodują, że konsument przypisuje określonym produktom pochodzenia geograficzne inne od autentycznego*⁵.

Należy mieć jednak na uwadze, że Porozumienie nie uniemożliwia sprzedawcy wskazania swojego nazwiska bądź adresu z państwa innego niż państwo sprzedaży. W takiej sytuacji nazwisku i adresowi towarzyszą: *precyzyjne oznaczenie i widocznymi literami w języku państwa lub miejsca wytworzenia produktu, bądź jakiegokolwiek inne oznaczenie wystarczające do uniknięcia jakiegokolwiek rodzaju błędu co do prawdziwego pochodzenia towaru*⁶.

Warto również zauważyć, zakaz zawarty w Porozumieniu aby stosować w sprzedaży, wystawie lub ofercie produktów, oznaczeń pochodzenia, które mają charakter reklamowy i *łatwo je można pomylić w zakresie pochodzenia produktów* i pojawiają się na *logotypach, reklamach, fakturach, etykietach wina, dokumentach handlowych lub w innej formie przekazu handlowego*⁷. Postanowienie to okazało się niezwykle nowatorskie w porównaniu do postanowień Konwencji, rozszerzając zakaz wykorzystywania fałszywych lub błędnych oznaczeń realizowanych za pomocą reklamy produktu⁸.

³ Obecnie (lipiec 2016) tworzy je 36 państw. Hiszpania od 15 lipca 1892 i Polska od 10 grudnia 1928 roku.

⁴ Artykuł 1.1 Porozumienia.

⁵ M.J. Botana Agra, *Las Denominaciones de Origen, en Tratado de Derecho Mercantil. Vol 2: Las Denominaciones de Origen*, Marcial Pons, Barcelona 2001, s. 49.

⁶ Artykuł 3 Porozumienia.

⁷ Artykuł 3bis Porozumienia.

⁸ M. Lopez Benitez, *Las denominaciones de origen*, CEDECS, Barcelona, 1996, s. 41.

Na koniec należy dodać, że artykuł 4 tego Porozumienia zawiera dyspozycję, która umożliwia sądom państw, w których doszło do nieprawidłowego użycia oznaczenia, do zadecydowania, do których z tych oznaczeń ze względu na swój charakter zastępczy zastosować można poszczególne instrumenty prawne. Jednak sądy te, nie dysponując tą kompetencją w przypadku regionalnych oznaczeń pochodzenia produktów winiarskich, określenie charakteru zastępczego zależy wyłącznie od władz kraju pochodzenia⁹. Wyjątek ten i roztoczenie nadmiernej ochrony mającej zastosowanie co do produktów z sektora winiarskiego, prowadzi do wniosku, że instytucja oznaczeń pochodzenia wywodzi się z ochrony produktów winiarskich, rozciągając swoją regulację wraz z upływem czasu na inne produkty rolno-żywnościowe¹⁰.

3. Porozumienie lizbońskie o ochronie i międzynarodowej rejestracji nazw pochodzenia, zawarte w dniu 31 października 1958 r., zrewidowane w Sztokholmie w dniu 14 lipca 1967 r. i zmienione w dniu 28 września 1979 r. (*El Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional –ALDO*)

Kilkanaście lat później, w 1958 roku przyjęto Porozumienie lizbońskie o ochronie i międzynarodowej rejestracji nazw pochodzenia, którego Hiszpania nie ratyfikowała do dnia dzisiejszego, mimo że była jednym z państw sygnatariuszy¹¹. Bez wątpienia jednak wpływ Porozumienia lizbońskiego na hiszpański porządek prawny usprawiedliwia poświęcenie mu kilku uwag w tej części artykułu.

Najbardziej charakterystyczną cechą tego aktu prawnego jest to, że uznaje on pojęcie nazwy pochodzenia, potwierdzając tym samym związek między nazwą geograficzną i cechami oraz właściwościami produktu w odniesieniu do wspomnianego miejsca. W tym kontekście, art 2.1 Porozumienia lizbońskiego definiuje nazwy pochodzenia *jako nazwy geograficzne państwa, regionu lub miejscowości służące do oznaczania produktu pochodzącego z tego miejsca, którego jakość lub właściwości związane są wyłącznie i obligatoryjnie z środowiskiem geograficznym, czynnikami naturalnymi i czynnikiem ludzkim*. W Porozumieniu lizbońskim zawarta została tzw. koncepcja naturalistyczna zwana także francuską dotycząca nazw pochodzenia, zgodnie z którą stanowią one naturalną konsekwencję obszaru, na którym się znajdują i jego czynników naturalnych (klimatu, ziemi, wody, bioróżnorodności), jednakże nie zapominając o czynniku ludzkim, który spowodował możliwość inkorporowania tego konceptu nazw pochodzenia nie tylko do produktów rolno-żywnościowych, ale także do produktów przemysłowych, problematyki niezwykle często poruszanej w literaturze przedmiotu¹².

⁹ C. Fernandez Novoa, *La protección internacional de las denominaciones geográficas de los productos*, Tecnos, Madrid, 1970. s. 134.

¹⁰ M. Lopez Benitez, *op. cit.* s 41 i 42.

¹¹ Polska do dnia sporządzenia artykułu również tego nie uczyniła.

¹² Vid. M. Lopez Benitez, *op. cit.* s 41, 42 i 43.

Jedną z podstawowych nowości jakie wprowadziło Porozumienie lizbońskie stanowiła ochrona bazująca na systemie rejestru międzynarodowego. Polegała ona na tym, że państwa sygnatariusze Porozumienia lizbońskiego zobowiązali się chronić swoich terytoriach nazwy pochodzenia produktów innych państw przynależących do Porozumienia lizbońskiego, zawsze wtedy kiedy określona nazwa pochodzenia została zarejestrowana w rejestrze. Aby doszło do aktualizacji wspomnianej ochrony wymagane było aby nazwy te były poprzednio objęte ochroną i uznane jako takie w ich krajach pochodzenia. Procedura polega na tym, że z chwilą, w której określona nazwa pochodzenia jest objęta ochroną w kraju pochodzenia, władze administracyjne tego państwa, w imieniu właściciela, którym przysługuje prawo do korzystania z tej nazwy, mogą wnioskować o umieszczenie takiego oznaczenia pochodzenia w międzynarodowym rejestrze administrowanym przez Światową Organizację Własności Intelektualnej (*La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual – OMPI*), poprzez którą

Nazwa jest publikowana i notyfikowana wszystkim pozostałym państwom członkom Porozumienia lizbońskiego. Na przykładzie tej międzynarodowej umowy można zaobserwować dwa poziomy ochrony – jeden krajowy a drugi międzynarodowy. Jednakże,

Należy mieć na uwadze, że na rok po otrzymaniu notyfikacji o rejestracji, w umotywowanej formie państwo członkowskie może oświadczyć, że nie jest możliwa ochrona na jego terytorium nazwy pochodzenia będącej przedmiotem notyfikacji.

Zakres ochrony rozciąga się przeciwko każdej formie uzurpacji (tożsamości nazwy pochodzenia), imitacji (podobieństwo) a także włączywszy w to sytuację, w której prawdziwe pochodzenie produktu jest określone, albo jeżeli nazwa znajduje się w tłumaczeniu albo towarzyszy wyrażeniom nie służącym określeniu jego ulokowania, takim jak: „rodzaj”, „typ”, „marka”, „imitacja” bądź podobnych¹³.

Innym ważny czynnik, na który należy zwrócić uwagę określa zakaz, w którym nazwa pochodzenia przynosi zysk nazwom zastępczym, podczas gdy jest chroniona i uznana tylko w państwie pochodzenia¹⁴.

Na koniec, należy również pamiętać, że system funkcjonujący w ramach Porozumienia lizbońskiego, bazujący na zasadzie rejestracji, nie wyłącza innych systemów ochrony bazujących na działaniach wymierzonych przeciwko wprowadzaniu w błąd i funkcjonujących w ramach innych instrumentów międzynarodowych, bądź w innych systemach ochronnych przewidzianych w prawodawstwie krajowym każdego z państw członkowskich¹⁵.

¹³ Artykuł 3 Porozumienia lizbońskiego.

¹⁴ Artykuł 6 Porozumienia lizbońskiego.

¹⁵ Artykuł 6 Porozumienia lizbońskiego.

4. Porozumienie w sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej (*El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio A-ADPIC*)

Również w ramach Światowej Organizacji Handlu, do której Hiszpania należy od 1 stycznia 1995 r. i Polska od 1 lipca tego samego roku, nastąpiły próby uregulowania i ochrony oznaczeń geograficznych. Jedną z nich stanowi właśnie Porozumienie w sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej (TRIPS). W artykule 22 definiuje ono oznaczenia geograficzne *jako oznaczenia, które identyfikują towar jako pochodzący z terytorium Członka lub regionu, lub miejsca na tym terytorium, jeżeli pewna jakość, reputacja lub inna cecha towaru jest przypisywana zasadniczo pochodzeniu geograficznemu tego towaru*. TRIPS ustanowił szeroką definicję oznaczenia geograficznego, mimo zbiegają się w nim równocześnie związek wskazany wcześniej pomiędzy miejscem i specjalnymi właściwościami zawartymi w określonym produkcie, należy docenić, że wspomniany związek nie jest tak ścisły jak ten zawarty w definicji Porozumienia Lizbońskiego, w którym właściwości powinny być wyłącznie i obligatoryjnie związane z miejscem geograficznym¹⁶.

W tym kontekście, chociaż nie stanowią instrumentu prawnego *nazwy pochodzenia* nie stanowią tylko przedmiot regulacji, ale również są chronione z tytułu bycia uważanymi za zawarte w zakresie pojęcia *oznaczeń geograficznych* zawartego w TRIPS. Należy jednak mieć na uwadze, że w tej próbie zrównania tych dwóch znaków geograficznych zawiera się pewnego rodzaju strata dla pozycji tych z państw (takich jak śródziemnomorskie), które tradycyjnie przykładały specjalną wagę do znaków, które ukazywały specjalne, ścisłe powiązanie z terytorium¹⁷.

Porozumienie to ustanawia dwa rodzaje ochrony, uregulowane odpowiednio w artykułach 22 i 23. Pierwszy poziom ochrony, ważny dla każdego rodzaju produktu objętego Porozumieniem TRIPS, zakazuje *stosowaniu jakichkolwiek środków dla oznaczenia lub przedstawienia towaru, które w sposób wprowadzający odbiorców w błąd co do pochodzenia geograficznego tego towaru wskazują lub sugerują, że towar ten pochodzi z obszaru geograficznego innego niż rzeczywiste miejsce pochodzenia*. Drugi poziom ochrony, właściwy dla win i wyrobów alkoholowych zabrania używania oznaczeń geograficznych, *które nie pochodzą z miejsc wskazanych przez te oznaczenia geograficzne, którymi zostały oznaczone, lub identyfikujących wyroby alkoholowe dla wyrobów alkoholowych, które nie pochodzą z miejsc wskazanych przez te oznaczenia geograficzne, którymi zostały oznaczone, nawet jeżeli prawdziwe pochodzenie tych towarów zostało*

¹⁶ M. J. Botana Agra, *op. cit.*, s. 57.

¹⁷ A. Casado Cerverino, B. Cerro Prada, *GATT y propiedad industrial*, Tecnos, Madrid, 1994, s. 99.

wskazane lub oznaczenie geograficzne jest użyte w tłumaczeniu, lub gdy towarzyszy mu określenie takie jak „rodzaj”, „typ”, „gatunek”, „imitacja” lub tym podobne. Tak więc w kolejnym akcie prawnym znajdujemy ochronę znacznie szerszą w stosunku do produktów winiarskich, niż w porównaniu z całą resztą produktów rolno-żywnościowych.

Artykuł 24 TRIPS zawiera wyjątki od obowiązków wymienionych w artykułach 22 i 23. Uogólniając może wymieni 3 rodzaje wyjątków; nieprzerwane i podobne używaniu określonego oznaczenia geograficznego należącego do innego Członka, identyfikującego wina i napoje alkoholowe w odniesieniu do towarów lub usług, prawa związane ze znakami towarowymi nabytymi w drodze dobrej wiary, oraz prawa nabyte przed datą złożenia wniosku o oznaczenie zastępcze.

Podsumowując TRIPS ustanawia ochronę bazującą na działaniach prawnych skierowanych przeciwko wprowadzaniu w błąd i przeciwko nieuczciwej konkurencji, za wyjątkiem zamiaru zawartego w paragrafie 4 artykułu 23 stworzenia w drodze negocjacji systemu multilateralnego związanego z możliwością notyfikacji i rejestru oznaczeń geograficznych win, który zapewniłby ochronę dodatkową dla oznaczeń geograficznych tego rodzaju produktów.

Zakończenie

Ochrona odniesień geograficznych dotyczących jakości produktów rolno-żywnościowych – jak widać na przykładzie poszczególnych instrumentów prawnych – pozostaje cały czas obecna na poziomie międzynarodowym.

W artykule można zaobserwować ewolucję instrumentów ochronnych w otoczeniu międzynarodowym, od zaledwie niewielkiego zakresu działań prawnych wymierzonych przeciwko wprowadzaniu w błąd i nieuczciwej konkurencji, aż do ustanowienia kompleksowego systemu rejestrowego oznaczeń geograficznych jakości produktów.

Można odnotować, znacznie bardziej kompleksowe uregulowanie produktów winiarskich niż innych klas produktów, co potwierdza szczególne zainteresowanie państw do obrony interesów producentów w tym sektorze. Ta nierówność regulacji dotycząca jednych produktów i innych stanowi źródło dualizmu legislacyjnego na poziomie europejskim, który wpływa na wyróżnienie innego reżimu ochrony dla produktów winiarskich w stosunku do reszty produktów rolno-żywnościowych.

Zarysowuje się również dualizm pomiędzy terminami *nazwa pochodzenia* a *oznaczenie geograficzne*, które stanowią rezultat dwóch różnych koncepcji dotyczących odniesień jakościowych związanych z obszaru z jakiego się wywodzą dane produkty. Tego rodzaju dualizm zainspirował niewątpliwie Unię Europejską do przyjęcia unijnego reżimu ochrony odniesień geograficznych.

Literatura

- Albisinni F., «Wines», en COSTATO, L Y ALBISINNI, F. (ed.) *European Food Law*, CEDAM, Milán, 2012 (ISBN 978-88-13-30835-3) Capítulo XXV, *Wines*.
- Botana Agra M.J., «Las Denominaciones de Origen», en AA.VV. (Dir. OLIVENCIA, FERNÁNDEZ-NÓVOA Y JIMÉNEZ DE PARGA, Coord. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G.) *Tratado de Derecho Mercantil. Vol. 2: Las Denominaciones de Origen*, Marcial Pons, Barcelona, 2001.
- Casado Cervino A., Cerro Prada B, *GATT y propiedad industrial*, Tecnos, Madrid, 1994.
- Fernandez-Novoa, C. *La protección internacional de las denominaciones geográficas de los productos*, Tecnos, Madrid, 1970.
- Guillem Carrau J., *Denominaciones Geográficas de Calidad. Estudio de su reconocimiento y protección en la OMC, la UE y el Derecho español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- Lopez Benitez M., *as denominaciones de origen*, CEDECS, Barcelona, 1996.
- Martinez Gutierrez A., *La tutela comunitaria de las denominaciones geográficas. Conflictos con otros signos distintivos*, Atelier, Barcelona, 2008.
- *La designación del origen geográfico en la comercialización de los aceites de oliva. Especial referencia a la viabilidad jurídica de las marcas oleícolas de carácter geográfico*, Analistas Económicos de Andalucía, Málaga, 2011.
- *Nuevos títulos de protección de carácter comunitario para los vinos de calidad*, Civitas, Navarra, 2011.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL, *Principios Básicos de la Propiedad Industrial*. Publicación de la OMPI N° 895(S), en www.wipo.int.
- Documento SCT/8/4, de 2 de abril de 2002, del Comité Permanente sobre el Derecho de Marcas, Dibujos y Modelos industriales e Indicaciones Geográficas de la OMPI, en www.wipo.int

Streszczenie:

Coraz powszechniejsze występowanie produktów rolno-żywnościowych chronionych za pomocą odniesień odwołujących się do ich pochodzenia geograficznego powoduje konieczność przyjęcia odpowiednich instrumentów prawnych o charakterze ochronnym przed licznymi zagrożeniami podważającymi charakter takiego pochodzenia. Celem niniejszego artykułu jest analiza głównych instrumentów prawnych o charakterze ochronnym funkcjonujących w środowisku międzynarodowym, mając na uwadze, że w praktyce funkcjonują zróżnicowane formy pojmowania i ochrony istniejących instrumentów prawnych.

Słowa kluczowe:

Chronione Nazwy Pochodzenia, Chronione Oznaczenia Geograficzne, produkty rolno-żywnościowe, produkty winiarskie

Main juridical instruments for protection of geographical references of agricultural products and foodstuffs

Abstract

The geographical references to agricultural products and foodstuffs are increasing and it is necessary to establish legal instruments for protection against behaviors that attack to a real provenance. In this research we will analyze the main juridical instruments of protection from an international scope, taking into account that there are different ways to consider and protect the existing figures.

Key words:

Designation of Origin, Key words: Intellectual Property, Protected Designation of Origin, Protected Geographical Indications, agricultural products and foodstuffs, wine products.

Dr Roman Stec, mgr Łukasz Ciołek, mgr Mariusz Filipiuk

Wydział Przyrodniczy

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Sytuacja prawna właścicieli i posiadaczy nieruchomości rolnych a zasady tworzenia obwodów łowieckich w świetle projektowanych zmian prawa łowieckiego

Wstęp

Ustrój rolny w Polsce regulują normy prawne wchodzące w skład wyodrębnionego gałęziowo prawa rolnego¹. Legislacja w prawie rolnym, dotyczy struktur agrarnych, pozycji prawnej rolnika, poszczególnych grup producentów rolnych oraz reglamentacji technicznych aspektów działalności rolniczej. Struktura agrarna, to przede wszystkim system własności gospodarstw rolnych w danym kraju, stan rolniczych jednostek produkcyjnych i zespół powiązanych ze sobą instytucji (ustrój rolny, struktura produkcji, struktura usług dla rolnika)². Działalność rolnicza jest powiązana z ochroną przyrody, bowiem zmiany zachodzące w środowisku przyrodniczym spowodowane są przez naturalne procesy fizyczne i chemiczne oraz te wywołane działalnością człowieka. Relacje między człowiekiem a środowiskiem przyrodniczym uwarunkowane były i są potrzebą zaspokajania przez człowieka jego potrzeb. Dlatego też elementy przyrody są traktowane jako zasoby. Do zasobów nieodnawialnych należą paliwa kopalne, surowce skalne oraz krajobraz umiejscowiony w określonej przestrzeni. Zasoby odnawialne stanowią rośliny, zwierzęta, gleba, woda i powietrze. Zasoby te

¹ Zob. R. Budzianowski, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo Rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 21 i n.

² Zob. A. Niewiadomski, *Program rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo Rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 424 i n.

są zużywane przez człowieka. Zanieczyszczenia powietrza i wody, degradacja gleby, przekształcanie środowiska, hałas oraz bezpośrednie działania człowieka prowadzą do zmniejszania się różnorodności biologicznej, a tym samym do ubożenia ekosystemów i siedlisk. Wpływają też niekorzystnie na stan zdrowia samego człowieka. Stąd wynika konieczność podejmowania działań zmierzających do ochrony zasobów przyrody. Ochrona przyrody obejmuje różnorodne działania, które mają na celu zachowanie, przywrócenie oraz właściwe użytkowanie zasobów przyrody. Polega to na prowadzeniu ochrony zasobów przyrody, racjonalnym ich użytkowaniu oraz ochronie konserwatorskiej, która umożliwi zachowanie różnorodności biologicznej na poziomie genetycznym, gatunkowym i siedliskowym. Obiektami chronionymi mogą być pojedyncze gatunki oraz określone obszary. Celem wszystkich działań w zakresie ochrony przyrody jest ochrona życia na ziemi w sposób zrównoważony. Łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. Zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa. Celem łowiectwa, zgodnie z art. 3 pr.łow., jest: ochrona, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierzyny, uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i jakości trofeów oraz właściwej liczebności populacji poszczególnych gatunków zwierzyny przy zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego i spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania łowiectwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej³. Stabilizacja w prowadzeniu gospodarki łowieckiej oraz jej efektywność to przede wszystkim ochrona nieruchomości rolnych wchodzących w skład obwodów łowieckich, na których założono uprawy, przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta łowne w uprawach i płodach rolnych oraz powstałych przy wykonywaniu polowania. Prowadzenie gospodarki łowieckiej powinno być realizowane w zgodzie z zasadami gospodarki rolnej. Dla tej stabilizacji niezbędne są jasne i czytelne przepisy nienaruszające praw właścicieli nieruchomości rolnych szczególnie przy wydzierżawianiu nieruchomości rolnych na potrzeby tworzenia obwodów łowieckich.

Gospodarka łowiecka jest to, zgodnie z art.4 ust.1 pr.łow., działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny natomiast polowanie oznacza: tropienie, strzelanie z myśliwskiej broni palnej, łowienie sposobami dozwolonymi zwierzyny żywej oraz łowienie zwierzyny przy pomocy ptaków łowczych, zmierzające do wejścia w jej posiadanie. Pojęcia te mają definicje legalne określone w ustawie prawo łowieckie. Gospodarka łowiecka w Polsce to nie tylko wydzierżawianie obwodów łowieckich, to również podmioty wskazane w ustawie, uprawnione do jej prowadzenia oraz organy administracji publicznej uprawnione do tworzenia pod-

³ Zob. R. Stec, *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 21 i n.

staw prawnych i organizacyjnych funkcjonowania gospodarki łowieckiej, do zarządzania łowiectwem, do kontroli łowiectwa i nadzoru nad łowiectwem. Wśród podmiotów administracyjnych odpowiedzialnych za łowiectwo i prowadzących bezpośrednio gospodarkę łowiecką ustawa wymienia organy administracji rządowej (minister właściwy do spraw środowiska, wojewoda oraz Inspekcja Weterynaryjna), organy samorządu terytorialnego (samorząd gminny, samorząd powiatowy i samorząd województwa), państwowe jednostki organizacyjne (PGL LP), podmioty niepubliczne wykonujące wolą ustawodawcy zadania zlecane z zakresu administracji rządowej (PZŁ i koła łowieckie) oraz Izby Rolnicze⁴.

System obwodów łowieckich jest jednym z elementów modelu łowiectwa w Polsce. Pozostałe elementy tego modelu gospodarczego to zwierzyna łowna będąca własnością Skarbu Państwa, podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką oraz zasady szacowania, ustalania rozmiaru szkody i wypłaty odszkodowań za szkody powodowane przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny w uprawach i płodach rolnych. Zgodnie z mającymi wejść w życie 1 stycznia 2017 r. przepisami, czynności tych będzie dokonywał wojewoda jako jeden z organów, obok ministra właściwego do spraw środowiska, uprawnionych do dysponowania środkami tego Funduszu Łowieckiego⁵. Składki na rzecz funduszu wpłacać mają wolą ustawodawcy koła łowieckie. Szkody powstałe przy wykonywaniu polowań ustalać i określać ich wysokość oraz dokonywać wypłaty odszkodowań z tego tytułu mają jak w dotychczas obowiązującym stanie prawnym dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich. Wykonywanie polowania w Polsce dokonywane jest wyłącznie przez członków PZŁ albo za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska. W taki sposób wykonywanie polowania wolą ustawodawcy stanowi również jeden z podstawowych filarów modelu prawnego łowiectwa. Gospodarka łowiecka jest także prowadzona na podstawie rocznych i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych, które również wolą ustawodawcy nie są poddawane ocenom oddziaływania na środowisko⁶. Należy przy omawianiu tego problemu zauważyć, że Prawo łowieckie z 1995 roku nie nakłada na podmioty administracyjne obowiązku poddawania planów łowieckich postępowaniu w przedmiocie ocen oddziaływania na środowisko. Zatem nie ma w tym zakresie prawnego obowiązku poddawania przedmiotowych planów tym ocenom. Także i przepisy prawa europejskiego wyraźnie nie artykułują tego obowiązku w odniesieniu do gospodarki rolnej i łowieckiej. Jest to więc sprawa wewnętrzna państwa członka UE. Projekt zmiany ustawy z 3 czerwca 2016 roku również w tych sprawach milczy⁷. Zasadnym byłoby chociażby wprowadzenie tego obowiązku w odniesieniu do łowieckich planów hodowlanych, głównie wieloletnich.

⁴ Ibidem

⁵ Zob. R. Stec, *Łowiectwo i Prawo*, tom 2, Informacja publiczna a zasady zgłaszania, ustalania i wynagradzania szkód powodowanych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny w świetle zmian Prawa łowieckiego, które wejdą w życie od 1.01.2017 roku., w druku.

⁶ R. Stec, *Organizacje ekologiczne w Polsce a gospodarka łowiecka*, PUG 4/2016. s. 16 i n.

⁷ Zob. R. Stec, *Uprawianie łowiectwa...*, s. 26 i n.

Narasta w Polsce opór społeczny wobec funkcjonującego modelu łowiectwa ze strony m.in. środowisk rolników, organizacji pozarządowych, na sposób prowadzenia tej formy gospodarki, i w związku z tym parlament oraz podmioty administracyjne będą musiały zmienić podejście do tych zagadnień. W następstwie tych ewentualnie szerszych zmian w prawie łowieckim, wreszcie należy odpowiedzieć na trudne merytorycznie pytania, a mianowicie: jaki jest wpływ prowadzenia gospodarki łowieckiej i wykonywania polowania na stan gospodarki rolnej i ochrony przyrody w Polsce? Czy przepisy prawa łowieckiego obowiązujące i te zmieniane zapewnią rolnikom bezpieczeństwo prawne? Jaki ma wpływ prowadzenie gospodarki łowieckiej oraz rolnej na środowisko przyrodnicze? Jaka będzie sytuacja prawna właścicieli i posiadaczy nieruchomości rolnych, których nieruchomości rolne wchodzi w skład obwodów łowieckich w świetle projektowanych zmian prawa łowieckiego?

W opracowaniu tym będzie tylko mowa o jednym elemencie modelu łowiectwa w Polsce, a mianowicie o obwodach łowieckich, a więc części zmian przepisów ustawy prawo łowieckie zawartych w rozdziale 5, regulujących tworzenie obwodów, podział obszaru województwa na obwody łowieckie, ich wydzierżawiania przyszłym dzierżawcom bądź przekazywania ich w zarząd podmiotom wymienionym w ustawie oraz wyposażenia także samorządu województwa, samorządu powiatowego i samorządu gminnego w odpowiednie kompetencje w tym zakresie.

Zasady tworzenia obwodów łowieckich i podziału województwa na obwody w świetle projektowanych zmian prawa łowieckiego

Łowiectwo w Polsce to działalność w interesie publicznym, bowiem Skarb Państwa jest właścicielem zwierzyny łownej natomiast organy państwa nadają uprawnienia do wykonywania polowania. Zatem łowiectwo jest to element prawa publicznego chronionego danym systemem norm. W ujęciu przedmiotowym można mówić o pojęciu i kompetencjach administracji publicznej właściwej w sprawach łowiectwa, a zatem o jej zadaniach i kompetencjach w tym zakresie. Odwoływanie się do zadań i kompetencji administracji publicznej w zakresie łowiectwa to odwoływanie się faktyczne do interesu publicznego i jednocześnie wyznaczanie granic ingerencji ustawodawcy w stosunki społeczne, w sferę wolności jednostki, jej prawa własności i innych praw majątkowych oraz wyznaczanie granic aktywności działań podmiotów administracyjnych w tych sprawach⁸. W doktrynie nie znajduje się normatywnego pojęcia interesu publicznego i próby podejścia do zdefiniowania tego pojęcia napotykać na wiele przeszkód. Interes publiczny to

⁸ Zob. R. Stec, *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 164 i n.

relacja między stanem obiektywnym obecnym lub przyszłym, a oceną tej sytuacji z pozycji korzyści, które przynoszą lub mogą przynieść grupie społecznej np. myśliwym zrzeszonym w PZŁ, w kole łowieckim albo jednostce np. myśliwemu lub rolnikowi⁹. Treść interesu publicznego zdeterminowana jest sytuacją polityczną, społeczną oraz prawną i jest zawsze zmienna w czasie i w przestrzeni, i dlatego występują obiektywne trudności w jego zdefiniowaniu. Stąd pojawiają się pytania czy interes publiczny ma charakter polityczny, czy normatywny? Bezpieczniej będzie w kontekście obowiązywania prawa łowieckiego, stwierdzić, że występuje ten interes w takim ujęciu jako kategoria normatywna i może być również traktowana jako klauzula generalna, gdy jest w tekście prawnym normowana¹⁰. Stwierdzenie, że prowadzenie gospodarki łowieckiej i uprawianie łowiectwa to działalność w interesie publicznym, jest zasadne, bowiem Skarb Państwa jest właścicielem zwierzyny łownej, a organy państwa nadają uprawnienia do wykonywania polowania i dokonują tej czynności w drodze ustawowo zleconych zadań z zakresu administracji rządowej – Polskiemu Związkowi Łowieckiemu. PZŁ, wolą ustawodawcy, jako podmiot niepubliczny wskazany w ustawie pr. łow. nadaje uprawnienia do wykonywania polowania po spełnieniu przez kandydatów chcących polować, ustawowych wymogów¹¹. Ustawodawca określa zatem sposoby ochrony zwierzyny, wykonywania polowania i prowadzenia gospodarki zwierzyną łowną oraz wskazuje jak ma wyglądać prawny model łowiectwa¹².

Opracowanie to zawiera ocenę legislacyjną niektórych przepisów rozdziału 5 projektu ustawy z 3 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy Prawo łowieckie pt. „obwody łowieckie” szczególnie tych, które mają doprecyzowywać kompetencje samorządu województwa w tym zakresie oraz określać sytuację prawną właścicieli i posiadaczy nieruchomości rolnych, których nieruchomości mają wejść w skład obwodów łowieckich¹³. Trybunał Konstytucyjny w dniu 10 lipca 2014 roku w sprawie o sygn..P 19/13 i orzekł, że art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie przez to, że upoważnienia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące prawa łowieckiego i utworzenia obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomości prywatną wbrew woli właściciela nieruchomości. Powyższy przepis utracił moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od

⁹ J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, ActaUWr, Przegląd Prawa i Administracji 1997, Nr 2018, s.134

¹⁰ Zob. R. Stec, *Uprawianie łowiectwa...*, s. 176 i n.

¹¹ Zob. R. Stec, *Uprawianie łowiectwa...*, s. 184 i n.

¹² Zob. R. Stec, *Uprawianie łowiectwa...*, s. 24 i n.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 roku w sprawie o sygn. P 19/13, www.tribunal.gov.pl z 16.07.2016

dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Uchylony art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego upoważniał sejmik województwa do dokonywania w formie uchwały podziału województwa na obwody łowieckie oraz zmian granic tych obwodów. Następnym utworzenia obwodu łowieckiego jest przede wszystkim to, że właściciela nieruchomości, która została objęta granicami obwodu, obciążają liczne obowiązki określone w prawie łowieckim. Ze względu na zakres pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny nie oceniał konstytucyjności poszczególnych przepisów prawa łowieckiego te obowiązki ustanawiających, ale ich treść, która miała wpływ na ocenę normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego¹⁴.

Trybunał zauważył, że obowiązujące przepisy prawa łowieckiego nie przewidują wystarczających, z punktu widzenia standardu konstytucyjnego, środków umożliwiających właścicielowi nieruchomości, objętej granicami obwodu łowieckiego, ochronę jego interesów prawnych. W prawie łowieckim ustawodawca nie ustanowił żadnych norm prawnych, które przyznawałyby właścicielom jakiegokolwiek kompetencje opiniodawcze czy uzgodnieniowe w procesie tworzenia lub zmiany granic obwodu łowieckiego. Ustawodawca nie przewidział także żadnych szczególnych instrumentów prawnych pozwalających na wyłączenie nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego. Co więcej, właścicielowi nie przysługują żadne środki prawne pozwalające na wyłączenie niektórych ograniczeń wprowadzonych w związku z objęciem jego nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, w szczególności nie może on w sposób stanowczy sprzeciwić się wykonywaniu na swoim gruncie polowania przez uprawnione do tego osoby trzecie. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że na wszystkie ograniczenia przewidziane przez prawo łowieckie nakłada się niedostatecznie uregulowany obowiązek informacyjny wobec właścicieli, których nieruchomość należy do obwodu łowieckiego¹⁵.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że konstytucyjne znaczenie ochrony środowiska, w tym ochrony zwierzyny oraz to, że obowiązek dbałości o stan środowiska naturalnego został nałożony na każdego (art. 86 konstytucji), ale jednocześnie zaznaczył, że ograniczenia wprowadzane ze względu na ochronę środowiska powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych, a taką wartością jest ochrona prawa własności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kształtując model gospodarki łowieckiej, w tym określając sposób tworzenia obwodów łowieckich i związanych z tym ograniczeń prawa własności nieruchomości, ustawodawca odpowiednio nie wyważył podlegających ochronie wartości. Zachowując model wprowadzony jeszcze w poprzednich warunkach ustrojowych nie dostosował tego modelu do wyznaczonego w obecnie obowiązującej Konstytucji standardów ochrony prawa własności. Analiza rozwiązań przyjętych w prawie łowieckim oraz w innych aktach

¹⁴ Zob. R. Stec, *Uprawianie łowiectwa...*, s. 59 i n.

¹⁵ Ibidem, s. 68, 69 i 70.

przewidujących objęcie nieruchomości specjalnym reżimem prawnym, dowodzi, że wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych, a takim jest także prowadzenie gospodarki łowieckiej, jest możliwe przy zapewnieniu właścicielom nieruchomości bardziej skutecznych i efektywnych środków ochrony¹⁶. W przepisach prawa naruszone zostały – poddane kontroli TK – zasady prawidłowej legislacji i zasady techniki prawodawczej. Pojęcia te są pokrewne, ale nie tożsame. Należy zauważyć, że naruszenie zasad techniki prawodawczej stanowi jednocześnie naruszenie zasad prawidłowej legislacji. Zasady techniki prawodawczej określają „prakseologiczne zasady”, jakie powinny być przestrzegane przez ustawodawcę w demokratycznym państwie prawnym¹⁷.

Zasada prawidłowej legislacji, stanowiąca element zasady demokratycznego państwa prawnego, była już kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada prawidłowej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasada prawidłowej legislacji obejmuje również podstawowy, z punktu widzenia procesu prawotwórczego, etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów, co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza, gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy¹⁸.

Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów, pozostawiać organom mającym je stosować, nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można na-

¹⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 82.

¹⁷ Zob. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r. K. 50/010, www.trybunal.gov.pl z 16.07.2016

¹⁸ Zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217

zwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa, z wymaganiami poprawnej legislacji, istotne są przy tym trzy ogólne założenia. Po pierwsze – każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis ten powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw¹⁹. W niniejszej sprawie sposób sformułowania zakwestionowanego przepisu jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, iż zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w praktyce może dojść do naruszenia wszystkich trzech wspomnianych założeń²⁰.

Zasady techniki prawodawczej stanowią swoiste zasady, które powinny być respektowane przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy. Za naruszające tę zasadę należałoby zatem uznać uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia byłyby wzajemnie sprzeczne lub umożliwiały dowolną interpretację²¹.

Każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero spełnienie tego podstawowego warunku pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie prezentuje stanowisko, że nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa²². Trybunał Konstytucyjny zatem uznał, że ustawodawca powinien przyjąć stosowne rozwiązania zapewniające właściwą ochronę konstytucyjnego prawa własności nieruchomości objętych granicami obwodów łowieckich. Z tego względu, a także zapobiegając powstaniu luki w prawie, uniemożliwia-

¹⁹ Zob. wyrok TK o sygn. K. 33/00), www.trybunal.gov.pl z 16.07.2016.

²⁰ Zob. jak zachowuje swoją aktualność wyrażony w sprawach z: 8 marca 1995 r., sygn. W. 13/94 (OTK z 1995 r., cz. I, poz. 21); 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 2) pogląd Trybunału o znaczeniu dla oceny konstytucyjności reguł poprawnej legislacji sformułowanych w „Zasadach techniki prawodawczej”, zawartych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, ze zm.).

²¹ Por. wyrok TK z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166.

²² Por. wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. K. 14/03; OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1.

jącej tworzenie nowych obwodów łowieckich oraz zmianę granic dotychczasowych, Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu o maksymalny osiemnastomiesięczny termin.

Zatem wyeliminowanie tego typu naruszeń prawa i wykonanie orzeczenia TK, to m.in. działanie dla dobra wspólnego, grupy obywateli-rolników i legislacyjnie przygotowanie takich rozwiązań prawnych przez Sejm, eliminujących stwierdzone nieprawidłowości. Propozycje zmian przepisów prawnych dot. tworzenia i wydzierżawiania obwodów łowieckich zawartych w projekcie ustawy z 3 czerwca 2016 roku są już jakościowo inne pod względem prawnym, chociażby dlatego, że wychodząc naprzeciw sugestiom wskazanym w wyroku przez TK, projekt ustawy dopuszcza konsultacje społeczne oraz uzgodnienia z m.in. właścicielami i posiadaczami nieruchomości rolnych, które mają wejść w skład obwodów łowieckich i wyposaża w stosowne kompetencje sejmiki województw. Projekt ustawy proponuje wyrażanie opinii przez właścicieli i posiadaczy nieruchomości rolnych dotyczących projektu uchwały o podziale obszaru województwa na obwody łowieckie. Uwagi te mogą być uwzględniane, ale nie muszą decydować bowiem o tym marszałek województwa. Przy takiej konstrukcji przepisów prawa właścicieli i posiadaczy nieruchomości rolnych są prawnie zabezpieczone, ale nie ma woli politycznej do kompleksowego jego rozwiązania. Chcąc rozwiązać ten problem generalnie należałoby rozważyć powołanie podmiotów prawnych zrzeszających właścicieli i posiadaczy nieruchomości rolnych, np. spółki właścicieli nieruchomości rolnych, które bez udziału organów władzy publicznej na potrzeby gospodarki łowieckiej wydzierżawiałyby swoje nieruchomości rolne jako obwody i czerpałyby z tego tytułu korzyści²³.

Projekt ustawy zawiera również prawną możliwość wyłączenia nieruchomości rolnych z użytkowania łowieckiego ze względów religijnych. Powstaje pytanie dlaczego tylko z tych względów, a nie szerzej, ze względów społecznych, innych niż wyznania religijne?

Impulsem zatem do zmiany ustawy Prawo łowieckie był wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za niezgodny z art.64 ust.3 w związku z art.31 ust.1 Konstytucji RP, art. 27 ust.1 pr.łow w związku z art.26 pr. łow., przez to, że upoważniał do objęcia nieruchomości rolnej reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości²⁴. Podmioty administracyjne w Polsce w zakresie łowiectwa posiadają na podstawie powołanej ustawy bardzo szerokie uprawnienia. Art. 7 obowiązującego pr. łow. stanowi, że administrację w zakresie łowiectwa sprawuje również samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej²⁵. Sejmik województwa uprawniony jest do dokonywania podziału

²³ Zob. R. Stec, *Uprawianie łowiectwa...*, s. 209 i n.

²⁴ Wyrok TK o sygn. P 13/2013 z 10 lipca 2014 roku, (Dz.U z 2014, poz.951)

²⁵ Zob. R. Stec, *Uprawianie łowiectwa...*, s.176 i n.

obszaru województwa na obwody łowieckie²⁶. Powstaje pytanie, dlaczego samorządowi województwa ustawodawca przypisał wykonywanie administracji z zakresu łowiectwa jako zadanie zlecone? Czy dokonano takiego zabiegu legislacyjnego, aby terenowa administracja rządowa – wojewoda nie zajmował się tymi sprawami, czy stało się takie działanie modne np. w ramach procesu regionalizacji zakresu działań samorządu²⁷. Akceptację dla idei regionalizmu w Polsce i w Europie dały organy UE. Tworzenie regionów pozostawiono jednak decyzjom państw członkowskich. Region zatem staje się instytucją powszechnie występującą w Europie istotnie wpływającą na stan, kształt i działalność samorządu terytorialnego. I stąd chyba ukształtowała się potrzeba wyposażenia samorządu województwa w szerokie kompetencje z zakresu administracji rządowej, w tym również m.in. dotyczące łowiectwa i podziału województwa na obwody łowieckie. Powstaje jednak kolejne pytanie – dlaczego kompetencje z zakresu łowiectwa są rozproszone między wszystkie szczeble samorządu terytorialnego (gminę, powiat i województwo), wojewodę jako organu terenowej administracji rządowej, PGL LP, Organy Weterynaryjne oraz w ramach prywatyzacji zadań publicznych w kompetencje te wyposażono PZŁ i Izby Rolnicze? Czy zasadne jest tak szerokie rozproszenie kompetencji w sprawach łowiectwa? Działania te w przeszłości były prowadzone z m.in. naruszeniem Konstytucji, bowiem Sejm tworząc obwody łowieckie nie konsultował tej decyzji z właścicielami nieruchomości rolnych, tylko kierował się względami racjonalnej gospodarki populacjami zwierzyny łownej będącej własnością Skarbu Państwa i jej ochroną. Przy podziale terenu województwa na obwody łowieckie, sejmiki województw nie uwzględniały stanowisk i opinii właścicieli nieruchomości rolnych, bowiem o takie opinie i oceny nie pytały, a przepisy prawa nie nakazywały jakiegokolwiek pytania właścicieli nieruchomości rolnych o tego typu sprawy.

Rozdział 5 projektu ustawy Prawo łowieckie pt. „obwody łowieckie” z 3 czerwca 2016 r., zawiera szereg zmian przepisów prawnych, które mają wykonać wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Projekt ustawy w art. 25 określa zasady tworzenia obwodów łowieckich i stanowi, w jaki sposób należy je tworzyć. Zatem ustawodawca postanawia, że obwody łowieckie należy tworzyć w drodze ustawy przy uwzględnieniu optymalnego zaspokojenia potrzeb w zakresie ochrony, zachowania i biologii gatunków zwierzyny; unikania dzielenia zbiorników wodnych; ustalania przebiegu granic po naturalnych lub wyraźnych znakach w terenie i racjonalności prowadzenia gospodarki łowieckiej²⁸. Na tym

²⁶ Zob. W. Radecki, *Prawo łowieckie, komentarz*, Difin, Warszawa 2014, s. 148

²⁷ Zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, System Prawa Administracyjnego, tom 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2011 s. 155 i n.

²⁸ Zob. J. Stelmasiak, *Obszary specjalne o charakterze ekologicznym w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, zob. też *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 208, 209 i 210.

etapie, w ramach procesu legislacyjnego, wymagane powinny być obligatoryjne konsultacje społeczne z przedstawicielami właścicieli nieruchomości rolnych i dokonana powinna być ocena skutków regulacji, w tym przypadku projektu ustawy prawo łowieckie, na działalność rolniczą. Obwód łowiecki to pojęcie używane w języku doktryny prawa administracyjnego oraz orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego. Jest to obszar specjalny utworzony w drodze ustawy, na którym określono szczególny reżim prawny ze względu na prowadzenie na nim gospodarki łowieckiej. Obwód łowiecki zatem tworzony jest w drodze ustawy w celu ochrony jego przestrzeni oraz wartości związanych z tą przestrzenią. Tą wartością zatem będzie ochrona bytującej na tym terenie zwierzyny łownej oraz prowadzenie gospodarki łowieckiej i uprawianie łowiectwa oraz relacje między gospodarką rolną i łowiecką. W skład obwodów łowieckich (art. 26 projektu ustawy) nie wchodzi: parki narodowe; strefy ochronne zwierząt łownych utworzone w otulinie parku narodowego; rezerwy przyrody, z wyjątkiem obszarów wyznaczonych do wykonywania polowania w planie ochrony lub zadaniach ochronnych ustanowionych dla rezerwatu przyrody. W skład obwodów nie wchodzi również pas techniczny wchodzący w skład pasa nadbrzeżnego i tereny w granicach administracyjnych miast. Jeżeli jednak granice te obejmują większe obszary leśne lub rolne to z obszarów tych może być utworzony obwód łowiecki lub mogą być one włączone do innych obwodów. Przykładem może tu być miasto Kraków czy Warszawa gdzie w granicach administracyjnych tych aglomeracji utworzone są obwody łowieckie, na których gospodarkę prowadzą koła łowieckie²⁹. W skład obwodów nie wchodzi także tereny zajęte przez miejscowości niezaliczane do miast, w granicach obejmujących zabudowania mieszkalne i gospodarcze z podwórzami, placami i ulicami oraz drogami wewnątrz tych miejscowości oraz budowle, zakłady i urzędnia, tereny przeznaczone na cele społeczne, kultu religijnego, przemysłowe, handlowe, składowe, transportowe i inne cele gospodarcze oraz obiekty o charakterze zabytkowym i specjalnym, w granicach ich stałych ogrodzeń. Przy czym ustawa za stałe ogrodzenie uznaje ogrodzenie trwale związane z gruntem. Warto by tu jeszcze wspomnieć o obszarach Natura 2000 bowiem ustawa o ochronie przyrody zalicza te obszary do form ochrony przyrody a projekt pr. łow. na ten temat milczy. Tereny te należy wyłączyć z obwodów łowieckich³⁰.

Projekt ustawy (art. 26 ust.1 p.pr. łow.) ustanawia kategorie obwodów łowieckich i stanowi, że obwody łowieckie podlegają zaliczeniu do następujących

²⁹ Zob. np., uchwała nr VIII/92/07 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 maja 2007 r. w sprawie obwodów łowieckich województwa małopolskiego; uchwała nr XXXV/557/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 31 sierpnia 2009 roku w sprawie zmiany uchwały nr VIII/92/07; uchwała nr XXXVII/447/12 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 24 września 2012 r. w sprawie zmiany uchwały nr VIII/92/2007 r., uchwała nr XVII/276/12, Sejmiku Województwa Małopolskiego w sprawie zmiany uchwały nr VIII/92/07.

³⁰ Zob. Art. 6 ust.1, Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2015 poz. 1651)

pięciu kategorii: bardzo dobra; dobra; średnia; słaba i bardzo słaba. Jest to nowe rozwiązanie wprowadzone do projektu ustawy. W obowiązującym na dzień dzisiejszy stanie prawnym kwestie kategoryzacji obwodów łowieckich są jeszcze regulowane w rozporządzeniu, a zatem materia ustawowa regulowana jest do tej pory w akcie podustawowym³¹. Przeniesienie zatem tych przepisów do ustawy jest zasadne i uwzględnia sugestie TK³². Zaliczenie obwodu łowieckiego do jednej z pięciu kategorii następuje na podstawie wskaźników liczebności zwierzyny oraz czynników wpływających na środowisko bytowania zwierzyny i walorów łowieckich obwodu i zależy od liczby przyznanych punktów zgodnie z następującą punktacją: bardzo dobra – 41 i więcej punktów; dobra bowiem 31 bowiem 40 punktów; średnia bowiem 21 bowiem 30 punktów; słaba bowiem 11 bowiem 20 punktów; bardzo słaba bowiem do 10 punktów. Podziału na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii, a także zmiany granic lub zmiany kategorii tych obwodów dokonuje (art. 27 ust.1 projektu ustawy) w obrębie województwa, sejmik województwa, w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego. Gdy obwód łowiecki znajduje się na obszarze więcej niż jednego województwa (art. 27 ust. 2), uchwałę o jego utworzeniu, podejmuje sejmik województwa właściwy dla przeważającego obszaru gruntów, na których ma się znajdować taki obwód. Projekt ustawy (art. 27 ust. 3) nakłada prawny obowiązek na marszałka województwa do przygotowania projektu takiej uchwały. W ust. 4 art. 27 projektu ustawy określono natomiast wymogi formalne jakie powinna spełniać taka projektowana uchwała. Projekt takiej uchwały zawiera: numer obwodu; przebieg graficzny na mapie oraz słowny opis granic obwodu; przebieg graficzny na mapie wyłączeń obszarów nie wchodzących w skład obwodów łowieckich; powierzchnię całkowitą obwodu; powierzchnię obwodu po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń; powierzchnię gruntów leśnych i zaliczenie obwodu do jednej z kategorii. W obowiązującym stanie prawnym sejmik województwa (art. 27 ust.1 pr. łow.) jest uprawniony do podziału obszaru województwa na obwody łowieckie.

Marszałek województwa wołą ustawodawcy (art. 27 ust.1 p.pr.łow.), powołuje zespół, jako organ opiniodawczo-doradczy zaliczający obwody łowieckie do określonych kategorii³³. W skład tego zespołu wchodzi: dwaj przedstawiciele zarządu województwa; przedstawiciel dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i przedstawiciel Polskiego Związku Łowieckiego. Członkiem zespołu powinien być również przedstawiciel Izby Rolniczej. Marszałek województwa zaprasza do udziału w pracach wymienionego wyżej zespołu, z głosem doradczym, przedstawiciele dzierżawców lub

³¹ R. Stec na temat obwodów łowieckich [w:] B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie, Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 128 i n.

³² Wyrok TK o sygn. P 13/2013 z 10 lipca 2014 roku (Dz.U. z 2014, poz. 951), www.trybunal.gov.pl z 16.07.2016

³³ Zob. W. Radecki, *Prawo łowieckie...*, s. 148 i n.

zarządców obwodów łowieckich z terenu danego województwa. Zmiana kategorii obwodu łowieckiego może nastąpić w następujących przypadkach: wystąpienia klęski żywiołowej; masowego upadku zwierząt łownych spowodowanego chorobą zakaźną zwierząt lub inną przyczyną np. zmiany granic obwodu łowieckiego.

Marszałek województwa po przygotowaniu projektu takiej uchwały, kolejno, występuje o opinię zgodnie z projektowaną ustawą do: właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Polskiego Związku Łowieckiego i właściwej Izby Rolniczej. Występuje także o uzgodnienie przedmiotowego projektu uchwały do: właściwego wojewody, sejmiku województwa właściwego dla obszaru danego obwodu łowieckiego i do organów wojskowych, w przypadku, gdy podział na obwody łowieckie obejmuje grunty pozostające w zarządzie tych organów albo powierzone tym organom do wykorzystania. W sprawach opiniowania i uzgadniania projektu uchwały o podziale obszaru województwa na obwody łowieckie należałoby rozważyć rozszerzenie katalogu podmiotów, z którymi należy uzgadniać projekt uchwały albo które powinny wyrazić opinię na temat projektu o Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska i dyrektorów parków narodowych. Na obszarach obwodów łowieckich występują, chociażby, ostoje zwierząt prawnie chronionych i obszary prawnie chronione, dlatego zasadne jest z merytorycznego punktu widzenia opiniowanie albo uzgadnianie tych projektów z RDOŚ. Parki narodowe powinny zaś mieć zagwarantowane ustawą prawo wyrażania opinii o projekcie uchwały z uwagi, na to że obwody łowieckie tworzone są często w sąsiedztwie granic parków albo graniczą z terenami objętymi ochroną parku narodowego.

Marszałek województwa wprowadza zmiany do projektu uchwały wynikające z rozpatrzenia opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza informację o projekcie uchwały przez umieszczenie jej na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego i przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w poszczególnych gminach objętych projektem uchwały, za pośrednictwem właściwych (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) opinie, które uwzględniono opinii i te, których nie uwzględniono oraz dokonane uzgodnienia w sprawach projektu uchwały. Ponadto informuje społeczeństwo oraz zainteresowanych właścicieli i posiadaczy nieruchomości rolnych o sporządzeniu projektu uchwały, wyłożeniu jej do publicznego wglądu i umieszczeniu na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego, w terminie na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i umieszczenia projektu uchwały na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego.

Marszałek województwa wyznacza w takim ogłoszeniu termin na składanie uwag do projektu uchwały. Termin ten nie jest krótszy niż 21 dni i jest on liczony od dnia wyłożenia oraz umieszczenia projektu uchwały na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego. Na tej stronie zawarta jest również informacja o sposobie, formie i miejscu składania uwag do projektu uchwały o podziale terenu

województwa na obwody łowieckie. Obowiązek jaki zakłada projekt ustawy obejmuje wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu przez zainteresowanych oraz umieszczenie go na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego na okres co najmniej 21 dni. Zgłoszone uwagi rozpatruje się w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia upływu terminu do ich składania i wprowadza się zmiany do projektu uchwały wynikające z ich rozpatrzenia, co następuje w szczególności poprzez oznaczenie na mapie przebiegu graficznego wyłączeń wynikających z tych uwag oraz powierzchni obwodu łowieckiego po uwzględnieniu tych wyłączeń. W niezbędnym zatem zakresie z powodu uwag do projektu uchwały i ich uwzględnieniu, ponawia się uzgodnienia z organami takimi jak wojewoda. Ponownie zasięga się opinii w sprawie projektu uchwały od organów uprawnionych przez ustawodawcę do ich wyrażania. Przedstawia się projekt uchwały sejmikowi województwa wraz z zestawieniem nieuwzględnionych uwag lub opinii. Uwagi do projektu uchwały może wnieść każdy właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości rolnej objętej projektem uchwały w terminie ustawowym zawartym w ogłoszeniu. Uwagi te są rozpatrywane i ewentualnie uwzględniane natomiast uwagi wniesione po terminie pozostawia się bez rozpatrzenia. Uwagi wnoszone są w formie pisemnej. Jako wniesione na piśmie uznaje się również uwagi wniesione w postaci elektronicznej za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2016, poz. 352), opatrzone: bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U.2015, poz. 1893) albo podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP w rozumieniu przepisów ustawy dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Przy rozpatrywaniu uwag dotyczących wyłączenia nieruchomości z obwodu łowieckiego uwzględnia się szczególne właściwości nieruchomości lub prowadzonej na niej działalności, które istotnie utrudnią prowadzenie na niej gospodarki łowieckiej albo – w przypadku objęcia nieruchomości obwodem łowieckim – spowodują konieczność zaprzestania lub istotnego ograniczenia prowadzenia na tej nieruchomości rolnej dotychczasowej działalności gospodarczej. Niewydanie przedmiotowych opinii, w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektu uchwały oznacza, jak stanowi projektowana ustawa, akceptację projektu uchwały. Jeżeli zaś sejmik województwa stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym mu przez marszałka projekcie uchwały, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag lub opinii do projektu takiej uchwały, czynności opiniodawcze i uzgodnieniowe ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych istotnych zmian. Przedmiotem ponowionych czynności opiniodawczych i uzgodnieniowych można uczynić część projektu uchwały objętą zmianą.

Sejmik województwa, przed podjęciem uchwały, kieruje jej projekt do zaopiniowania przez zespół doradczy działający przy marszałku województwa

i wprowadza zmiany wynikające z tej opinii. Sejmik województwa podejmując uchwałę, rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do jej projektu nieuwzględnionych przez marszałka województwa. Uchwała ta obowiązuje od dnia wejścia w życie w terminie określonym w przepisie końcowym, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia podjętej uchwały w dzienniku urzędowym województwa. Uchwała ta podlega również publikacji na stronie internetowej sejmiku województwa. W przypadkach objęcia nieruchomości obwodem łowieckim (art. 27a ust. 1 p.pr. łow.), korzystanie z nieruchomości rolnej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub zostało istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, który zgłaszał uwagi do projektu uchwały dotyczące wyłączenia tej nieruchomości z obwodu łowieckiego, może żądać od województwa odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Z roszczeniem tym, można wystąpić w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie uchwały o podziale terenu województwa na obwody łowieckie, do sądu powszechnego.

Przedstawione propozycje przepisów dotyczące uzgadniania z właścicielami nieruchomości rolnych przeznaczenia ich terenów na obwody łowieckie wychodzą naprzeciw sugestiom wskazanym przez TK. Podobny tryb konsultacyjny obowiązuje w polskim porządku prawnym i wprowadzony został ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁴. Czy jest to tryb sprawiedliwy i będzie zaakceptowany przez rolników pokaże stosowanie go w praktyce po wejściu w życie ustawy.

Właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego (art. 27 b ust. 1 p.pr. łow.) może wystąpić do sądu powszechnego z wnioskiem o ustanowienie zakazu wykonywania polowania na tej nieruchomości, uzasadniając to swoimi przekonaniem religijnymi lub wyznawanymi zasadami moralnymi. Wydaje się, że ten katalog należałoby rozszerzyć o względy społeczne nie ingerując w indywidualne wartości religijne. Nadto warto, aby projektodawca nie rozgraniczał wartości wyznaniowych i religijnych bowiem to już synonimy i o te same sprawy tu w tym przepisie chodzi. Właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości powinien w takim wniosku, w szczególności wykazać rzeczywiste związki z wyznawaną doktryną religijną oraz wskazać w wyznawanej doktrynie religijnej zasady uznające za niedopuszczalne polowanie na zwierzęta łowne lub wskazać wyznawane zasady moralne, które pozostają w sprzeczności z polowaniem na zwierzęta łowne. Sprawy o ustanowienie zakazu wykonywania polowania sąd rozpatruje w postępowaniu nieprocesowym. Na taki zakaz powinno służyć zażalenie, o czym projektodawca zapomniał. Wydaje się, że ten katalog wyłączeń ze względów religijnych, wyznaniowych i moral-

³⁴ K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz*, wyd. II, Lex Omega, Komentarz do art. 59 i do 67, 15.07.2016 r.

nych, który zaproponował projektodawca już na etapie projektu jest za wąski i należałoby rozważyć jego rozszerzenie. Analiza poprzednich projektów ustawy Prawa łowieckiego w przedmiocie wyłączeń nieruchomości rolnych z obwodu łowieckiego z powodów religijnych i moralnych to propozycja, którą forsuje na przestrzeni lat PZŁ, ale chyba tylko po to, aby właściciele nieruchomości rolnych nie byli w stanie dokonać wyłączeń swoich gruntów z obwodów łowieckich bowiem dowodowo są to sprawy trudne a rozstrzygnięcia według projektu nie mogą być weryfikowane chociażby w drodze zażalenia. Taki katalog zakazu polowań na danym terenie powinien być katalogiem zamkniętym wymienionym w ustawie. Rozwiązałyby takie rozwiązanie prawne wątpliwości interpretacyjne. Uczestnikiem postępowania w sprawie o ustanowienie zakazu wykonywania polowania jest właściwy marszałek województwa oraz dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego, którego dotyczy wniosek. Ustanowiony przez sąd zakaz wykonywania polowania na danej nieruchomości jest prawem osobistym podmiotu, na rzecz, którego został ustanowiony. Zakaz ten, wygasa najpóźniej z chwilą śmierci uprawnionego. Właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, na której sąd ustanowił zakaz wykonywania polowania, może w każdym czasie wystąpić do sądu o zniesienie ustanowionego zakazu, wykazując ustanie jedną z wymienionych wyżej przesłanek.

Obwody łowieckie (zob. art. 29 ust.1 pr. łow.) wydzierżawia po zasięgnięciu opinii wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz właściwej Izby Rolniczej, w przypadku obwodów leśnych – dyrektor RDLP, natomiast obwody polne starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Obwody łowieckie wydzierżawia się, jak stanowi ustawa kołom łowieckim zrzeszonym w Polskim Związku Łowieckim. Obwody łowieckie podlegają wydzierżawieniu przez Polski Związek Łowiecki tylko wtedy i w takiej sytuacji, gdy żadne koło łowieckie nie jest zainteresowane ich dzierżawieniem i taka dzierżawa trwa tylko do czasu złożenia oferty przez inne koło łowieckie. Obwody łowieckie znajdujące się na terenie więcej niż jednego powiatu, wydzierżawia – starosta powiatu, na terenie, którego znajduje się największa część obwodu łowieckiego. Obwód łowiecki obejmujący obszar gruntów pozostających w zarządzie organów wojskowych lub przydzielonych tym organom do wykorzystania może być wydzierżawiony kołom łowieckim za zgodą tych organów wojskowych. Obwody łowieckie wydzierżawia się na okres nie krótszy niż 10 lat.

W przypadku podziału obwodu łowieckiego dotychczasowemu dzierżawcy lub zarządcy przysługuje prawo wyboru dzierżawy lub zarządzania jednym z obwodów łowieckich powstałych z podziału. W przypadku podziału obwodu łowieckiego lub zmiany jego granic następuje rozliczenie z jego dotychczasowym dzierżawcą lub zarządcą z tytułu nadpłaconego czynszu dzierżawnego oraz nakładów na zagospodarowanie, poniesionych w ostatnich 2 latach przed dokonaniem tego podziału lub zmian. Kwotę ustaloną w rozliczeniu wypłaca ustępującemu dzierżawcy lub zarządcy dzierżawca lub zarządca nowo utworzo-

nego obwodu łowieckiego. Zasada ta obowiązuje także w przypadku wyłączenia obwodu łowieckiego z wydzierżawienia, a zatem w trakcie trwania umowy dzierżawy. W przypadku, gdy zaistnieje sytuacja (zob. w art. 28 ust. 1a p.pr. łow.), przekazania przez Polski Związek Łowiecki dzierżawionego obwodu łowieckiego kołu łowieckiemu, następuje rozliczenie między stronami, kosztów poniesionych na utrzymanie przedmiotowego obwodu. Koszty te obejmują zwrot nadpłaconego czynszu dzierżawnego, nakładów poniesionych na zagospodarowanie obwodu za okres dzierżawy przez Polski Związek Łowiecki, nie dłuższy jednak niż za dwa ostatnie lata.

Umowa dzierżawy obwodu łowieckiego w szczególności powinna zawierać: numer i powierzchnię obwodu łowieckiego; obszar gruntów leśnych i polnych wchodzących w skład obwodu łowieckiego; kategorię obwodu łowieckiego; wysokość czynszu za dzierżawę obwodu łowieckiego i termin jego płatności; obowiązki stron umowy; zasady zastosowania odstrzału zastępczego oraz sposób i terminy rozliczeń między stronami umowy w przypadku jej rozwiązania. Wątpliwości prawne budzi zawarcie w umowie dzierżawy obwodu łowieckiego zasad odstrzału zastępczego, gdy ten odstrzał zarządzany jest przez nadleśniczego działającego z upoważnienia dyrektora RDLP w drodze indywidualnego aktu administracyjnego. Zasady wprowadzania odstrzałów zastępczych wymagają zatem regulacji ustawowej a nie w umowie³⁵.

Umowa dzierżawy obwodu łowieckiego ulega rozwiązaniu w przypadku wyłączenia obwodu łowieckiego z wydzierżawienia; rozwiązania koła łowieckiego oraz zgodnego oświadczenia stron o rozwiązaniu obwodu łowieckiego. Ustawa natomiast stanowi, że w sprawach w niej nieuregulowanych, mają zastosowanie przepisy kc dotyczące dzierżawy. Powstaje pytanie, dlaczego przy dzierżawie obwodów łowieckich nie stosuje się przepisów dotyczących dzierżawy zawartych w kc, które są dla dzierżawców korzystniejsze tylko ustanowiono odrębny i to bardzo karkołomny tryb postępowania w przepisach szczególnych? Przepisy te jak stanowi projekt ustawy także będą zmieniane. Wydaje się, że w pracach nad projektem nie było woli rozważenia zmian w wydzierżawianiu obwodów łowieckich a przyjęto rozwiązanie szczególne, które funkcjonuje wielu lat i nie rozważa się rozwiązań innych zawartych w kc, korzystniejszych dla dzierżawców.

Ośrodki hodowli zwierzyny mogą być prowadzone za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Polski Związek Łowiecki, oraz instytucje naukowo-dydaktyczne. Prawo do prowadzenia ośrodków hodowli zwierzyny jest niezbywalne. Decyzja, o wyłączeniu obwodu łowieckiego z wydzierżawienia z przeznaczeniem na

³⁵ Zob. P. Litwiniuk, R. Stec, *Redukcje i odłowy zwierzyny oraz odstrzały zastępcze dokonywane na podstawie art. 45 ust. 1–3 ustawy Prawo łowieckie*, w: M. Roliński, R. Stec, Ł. Ciołek, *Ochrona przyrody. Uwarunkowania prawne, organizacyjne i intelektualne wykorzystywania jej zasobów*, PWE, Warszawa 2015, s. 81 i n.

OHZ, jest wydawana na pisemny wniosek podmiotu zamierzającego prowadzić ośrodek hodowli zwierzyny, który zawiera: nazwę, siedzibę i adres wnioskodawcy; imię, nazwisko i podpis osoby uprawnionej do reprezentacji wnioskodawcy; podstawę prawną funkcjonowania albo akt kreujący wnioskodawcę; wskazanie celu prowadzenia OHZ, który ma być realizowany w ośrodku hodowli zwierzyny oraz okres, na jaki obwód łowiecki ma być przekazany w zarząd. Do wniosku zatem dołącza się: program działania na okres wskazany we wniosku dla danego obwodu łowieckiego, zawierający numer obwodu łowieckiego, jego powierzchnię wyrażoną w hektarach, w tym powierzchnię gruntów leśnych, oraz nazwę województwa, opis obwodu łowieckiego z uwzględnieniem warunków przyrodniczo-łowieckich, listę gatunków zwierząt łownych występujących na terenie obwodu łowieckiego, opis sposobu realizacji celu wskazanego we wniosku; opinię organu sprawującego nadzór nad wnioskodawcą, w zakresie zdolności wnioskodawcy do realizacji celu wskazanego we wniosku; opinii nie załącza się w przypadku, gdy wniosek jest składany przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe albo Polski Związek Łowiecki. Do tego postępowania stosuje się przepisy kpa.

Przepisy te wymagają doprecyzowania bowiem są niejasne. Do wniosku załącza się dodatkowo sprawozdanie z realizacji celów prowadzenia ośrodka wskazanych we wniosku. Minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego, może uchylić decyzję o wyłączeniu, jeżeli w odniesieniu do zarządcy obwodu łowieckiego zachodzi odpowiednio ustawowa przesłanka, wymieniona w art. 29a ust. 2a pkt 1 lub 2, a więc nie wykonania przez ostatnie trzy lata planu pozyskania zwierzyna na poziomie 80% lub opóźnienia w zapłacie czynszu dzierżawnego trwającego dłużej niż miesiąc mimo wezwania do zapłaty. Opinią Polskiego Związku Łowieckiego nie zasięga się, jeżeli zarządcą obwodu łowieckiego jest Polski Związek Łowiecki. To wyłączenie w przedmiocie zasięgania opinii powinno również dotyczyć PGL LP, a zatem PZŁ jako podmiot prywatny nie powinien opiniować obwodów łowieckich przekazywanych w zarząd Lasom Państwowym. Ten przepis wymaga doprecyzowania bowiem jest niejasny i wprowadza dominację PZŁ, co jest nieuzasadnione. Wyłączenie obwodów łowieckich z wydzierżawienia i przekazywanie ich w zarząd podmiotom wymienionym w prawie łowieckim poddane jest rygorom prawa administracyjnego materialnego i procesowego. Należałoby wskazać w ustawie, że do tych spraw stosuje się przepisy kpa.

Obwody łowieckie wydzierżawia się na czas nie krótszy niż 10 lat. Wydzierżawiający może wypowiedzieć umowę dzierżawy bez zachowania terminów wypowiedzenia: po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego albo na wniosek Polskiego Związku Łowieckiego – w przypadku nieusprawiedliwionego niezrealizowania przez dzierżawcę obwodu łowieckiego rocznego planu łowieckiego na poziomie co najmniej 80% określonej w tym planie minimalnej liczby zwierzyny grubej do pozyskania, w każdym z trzech następujących po

sobie łowieckich latach gospodarczych; opóźnienia w zapłacie przez dzierżawcę obwodu łowieckiego czynszu dzierżawnego trwającego dłużej niż 1 miesiąc, pod warunkiem uprzedniego wezwania dzierżawcy obwodu łowieckiego do uiszczenia należnej kwoty w terminie nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania oraz na wniosek Polskiego Związku Łowieckiego – w przypadku negatywnej oceny prowadzenia gospodarki łowieckiej przez dzierżawcę obwodu łowieckiego, wynikającej z postępowania kontrolnego przeprowadzonego przez Polski Związek Łowiecki na podstawie przepisów statutu związku. PZŁ wykonuje wolą ustawodawcy zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, zatem kontrolowanie kół łowieckich winno odbywać się na podstawie przepisów ustawy Prawo łowieckie, rozporządzeń wykonawczych i dopiero przepisów statutu związku w sprawach wewnątrzorganizacyjnych. Projektowany przepis stanowiący, iż PZŁ kontroluje koła na podstawie statutu i wyniki tej kontroli mają stanowić m.in. podstawę do wnioskowania o rozwiązanie obwodu łowieckiego. W taki sposób zredagowane przepisy wprowadzać mogą wątpliwości interpretacyjne, a sytuacja taka może prowadzić do nadużyć w stosowaniu prawa.

W przypadku nieusprawiedliwionego niezrealizowania rocznego planu łowieckiego w zakresie pozyskania łośi, jeleni, danieli lub saren (art. 30 ust.1 p.pr. łow.), dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich są obowiązani do udziału w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną, natomiast zgodnie z art. 30 ust.2 projektu, kwotę należną z tytułu udziału w tych kosztach, dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich uiszczają łącznie z zapłatą – odpowiednio – czynszu dzierżawnego albo ekwiwalentu. Kwota ta przekazywana jest przez wydzierżawiającego w całości właściwemu nadleśnictwu. Nadleśnictwo jest obowiązane rozliczyć ten udział między siebie i właścicieli lasów niebędących własnością Skarbu Państwa, pozostających w obszarze nadleśnictwa, proporcjonalnie do poniesionych przez nich kosztów ochrony lasu przed zwierzyną. Czynsz dzierżawny ustala wydzierżawiający, a ekwiwalent, ustala starosta. Czynsz dzierżawny oraz ekwiwalent, ustala się w zależności od kategorii obwodu łowieckiego, mnożąc ilość hektarów powierzchni obwodu łowieckiego po uwzględnieniu wyłączeń, wymienionych w art. 26 p.pr. łow, oraz wyłączeń wynikających z uwzględnienia uwag do projektu uchwały, przez średnią cenę skupu żyta będącą podstawą do obliczenia podatku rolnego, ustaloną w uchwale rady gminy, a w przypadku jej braku – w komunikacie prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie średniej ceny, ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” i stosując wskaźnik przeliczeniowy, który nie może być wyższy niż 0,10 q żyta za 1 hektar. Sprawy rozliczeń czynszu dzierżawnego wydzierżawiających mają następować między gminami i nadleśnictwami. Kwestie te normowane są w obowiązującym stanie prawnym. Podobnie przepis art. 31 ust. 1 projektu ustawy stanowi, iż wydzierżawiający jest obowiązany rozliczyć otrzymany czynsz dzierżawny między nadleśnictwami i gminami. Nadleśnictwu przypada czynsz odpowiadający powierzchni gruntów leśnych będących wła-

nością Skarbu Państwa, a gminom – odpowiadający pozostałej powierzchni obwodu łowieckiego. Kwotę należną z tytułu dzierżawy gruntów jako obwody łowieckie, gmina przeznaczna na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 i 1890), a więc np. ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, działalności w zakresie komunikacji, ochrony zdrowia, lokalnego transportu zbiorowego, pomocy społecznej, wspierania rodziny, ośrodków społecznych i zakładów opiekuńczych, wspierania pieczy zastępczej gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; edukacji publicznej; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016, poz. 395.) oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. W projekcie dodano przepisy dotyczące sposobu wykorzystania tych środków na potrzeby zbiorowe wspólnoty gminnej. Za obwody łowieckie wyłączone z wydzierżawiania zarządcy tych obwodów uiszczają ekwiwalent właściwemu staroście, który należność również rozlicza między gminami i nadleśnictwami³⁶. Wydatkowanie tych środków ma następować w taki sam sposób na zaspokojenie zbiorowych potrzeb gminy.

Przeznaczenie środków z tytułu dzierżawy gruntów na obwody łowieckie należnych gminie i ich wydatkowanie na zadania własne gminy zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym wydaje się być pomysłem narzucającym rolnikom rozwiązania prawne określające jak wydawać własne pieniądze. Jest to

³⁶ Zob. W. Radecki, *Prawo Łowieckie...*, s. 176.

niefortunne rozwiązanie wskazane przez projektodawcę w okresie narastania konfliktów na linii rolnicy i myśliwi. Wydaje się zasadne stwierdzenie, aby minister właściwy do spraw środowiska rozważył zmianę tych przepisów i pozwolił rolnikom i posiadaczom gruntów rolnych wydzierżawianych na potrzeby łowiectwa, w decydowaniu o wydatkowaniu ich środków np. przez zebrania wiejskie. Chodzi o stworzenie takich regulacji prawnych, aby dawały podstawę do rozwiązywania problemów konfliktogennych.

Zakończenie

Przedmiotowy projekt ustawy, jeśli wejdzie w życie, rozszerzy i to w sposób bardzo istotny zakres uprawnień organów samorządu terytorialnego głównie samorządu województwa w zakresie łowiectwa, które są zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Zatem istotne są wnioski *de lege ferenda* dla ustawodawcy, aby rozważył w przedmiotowym projekcie ustawy doprecyzowanie przepisów o finansowaniu ze środków budżetu państwa zadań wykonywanych przez samorząd województwa z zakresu administracji rządowej w sprawach podziału terenu województwa na obwody łowieckie i procesu uzgadniania oraz opiniowania projektów uchwał o tym podziale. Ponadto ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie przepisów, które będą uprawniały właścicieli nieruchomości rolnych do bezpośredniego decydowania o przeznaczeniu i wykorzystaniu środków finansowych otrzymanych z tytułu dzierżawy obwodów łowieckich np. przez zebrania wiejskie. W projekcie ustawy w rozdziale 5 pt. obwody łowieckie, wprowadzono rozwiązania prawne zawierające gwarancje dla właścicieli nieruchomości rolnych w przedmiocie wypowiedzenia się co do włączenia ich nieruchomości w skład obwodów łowieckich, ich wydzierżawiania albo przekazywania w zarząd oraz włączenia ich gruntów z obwodów łowieckich za pośrednictwem sądów powszechnych. Są to rozwiązania prawne, które po wejściu w życie, nie dają podstaw do naruszeń istoty własności i konsumują sugestie TK zawarte w przywoływanym wyroku, jednak mimo wszystko jest to połowiczne rozwiązanie, zaś ustawodawca powinien pójść jeszcze dalej i wprowadzić do prawa łowieckiego przepisy zezwalające właścicielom nieruchomości rolnych na zrzeszanie się w spółki uprawnione do wydzierżawiania swoich nieruchomości na wspólne obwody łowieckie i czerpanie z tego tytułu przez te spółki pożytków. Takie regulacje obowiązują w Europie. Nie są też obce prawu polskiemu, bowiem zawarte były w rozporządzeniu z 1927 roku o prawie łowieckim, które obowiązywało do 1 września 1939 roku.

Literatura

- Bojanowski E., Żukowski K. (red.) *Leksykon prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Czechowski P. (red.), *Prawo Rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Góral J., Hauser R., Trzeciński J., *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.) *System Prawa Administracyjnego* tom 6, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Lang J., *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, ActaUWr, „Przełęcz Prawa i Administracji” 1997, nr 2018.
- Projekt ustawy z dnia 3 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy Prawo łowieckie, legislacja.rel.gov.pl/projekt/122286050 [dostęp: 2.08.2016].
- Radecki W., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Difin, Warszawa 2014.
- Rakoczy B., Stec R., Woźniak A., *Prawo łowieckie, Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Roliński M., Stec R., Ciołek Ł. (red.), *Ochrona przyrody. Uwarunkowania prawne, organizacyjne i intelektualne wykorzystywania jej zasobów*, PWE, Warszawa 2015.
- Stec R., *Organizacje ekologiczne w Polsce a gospodarka łowiecka*, PUG 4/2016.
- Stec R., *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Wyrok TK o sygn. P 13/2013 z 10 lipca 2014 roku (Dz.U. z 2014, poz. 951).

Streszczenie

Opracowanie pt. „Sytuacja prawna właścicieli i posiadaczy nieruchomości rolnych a zasady tworzenia obwodów łowieckich w świetle projektowanych zmian prawa łowieckiego” zawiera analizę prawną projektowanych zmian przepisów dotyczących tworzenia obwodów łowieckich, podziału obszaru województwa na obwody łowieckie, konsultacji społecznych przed tymi podziałami, wyłączeń nieruchomości rolnych z wydzierżawienia na potrzeby gospodarki łowieckiej oraz roli prawa łowieckiego w rozwiązywaniu tych problemów.

Słowa kluczowe:

projekt zmiany ustawy prawo łowieckie, obwody łowieckie, nieruchomości rolne

The legal situation of the owners and holders of the agricultural property and the rules for creating hunting districts in the light of the proposed amendments to the hunting law

Summary

The article titled “The legal situation of owners and holders of agricultural property and the rules for creating hunting districts in the light of the proposed amendments to the hunting law” contains a legal analysis of the proposed amendments to the provisions concerning the creation of hunting districts, the division of the voivodeship area into hunting districts, public consultation before these divisions, the exclusions of agricultural real estate leasing for the needs of the hunting management and the role of the hunting law in resolving these problems.

Keywords:

the draft of the amendment to the Hunting Law Act, hunting districts, agricultural lands

Dr Adam Niewiadomski

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Kwestia prośrodowiskowa w prawie rolnym – między prawem a ekonomią

We współczesnym prawie rolnym można zaobserwować kilka podstawowych zagadnień, które w istotny sposób wyznaczają kierunki rozwoju nie tylko prawa rolnego, ale także rolnictwa. Od 2013 roku – czyli od reformy Wspólnej Polityki Rolnej – za jedną z takich kwestii można uznać zwiększenie roli ochrony środowiska naturalnego w procesie produkcji rolnej¹. Należy zwrócić szczególną uwagę, że regulacje europejskie warunkują przyznanie pomocy dla rolników od spełnienia odpowiednich wymogów prośrodowiskowych. W ten sposób wymogi te stają się nie tylko ważną kwestią prawną, ale także ekonomiczną, poprzez oddziaływanie na poziom dochodów rolniczych². Regulacje związane z ochroną środowiska naturalnego stają się podstawą dla rolników gospodarujących w państwach Unii Europejskiej do ubiegania się o pomoc finansową ze Wspólnej Polityki Rolnej.

Uwarunkowania środowiskowe zwiększają swój zasięg także w zakresie wzrostu znaczenia prowadzenia rolnictwa ekologicznego i wprowadzania do obrotu produktów ekologicznych³. Zagadnienia te przykładają się także na sprawy ekonomiczne, związane z zwiększonymi kosztami wytworzenia takich produktów, a co za tym idzie, wyższymi cenami dystrybucji i sprzedaży. Nie należy także zapominać o podwyższonej jakości tych produktów i ich zakładanego pozytywnego wpływu na zdrowie konsumentów. Te wszystkie czynniki wpływają na sposób

¹ Badania zostały sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych w ramach finansowania stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora na podstawie decyzji numer DEC-2012/04/S/HSS/00338. A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 97-100; B. Jankowski, *Oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na ochronę środowiska*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X, s. 515–525.

² A. Niewiadomska, A. Niewiadomski, *Structural Funds of Polish Agriculture*, [w:] „World Academy of Science, Engineering and Technology” 2012, nr 71, s. 1804–1810.

³ B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X; S. Prutis, *Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2013, t. XI, s. 39–59.

formułowania regulacji prawnych i zamierzone efekty ekonomiczne. Poniesienie odpowiednich kosztów związanych z dostosowaniem swojego gospodarstwa do produkcji ekologicznej ma być rekompensowane nie tylko poprzez system odpowiedniego wsparcia finansowego, ale także poprzez odpowiednie ceny na te produkty, a przez to odpowiedni dochód rolnika. Pociąga to za sobą dalsze kwestie związane z promocją produktów ekologicznych, odpowiednim oznaczeniem, systemem certyfikacji jakości czy zmian w nawykach żywieniowych konsumentów.

Ochrona środowiska naturalnego jest podstawowym wymogiem prowadzenia produkcji rolnej określonej w regulacjach europejskich i krajowych. Ujęta jest w ramy prawne, które budzą uzasadnione obawy rolników co do ekonomicznych skutków ich zastosowania. Mówiąc wprost, rolnicy boją się, że stosując wymogi związane z ochroną bioróżnorodności stracą część lub całość swoich dochodów z prowadzenia dotychczasowej działalności rolniczej. Trzeba zwrócić uwagę, że w krajach, gdzie rolnictwo w dużym stopniu nadal prowadzone jest metodą tradycyjną, może okazać się to w niektórych przypadkach trudnym wyzwaniem. Wybór między dotychczasowym sposobem prowadzenia działalności rolniczej z wiedzą o osiągniętych dochodach a niepewną przyszłością po spełnieniu wymogów środowiskowych może okazać się istotnym zagrożeniem dla spełnienia wymogów stawianych w regulacjach europejskich. Już na tym etapie trzeba podkreślić, że, poza analizą prawną, potrzebne jest przedsięwzięcie odpowiednich procesów informacyjnych dla rolników. Konieczne jest rzetelne zobrazowanie celów przyjętych regulacji, korzyści, ale też zagrożeń dla rolników, płynących z przyjętych rozwiązań.

W poniższych rozważaniach poruszone zostaną kwestie wpływu regulacji próśrodkowych w prawie rolnym na sytuację prawną i ekonomiczną producentów rolnych. Ochrona środowiska naturalnego staje się centralną kwestią warunkującą funkcjonowanie rolników, którzy chcą korzystać z pomocy finansowej pochodzącej ze środków europejskich. Dokonany wybór ma tylko zobrazować wybrane problemy i pozwolić dokonać oceny obecnych regulacji. Wskazane zostaną również coraz ściślejsze związki między prawem a ekonomią, w szczególności z uwzględnieniem tego, jak ekonomia determinuje poszczególne rozwiązania legislacyjne. Metoda porównawcza oraz ekonomicznej analizy prawa⁴

⁴ J. Beldowski, K. Metelska-Szaniawska, *Ekonomiczna analiza prawa (Law and Economics). Wprowadzenie*, [w:] R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2009, s. XIX–XXIV; U. Mattei *Comparative Law and Economics*, Michigan 1998; R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2009; G. Calabresi, *Some Thoughts on the Risk Distribution and the Law of Torts*, „Yale Law Journal” 1961, nr 70; W. Kasper, M. E. Streit, *Institutional economics: social order and public policy* Cheltenham, Northampton 1998; M. Tunick, *Efficiency, Practices and the Moral Point of View: Limits of Economic Interpretations of Law*, [w:] M. D. White (red.), *Theoretical Foundations of Law and Economics*, Cambridge 2009; J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007; R. Stroiński, *Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa (Law and Economics)*, [w:] red. M. Bednarski, J. Wilkin, *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Warszawa 2008, s. 484–485; E. Ożga, *The Great Dictionary of Law and Economics. English-Polish*, Warszawa 2006.

pozwalają wykazać ściśle związki między istniejącymi rozwiązaniami prawnymi a czynnikami ekonomicznymi.

Znaczenie wymogów prośrodowiskowych podkreśla się także w Komunikacie Komisji Europejskiej Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu⁵. Jako jeden z priorytetów wskazano rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywnej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej. Oznacza to, że zrównoważony rozwój ma polegać na równoczesnym zwiększaniu poziomu ochrony środowiska naturalnego i poziomu konkurencyjności całej gospodarki, a co za tym idzie, także rolnictwa. W tym kontekście ustanowiono projekt przewodni „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” – projekt na rzecz uniezależnienia wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów, przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, większego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, modernizacji transportu i propagowania efektywności energetycznej. Założenia te powinny korespondować z poszczególnymi działaniami podejmowanymi w sektorze rolnym, tym bardziej że są przywoływane w omawianych poniżej regulacjach europejskich jako jedna z podstaw do ustanowienia odpowiednich wymogów dla rolników.

Regulacją, która budzi obecnie najwięcej emocji, są wymogi stawiane w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku, ustanawiającym przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającym Rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009⁶ oraz Ustawa z dnia 5 lutego 2015 roku o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁷. Zgodnie z motywem 37 tego rozporządzenia, „jednym z celów nowej WPR jest poprawa wyników w zakresie oddziaływania na środowisko poprzez obowiązkowy element «zazielnienia» zawarty w płatnościach bezpośrednich, który będzie wspierał w całej Unii praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. W tym celu państwa członkowskie powinny przeznaczyć część pułapów krajowych dla płatności bezpośrednich, aby przyznawać, oprócz płatności podstawowej, płatność roczną, która może uwzględniać wewnętrzne ujednoczenie w danym państwie członkowskim lub regionie, z tytułu obowiązkowych praktyk rolniczych zgodnych z celami polityki dotyczącej zarówno klimatu, jak i środowiska. Praktyki te powinny polegać na prostych, ogólnych, pozaumownych i corocznych działaniach,

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. UE L z 20.12.2013, nr 347, s. 608 z późn. zm.) – dalej przywoływane jako Rozporządzenie 1307/2013.

⁷ Ustawa z dnia 5 lutego 2015 roku o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. poz. 1551, z późn. zm.).

które wykraczają poza zasadę wzajemnej zgodności i są związane z rolnictwem, takich jak dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych, w tym tradycyjnych sadów, na których drzewa owocowe o niewielkim zagęszczeniu porastają powierzchnię użytku zielonego, oraz ustanowieniu obszarów proekologicznych. W celu lepszego osiągnięcia celów «zazielenienia» oraz aby umożliwić jego skuteczną administrację i kontrolę, praktyki takie powinny mieć zastosowanie na całym kwalifikującym się obszarze gospodarstwa rolnego”.

Wprowadzając politykę zazieleniania, w tym utworzenia obszarów proekologicznych⁸, ustawodawca nakazuje rolnikom chcącym pobierać płatności bezpośrednie wprowadzenie nie tylko odpowiednich praktyk korzystnych dla środowiska naturalnego, ale przede wszystkim przeznaczenie pewnego arealu dotychczas uprawianej ziemi na obszary proekologiczne. Oprócz spełnienia zasad wzajemnej zgodności⁹, trzeba będzie uwzględnić w biznesplanach rolniczych nowe wymogi prawne. W motywie 39 Rozporządzenia 1307/2013 wyraźnie wskazano, że „niespełnienie obowiązków wynikających z elementu «zazielenienia» powinno podlegać karom na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1306/2013”. Oznacza, to że nie istnieje dziś system płatności bezpośrednich bez spełnienia wymogów polityki zazieleniania.

Takie rozwiązanie rodzi dość dużo konfliktów prawnych na styku ochrony praw właściciela¹⁰ i ingerencji ustawodawcy w proces prowadzenia działalności

⁸ W motywie 44 w Rozporządzeniu 1307/2013 podkreślono, że: „Należy ustanowić obszary proekologiczne, aby w szczególności ochronić i zwiększyć różnorodność biologiczną w gospodarstwach. Obszary proekologiczne powinny zatem składać się z obszarów bezpośrednio wpływających na różnorodność biologiczną, takich jak grunty ugorowane, elementy krajobrazu, tarasy, strefy buforowe, obszary zalesione i obszary rolno-leśne, lub pośrednio wpływających na różnorodność biologiczną poprzez zmniejszone wykorzystanie środków w gospodarstwie, takich jak obszary objęte międzyplonami i zimową pokrywą zieloną. Obowiązki określone w odniesieniu do obszaru proekologicznego należy stosować w taki sposób, aby uniknąć nakładania nieproporcjonalnych obciążeń na mniejsze gospodarstwa w porównaniu ze zwiększoną korzyścią dla środowiska. Należy przewidzieć wyjątki dla gospodarstw, które już spełniają cele obszarów proekologicznych z uwagi na fakt, że ich znacząca część stanowią użytki zielone lub grunty ugorowane. Należy również przewidzieć wyjątki, w państwach członkowskich z przewagą lasów, dla rolników, którzy prowadzą działalność rolniczą na obszarach o ograniczeniach naturalnych w niektórych obszarach z przewagą lasów, w przypadku gdy występuje znaczące ryzyko porzucenia gruntów rolnych. Ponadto należy wprowadzić przepis umożliwiający państwu członkowskiemu i rolnikom realizację tego obowiązku na poziomie regionalnym lub zbiorowym, aby uzyskać przyległe obszary proekologiczne, które są korzystniejsze dla środowiska. Dla uproszczenia państwa członkowskie powinny mieć możliwość standaryzacji pomiaru obszarów proekologicznych”.

⁹ A. Hawrylewicz-Luka, *Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego*, [w:] M. Górski, J. Buczińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011, s. 130–155; A. Germano, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1; T. Kurowska, *Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV; B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublińskie” 2010, nr 13.

¹⁰ F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1939, nr 1–2; M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna*

rolniczej¹¹. Powstaje pytanie, czy ustawodawca może ingerować w sposób wykonywania prawa własności nieruchomości rolnej poprzez nakazanie odpowiedniego sposobu jej zagospodarowania w zamian za określoną możliwość ubiegania się o pomoc finansową. Brak dostosowania rolnictwa do wymogów ochrony środowiska nie tylko pociągnie za sobą degradację tego pierwszego, ale pozbawi rolników możliwości korzystania z podstawowego instrumentu wsparcia produkcji rolniczej, jakim są dopłaty bezpośrednie¹². Rolnik stojąc przed wyborem: pewny, aczkolwiek zmniejszony o dopłaty, dochód czy też wprowadzenie praktyk korzystnych dla klimatu i bliżej nieokreślony dochód może wybrać rozwiązanie zaprezentowane w pierwszej części poprzedniego zdania. W tym zakresie rachunek ekonomiczny przeważa nad rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi ochrony środowiska. Cele określone w Rozporządzeniu 1307/2013 w odniesieniu do ochrony środowiska naturalnego mogą zostać niespełnione z uwagi na niekorzystny rachunek ekonomiczny dla potencjalnego beneficjenta pomocy.

Za dużym prawdopodobieństwem przywołanej powyżej odpowiedzi może przemawiać dość nieatrakcyjny system zachęt w zamian za wprowadzenie praktyk prośrodowiskowych¹³. Obecnie płatność za zazielenienie wynosi 304,31 zł/ha¹⁴. Kwota ta może okazać się zbyt mała, aby zrekompensować rolnikom poniesione nakłady na dostosowanie swojego rolnictwa do nowych warunków gospodarowania. Powstaje też pytanie, czy ta polityka, i skutki finansowe dla rolników z niej płynące, ma być tylko czasowym wymogiem w obecnej perspektywie finansowej, czy też utrzyma się w dłuższym czasie. Obecne regulacje i ulegająca ciągłym zmianom Wspólna Polityka Rolna, a co za tym idzie, krajowy system prawny, czyni z rolnika przedmiot dokonywanych eksperymentów prawno-ekonomicznych¹⁵. Dotychczas system finansowy taki stan rzeczy rekompensował rolnikom – beneficjentom¹⁶ poprzez odpowiedni poziom finansowania. Powstaje pytanie, czy obecne regulacje w wystarczający sposób zabezpieczą interesy eko-

w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.; E. Ura, K. Heliniak, *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001.

¹¹ W. Radecki, *Ograniczenie własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 29 i n.

¹² A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996; tenże, *Wspólna polityka rolna*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, t. II, Warszawa 2003, s. 337–360.

¹³ J. Stoksik, *Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X, s. 424–442; W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „*Więś i Rolnictwo*” 2011, nr 4.

¹⁴ <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Platnosci-bezposrednie/Archiwum/Platnosci-bezposrednie-w-2015-r/Wysokosc-platnosci-bezposrednich-stosowanych-w-2015-r>.

¹⁵ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII, s. 30–45.

¹⁶ E. Kremer, *Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. 7, s. 142–162.

nomiczne rolników i pozwolą im na prowadzenie swojej działalności? Na dokładne zestawienia liczbowe z zakresu wykorzystania tej pomocy trzeba będzie jeszcze poczekać, ale już dziś można stwierdzić, na podstawie postaw i opinii niektórych rolników, że zainteresowanie systemem płatności bezpośrednich raczej zmaleje. Przyczyną takiego stanu rzeczy będą wymogi związane z ochroną środowiska.

Na tym tle wyłania się problem, dlaczego ustawodawca europejski, stawiając rolnikom dość duże nowe wymagania, nie zapewnił odpowiedniego poziomu zachęt finansowych dla rolników. Obecny stan prawny raczej grozi pogłębianiem się rozprzestrzeniania intensywnego rolnictwa, które w znacznej mierze nastawione jest na ilość produkcji, a nie jej ekologizację¹⁷. Czy jeden hektar zachowanej bioróżnorodności jest wart tylko ponad 70 euro? Ten problem między restrykcyjnym prawem a dość niewielkimi zachętami finansowymi dla rolników będzie zmuszał ich do powolnego przyzwyczajania się do funkcjonowania na rynku bez odpowiedniej pomocy finansowej. Tylko czy taki był zamiar ustawodawcy?

De lege ferenda należałoby zwiększyć poziom udzielanej płatności za zazielenianie dla rolników, którzy dostosowują swoje rolnictwa¹⁸. W pewnym stopniu w Polsce tylko rolnicy gospodarujący na obszarach Natura 2000¹⁹ będą mogli korzystać z tej pomocy, niewiele zmieniając w dotychczasowym sposobie prowadzenia swojej działalności, gdyż w Rozporządzeniu 1307/2013 uznano, że ich obszary już są proekologiczne²⁰. Wskazano na ten element także w motywie 37 Rozporządzenia 1307/2013 „obowiązkowy charakter tych praktyk powinien dotyczyć również rolników, których gospodarstwa rolne są w całości lub czę-

¹⁷ B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów Wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 251–264.

¹⁸ A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, [w:] P. Liwtiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 141–151; M. A. Król, A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*, [w:] M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015, s. 240–255.

¹⁹ A. Niewiadomski, *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 293–304; A. Kaźmierska-Patryczna, *Istota prawna obszarów Natura 2000 – uwagi ogólne*, [w:] A. Kaźmierska-Patryczna, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 39–40; A. Bołtromiuk, *Natura 2000 – The Opportunities and Dilemas of the Rural Development within European Ecological Network*, „Problems of Sustainable Development” 2012, t. 7, nr 1; Z. Bukowski, *Obszary chronione, w tym obszary Natura 2000*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3; E. K. Czech, M. Marcinkiewicz, *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000*, [w:] A. Kaźmierska-Patryczna, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin–Łódź – Poznań 2013, s. 495–503; A. Niewiadomski, *Ausgewählte rechtliche Probleme in der Funktionsweise des Europäischen Ökologischen Netzes Natura 2000*, „Studia Iuridica” 2014, t. 59, s. 231–246.

²⁰ M. Niedziółka, A. Piasek, *Ekonomiczne konsekwencje programu Natura 2000*, [w:] J. Bucńska, M. Niedziółka, R. Stec (red.), *Zadania organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie ochrony przyrody, gospodarki leśnej, łowieckiej oraz ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 89 i n.

ściowo położone na obszarach sieci «Natura 2000» objętych dyrektywą Rady 92/43/EWG oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE, lub na obszarach objętych dyrektywą 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady 16, o ile takie praktyki są zgodne z celami tych dyrektyw”.

Podobnie ma się sprawa z rolnikami gospodarującymi na innych terenach cennych przyrodniczo²¹. Utrzymanie obecnych wymogów prośrodowiskowych bez zwiększenia poziomu finansowania dla rolników, którzy te wymogi spełnią, będzie stanowiło istotną przyczynę niewykorzystania przez rolników środków europejskich. To z kolei może wpłynąć na sytuację ekonomiczną całej gospodarki poprzez zmniejszenie poziomu konkurencyjności rolnictwa²².

Dalsze relacje między prawem a ekonomią w prawie rolnym zauważane są w analizę dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich²³ i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020²⁴ określone także w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005²⁵. Przewidziane tam działania pomocowe stawiają jako jeden z podstawowych wymogów spełnianie warunków określonych dla zasad wzajemnie zgodności. Pozwala to już na wstępnym etapie wykluczyć z grona potencjalnych beneficjentów rolników, którzy nie chcą przestrzegać podstawowych wymogów dotyczących ochrony przyrody. Już w 5 motywie przywołanego wyżej rozporządzenia wskazano, że „priorytety unijne w zakresie rozwoju obszarów wiejskich powinny być realizowane w ramach zrównoważonego rozwoju i wspierania przez Unię celu polegającego na ochronie i poprawie środowiska,

²¹ M. A. Król, *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, [w:] M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012, s. 47–66.

²² A. Z. Nowak, A. Niewiadomska, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X, s. 307–325; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X, s. 326–334; B. Wieliczko, *Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X, s. 443–457;

²³ T. Kurowska, *Założenia konstrukcyjne umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII; idem, *Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. IV; D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X; S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII.

²⁴ A. Niewiadomski, P. Wojciechowski, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011; E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X.

²⁵ Dz.U. UE L z 2013 r., nr 347, poz. 487 z późn. zm.

określonego w art. 11 TFUE, z uwzględnieniem zasady «zanieczyszczający płaci». Państwa członkowskie powinny dostarczać informacji o wspieraniu celu dotyczącego zmiany klimatu zgodnie z ambitnym założeniem przeznaczenia na ten cel przynajmniej 20% unijnego budżetu, przy zastosowaniu metodologii przyjętej przez Komisję²⁶. Bez zachowania zasad ochrony środowiska rozwój obszarów wiejskich w rozumieniu tych regulacji wydaje się niemożliwy. Tym bardziej że w motywie 22 podkreślono, że „Państwa członkowskie powinny utrzymać poziom wysiłków podjętych w okresie programowania 2007–2013 i powinny być zobowiązane do wydawania co najmniej 30% całkowitego wkładu EFRROW na każdy program rozwoju obszarów wiejskich dotyczący kwestii związanych z łagodzeniem zmiany klimatu i przystosowaniem się do niej, a także kwestiami środowiskowymi. Takie wydatki powinny być dokonywane poprzez płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne i płatności na rzecz rolnictwa ekologicznego oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, poprzez płatności dla leśnictwa, płatności dla obszarów Natura 2000 oraz wsparcie inwestycji na rzecz środowiska i klimatu”. Oznacza, to że na kwestie prośrodowiskowe w każdym PROW w Unii Europejskiej należy przeznaczyć co najmniej $\frac{1}{3}$ każdego budżetu. Taki poziom finansowania wyraźnie uprzywilejowuje rolników chcących spełnić powyższe wymogi.

W dalszych działaniach określone są poszczególne instrumenty pomocowe w ramach płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych. Ich wszechstronna analiza pozwala dostrzec zwiększenie nakładów finansowych oraz wymagań prawnych w zakresie działań mających na celu poprawę środowiska naturalnego. Temu służą chociażby takie działania, jak: działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne²⁶, rolnictwo ekologiczne²⁷, płatność do obszarów z ograniczeniami

²⁶ Zgodnie z motywem 22 Rozporządzenia 1305/2013 „Płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne powinny nadal odgrywać znaczącą rolę we wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz w zaspokajaniu wzrastającego wśród społeczeństwa popytu na usługi w zakresie środowiska. Powinny one dodatkowo zachęcać rolników i innych zarządców gruntów do służenia całemu społeczeństwu poprzez wprowadzanie lub dalsze stosowanie praktyk rolnych przyczyniających się do łagodzenia zmiany klimatu i do przystosowania się do niej, zgodnych z ochroną i poprawą stanu środowiska, krajobrazu i jego właściwości, zasobów naturalnych oraz gleby i różnorodności genetycznej. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na zachowanie zasobów genetycznych w rolnictwie oraz na dodatkowe potrzeby systemów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej. Płatności powinny przyczyniać się do pokrycia dodatkowych kosztów i utraconych dochodów wynikających z podjętych zobowiązań i powinny obejmować jedynie zobowiązania wykraczające poza odpowiednie obowiązkowe normy i wymogi, zgodne z zasadą «zanieczyszczający płaci». Państwa członkowskie powinny również zapewnić, aby płatności dla rolników nie prowadziły do podwójnego finansowania na mocy niniejszego rozporządzenia oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013. W wielu sytuacjach synergie wynikające z zobowiązań podjętych wspólnie przez grupę rolników zwielokrotniają korzyści dla środowiska i klimatu. Wspólne działania wiążą się jednak z dodatkowymi kosztami transakcyjnymi, które należy odpowiednio zrekompensować. Ponadto, w celu zapewnienia, aby rolnicy i inni zarządcy gruntów byli w stanie prawidłowo zrealizować podjęte zobowiązania, państwa członkowskie powinny dążyć do wyposażenia ich w niezbędną wiedzę i umiejętności”.

²⁷ W motywie 23 Rozporządzenia 1305/2013 wskazano, że: „Płatności dla rolników z tytułu konwersji na rolnictwo ekologiczne lub utrzymania rolnictwa ekologicznego powinny zachęcać

naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami. Działania te dzielą się na mniejsze poddziałania. Zgodnie z PROW „istotą działania jest promowanie praktyk przyczyniających się do zrównoważonego gospodarowania gruntami (w celu ochrony gleb, wód, klimatu), ochrony cennych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków ptaków, różnorodności krajobrazu oraz ochrony zagrożonych zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich, a także ochrony różnorodności krajobrazu”²⁸. Podobnie jak w całej legislacji europejskiej dotyczącej rolnictwa po 2013 roku główny nacisk położono na ochronę środowiska naturalnego.

Jednym z filarów rozwoju obszarów wiejskich staje się obecnie ochrona przyrody i środowiska naturalnego. Na działania rolno-środowiskowo-klimatyczne obecnie przeznaczono na lata 2014–2020 w całej Unii Europejskiej ponad 753 mld euro²⁹. Dodając do tego wydatki ponoszone na rolnictwo ekologiczne oraz płatności do obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, czyni to z rozwiązań próśrodowiskowych najbardziej dofinansowany element polityki rozwoju obszarów wiejskich. Obecnie priorytetem jest zwiększenie poziomu ochrony nie tylko poprzez wprowadzanie powyżej wspomnianych praktyk korzystnych dla klimatu, ale także zmianę kierunku rozwoju obszarów wiejskich. W tym zakresie nowego znaczenia nabiera również koncepcja zrównoważonego rozwoju³⁰, gdzie postęp technologiczny idzie w parze z ochroną środowiska naturalnego.

Rolnicy chcący wprowadzać działania określone w PROW dotyczące ochrony środowiska naturalnego, czy rolnictwa ekologicznego, w obecnym okresie programowania mogą uwzględnić odpowiedni poziom dofinansowania pochodzący ze środków europejskich. Brakuje, niestety, jasnego określenia, co będą

ich do udziału w takich systemach, tym samym odpowiadając na rosnące zapotrzebowanie społeczeństwa na stosowanie praktyk rolniczych przyjaznych dla środowiska i na wysokie standardy dotyczące dobrostanu zwierząt. W celu zwiększenia synergii w zakresie różnorodności biologicznej, korzyści płynących z działań w dziedzinie rolnictwa ekologicznego, należy zachęcać do tego, aby zawieranie umów zbiorowych lub współpraca między rolnikami, obejmowały większe, przyległe obszary. W celu uniknięcia masowego powrotu rolników do rolnictwa konwencjonalnego należy udzielać wsparcia zarówno dla działań związanych z konwersją na rolnictwo ekologiczne, jak i z utrzymaniem takiego rolnictwa. Płatności powinny przyczyniać się do pokrycia dodatkowych poniesionych kosztów i utraconych dochodów wynikających z podjętego zobowiązania i powinny obejmować jedynie zobowiązania wykraczające poza odpowiednie obowiązkowe normy i wymogi. Państwa członkowskie powinny również zapewniać, aby płatności dla rolników nie prowadziły do podwójnego finansowania na mocy niniejszego rozporządzenia oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013”.

²⁸ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, s. 283.

²⁹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, s. 638.

³⁰ S. Kozłowski, *Kształtowanie polskiej koncepcji zrównoważonego rozwoju w latach 1989–2004*, [w:] B. Poskrobko, S. Kozłowski (red.), *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, Białystok – Warszawa 2005, s. 291 i n.; Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009; D. De Knecht, *Zrównoważony rozwój*, „Innowacje” 2005, nr 25; A. Niewiadomski, *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI.

mieli zrobić i czy będą mogli liczyć na pomoc po roku 2020. Zmieniając sposób prowadzenia swojej działalności rolniczej, powinni to czynić w dłuższej niż 5-letniej perspektywie. Tylko długoterminowa zmiana sposobu prowadzenia działalności rolniczej może przynieść oczekiwane rezultaty w odniesieniu do celów ochrony środowiska naturalnego.

Przedstawione powyżej zagadnienia relacji prawa rolnego związanego z ochroną środowiska wykazują wyraźną koegzystencję rozwiązań prawnych i ich przyczyn oraz efektów ekonomicznych. To wielkość udzielanej pomocy finansowej w dużym stopniu rozstrzyga dziś o skuteczności prawa, o jego stosowaniu przez potencjalnych beneficjentów. Tam, gdzie odpowiednie rozwiązania okazują się zbyt trudne do zrealizowania i są związane z nikłą korzyścią finansową, rolnik nie znajduje podstaw do ich wykonywania. Należy dziś wyraźnie podkreślić, że – poza przekazywaną pomocą ekonomiczną dla rolnictwa – trzeba dokonać oceny prawnej, czy rozwiązania legislacyjne, które zostały przyjęte w tym obszarze, są z korzyścią dla rolnika i gospodarki.

Obecne rozwiązania prośrodowiskowe w prawie rolnym wydają się balansować między prawem a ekonomią, szukając w tej drugiej usprawiedliwienia dla przyjmowanych regulacji. Rolnicy muszą dziś realizować dość rygorystyczne środowiskowe wymogi kosztem dotychczas prowadzonej produkcji, nie mogą oszacować nawet w najbliższym dziesięcioleciu, jaki będzie efekt ekonomiczny tak zmienionej działalności rolniczej. Nie sposób sporządzić rzeczowy biznesplan w dłuższej perspektywie wiedząc, iż w każdym okresie budżetowym Wspólnoty zmieniają się zasady dostępu do pomocy. Nowe wyzwania, jakie stają przed rolnikami w zakresie ochrony środowiska, w założeniach mają sprzyjać całości społeczeństwa i przyszłym pokoleniom. Nie można jednakże zapominać, że częścią tego społeczeństwa są rolnicy. Nie mogą sprostać wymogom, nie mając przez to dostępu do środków pomocowych, zostaną zdani na własną kreatywność i przedsiębiorczość. Tym sposobem żaden z celów WPR nie zostanie osiągnięty: nie będzie wzrostu konkurencyjności rolnictwa ani zwiększenia ochrony środowiska naturalnego.

De lege ferenda należy się zastanowić nad przyjęciem mniej rygorystycznych wymogów dostępowych do przyznawanej pomocy. Przez co zmniejszy się co prawda jakościowy poziom ochrony przyrody, ale może zwiększyć się ilość obszarów objętych ochroną. Można również rozważyć zwiększenie poziomu wsparcia finansowego dla rolników, którzy wprowadzają rozwiązania związane z szeroko pojętą ekologizacją rolnictwa. Kwestia prośrodowiskowa³¹ jest dziś jednym z ważniejszych zagadnień prawa rolnego, która wymaga rzetelnej analizy legislacyjnej i ekonomicznej. Zmiana przyjętych założeń musi być poprzedzona wieloaspektową oceną ewentualnych skutków zmienionych regulacji. Nadmierny rygoryzm legislacyjny i zbyt wysokie kryteria dostępu do pomocy

³¹ R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 13 i n.

mogą sprawić, że rolnicy nie będą z niej korzystali, bo po prostu nie będzie to dla nich opłacalne. W tak określonych relacjach ekonomia wygra z regulacjami prawnymi.

Literatura:

- Beldowski J., Metelska-Szaniawska K., *Ekonomiczna analiza prawa (Law and Economics). Wprowadzenie* [w:] R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2009.
- Bołtromiuk A., *Natura 2000 – The Opportunities and Dilemmas of the Rural Development within European Ecological Network*, „Problems of Sustainable Development” 2012, t. 7, nr 1.
- Budzinowski R., *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- Bukowski Z., *Obszary chronione, w tym obszary Natura 2000*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Calabresi G., *Some Thoughts on the Risk Distribution and the Law of Torts*, „Yale Law Journal” 1961, nr 70.
- Cooter R., Ulen T., *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2009.
- Czech E.K., Marcinkiewicz M., *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin – Łódź – Poznań 2013.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Czubak W., Poczta W., Sadowski A., *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „Wież i Rolnictwo” 2011, nr 4.
- Germano A., *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- Hawrylewicz-Łuka A., *Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego*, [w:] M. Górski, J. Buczińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011.
- Jankowski B., *Oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na ochronę środowiska*, „Studia Iuridica Agraria” 2012 t. X.
- Jeżyńska B., *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Jeżyńska B., *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2010, nr 13.
- Jurciewicz A., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:], P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011.

- Kasper W., Streit M. E., *Institutional economics: social order and public policy*, Northampton 1998.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Istota prawna obszarów Natura 2000 – uwagi ogólne*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin – Łódź – Poznań 2013.
- Knecht D. De, *Zrównoważony rozwój*, „Innowacje” 2005, nr 25.
- Kozłowski S., *Kształtowanie polskiej koncepcji zrównoważonego rozwoju w latach 1989-2004*, [w:] B. Poskrobko, S. Kozłowski (red.), *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, Białystok – Warszawa 2005.
- Kremer E., *Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7.
- Król M. A., Niewiadomski A., *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*, [w:] Marian Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015.
- Król M. A., *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, [w:], M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012.
- Kurowska T., *Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV.
- Kurowska T., *Założenia konstrukcyjne umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII.
- Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.
- Lichorowicz A., *Wspólna polityka rolna*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, t. II, Warszawa 2003.
- Longchamps F., *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1939, nr 1-2.
- Łobos-Kotowska D., *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Mattei U., *Comparative Law and Economics*, Michigan 1998.
- Niedziółka M., Piasek A., *Ekonomiczne konsekwencje programu Natura 2000*, [w:] J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec (red.), *Zadania organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie ochrony przyrody, gospodarki leśnej, łowieckiej oraz ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Niewiadomska A., Niewiadomski A., *Structural Funds of Polish Agriculture*, „World Academy of Science, Engineering and Technology” 2012, nr 71.
- Niewiadomski A., *Ausgewählte rechtliche Probleme in der Funktionsweise des Europäischen Ökologischen Netzes Natura 2000*, „Studia Iuridica” 2014, t. 59.
- Niewiadomski A., *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI.

- Niewiadomski A., *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, [w:] P. Liwtiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Niewiadomski A., Wojciechowski P., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011.
- Nowak A. Z., Niewiadomska A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Ozga E., *The Great Dictionary of Law and Economics. English-Polish*, Warszawa 2006.
- Prutis S., *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII.
- Prutis S., *Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI.
- Radecki W., *Ograniczenie własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000.
- Stelmach J., Brożek B., Załuski W., *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007.
- Stoksik J., *Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Stroiński R., *Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa (Law and Economics)*, [w:] M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Warszawa 2008, s. 484-485.
- Szewczyk M., *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Tomkiewicz E., Bocheński M., *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 2012 t. X.
- Tunick M., *Efficiency, Practices and the Moral Point of View: Limits of Economic Interpretations of Law*, [w:] M. D. White (red.), *Theoretical Foundations of Law and Economics*, Cambridge 2009.
- Ura E., Heliniak K., *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001.
- Wieliczko B., *Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.

Streszczenie:

W artykule poruszane są aktualne zagadnienia regulacji ochrony środowiska naturalnego w prawie rolnym i ich implikacji dla problemów ekonomicznych rolników. Wskazano podstawowe problemy prawne dotyczące nowej „zielonej” polityki rolnej, w tym systemu płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich. Podkreślono istotne związki pomiędzy poszczególnymi regulacjami, a ich ekonomicznymi przyczynami i efektami w postaci wpływu na dochody rolników.

Słowa kluczowe:

środowisko naturalne, prawo rolne, „zazielenianie”

The issue of pro-environment in agricultural law - between law and economics

Abstract:

The article focuses on issues such as the regulation of environmental protection in agricultural law and their implications for the economic problems of farmers. It identified the basic problems concerning the new „green” agricultural policy, including the system of direct payments and rural development. It highlights the important relationships between regulations and their economic causes and effects as an impact on farmers’ income.

Key words:

environmental, agricultural law, greening

Prof. dr hab. Andrzej Czyżewski

Wydział Ekonomii

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Kwestia agrarna we współczesnej ekonomii – problemy i wyzwania

Osobliwość rolnictwa wynika z jego nierozzerwalnych związków z ziemią. Uwzględnienie w rachunku ekonomicznym, poza dwoma tradycyjnie rozpatrywanymi czynnikami produkcji – pracą i kapitałem, również czynnika ziemi diametralnie zmienia optykę badań sektora rolnego. Czynnik ten jest bowiem niemobilny, bryłowy i silnie powiązany z ekologiczną i społeczną sferą gospodarowania. Specyfika produkcji rolniczej najsilniej objawia się natomiast występowaniem tzw. kwestii agrarnej. W jej obrębie umiejscowić można zagadnienia takie jak: uzależnienie od warunków agroprzyrodniczych mimo dokonującego się postępu technicznego, dominację tradycyjnych produktów w ofercie i silne przyzwyczajenie klientów do tych produktów, wydłużony cykl produkcyjny w rolnictwie wpływający na ograniczenie elastyczności strony podażowej, niekompletność rynków powodującą niewłaściwą alokację zasobów ze względu na brak uwzględnienia opłat za dobra publiczne oraz efekty zewnętrzne, wysokie ryzyko i niepewność wpływające na ograniczenie zdolności do optymalizacji procesów inwestycyjnych i konsumpcyjnych, niską elastyczność metod i struktur wytwórczych w rolnictwie, niemobilność czynnika ziemi i ograniczoną mobilność pozostałych czynników produkcji ze względu na specyfikę produkcji rolnej (bariery wyjścia) i dominację gospodarstw rodzinnych w strukturze podmiotowej, w końcu barierę edukacyjną czy demograficzną (starzenie się rolników i ograniczenie populacji na obszarach wiejskich zainteresowanych pracą w rolnictwie)¹. Szeroki zakres przedmiotowy kwestii agrarnej uzasadnia uznanie jej za koncept o dużej objętości znaczeniowej. Podobnie jak przymus konsumpcji żywności i permanentny dysparytet dochodowy osób gospodarujących ziemią dla zaspokojenia potrzeb żywnościowych innych, pozwalają uznać kwestę

¹ A. Czyżewski, P. Kułyk, *Kwestia rolna w teorii wyboru publicznego*, „Roczniki Naukowe Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”. Ser. G T. 100 (2013), z. 3, s. 9–10.

agrarną za uniwersalną i ponadczasową². Oznacza to, że występuje ona również współcześnie i choć wydawać by się mogło, że wraz ze spadkiem znaczenia rolnictwa w budowaniu dobrobytu ekonomicznego państw rozwiniętych problem ten traci na znaczeniu, w rzeczywistości w sytuacji rozszerzenia definicji dobrobytu o kwestie dobrostanu środowiska znaczenie rolnictwa wzrasta. Jednocześnie kwestia agrarna wymaga reinterpretacji i konkretyzacji w warunkach obowiązywania nowego paradygmatu rozwoju trwale równoważonego. Niniejszy artykuł wychodzi naprzeciw tym potrzebom. Współczesna kwestia agrarna zostanie rozpatrzona na trzech płaszczyznach – przyczyn jej występowania, objawów oraz metod niwelowania. W pierwszej części dokonana zostaje synteza dotychczasowych poglądów na istotę kwestii agrarnej w kontekście globalnych uwarunkowań produkcji rolnej. Część druga przedstawia, na gruncie ekonomii instytucjonalnej, rolę serwomechanizmu adaptacyjnego rolnictwa w kształtowaniu polityki rolnej. W części trzeciej przybliżona zostaje teoria rent ekonomicznych w rolnictwie z uwzględnieniem jej nowoczesnej interpretacji. Część czwarta opisuje najdotkliwszą konsekwencję występowania kwestii agrarnej, czyli utrzymujący się dysparytet dochodowy rolników. W końcu część piąta prezentuje koncepcję rozwoju trwale równoważonego jako pożądaną metodę niwelowania ekonomicznych, społecznych i środowiskowych efektów występowania kwestii agrarnej.

Istota kwestii agrarnej i jej pragmatyzm

Kwestia agrarna w swej istocie wynika z nierozzerwalnego związku sektora rolnego z niemobilnym czynnikiem ziemi. Jest on w warunkach przymusu konsumpcji niekonkurencyjny wobec dwóch pozostałych czynników produkcji – pracy i kapitału. Na skutek tego osoby gospodarujące ziemią, dla zaspokojenia potrzeby żywnościowych innych, są „skazane na permanentny dysparytet dochodów, wynikający przede wszystkim z braku mobilności owego czynnika”³. W podobnym duchu wypowiada się Wilkin⁴, wskazując na niedostosowanie rolnictwa do konkurencyjnej gospodarki rynkowej i związane z tym problemy niższej wydajności produkcji rolnej oraz niższego poziomu dochodów rolniczych. Różne płaszczyzny rozpatrywania kwestii agrarnej wskazuje Zegar⁵. W sferze ekonomicznej dotyczy ona zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, w sferze społecznej deprivacji i odstawania chłopów od pozostałych grup społecznych, w sferze zaś politycznej zanikania chłopów jako osobnej warstwy

² A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Dylematy kwestii agrarnej w panoramie dziejów*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” Nr 90 (2011).

³ Ibidem, s. 5.

⁴ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wies i Rolnictwo” 2009, nr 4, s. 11.

⁵ J.S. Zegar, *Ekonomia wobec kwestii agrarnej*, „Ekonomista” 2010, nr 6, s. 780.

społecznej. Stiglitz⁶ kwestię agrarną wiąże z tradycyjnie pojmowanymi zawodnościami rynku. Dostrzega on przede wszystkim problemy: 1) niekompletności rynku w przypadku ubezpieczeń rolniczych, 2) występowania w rolnictwie dóbr publicznych (choć ogranicza on swoją koncepcję jedynie do systemu irygacyjnego), 3) niedoskonałości informacji, którą dysponują producenci rolni, 4) występowania efektów zewnętrznych (lecz ogranicza je do pozytywnego zjawiska dyfuzji technologii). Ponadto autor ten zalicza do zawodności rynków występowanie dysparytetu dochodowego. Podobną koncepcję prezentuje Thurow⁷, uznaje on jednak względne wyrównanie dochodów za specyficzny rodzaj dobra publicznego. Najistotniejszym wyznacznikiem kwestii agrarnej jest jednak fakt jej deterministycznego charakteru względem wagi rolnictwa w gospodarce oraz dylematów w nim występujących⁸. Prawdziwym fenomenem kwestii agrarnej jest jednak jej pragmatyzm, objawiający się ciągłością występowania tego zjawiska na przestrzeni dziejów, przy stałości jego przyczyn i zmienności symptomów, w zależności od zewnętrznych oraz wewnętrznych uwarunkowań rozwoju rolnictwa. Problem ten rozwija artykuł Andrzeja Czyżewskiego i Anny Matuszczak⁹.

Współcześnie doszukać możemy się rozlicznych symptomów występowania kwestii agrarnej, jednakże najlepiej mechanizm jej oddziaływania obrazuje problem asymetrii koncentracji¹⁰. Koncentracja, specjalizacja oraz adekwatny do warunków przyrodniczych postęp techniczny stanowi źródło konkurencyjności rolnictwa¹¹. Koncentracja zasobów zachodzi w sytuacji ich akumulacji w najsilniejszych gospodarstwach, które są w stanie, dzięki wysokiej efektywności, generować nadwyżkę ekonomiczną, niezbędną do przejęcia zasobów słabszych jednostek. Jednakże w wielu krajach proces ten natrafia na barierę strukturalną w postaci rozdrobnienia gospodarstw, które obniża produktywność pracy i ziemi¹² oraz możliwości akumulacji¹³. Ponadto, produkcja rolnicza uzależniona

⁶ J.E. Stiglitz, *Some theoretical aspects of agricultural policies*, „The World Bank Research Observer” Vol. 2 (1987), No. 1.

⁷ L.C. Thurow, *The income distribution as a pure public good*, „The Quarterly Journal of Economics” Vol. 85 (1971), No. 2.

⁸ J. Wilkin, *Współczesna kwestia agrarna*, Warszawa 1986.

⁹ A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Dylematy kwestii agrarnej...*, op. cit.

¹⁰ A. Czyżewski, *Teoriopoznawcze przesłanki rozwoju rolnictwa rodzinnego*, [w:] A. Chlebicka (red.), *Ekonomiczne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

¹¹ W. Michna [et al.], *Zróżnicowanie funkcji gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym*, Warszawa 2005, s. 7.

¹² M. Kołodziejczak, *Efektywność wykorzystania zasobów pracy i ziemi w rolnictwie Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” T. 10 (2008), z. 1.

¹³ Odnosząc się do danych dla Państw UE-28, zauważyć można znaczne zróżnicowanie w koncentracji użytków rolnych. Oszacowany współczynnik GINI dla ich rozkładu w 2013 r. przyjmuje wartości od 0,42 dla Malty do 0,93 dla Bułgarii, przy współczynniku zmienności na poziomie 20%. Warto jednak zwrócić uwagę także na udział w zagospodarowaniu użytków rolnych gospodarstw najmniejszych (poniżej 10 ha), który wynosi w Słowenii 46%, w Czechach zaś 1,23%,

jest w dużej mierze od procesów biologicznych i przyrodniczo-klimatycznych, których przebieg pozostaje poza kontrolą producenta rolnego¹⁴. Najważniejszą determinantą obniżonych możliwości „akumulacyjnych rolnictwa jest jednak uzależnienie od czynnika ziemi, który w przeciwieństwie do kapitału, cechuje się bardzo ograniczoną mobilnością. Tymczasem, w otoczeniu rolnictwa, gdzie zasoby kapitału stanowią główną determinantę siły ekonomicznej, procesy koncentracji z roku na rok przybierają na sile, pogarszając pozycję rynkową rolników¹⁵. Współcześnie, w dobie globalizacji, procesy te przeniosły się na poziom ponadnarodowy, w zasadzie niedostępny dla rolnictwa, co pogłębia jeszcze opisaną powyżej asymetrię. Warto tu przytoczyć za Żmiją¹⁶ opinię Galbraitha, który uznaje procesy koncentracji w sytuacji wzrostu gospodarczego za zjawisko naturalne, podkreślając jednocześnie, że dla zachowania możliwości dalszego rozwoju niezbędne jest powstanie „przeciwwag” dla tworzących się monopolii. O ile na szczeblu krajowym funkcje równoważące pełnić mogą jeszcze odpowiednio silne zrzeszenia producentów rolnych, o tyle na poziomie ponadnarodowym wyraźnie brak takich instytucji. Powoduje to, że w postępującym procesie liberalizacji i globalizacji handlu artykułami rolno-żywnościowymi występują wyraźnie wygrani i przegrani. Interesujące jest, że choć teoretycznie na procesie tym bardziej powinny korzystać kraje słabo rozwinięte (o taniej sile roboczej, korzystnych warunkach naturalnych i przewagach komparatywnych w produkcji żywności) to jednak kraje uprzemysłowione nie mogą sobie pozwolić na porzucenie produkcji rolniczej ze względu na jej strategiczny charakter oraz funkcje publiczne i środowiskowe, które spełnia¹⁷, przez co przewagi te nie są wykorzystywane. Problem ten jeszcze silniej akcentuje Stiglitz¹⁸, twierdząc że małe gospodarstwa z ubogich krajów wręcz tracą na globalizacji na rzecz wysokotowarowych i wyspecjalizowanych gospodarstw, silnie powiązanych z przemysłem przetwórczym.

Omawianych powyżej problemów asymetrii koncentracji nie sposób nie odnieść do idei Piketty’ego¹⁹, który zauważa, że w sytuacji, gdy „wskaźnik rentowności kapitału przewyższa w sposób trwały stopę wzrostu produkcji i dochodu (...), kapitalizm automatycznie tworzy arbitralne nierówności”. Oznacza to, że kiedy posiadacze kapitału są w stanie osiągać z tego tytułu wyższe stopy zwrotu niż pracownicy i właściciele ziemi, wówczas system kapitalistyczny deprecjo-

przy współczynniku zmienności wynoszącym 105%. Oszacowano na podstawie danych Eurostatu [dostęp: 11.07.2016].

¹⁴ W. Rembisz, A. Sielska, A. Bezat, *Popytowo uwarunkowany model wzrostu produkcji rolno-żywnościowej*, Warszawa 2011, s. 9.

¹⁵ A. Czyżewski, *O nowy paradygmat rozwoju rolnictwa*, „*Ekonomista*” 2013, nr 6, s. 833.

¹⁶ D. Żmija, *Dylematy dotyczące aktywnej roli państwa w obszarze rolnictwa*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*” Nr 863 (2011).

¹⁷ M. Adamowicz, *Teoretyczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa z uwzględnieniem procesów globalizacji i międzynarodowej integracji*, „*Roczniki Nauk Rolniczych*”. Ser. G T. 94 (2008), z. 2.

¹⁸ J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2006.

¹⁹ T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*. Warszawa 2015, s. 11.

nuje tych drugich. Ich możliwości akumulacji są niższe i posiadane przez nich zasoby tracą na znaczeniu na rzecz kapitału. W kontekście rolnictwa problem ten badają Bazyli Czyżewski i Jakub Staniszewski²⁰. Dowodzą oni regresu renty gruntowej w sytuacji dobrej koniunktury gospodarczej i relatywnej poprawy dochodów posiadaczy ziemi, w warunkach pogorszenia ogólnej sytuacji ekonomicznej. Jednocześnie, wraz z pogarszaniem się parytetu renty gruntowej do płac i odsetek kapitałowych, rośnie presja na poprawę sytuacji ekonomicznej rolników poprzez zwiększanie areалу lub intensyfikację upraw. Pierwsze z działań, jak już wcześniej zasygnalizowano, jest utrudnione przez wzgląd na ograniczoność tego zasobu i jego niemobilność. Drugie z nich napotyka naturalną barierę produktywności ziemi, która objawia się rosnącą wraz ze skalą intensyfikacji produkcji rolnej degradacją środowiska – pogorszeniem jakości gleb, powietrza i wody, zmianami klimatycznymi oraz degradacją różnorodności flory, fauny i krajobrazu²¹. Nieregulowane mechanizmy rynkowe w warunkach występowania kwestii agrarnej prowadzą zatem jedynie do pogłębiania się nierównowagi ekonomicznej, społecznej i środowiskowej. Dla odwrócenia tych trendów niezbędne jest oddziaływanie państwa, prowadzone w formie polityki rolnej adekwatnej do instytucjonalnych uwarunkowań danego kraju.

Problem serwomechanizmu adaptacyjnego rolnictwa do polityki rolnej

Za punkt wyjścia rozważań na temat oddziaływania polityki rolnej na rolnictwo przyjęte zostaje zjawisko serwomechanizmu adaptacyjnego. Jego występowanie objawia się podejmowaniem przez rolników działań eliminujących bądź kompensujących niekorzystne zmiany w zewnętrznych warunkach funkcjonowania ich gospodarstw²². Mechanizm ten stanowi immanentną cechę rolnictwa w sytuacji powiązania gospodarstwa rolnego z gospodarstwem domowym, który to model dominuje w rolnictwie w Polsce i w Unii Europejskiej²³. W gospodarstwach tego typu, w związku z możliwością przepływu strumieni pracy i kapitału pomiędzy zastosowaniem rolniczym i nierolniczym oraz możliwością samozaopatrzenia, rozdzielenie funkcji gospodarstwa domowego od

²⁰ B. Czyżewski, J. Staniszewski, *Spadek znaczenia renty gruntowej w długim okresie i jego konsekwencje*, „Wieś i Rolnictwo” 2015, nr 4.

²¹ A. Buckwell [et al.], *Sustainable Intensification of European Agriculture*, Brussels 2014.

²² A. Czyżewski, *Dochody rolnicze a procesy reprodukcji w gospodarce chłopskiej w okresie Polski Ludowej*, „Ekonomista” 1986, nr 4/5, s. 834.

²³ Zgodnie z danymi Eurostatu [dostęp: 18.07.2016] w 2013 r. indywidualne gospodarstwa rolne stanowiły w UE 97% gospodarstw, użytkujących 67% UR, angażując 86% zasobów pracy i generując 69% wartości standardowej produkcji. W Polsce gospodarstwa indywidualne stanowiły 99,75% gospodarstw rolnych użytkujących 91% UR, angażując 98% zasobów pracy i generując 91% wartości standardowej produkcji. Najmniej ta forma organizacji upowszechniona jest we Francji, gdzie udział gospodarstw indywidualnych w ogóle wynosi 67% i zarządzają one jedynie 38% UR, 42% zasobów pracy i wytwarzają jedynie 32% wartości produkcji.

przedsiębiorstwa rolnego jest utrudnione. W związku z tą specyfiką nietypowa jest również reakcja gospodarstw rolnych na impulsy pochodzące z rynku. W sytuacji pogorszenia koniunktury²⁴ w rolnictwie, negatywne tego efekty mogą być na poziomie gospodarstwa rolnego niwelowane poprzez: 1) substytucję kapitałochłonnych czynników produkcji nakładami pracy własnej oraz samo zaopatrzeniem, 2) wsparcie dochodów uzyskiwanych ze źródeł rolniczych dochodami pozarolniczymi oraz 3) ograniczenie konsumpcji w gospodarstwie domowym na rzecz utrzymania nakładów na funkcjonowanie gospodarstwa rolnego. Jednocześnie w przypadku poprawy koniunktury i wyższych dochodów uzyskiwanych z działalności rolniczej możliwe jest częściowe ich wydatkowanie na cele konsumpcyjne gospodarstwa domowego. Rozważenie sposobów adaptacji indywidualnych gospodarstw rolnych do zmian koniunktury w rolnictwie uznać trzeba za ważny problem naukowy, poruszany w wielu opracowaniach²⁵.

Zasygnalizowane tu problemy nabierają szczególnego znaczenia w kontekście badań nad skutecznością i efektywnością polityki rolnej, dokonywanych w nurcie ekonomii instytucjonalnej. Polityka rolna jest domeną działalności państwa. Budowanie jego ekonomicznej teorii jest zaś szczególnie utrudnione. Ekonomia jako nauka dąży do maksymalnego uogólnienia i uniwersalizmu, tymczasem państwo nie daje się zamknąć w tych uniwersalnych ramach, gdyż jego formy i struktura muszą być dostosowane do historycznie ukształtowanych warunków danego kraju. „Nie istnieje uniwersalny wzorzec państwa (czy władzy państwowej), który zrealizowany w różnych krajach dałby te same albo chociaż podobne rezultaty”²⁶. Mówiąc językiem ekonomii instytucjonalnej, można stwierdzić, że kraje różnią się pod względem niezbędnych do poniesienia przy realizacji zadań publicznych kosztów transakcyjnych, co powoduje potrzebę dostosowania formy funkcjonowania państwa i rzutuje na efektywność jego struktur. W kontekście rolnictwa różnice te ujawniać się mogą właśnie w sposobie funkcjonowania serwomechanizmu adaptacyjnego, który uznać można za swego rodzaju instytucję. To, jak gospodar-

²⁴ Koniunkturę w rolnictwie ocenia się najczęściej za pomocą syntetycznych wskaźników. W Polsce szacowane są one przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB oraz GUS. Metodą alternatywną jest test koniunktury opracowany przez Grzelaka. Porównania i oceny tych metod dokonują A. Grzelak, J. Seremak-Bulge, *Porównanie wybranych metod badania koniunktury w rolnictwie w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2014, nr 4.

²⁵ M.in. A. Grzelak, *Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w warunkach zmiany koniunktury gospodarczej (2007–2009)*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”. Ser. G T.100 (2013), z. 1; A. Czyżewski, A. Grzelak, *Rolnictwo w Polsce na tle sytuacji ogólnoeconomicznej kraju w okresie kryzysu 2007–2009*, „Roczniki Nauk Rolniczych”. Ser. G T. 98 (2011), z. 3; S. Stępień, *Związki wahań cyklicznych w rolnictwie z koniunkturą gospodarczą*, „Roczniki Nauk Rolniczych”. Seria G T. 98 (2011), z. 3; S. Urban, *Koniunktura w rolnictwie a zużycie środków do produkcji rolnej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” T. 14 (2012), z. 1; A. Czyżewski, J. Staniszewski, *Cenowe uwarunkowania zmian struktury czynników wytwórczych w rolnictwie polskim w latach 1999–2013*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”. Ser. G T. 102 (2015), z. 4.

²⁶ J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Warszawa 2016, s. 224.

stwa rolne zareagują na daną formę wsparcia, zależne jest od historycznej specyfiki rolnictwa w danym kraju czy nawet regionie. Rodzi to dodatkowe problemy w sytuacji kształtowania polityki rolnej na szczeblu ponadnarodowym, tak jak ma to miejsce w przypadku Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Instrumenty stosowane uniwersalnie mogą lokalnie przynosić bardzo zróżnicowane rezultaty. Przykładem niech będą płatności bezpośrednie realizowane w systemie na hektar, co prowadzi do kapitalizacji transferów w cenach gruntów rolnych²⁷. W państwach o większej koncentracji ziemi będą one o wiele efektywniejszym narzędziem stabilizacji dochodów niż w krajach o rozdrobnionej strukturze agrarnej, gdzie dodatkowo oddziałują one na wzrost cen ziemi, utrzymując niekorzystny jej rozkład pomiędzy gospodarstwami. Problemy sygnalizowane przez ekonomię instytucjonalną zdają się być dostrzegane przez praktyków, kształtujących WPR, która to w obecnej perspektywie 2014–2020 pozostawia państwom członkowskim duże pole wyboru nie tylko w zakresie stosowanych narzędzi, lecz także w obrębie wielkości przeznaczonych na nie środków finansowych²⁸.

Choć można mówić o uniwersalizmie występowania kwestii agrarnej, to symptomy tego zjawiska w poszczególnych państwach objawiają się na różny sposób, co tłumaczone jest zróżnicowaniem instytucjonalnym, którego elementem składowym jest działanie serwomechanizmu adaptacyjnego. W nurcie ekonomii instytucjonalnej niezwykle ważnym elementem ładu gospodarczego jest państwo, co w istotny sposób wyodrębnia ją od ekonomii neoklasycznej. Przeświadczenie to znajduje swe odbicie w przyjmowanych przez instytucjonalistów założeniach dotyczących gospodarki i państwa:

- gospodarki i gospodarowania nie sposób wyodrębnić z otoczenia społecznego i politycznego,
- rynki i państwo współegzystują z człowiekiem jako części zintegrowanego systemu instytucjonalnego,
- państwo występuje nie tylko w roli regulatora, lecz również w formie dostawcy dóbr zaspokajających potrzeby społeczne²⁹.

Państwo stanowi zatem element i istotny podmiot rynku. Stwierdzenie to daje uzasadnienie dla działań państwa w kwestii niwelowania negatywnych efektów występowania kwestii agrarnej. Działanie to winno jednak uwzględniać instytucjonalną specyfikę. Opis, pomiar i ocenę siły oddziaływania tejże specyfiki na efektywność polityki rolnej uznać można za jedno z największych wyzwań stojących przed ekonomią agrarną.

²⁷J. Góral, J. Kulawik, *Problem kapitalizacji subsydiów w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2015, nr 1.

²⁸Zgodnie z założeniami reformy państwa członkowskie mogą przenosić część przyznanych im środków pomiędzy I i II filarem oraz stosować w ramach I filaru płatność redystrybucyjną, płatność dla najmniejszych gospodarstw oraz wsparcie powiązane z produkcją [European Commission 2013].

²⁹J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe...*, op. cit., s. 225.

Współczesna interpretacja rent ekonomicznych w rolnictwie

Naczelnym problemem związanym z występowaniem kwestii agrarnej jest deprecjonowanie sektora rolnego przez mechanizm rynkowy. Analiza przepływu rent ekonomicznych stanowi cenne narzędzie, pozwalające na ilościowy pomiar skali tego zjawiska. Klasycznie za renty uznaje się nadwyżkowy dochód ponad ten, który w danych warunkach rynkowych skłania czynniki produkcji do świadczenia usług³⁰. Wyróżnić można dwa główne rodzaje rent przypisywanych czynnikowi ziemi³¹:

- renta różniczkowa – wnikająca z różnic:
 - I. w naturalnych właściwościach ziemi
 - II. w zastosowaniu nakładów kapitałowych
 - III. w lokalizacji
 - IV. w walorach środowiskowych (inaczej renta środowiskowa),
- renta absolutna – wynikająca z rzadkości bilansowej zasobów ziemi.

Czy jednak współcześnie powyższy katalog rent gruntowych jest wciąż aktualny? Istnieją poglądy zakładające, że w obliczu postępu technicznego i rosnącej produktywności kapitału możliwe jest całkowite zniwelowanie malejących, krańcowych przychodów z pracy w rolnictwie. W tej sytuacji rzadkość zasobów ziemi przestaje być z punktu widzenia analizy ekonomicznej istotna, gdyż wypłacany temu czynnikowi produkcji dochód sukcesywnie traci na znaczeniu na rzecz opłaty pracy i kapitału, by ostatecznie zaniknąć³². Mechanizm ten funkcjonować mógłby jednak jedynie w sytuacji stałej krańcowej produktywności pracy i kapitału na hektar. Jednakże w rzeczywistości produktywność ta maleje. Dalsza intensyfikacja produkcji napotyka bariery związane z degradacją środowiska naturalnego i ochroną ludzkiego zdrowia³³. W tej sytuacji przyczyny występowania renty absolutnej wiązać można z „nową rzadkością”. Nie jest to rzadkość bilansowa, opisywana jedynie przez ilość dostępnych pod uprawę hektarów, lecz raczej rzadkość dobrostanu środowiska naturalnego, wyznaczana przez stan gleby i zaawansowanie procesów intensyfikacji. Im bowiem większe są nakłady pracy i kapitału na hektar, tym bliżej znajdują się one nieprzekraczalnej granicy możliwej degradacji tego dobrostanu. Zatem im wyższa intensywność rolnictwa, tym większa jest rzadkość jakościowa ziemi i wyższa „nowa renta absolutna”. Wiążąc proces intensyfikacji rolnictwa z rozwojem gospodarczym, zauważyć

³⁰ B. Czyżewski, *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*, Warszawa 2013, s. 25.

³¹ Idem, *Kategoria renty gruntowej w ekonomii nurtu głównego i jej współczesne zastosowania*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2009, nr 1(11), s. 8.

³² M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 2000.

³³ B. Czyżewski, *Kategoria renty...*, op. cit.

można swoistą ewolucję renty absolutnej. Wraz ze wzrostem nakładów na hektar w istocie rzadkość bilansowa zanika, jednakże jest substytuowana rzadkością dobrostanu. Ta z kolei nie zaniknie dopóty, dopóki nie zostaną opracowane całkowicie neutralne względem środowiska naturalnego metody produkcji. Zakładając, że w najbliższej przyszłości człowiek nie będzie w stanie wpływać na pierwotną zdolności ekosystemów do absorpcji antropogenicznych „szoków”, związanych z intensyfikacją naturalnych procesów wzrostu, można przyjąć istnienie samoistnej użyteczności ziemi, która wymaga opłaty w formie renty absolutnej. Pojęcie to rozwijają Bazyli Czyżewski i Anna Matuszczak. Poprzez porównanie produktywności kapitału w rolnictwie i w jego otoczeniu dowodzą występowania samoistnej użyteczności ziemi oraz związku wyższej produktywności kapitału w rolnictwie z kształtowaniem wielkości renty gruntowej, zdyskontowanej w cenach ziemi³⁴.

Występowanie podobnych przewartościowań w kierunku uznania samoistnej wartości ziemi dostrzec można również w obrębie renty różniczkowej, a konkretnie wagi jej komponentów. O ile pierwotnie naczelną rolę miały renta różniczkowa pierwsza i druga związane z produkcyjnymi funkcjami rolnictwa, o tyle współcześnie zwiększyła się rola renty różniczkowej trzeciej i czwartej, szczególnie wysoko waloryzowanej w związku z pełnieniem przez rolnictwo funkcji pozaprodukcyjnych. Rozważania te warto odnieść do procesów zachodzących równoległe po stronie konsumentów. Większa wydajność produkcji rolnej pozwala zaspokoić potrzeby żywnościowe ludności, które zgodnie z teorią Masłowa zaliczyć można do potrzeb podstawowych³⁵. Wraz z ich zaspokojeniem ujawniają się potrzeby wyższego rzędu związane z dążeniem do zachowania dobrostanu środowiska i wyższą jakością produktów rolnych³⁶. Coraz większą wagę przywiązuje się do dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo oraz jego wielofunkcyjnego rozwoju. OECD wskazuje trzy główne role pełnione przez rolnictwo: wytwarzanie produktów żywnościowych oraz włókien, zachowanie wiejskiego środowiska oraz krajobrazu, a także przyczynianie się do żywotności obszarów wiejskich i ich zrównoważonego rozwoju³⁷. Uszczegółowiając tę listę, wskazać można za Adamowiczem następujący katalog funkcji rolnictwa, w znacznym stopniu powiązanych z czynnikiem ziemi:

- produkcyjne – wytwarzanie żywności i produktów nieżywnościowych;
- środowiskowo-przestrzenne – sposób wykorzystania środowiska, jakość krajobrazu, zapobieganie skażeniu przyrody, ochrona bioróżnorodności;

³⁴ B. Czyżewski, A. Matuszczak, *A new land rent theory for sustainable agriculture*, Land Use Policy 2016, <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.04.002> [dostęp: 05.08.2016].

³⁵ A.H. Maslow, *A theory of human motivation*, „Psychological Review” Vol. 50 (1943), No. 4.

³⁶ A. Czyżewski, P. Kułyk, *Dobra publiczne w koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa: ujęcie teoretyczne i praktyczne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie”. Problemy Rolnictwa Światowego Vol. 11(2011), z. 2, s. 18.

³⁷ L. Maier, M. Shobayashi, *Multifunctionality: towards an analytical framework*, Paris 2001, s. 13.

- usługowe – utrzymanie produktywności zasobów ziemi i bogactwa środowiska naturalnego i społecznego, zatrudnianie istniejących zasobów pracy, właściwe gospodarowanie odpadami, zrównoważenie rolnictwa³⁸.

Cechą wspólną większości z wymienionych funkcji jest dostarczanie dóbr, które charakteryzują się niekonkurencyjnością konsumpcji oraz niemożnością wykluczenia z niej. Przymioty te stanowią wyróżniki dóbr publicznych³⁹. Dobra te nie są wyceniane przez rynek, stąd ich dostarczanie nie jest również adekwatnie wynagradzane. W rolnictwie stanowi ono źródło renty, jednakże ta jest przechwytywana przez jego otoczenie, korzystające nieodpłatnie z dostarczanych dóbr. Stanowi to uzasadnienie dla interwencji państwowej w sektorze rolnym. Co ciekawe, interwencja ta silniejsza jest w państwach rozwiniętych, z kolei w państwach rozwijających się rolnictwo podlega silnemu opodatkowaniu, co w literaturze określane jest mianem paradoksu rozwojowego⁴⁰. Jednakże w kontekście rozważań dotyczących renty gruntowej zjawisko to jest prosto wytłumaczalne. W krajach rozwijających się dominującym źródłem opłaty czynnika ziemi jest renta absolutna, wynikająca z rzadkości bilansowej tego czynnika oraz renta różniczkowa pierwszego i drugiego typu. Słabo rozwinięte sektory środków produkcji i przetwórstwa żywności nie przechwytyują tych rent w takim stopniu, jak w państwach rozwiniętych, a brak zaspokojenia podstawowych potrzeb żywieniowych nie powoduje ujawnienia się potrzeb wyższego rzędu. Główną funkcją rolnictwa pozostaje produkcja żywności. W tej sytuacji w mniejszym stopniu ujawniają się zawodności rynku względem rolnictwa. W procesie rozwoju gospodarczego w coraz większym stopniu następuje natomiast konwersja zasobów ziemi w kierunku dostarczania dóbr publicznych, co powoduje potrzebę interwencji publicznej. Jednocześnie występowanie tej współzależności, na którą poprzez mechanizmy demokratyczne wyraża zgodę społeczeństwo, traktować można jako dowód występowania rent gruntowych i zawodności rynku w ich rozdziale⁴¹. Poprzez asymetrię koncentracji oraz publiczny charakter wielu dóbr dostarczanych przez rolnictwo neoklasyczny paradygmat wolnego rynku okazuje się w stosunku do produkcji rolnej zawodny. Ujawnia się potrzeba retransferu wytworzonej w rolnictwie nadwyżki za pośrednictwem instytucji politycznych. Badanie rachunku rent ekonomicznych, przeprowadzone na danych z modelu input-output dla Polski za lata 1995, 2000 i 2005, dostarcza empirycznych dowodów na nieefektywność mechanizmu alokacji rynkowej w obrębie przepływów między rolnictwem i resztą gospodarki. Badania wykazują, że w długim okresie następuje drenaż nadwyżki wypracowanej w sektorze rolnym poprzez

³⁸ M. Adamowicz, *Wielofunkcyjność rolnictwa jako podstawa przewartościowań w polityce rolnej*, „Wies i Rolnictwo” 2004, nr 4, s. 13.

³⁹ A.B. Atkinson, J.E. Stiglitz, *Lectures on public economics*, Princeton 1980.

⁴⁰ A. Poczta-Wajda, *Zjawisko paradoksu rozwojowego w polityce rolnej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” T. 11 (2009), z. 2, s. 200.

⁴¹ B. Czyżewski, *Kategoria renty...*, op. cit., s. 9.

mechanizm kształtowania się cen towarów sprzedawanych i nabywanych przez rolników (tzw. nożyce cenowe). W okresie dekonjunktury rolnictwo ponosi straty niewspółmiernie duże do realnych zmian swojej produktywności, w okresie zaś ożywienia gospodarczego uzyskiwane renty nie rekompensują w pełni wcześniej poniesionych strat. Szacuje się, że w efekcie tych zjawisk, w hipotetycznym cyklu koniunkturalnym trwającym 10 lat, średniorocznie 7–8% realnej produkcji globalnej rolnictwa w Polsce podlega drenażowi⁴². Działania podejmowane na rzecz retransferu tej nadwyżki są jednak podobnie jak mechanizm rynkowy obarczone pewnymi niedoskonałościami. Na problem ten zwracają uwagę Andrzej Czyżewski i Piotr Kułyk⁴³. Rozważając rodzaje rent w rolnictwie, warto odnotować występowanie również tzw. renty politycznej, definiowanej jako przepływ nadwyżki w wyniku oddziaływania instytucji państwowych. Podobnie jak w przypadku renty ekonomicznej podmioty gospodarcze dążą do jej przechwycenia i realizacji niewypracowanej przez siebie nadwyżki. Mieści się w tym zjawisko tzw. pogoni za rentą (ang. *rent seeking*). Renta polityczna z reguły przechwytywana jest przez określone grupy interesu za pośrednictwem lobbingu, polityki partyjnej, biurokracji i korupcji, przez co następuje trwała utrata dobrobytu społecznego. Jednakże w kontekście rolnictwa określenie całości kierowanego wsparcia mianem renty politycznej jest nieuzasadnione. Część transferów stanowi bowiem korektę zawodności rynku oraz opłatę za dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo. Co więcej, jak wskazują badania Bazylego Czyżewskiego, wielkość renty politycznej w sumie transferów jest malejącą funkcją wielkości gospodarstwa⁴⁴. Występowanie rent politycznych w rolnictwie rozpatrywać więc można jako swoisty „efekt uboczny” retransferu nadwyżki za pośrednictwem polityki rolnej, przyjmując „z dobrodziejstwem inwentarza” związaną z jej występowaniem utratę społecznego dobrobytu. Zatem w świetle rozważań zawartych w tej części opracowania zanegować należy neoklasyczne twierdzenie o adekwatności substytucji ziemi pracą i kapitałem i marginalizacji znaczenia renty gruntowej. Renta gruntowa nie zanika, lecz podobnie jak kwestia agrarna ulega przeobrażeniu, które wymaga redefinicji pojęcia renty ekonomicznej w rolnictwie.

Problem dysparytetu dochodów rolniczych

O ile problem występowania i drenażu rent ekonomicznych z rolnictwa stanowi niezwykle inspirujący temat od strony teoretycznej, w praktyce gospodarczej głównym symptomem występowania kwestii agrarnej jest dysparytet

⁴² Idem, A. Mrówczyńska-Kamińska, *Przepływy międzygałęziowe i podział rent w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce w latach 1995–2005*, „Ekonomista” 2011, nr 2.

⁴³ A. Czyżewski, P. Kułyk, *Kwestia rolna...*, op. cit.

⁴⁴ B. Czyżewski, *Renty polityczne w nowym paradygmacie rolnictwa – rozważania na przykładzie gospodarstwa reprezentatywnego FADN w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” T. 17 (2015), z. 6.

dochodów rolniczych. Dysparytet powstaje w sytuacji, gdy dochody gospodarstw domowych rolników są niższe niż dochody ogółu gospodarstw domowych. Sytuacja taka prowadzi do względnego ubożenia rolników, gdyż nawet kiedy dochody rolnicze wzrastają, to rosną wolniej niż dochody osób zatrudnionych poza rolnictwem. W tej sytuacji dochodzi do relatywnego spadku ich możliwości konsumpcyjnych i związanej z tym deprywacji. Mechanizm relatywnej deprywacji rolników przybliży Poczta-Wajda. Choć rolnicy w bogatych krajach znajdują się w dużo lepszej sytuacji dochodowej niż rolnicy w krajach rozwijających się, to porównują się nie z nimi, lecz z pozostałymi obywatelami kraju i na tym tle wypadają z reguły gorzej. Ponadto w bogatych krajach udział rolników w ogóle społeczeństwa jest niski, a większa część społeczeństwa znajduje się w lepszej sytuacji dochodowej, co zwiększa poczucie relatywnej deprywacji⁴⁵. Wśród państw UE skala występowania tego dysparytetu jest geograficznie zróżnicowana⁴⁶, choć przeciętnie dochody rolnicze niższe są od dochodów w gospodarce o 6,7%. Tak niski poziom dysparytetu w UE jest konsekwencją stosowania dochodowego wsparcia rolników w ramach WPR.

Rozważając kwestie dysparytetu dochodowego, warto zwrócić uwagę na jeszcze kilka interesujących zagadnień. Po pierwsze, pamiętać należy, że na sytuację dochodową rolników poza wsparciem instytucjonalnym i koniunkturą w rolnictwie wpływ ma również koniunktura ogólnogospodarcza oraz polityka makroekonomiczna. Kwestię tę podkreślają Andrzej Czyżewski i Piotr Kułyk. Badając związki między podstawowymi wielkościami makroekonomicznymi a rozmiarami dysparytetu dochodowego w rolnictwie, wskazują na zależność tej wielkości od wskaźnika bezrobocia, którego poprawa umożliwia przepływ czynnika pracy z rolnictwa do innych gałęzi gospodarki. W państwach wysoko rozwiniętych (USA, Japonia, UE-15) nie występowała również zależność między parytetem dochodów rolniczych a PKB, istniejąca w Polsce. Pokazuje to

⁴⁵ A. Poczta-Wajda, *Why „rich farmers” demand financial support?*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” T. 17 (2015), z. 4.

⁴⁶ Dochody w rolnictwie są trudno mierzalne ze względu na duże zaangażowanie pracy własnej rolnika i jego rodziny, opłacane razem z zaangażowanym kapitałem i ziemią z dochodów gospodarstwa. Bazując na podejściu Hilla [2015, s. 29–33], posiłkować można się wskaźnikiem rolniczego dochodu rodziny (ang. *Farm Family Income*, FFI), stanowiącego opłatę pracy własnej rodzinnej jednostki pracy (ang. *Family Working Unit*, FWU), publikowanymi w ramach FADN. Porównując wielkość wskaźnika FFI/FWU do przeciętnego wynagrodzenia netto w gospodarce (ang. *annual net earning*), określić można rozmiary dysparytetu dochodowego. Dla średniej wynagrodzeń z lat 2010–2012 wynosił on w skali UE-26 (bez Cypru i Chorwacji) 6,7%, przy czym cechował się dużą zmiennością, o czym świadczy odchylenie standardowe na poziomie 51%. Co ciekawe, wyższy był on w krajach UE-15 i wynosił 10%, wobec 2,2% w krajach UE-11. Najgorzej na tle ogólnych dochodów wypadają dochody rolników w Szwecji, Słowenii i na Malcie, gdzie są ponad dwukrotnie niższe. Najlepiej na Węgrzech, gdzie są ponad trzykrotnie wyższe. W Polsce tak interpretowane dochody utrzymują się na poziomie zbliżonym do parytetowego – są w rolnictwie niższe o ok. 3%. Wobec powyższych danych trzeba wziąć poprawkę na pochodzenie z bazy FADN, która obejmuje jedynie żywotne ekonomicznie gospodarstwa, przez co otrzymane wyniki pokazują sytuację przeciętnie lepszą, niż jest ona w rzeczywistości.

silne uzależnienie sytuacji w rolnictwie od dopłat w tych krajach⁴⁷. Po drugie, warto zwrócić uwagę na przyczyny występowania zjawiska dysparytetu dochodowego i relatywnej deprywacji rolników. Poza omówionymi już wcześniej i związanymi z kwestią agrarną czynnikami warto wspomnieć za Pikettyem rozbieżność między posiadaniem przez rolników majątkiem i generowanym przezeń dochodem, która sięgać może nawet 5–6 krotności⁴⁸. Jak wynika z badań Bazylego Czyżewskiego i Anny Matuszczak, kapitał w rolnictwie cechuje się wyższą produktywnością niż w jego otoczeniu⁴⁹, zatem problem niskiej dochodowości majątku w rolnictwie leży po stronie ziemi, a konkretnie istotnego dysonansu między jej ceną a zdolnością do generowania nadwyżki ekonomicznej. Odnośząc się do klasycznego dylematu ekonomii, czy wartość wynika z rzadkości, czy z użyteczności, w przypadku ziemi stwierdzić można, że czynnikiem decydującym jest rzadkość. Jak wskazuje Majchrzak, ziemia jest nie tylko dobrem ekonomicznym, lecz także kulturowym⁵⁰. W tej sytuacji trudno mówić o pełnej racjonalności jej obrotu, co odbija się na cenie, coraz bardziej oderwanej w niektórych przypadkach od realnej produktywności tego zasobu. Problem ten rozważać można również w kontekście dostarczanych przez ziemię dóbr publicznych. Można powiedzieć, że wysokie ceny ziemi stanowią w pewnym sensie rynkową waloryzację tych dóbr. Skoro zatem są one wyceniane i opłacane przez rolników, a zatem po stronie podaży, dlaczego opłata za ich użytkowanie nie pojawia się po stronie popytu, który reprezentuje ogół społeczeństwa korzystający z dobrostanu wiejskiego środowiska? Po trzecie, warto pochylić się nad konsekwencjami relatywnej deprywacji rolników. Najpoważniejszą z nich jest niechęć do podejmowania pracy w sektorze rolnym⁵¹, wyludnianie się wsi i zatrącenie dorobku kulturowego wiejskich społeczności, czyli straty w wiejskim kapitale społecznym rzutujące na utratę żywotności wsi⁵². Dodatkowo problem ten rozpatryć można w kontekście teorii grup interesu Olsona. Gdy grupa interesów, w tym wypadku rolników, staje się mniejsza, łatwiej jest o zorganizowanie i wspólne działanie. Spadają jej koszty transakcyjne. Dodatkowo potencjalne zyski z działalności lobbingsowej rozkładają się na mniejszą liczbę członków

⁴⁷ A. Czyżewski, P. Kułyk, *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w krajach wysoko rozwiniętych i w Polsce w latach 1991–2008*, „*Ekonomista*” 2010, nr 2.

⁴⁸ T. Piketty, *Kapitał...* op. cit., s. 11, 68.

⁴⁹ B. Czyżewski, A. Matuszczak, *A new land rent...*, op. cit.

⁵⁰ A. Majchrzak, *Ziemia rolnicza w krajach Unii Europejskiej w warunkach ewolucji wspólnej polityki rolnej*. Warszawa 2015, s. 19.

⁵¹ Zjawisko to unaoacza się szczególnie poprzez odpływ młodzieży wiejskiej do miast. Proces ten zmierzyć można, obserwując, jak kształtował się w ostatnich latach wiek zarządzającego gospodarstwem rolnym. W 2013 r. jedynie 6% gospodarstw rolnych w UE zarządzanych było przez osoby w wieku poniżej 35 lat, podczas gdy aż 31% z nich zarządzanych było przez osoby w wieku ponad 65 lat. W stosunku do 2005 r. udział najmłodszej grupy zmalał o ponad 1 p.p., podczas gdy udział osób w wieku 55–65 lat wzrósł o 2 p.p. [Eurostat, dostęp: 27.07.2016].

⁵² J.S. Zegar (red.), *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, Warszawa 2005, s. 10.

grupy, więc *per capita* stają się większe⁵³. Występowanie dysparytetu dochodowego, ze wszystkimi jego konsekwencjami, traktowane jest zatem jako jedna z głównych przyczyn interwencjonizmu rolnego. W bogatych społeczeństwach presja ze strony rolników na organizację programów wsparcia wzmacniana jest zarówno przez mechanizm relatywnej deprivacji, jak i konsolidację grupy interesu. Ponadto potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego zmusza państwa do utrzymywania krajowej produkcji rolnej, nawet kosztem rosnących transferów budżetowych. Bez nich zaś w wielu krajach podejmowanie działalności rolniczej byłoby nieopłacalne⁵⁴.

W kierunku trwale równoważonego rozwoju

W obliczu utrzymywania się kwestii agrarnej i niemożności niwelowania jej negatywnych symptomów przez industrialny model rozwoju rolnictwa w dyskursie ekonomicznym coraz śmielej do głosu dochodzą idee modelu rozwoju zrównoważonego. Ewolucję tej koncepcji opisuje Paszkowski. Choć w międzynarodowych traktatach pojawiła się ona w 1987 r., kiedy to opublikowana została tzw. Deklaracja Brundtland⁵⁵, to już wcześniej koncepcja ta była dyskutowana, o czym świadczy konferencja, zorganizowana w 1977 r. w szwajcarskim Sis-sach, pod hasłem „Towards Sustainable Agriculture”. Jednak to właśnie wspomniana deklaracja stanowiła kamień milowy dla kształtowania się tego pojęcia we współczesnym jego znaczeniu. Wcześniej bowiem termin ten używany był jedynie w sensie ekonomicznym i ekologicznym, dopiero zaś po 1987 r. objął również kwestie społeczne. To, co rozpoczęła Deklaracja Brundtland, ostatecznie ukonstytuował tzw. Szczyt Ziemi, odbywający się w czerwcu 1992 r. w Rio de Janeiro. Wówczas to uzgodniono program zwany Agendą 21, w ramach którego, w rozdziale 14, wyartykułowany został postulat wdrażania w życie zasad „zrównoważonego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich” (ang. *Sustainable Development and Rural Development*, SARD)⁵⁶. Ta sama deklaracja definiuje rozwój zrównoważony jako „sprostanie potrzebom obecnych generacji bez ograniczania zaspokojenia potrzeb generacji przyszłych”. Druga z popularnych definicji tego pojęcia odwołuje się do równowagi trzech ładów – ekonomicznego, społecznego i środowiskowego. Istotne jest jednak zdanie sobie sprawy, że rozwój zrównoważony nie jest określonym stanem, lecz procesem ciągłego

⁵³ M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, New Haven 1965.

⁵⁴ Jak wskazują dane FADN, dla 2013 r. wielkość wypracowanej nadwyżki (SE131), umniejszona o zużycie pośrednie (SE275) i opłatę zewnętrznych czynników produkcji (SE365), okazuje się ujemna dla Czech, Finalndii, i Słowacji. Dla Szwecji, Estonii, Bułgarii i Łotwy stanowi mniej niż 10% pierwotnej nadwyżki [FADN, dostęp: 27.07.2016].

⁵⁵ G.H. Brundtland [et al.], *Our common future* [„Brundtland report”], New York 1987.

⁵⁶ S. Paszkowski, *Ewolucja idei rolnictwa zrównoważonego i rozwoju terenów wiejskich (SARD)*, „Wieś i Rolnictwo” 2001, nr 1, s. 47–48

poszukiwania równowagi. Uzasadnia to stosowany w niniejszym opracowaniu terminu rozwój trwale równoważony⁵⁷.

Wcześniej w opracowaniu przez pryzmat rachunku rent omówiona została nierównowaga w sferze ekonomicznej. Za przejaw nierównowagi społecznej uznać można zaś występowanie dysparytetu dochodowego. Problem nierównowagi środowiskowej i negatywnego oddziaływania rolnictwa na środowisko naturalne również był już w toku tego wywodu sygnalizowany. Wydaje się jednak, że wymaga on dodatkowej uwagi. Szkody czynione przez nadmierną intensyfikację metod upraw i hodowli są bowiem nad wyraz dotkliwe. Dobrze udokumentowane są przykłady pogorszenia jakości gleb, powietrza i wody, zmian klimatycznych oraz degradacji różnorodności flory, fauny i krajobrazu, spowodowane działalnością rolniczą⁵⁸. Obserwowane zmiany rodzą wątpliwość, czy w ogóle w sektorze rolnym sfera ekonomiczna i środowiskowa są w stanie harmonijnie koegzystować? Czy cele ekonomiczne i środowiskowe są wobec siebie substytucyjne, czy komplementarne? Istnieją przesłanki, by sądzić, że możliwy jest wzrost produktywności rolnictwa przy jednoczesnym poszanowaniu dobrostanu środowiska, jednakże jedynie w warunkach oddziaływania, ukierunkowanej na godzenie tych celów, polityki rolnej. Dodatkowymi czynnikami wspierającymi ten proces są innowacje i zmiany w obrębie całej biogospodarki, obejmujące m.in. sektor przetwórstwa spożywczego. Zmiany nastawione w dużej mierze na ograniczanie marnotrawstwa żywności i wdrażanie w życie idei gospodarki o obiegu zamkniętym. Ostatecznie jednak żadne wsparcie instytucjonalne nie przyniesie zamierzonych rezultatów bez zmiany w świadomości społecznej, polegającej na uwzględnieniu aspektów środowiskowych w codziennych decyzjach ekonomicznych⁵⁹. Postulat ten można sytuować w szerszym kontekście paradygmatu nowego pragmatyzmu i ekonomii umiaru, propagowanego przez Kołodkę⁶⁰. Istotą nowego pragmatyzmu jest przeświadczenie, że cele wzrostu gospodarczego i niwelowania dysproporcji dochodowych nie muszą być traktowane wymiennie. Możliwy jest wzrost wynikający ze zmniejszania nieuzasadnionych nierówności, które degenerują kapitał społeczny i prowadzą do kryzysu zaufania, tak przecież potrzebnego na ścieżce wzrostu gospodarczego. Nie będzie to jednak możliwe bez zastąpienia obecnie dominującej w ekonomii opcji neoliberalnej („ekonomii niedoboru i nadmiaru”) przez paradygmat eko-

⁵⁷A. Czyżewski, P. Kułyk, *Kształtowanie rozwoju trwale równoważonego w ekonomii rolnej w optyce historycznej i współczesnej*, [w:] K. Kociszewki (red.), *Ekonomia i środowisko*, Wrocław 2016

⁵⁸C. Stoate [et al.], *Ecological impacts of early 21st century agricultural change in Europe – a review*, „Journal of Environmental Management” Vol. 91 (2009), No. 1.

⁵⁹A. Kowalski, M. Wigier, B. Wieliczko, *Ekonomia versus środowisko – konkurencyjność czy komplementarność*, Warszawa 2016, s. 259–261.

⁶⁰G. Kołodko, *Nowy pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, [w:] J. Pach, K. Kowalska, P. Szyja (red.), *Ekonomia umiaru realna perspektywa? Nowy paradygmat Grzegorza W. Kołodko*, Warszawa 2016.

nomii umiaru. Współcześnie zaobserwować można rozwieranie luki pomiędzy aspiracjami konsumpcyjnymi i możliwością ich zaspokojenia. Prowadzi to do swoistego paradoksu, kiedy to społeczeństwa odczuwają mniejszą satysfakcję z większej niż wcześniej konsumpcji. Rodzi to też wyzysk społeczny i ekologiczny objawiający się rosnącym rozwarstwieniem dochodów i degradacją dobrostanu środowiska naturalnego. Ekonomia umiaru nawołuje do „dostosowania rozmiarów strumieni – ludzkich, naturalnych, finansowych i rzeczowych – do wymogu zachowania dynamicznej równowagi”⁶¹. Winniśmy zatem tak konsumować i produkować, by nie zaburzało to równowagi w sferze społecznej, ekonomicznej i środowiskowej. Stwierdzenie to szczególnie silnie dotyka kwestii związanych z produkcją i konsumpcją żywności. Czy gdziekolwiek lepiej widać zawodność „ekonomii nadmiaru i niedoboru” niż w toczących ludzkość plagach niedożywienia i otyłości? Czy nierównoważenie trzech sfer gospodarowania objawia się gdziekolwiek silniej niż w modelu rolnictwa powodującym, że producenci rolni nie są wynagradzani adekwatnie do swojego wkładu w społeczny dobrobyt, w warunkach gdy zasoby środowiskowe są nadmiernie eksploatowane, a osoby zajmujące się produkcją żywności podlegają procesom materialnej deprivacji? Choć rolnictwo obarczone jest kwestą agrarną w zasadzie od początku swej historii, współcześnie jej negatywne konsekwencje sprowadzone zostały przez industrialny model produkcji rolnej do ekstremum. Czy dziś znajdujemy się bliżej rozwiązania kwestii agrarnej i likwidacji jej negatywnych konsekwencji? Istnieją przesłanki, by twierdzić, że paradygmat trwale równoważonego rozwoju rolnictwa daje nadzieję na właściwą waloryzację rent występujących w rolnictwie i ich retransfer, niwelujący dysparytet dochodów rolniczych, i ograniczający eksploatację środowiska naturalnego, oczywiście w warunkach interwencjonizmu państwa i adekwatnej polityki rolnej.

Wnioski

Na kartach niemniejszego opracowania wskazano i omówiono najistotniejsze problemy i wyzwania stojące przed współczesną ekonomią rolną. Wynikają one nieprzerwanie od stuleci z występowania kwestii agrarnej, której pragmatyzm objawia się niezmiennością jej przyczyn, przy jednoczesnej ewolucji jej symptomów. Można zatem powiedzieć, że polityka rolna od początku swego istnienia koryguje niezawodności rynku związane z niemobilnością czynnika ziemi, jednakże zmienia się jej instrumentarium, dostosowujące się do bieżących objawów kwestii agrarnej. Innymi słowy, od lat obserwuje się te same działania, lecz wykonywane nie w taki sam sposób. Współczesna kwestia agrarna koncentruje się wokół kilku naczelných symptomów, wśród których wskazać można na:

⁶¹ Ibidem, s. 32.

- problem asymetrii koncentracji w rolnictwie i jego otoczeniu, powodujący drenaż wypracowanej w sektorze rolnym nadwyżki, obecnie przenoszący się na poziom globalny i spowodowany sygnalizowaną przez Piketty'ego dominacją kapitału nad pozostałymi czynnikami wytwórczymi;
- występowanie serwomechanizmu adaptacyjnego w rolnictwie rozpatrywane na gruncie ekonomii instytucjonalnej, powodujące różnice w dostosowaniach poszczególnych gospodarstw do polityki rolnej i jednocześnie ograniczające jej skuteczność;
- występowanie w rolnictwie rent ekonomicznych, a ściślej ewolucję i mnogość ich źródeł w warunkach wielofunkcyjności rolnictwa, co rodzi problemy w oszacowaniu ich wielkości oraz określeniu roli samoistnej wartości ziemi i czynników politycznych w ich kreowaniu, transferze i retransferze;
- problem dysparytetu dochodów rolniczych, prowadzący do absolutnej i relatywnej deprywacji materialnej rolników, oraz kwestia oddziaływania na ten mechanizm czynników koniunkturalnych i majątkowych, wraz z konsekwencjami tego zjawiska dla presji politycznej w kierunku interwencjonizmu w rolnictwie;
- przechodzenie w kierunku paradygmatu rozwoju trwale równoważonego, związane z degradującymi mechanizmami industrialnego modelu rozwoju rolnictwa i modelu neoliberalnego, w kontekście społecznych postulatów ekonomii umiaru i nowego pragmatyzmu.

Literatura

- Adamowicz M., *Teoretyczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa z uwzględnieniem procesów globalizacji i międzynarodowej integracji*, „Roczniki Nauk Rolniczych”. Ser. G T. 94 (2008), z. 2.
- Adamowicz M., *Wielofunkcyjność rolnictwa jako podstawa przewartościowań w polityce rolnej*, „Wiś i Rolnictwo” 2004, nr 4.
- Atkinson A.B., Stiglitz J.E., *Lectures on public economics*, Princeton 1980.
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 2000.
- Brundtland, G.H. [et al.], *Our common future* [„Brundtland report”], New York 1987.
- Buckwell A. [et al.], *Sustainable Intensification of European Agriculture*, Brussels 2014.
- Czyżewski A., *Dochody rolnicze a procesy reprodukcji w gospodarce chłopskiej w okresie Polski Ludowej*, „Ekonomista” 1986, nr 4/5.
- Czyżewski A., *O nowy paradygmat rozwoju rolnictwa*, „Ekonomista” 2013, nr 6.
- Czyżewski A., *Teoriopoznawcze przesłanki rozwoju rolnictwa rodzinnego*, [w:] A. Chlebicka (red.), *Ekonomiczne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Czyżewski A., Grzelak A., *Rolnictwo w Polsce na tle sytuacji ogólnoeconomicznej kraju w okresie kryzysu 2007–2009*, „Roczniki Nauk Rolniczych”. Ser. G T. 98 (2011), z. 3.

- Czyżewski A., Kułyk P., *Dobra publiczne w koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa; ujęcie teoretyczne i praktyczne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie”. Problemy Rolnictwa Światowego Vol. 11 (2011), z. 2.
- Czyżewski A., Kułyk P., *Kształtowanie rozwoju trwale równoważonego w ekonomii rolnej w optyce historycznej i współczesnej*, [w:] K. Kociszewki (red.), *Ekonomia i środowisko*, Wrocław 2016.
- Czyżewski A., Kułyk P., *Kwestia rolna w teorii wyboru publicznego*, „Roczniki Naukowe Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”. Ser. G T. 100 (2013), z. 3.
- Czyżewski A., Kułyk P., *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w krajach wysoko rozwiniętych i w Polsce w latach 1991–2008*, „Ekonomista” 2010, nr 2.
- Czyżewski A., Matuszczak A., *Dylematy kwestii agrarnej w panoramie dziejów*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” Nr 90 (2011).
- Czyżewski A., Staniszewski J., *Cenowe uwarunkowania zmian struktury czynników wytwórczych w rolnictwie polskim w latach 1999–2013*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”. Ser. G T. 102 (2015), z. 4.
- Czyżewski B., *Kategoria renty gruntowej w ekonomii nurtu głównego i jej współczesne zastosowania*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2009, nr 1(11).
- Czyżewski B., *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*, Warszawa 2013.
- Czyżewski B., *Renty polityczne w nowym paradygmacie rolnictwa – rozważania na przykładzie gospodarstwa reprezentatywnego FADN w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” T. 17 (2015), z. 6.
- Czyżewski B., Matuszczak A., *A new land rent theory for sustainable agriculture*, Land Use Policy 2016, <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.04.002> [dostęp: 05.08.2016].
- Czyżewski B., Mrówczyńska-Kamińska A., *Przepływy międzygałęziowe i podział rent w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce w latach 1995–2005*, „Ekonomista” 2011, nr 2.
- Czyżewski B., Staniszewski J., *Spadek znaczenia renty gruntowej w długim okresie i jego konsekwencje*, „Wieś i Rolnictwo” 2015, nr 4.
- European Commission, *Overview of CAP Reform 2014–2020, Agricultural Policy Perspectives Brief 5/2013*, http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf [dostęp: 19.07.2016].
- Góral J., Kulawik J., *Problem kapitalizacji subsydiów w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2015, nr 1.
- Grzelak A., *Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w warunkach zmiany koniunktury gospodarczej (2007–2009)*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”. Ser. G T.100 (2013), z. 1.
- Grzelak A., Seremak-Bulge J., *Porównanie wybranych metod badania koniunktury w rolnictwie w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2014, nr 4.
- Hill B., *Comparison of farmers’ incomes in the EU member states*, European Parliament 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540374/IPOL_STU\(2015\)540374_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540374/IPOL_STU(2015)540374_EN.pdf) [dostęp: 26.07.2016].
- Kołodko G., *Nowy pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, [w:] J. Pach,

- K. Kowalska, P. Szyja (red.), *Ekonomia umiaru realna perspektywa? Nowy paradygmat Grzegorza W. Kołodko*, Warszawa 2016.
- Kołodziejczak M., *Efektywność wykorzystania zasobów pracy i ziemi w rolnictwie Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” T. 10 (2008), z. 1.
- Kowalski A., Wigier M., Wieliczko B., *Ekonomia versus środowisko – konkurencyjność czy komplementarność*, Warszawa 2016.
- Maier L., Shobayashi M., *Multifunctionality: towards an analytical framework*, Paris 2001.
- Majchrzak A., *Ziemia rolnicza w krajach Unii Europejskiej w warunkach ewolucji wspólnej polityki rolnej*. Warszawa 2015.
- Maslow A.H., *A theory of human motivation*, „Psychological Review” Vol. 50 (1943), No. 4.
- Michna W. [et al.], *Zróżnicowanie funkcji gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym*, Warszawa 2005.
- Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, New Haven 1965.
- Paszowski S., *Ewolucja idei rolnictwa zrównoważonego i rozwoju terenów wiejskich (SARD)*, „Wieś i Rolnictwo” 2001, nr 1.
- Piketty T., *Kapitał w XXI wieku*. Warszawa 2015.
- Poczta-Wajda A., *Why „rich farmers” demand financial support?*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” T. 17 (2015), z. 4.
- Poczta-Wajda A., *Zjawisko paradoksu rozwojowego w polityce rolnej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” T. 11 (2009), z. 2.
- Rembisz W., Sielska A., Bezat A., *Popytowo uwarunkowany model wzrostu produkcji rolno-żywnościowej*, Warszawa 2011.
- Stępień S., *Związki wahań cyklicznych w rolnictwie z koniunkturą gospodarczą*, „Roczniki Nauk Rolniczych”. Seria G T. 98 (2011), z. 3.
- Stiglitz J.E., *Globalizacja*, Warszawa 2006.
- Stiglitz J.E., *Some theoretical aspects of agricultural policies*, „The World Bank Research Observer” Vol. 2 (1987), No. 1.
- Stoate C. [et al.], *Ecological impacts of early 21st century agricultural change in Europe – a review*, „Journal of Environmental Management” Vol. 91 (2009), No. 1.
- Thurow L.C., *The income distribution as a pure public good*, „The Quarterly Journal of Economics” Vol. 85 (1971), No. 2.
- Urban S., *Koniunktura w rolnictwie a zużycie środków do produkcji rolnej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” T. 14 (2012), z. 1.
- Wilkin J., *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Warszawa 2016.
- Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wieś i Rolnictwo” 2009, nr 4.
- Wilkin J., *Współczesna kwestia agrarna*, Warszawa 1986.
- Zegar J.S., *Ekonomia wobec kwestii agrarnej*, „Ekonomista” 2010, nr 6.
- Zegar J.S. (red.), *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, Warszawa 2005.
- Żmija D., *Dylematy dotyczące aktywnej roli państwa w obszarze rolnictwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” Nr 863 (2011).

Streszczenie:

Artykuł syntetyzuje najważniejsze elementy wchodzące w skład kwestii agrarnej. Problem ten niezmiennie wynika z uzależnienia produkcji rolnej od czynnika ziemi, jednakże jego symptomy ewoluują. Współcześnie do największych wyzwań związanych z kwestią agrarną zaliczono pięć elementów: 1) postępującą asymetrię koncentracji w rolnictwie i w jego otoczeniu, pogarszającą jego pozycję konkurencyjną, 2) występowanie serwomechanizmu adaptacyjnego do polityki rolnej, ograniczającego jej skuteczność, 3) potrzebę redefinicji źródeł rent ekonomicznych występujących w rolnictwie, 4) utrzymujący się dysparytet dochodów rolniczych i badanie jego przyczyn oraz politycznych konsekwencji oraz 5) badanie roli producentów rolnych i konsumentów we wdrażaniu paradygmatu trwale równoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe:

kwestia agrarna, renty w rolnictwie, dysparytet dochodowy, zrównoważony rozwój rolnictwa, serwomechanizm adaptacyjny rolnictwa

The agrarian question in today's economy – problems and challenges

Abstract:

Article synthesizes the most important components of the agrarian issue. This issue constantly results from the dependence of agricultural production on land factor, however its symptoms evolve. Nowadays, as the greatest challenges associated with the agrarian issue, five elements are mentioned: 1) progressive asymmetry of concentration in agriculture and in its surrounding, worsening agriculture competitive position; 2) the occurrence of adaptive servomechanism to agricultural policy, limiting its effectiveness; 3) the need for a redefinition of sources of the economic rents occurring in agriculture; 4) the disparity in agricultural incomes and study of its causes and political consequences; 5) examination of the role of agricultural producers and consumers in implementing the paradigm of sustainable development.

Key words:

agrarian issue, economic rents in agriculture, sustainable agriculture development, agriculture adaptive servomechanism

Prof. dr hab. Henryk Runowski

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Dochody rolnicze – źródło społeczno-ekonomicznych kontrowersji

Wprowadzenie

Jednym z ważnych problemów współczesnej kwestii agrarnej jest dążenie do zapewnienia właściwych dochodów ludności rolniczej. W całym okresie gospodarki centralnie sterowanej w Polsce dochody ludności rolniczej w porównaniu do dochodów osiągniętych poza rolnictwem kształtowały się w przewadze na niekorzyść ludności rolniczej, choć tuż przed transformacją ustrojową sytuacja była odmienna. Jednak już krótko po zmianie systemu społeczno-gospodarczego i likwidacji PGR-ów sytuacja ekonomiczna mieszkańców wsi znacznie się pogorszyła. W zasadzie dopiero po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku i związanym z tym napływem znaczących funduszy europejskich rolnicy odnotowali znaczny wzrost swoich dochodów. W efekcie przyspieszonych procesów modernizacji technicznej finansowanych z udziałem środków unijnych polskie rolnictwo i polska wieś zaczęły zmieniać swoje oblicze. Ta sytuacja stała się głównym źródłem społecznych dyskusji a nawet kontrowersji na temat tego, czy aby ta grupa społeczna (rolnicy) nie korzystała z nadmiernego ekonomicznego uprzywilejowania? Dyskusja ta przybierała na sile w okresach manifestowanego przez rolników niezadowolenia z osiągniętych dochodów, które w opinii części społeczeństwa uważane są jako szczególnie wysokie. Jakie są w rzeczywistości dochody polskich rolników? Czy są one niskie, czy wręcz przeciwnie, wysokie? Próba odpowiedzi na te pytania jest podstawowym celem prezentowanej pracy.

Dochody rolników i pracowników najemnych

Występuje przekonanie, że rolnicy w Unii Europejskiej, szczególnie w krajach nowoprzyjętych do tego ugrupowania, w tym w Polsce, należą do najlepiej uposażonych grup społecznych. Z danych GUS wynika, że gospodarstwa domowe polskich rolników mają do dyspozycji więcej pieniędzy niż gospodarstwa pracowników najemnych. Rolnicy zdecydowanie częściej posiadają na własność np. samochód. Podkreśla się, że w latach 2003–2013 średni dochód rozporządzalny w gospodarstwie domowym rolników wzrósł nominalnie o 152 proc. W tym samym czasie analogiczna wartość w przypadku pracowników zwiększyła się o 73 proc. Komentując przytoczone liczby nie dostrzega się tego, że licząc np. od 1997 roku skala wzrostu dochodów w porównywanych grupach była podobna. Można zaryzykować twierdzenie, że po wejściu do Unii Europejskiej polscy rolnicy „odrobili straty” w dochodach ponoszone w okresie przed akcesją. Faktem jest, że po wejściu do Unii Europejskiej w 2004 roku dochody polskich rolników rosły niemal nieprzerwanie, jeśli nie liczyć krótkotrwałego, kryzysowego załamania w 2011 roku i ostatnich dwóch latach. Już w 2005 roku dochody rolników zrównały się z dochodami pracowników a w roku następnym były już od nich wyższe.

Na wzrost dochodów w rolnictwie po wejściu do EU złożyły się nie tylko środki unijne kierowane do rolnictwa, ale również korzystna w tamtym czasie koniunktura na europejskim i światowym rynku produktów rolnych i wzrastające ceny produktów rolnych. Istotne dla krajów nowoprzyjętych do UE, w tym Polski były przede wszystkim rosnące z roku na rok poziomy wsparcia finansowego z budżetu UE. Według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, o ile w 2004 roku do rolnictwa skierowano 6,5 mld zł dopłat ze środków unijnych i krajowych, o tyle w 2013 roku było to już 14,2 mld zł, a więc tylko nieco mniej niż w rekordowym pod tym względem 2011 roku. Nie dziwi zatem fakt, że poziom zadowolenia na wsi, wśród rolników w szczególności, wzrastał. Dane urzędu statystycznego Unii Europejskiej (Eurostatu), wskazują, że w latach 2005–2014 dochód na jednego zatrudnionego w polskim rolnictwie wzrósł o 82 procent. Pod względem skali wzrostu dochodów rolniczych Polska znalazła się na szóstym miejscu wśród krajów nowoprzyjętych do Unii Europejskiej. W największym stopniu dochody te wzrosły w takich krajach jak Słowenia, Bułgaria i Węgry, w których dochody podwoiły się. Nieco większe wzrosty swoich dochodów niż polscy rolnicy odnotowali producenci rolni z Estonii i Czech. Należy zauważyć, że wzrost dochodów w krajach nowoprzyjętych był większy niż średni wzrost dochodów rolniczych w całej UE, który wyniósł w tym czasie 34 procent. W tym kontekście można zgodzić się z opinią, że żadna grupa społeczna nie skorzystała na wejściu Polski do Unii Europejskiej w takim stopniu jak rolnicy.

Poprawa sytuacji finansowej rolników nie byłaby możliwa bez szerokiego wsparcia ze środków unijnych i krajowych. Rolnicy korzystają z dopłat obszar-

wych, a także z płatności z tytułu innych podejmowanych działań (np. płatności rolnośrodowiskowe i inne). Wsparcie finansowe kierowane jest także do młodych rolników. Na dodatkowe płatności mogą również liczyć rolnicy gospodarujący na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Korzystanie ze wsparcia finansowego z budżetu UE nie jest wyłącznie domeną polskich rolników. Z podobnych form wsparcia, często w kwotach wyższych, korzystają również rolnicy w innych krajach Unii Europejskiej, w tym szczególnie w „starych” krajach UE. Nie można pomijać faktu, że dochody rolników w całej Unii Europejskiej, w tym w Polsce są mocno zróżnicowane. Przed dekadą współczynnik Giniego, używany do obrazowania nierówności dochodowych, w przypadku polskich rolników wynosił 49%, a w ubiegłym roku już 56%. Dla całej populacji kraju utrzymuje się on na poziomie 34 procent. Oznacza to, że zróżnicowanie dochodowe w rolnictwie wzrasta.

Dochody polskich rolników a rolników w innych krajach UE

Często, prowadząc porównania międzynarodowe podkreśla się, że dochody polskich rolników są znacznie niższe niż w przodujących krajach UE. Według danych KE średni dochód polskiego rolnika wynosi mniej niż 10 tys. euro rocznie, chociaż w poszczególnych regionach Polski występują w tym zakresie znaczne różnice. Na przykład w północnej i zachodniej części naszego kraju roczne dochody rolników sięgają 20 tys. Euro. W Danii średni poziom rocznego dochodu w gospodarstwie wynosi 49 tys. euro rocznie, w Wielkiej Brytanii – 43 tys. euro, w Luksemburgu – 35 tys. euro, a we Francji - 30 tys. euro. Występujące różnice są niekiedy traktowane jako przejaw niesprawiedliwości dochodowej. Sądzę, że w dyskusji na temat różnic dochodowych między krajami należy dostrzec, że również osoby z innych grup zawodowych w Polsce uzyskują niższe dochody niż w „starych” krajach UE. Niby dłaczego należałoby zatem dążyć jedynie do wyrównywania dochodów rolników, z pominięciem osób wykonujących inne zawody? Trzeba zgodzić się z poglądem, że poziom dochodów powinien korespondować z wydajnością pracy w danych sektorach. Ta niestety jest w naszym rolnictwie średnio biorąc ok. 5-krotnie niższa niż w „starych” krajach UE. Skoro zatem występują różnice w wydajności pracy, to również różnice w wysokości dochodów rolniczych między krajami mają swoje uzasadnienie.

Co z parytetem dochodowym?

Podobne nieporozumienia dotyczą parytetu dochodów w rolnictwie. Gdyby przyjąć założenie o zasadności zachowania parytetu dochodowego w rolnictwie, to mogłoby powstać podobne oczekiwanie również w innych grupach

zawodowych. Parytet dochodowy ma uzasadnienie w przypadku tych rolników, którzy osiągają zbliżone wskaźniki wydajności pracy, jak średnio poza rolnictwem. W USA, gdzie wydajność pracy w rolnictwie jest wyższa niż poza nim, dochody rolnicze układają się na korzyść rolników. Z kolei w większości krajów europejskich dochody ludności rolniczej są niższe niż ludności zatrudnionej poza rolnictwem, co ma związek z występującymi różnicami wydajności pracy. Z porównania udziału rolnictwa w tworzeniu produktu krajowego brutto (PKB) w Polsce (poniżej 3%) w stosunku do udziału rolnictwa w ogóle zatrudnionych (11–12%) można wysnuć wniosek o niskiej wydajności pracy w tym sektorze. Należy równocześnie zaznaczyć, że sytuacja w polskim rolnictwie jest pod tym względem bardzo zróżnicowana. Oprócz wielu gospodarstw osiągających niską wydajność pracy, występują gospodarstwa o wydajności pracy nie odbiegającej od wydajności pracy w polskiej gospodarce, jak i w rolnictwie przodujących krajów europejskich. Podobnie duże różnice występują w poziomie dochodów rolników. Niestety wskaźniki obrazujące średnią krajową sytuację w zakresie dochodów i wydajności pracy są dla polskiego rolnictwa mało korzystne. To musi też rzutować na średni poziom dochodów w rolnictwie krajowym. Oceniając krytycznie poziom wydajności pracy w polskim sektorze rolnym należy zauważyć, że w stosunku do okresu z przed akcesji sytuacja uległa pewnej poprawie. W 2012 roku np. udział Polski w wartości produkcji rolniczej krajów UE-27 zwiększył się (tabela 1). Podobnie wzrósł udział Polski w wartości dodanej brutto. Nadal jednak, biorąc pod uwagę zaangażowane zasoby czynników produkcji (szczególnie ziemi i pracy), polskie rolnictwo ustępuje krajom „starej” UE pod względem osiągniętych wskaźników produktywności.

Tabela 1. Wartość produkcji rolniczej i wartość dodana brutto w 2003 i 2012 (mld euro)

Kraje	Wartość produkcji rolniczej			Wartość dodana brutto		
	2003	2012	2003 = 100	2003	2012	2003 = 100
Polska	13,4	23,6	175,6	4,7	9,2	193,5
UE - 27	334,4	404,4	121,0	161,4	159,8	99,0
UE - 15	290,5	339,3	116,8	143,5	135,2	94,2
UE - 12	43,9	65,1	148,2	17,9	24,5	137,0
Udział Polski w UE-27 (%)	4,0	5,8	145,2	2,9	5,7	195,5
Udział Polski w UE-12 (%)	30,6	36,2	118,5	26,4	37,3	141,3

Źródło: Opracowanie na podstawie EuroStat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tag00102&language=en>
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tag00056&plugin=1>

Biorąc pod uwagę zróżnicowanie wskaźników produktywności, można stwierdzić, że dochody polskich rolników są relatywnie wysokie. Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 2 dochody te wyraźnie poprawiły się po wejściu Polski do UE.

Tabela 2. Dynamika dochodów realnych na zatrudnionego w rolnictwie (2005=100)

Kraje	2003	2005	2010
Polska	58,5	100,0	152,3
UE - 27	101,8	100,0	111,1
UE - 15	105,6	100,0	104,0
UE - 12	89,5	100,0	112,2

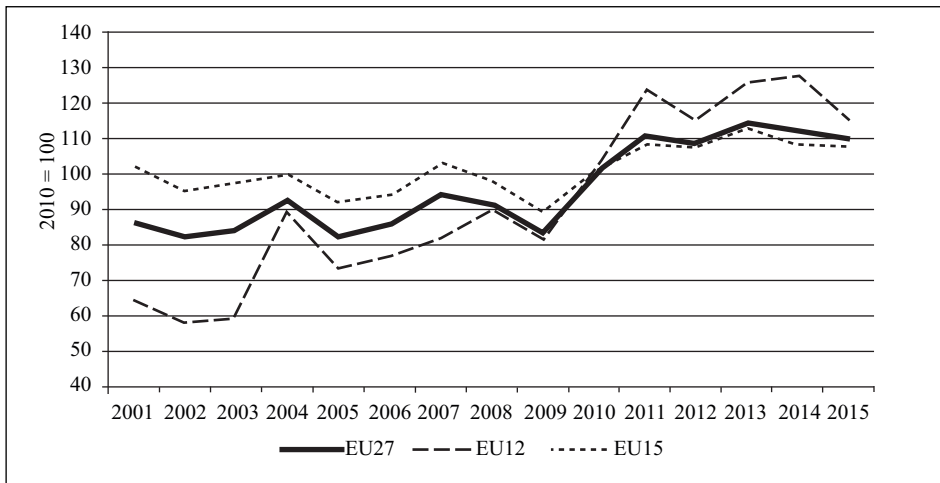
Źródło: Opracowane na podstawie: European Commission, Agriculture and Rural Development, http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2011/index_en.htm

Skala wzrostu dochodów na zatrudnionego w polskim rolnictwie była znacznie wyższa niż w krajach UE-27, a także wyższa niż w krajach UE-12.

Zmienności dochodów rolniczych

Głównym źródłem występujących kontrowersji wokół dochodów rolników są następujące po sobie okresy ich wzrostu i spadku. W okresach wzrostu dochodów aktywność rolników na rzecz zabiegania o wzrost dochodów słabnie, natomiast rośnie w okresach występowania dekoniunktury w rolnictwie oraz spadku cen produktów rolnych i dochodów. Według odwrotnych prawidłowości zmienia się na ogół intensywność dyskusji społecznej na temat sytuacji dochodowej producentów rolnych. Rolnictwo, z uwagi na uzależnienie wyników produkcji od warunków przyrodniczych, podlega zjawiskom cykliczności produkcji i koniunktury rynkowej, a w konsekwencji również cykliczności dochodów rolniczych. Zmienność dochodów rolniczych w warunkach gospodarek „zamkniętych”, z wielostronną produkcją rolniczą jest na ogół mniejsza niż w warunkach gospodarek otwartych i zaawansowanej specjalizacji produkcyjnej. W gospodarce „zamkniętej” występuje tzw. paradoks niskich plonów (Samuelson P.A., Nordhaus W.D. 2012), zgodnie z którym, w okresach nieurodzaju następuje wyraźny wzrost cen produktów rolnych, podczas gdy w okresach urodzaju ma miejsce gwałtowny spadek cen. W rezultacie poziom przychodów ze sprzedaży produktów rolnych w różnych okresach (urodzaju i nieurodzaju) oscyluje wokół wielkości zbliżonych, co wynika z różnic cenowych. Podobnie, w warunkach produkcji wielostronnej można było korzystać z efektu stabilizującego dochody rolnicze, a wynikającego stąd, że na ogół w okresie dekoniunktury na jeden produkt ma równocześnie miejsce koniunktura na inny produkt rolniczy.

W gospodarce otwartej, zglobalizowanej, w warunkach gdy zjawiska spadku, czy wzrostu wolumenu produkcji nie mają charakteru ogólnego, paradoks niskich plonów nie ma zastosowania. O sytuacji na rynku światowym decyduje bowiem sytuacja podażowa lub popytowa występująca u głównych jego aktorów. To właśnie pod wpływem zjawisk globalnych, a nie sytuacji lokalnej występującej u pomniejszych aktorów rynku, kształtuje się nie tylko poziom światowych cen produktów rolnych, ale na zasadzie swoistego echa, również poziom lokalnych cen produktów rolnych. W rezultacie w krajach o niskiej w danym roku krajowej produkcji danego artykułu rolnego, mogą występować również niskie ceny jego skupu, bowiem te są pochodną cen światowych. Tylko w warunkach stosowania barier importowych lub eksportowych, przy założeniu ustabilizowanego popytu wewnętrznego, paradoks niskich plonów mógłby znaleźć zastosowanie.

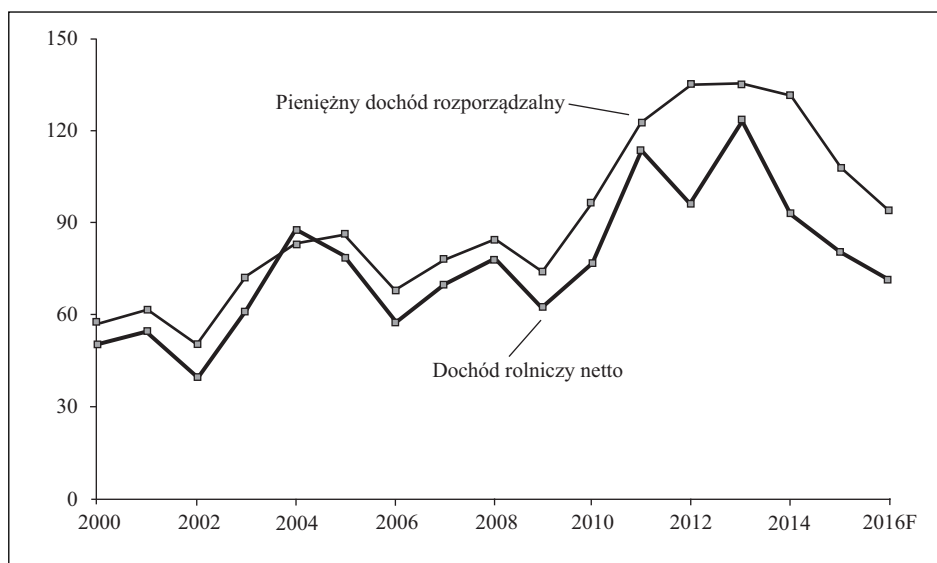


Rysunek 1. Dochód realny na osobę (AWU) w rolnictwie Unii Europejskiej w latach 2001–2015) (2010=100)

Źródło: Eurostat domain acct eaa006.

Zmienność dochodów w rolnictwie jest zjawiskiem powszechnym. Z przedstawionego rysunku 1 wynika, że dochody ludności rolniczej w prezentowanym okresie wykazywały znaczne wahania. Na ogół, po okresach wzrostu dochodów obserwowano ich spadki. Spostrzeżenie to dotyczy rolnictwa krajów UE ogółem, jak i prezentowanych grup krajów (UE-15 i UE-12), choć tendencji wzrostowej dochodów w jednych krajach, mogą w tym samym czasie towarzyszyć spadki dochodów rolniczych w innych krajach. Wahania dochodów występują nie tylko w krajach UE, ale również w krajach na innych kontynentach. Zaprezentowany przebieg dochodów w rolnictwie USA potwierdza nie tylko

występowanie cykliczności zmian dochodów rolniczych w tym kraju, ale również wskazuje na daleko idące podobieństwo co do kierunku zmian dochodów w krajach UE (rysunek 1 i rysunek 2). Łatwo zauważyć, porównując kształtowanie się dochodów w UE i USA, że np. „szczyty” poziomu dochodów występowały tak w USA, jak i w UE w takich latach jak: 2004, 2007, 2011-2013. Tak samo spadki dochodów ujawniały się również w podobnych latach w obu porównywanych ugrupowaniach. Zarówno 2014 rok, a szczególnie 2015 rok okazały się mało korzystne pod względem dochodowym dla rolnictwa. Tak w krajach UE-27, jak i w USA odnotowano w tym czasie spadki dochodów rolniczych. Potwierdza to tym samym tezę o postępującej globalizacji gospodarki światowej, w tym rolnictwa.

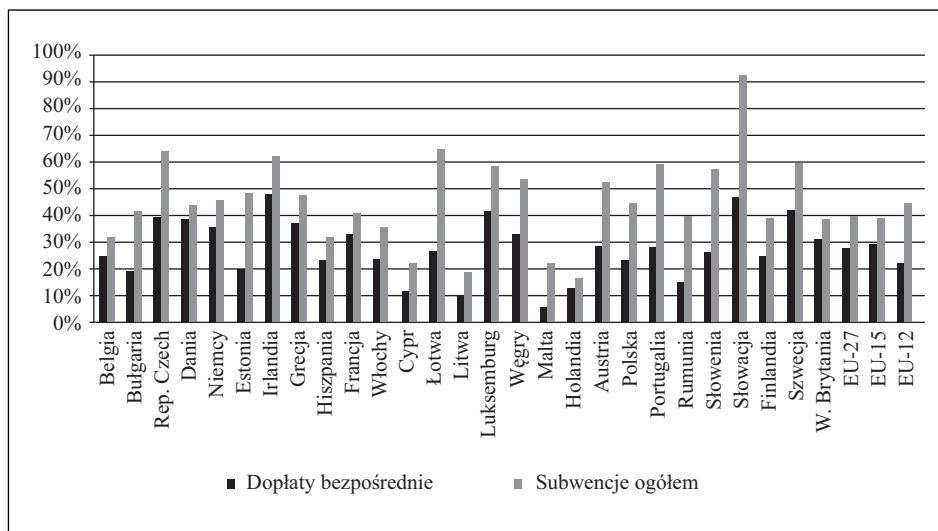


Rysunek 2. Dochód rolniczy netto i pieniężny dochód rozporządzalny w rolnictwie USA w latach 2000–2016 (mld USD)

Źródło: USDA, Economic Research Service. Dane z sierpnia 2016.

Dochód rolniczy a subwencje

Na poziom dochodów rolniczych wpływa nie tylko sytuacja produkcyjna i ekonomiczna w rolnictwie, ale również skala wsparcia finansowego gospodarstw rolnych środkami budżetowymi. Na rysunku 3 przedstawiono procentowy udział płatności bezpośrednich i subsydiów ogółem w dochodach gospodarstw rolnych w krajach UE.



Rysunek 3. Udział dopłat bezpośrednich i subwencji ogółem w dochodzie rolniczym w krajach Unii Europejskiej (średnio w latach 2010–2013)

Źródło: CAP expenditure: European Commission, DG Agriculture and Rural Development (Financial Report).

Z rysunku tego wynika, że udział subsydiów ogółem w dochodach wynosił od ok. 20% na Litwie, Cyprze oraz Malcie i nieco mniej w Holandii, do ponad 60% w Słowacji, Czechach, Irlandii, Łotwie, Luksemburgu i Szwecji. W Polsce w prezentowanym okresie subwencje stanowiły blisko połowę dochodów rolniczych. W pierwotnym założeniu dopłaty bezpośrednie służyły wsparciu dochodów w rolnictwie. Wraz ze zmianami WPR podyktowanymi, m.in. negocjacjami w ramach WTO, charakter wsparcia rolnictwa środkami unijnymi zmienia się. Wsparcie finansowe dla gospodarstw w coraz większym stopniu służy rekompensowaniu dodatkowych kosztów związanych z nakładanymi na gospodarstwa rolne obowiązkami, związanymi m.in. z poprawą dobrostanu zwierząt, wymogami środowiskowymi itp. Tym samym funkcja dochodowa dopłat bezpośrednich słabnie. W związku z funkcjonowaniem rolnictwa europejskiego na rynku światowym i oddziaływaniem cen światowych, rolnictwo europejskie nie może zrekompensować zawężającego się stosunku przychodów do kosztów wzrostem cen produktów rolnych. Stąd też „przekierowanie” części zewnętrznego zasilania finansowego rolnictwa ze wsparcia dochodów na zrekompensowanie dodatkowych kosztów związanych z wprowadzonymi dodatkowymi „obowiązkami” dla gospodarstw rolnych osłabia dochodową funkcję subsydiów. Dodatkowo, wobec zmniejszonego popytu na produkty rolne rolnicy raczej nie ograniczają, a przeciwnie zwiększają swoją produkcję w celu ochrony poziomu swoich dochodów. Przykładem może być rozwój sytuacji na rynku mleka. W warunkach

utrzymywania się niskich cen skupu, spodziewany jest w 2016 roku wzrost produkcji mleka w UE (o 1%).

Celowość wspierania finansowego rolnictwa w krajach wysoko rozwiniętych jest dyskutowana zarówno na forum międzynarodowym, jak również podnoszona w dyskusjach krajowych. Na arenie międzynarodowej wskazuje się, że dotowanie rolnictwa w krajach bogatszych osłabia możliwości produkcyjne w rolnictwie krajów słabiorozwiniętych, które wobec braku możliwości wewnętrznego zasilania finansowego własnego rolnictwa, nie mogą osiągnąć niezbędnego poziomu konkurencyjności na światowym rynku rolnym. Z kolei w dyskusjach krajowych, podatnicy, dostrzegając potrzebę stawienia czoła innym pojawiającym się wyzwaniom (np. obronność kraju), stawiają pytania o celowość dalszego dofinansowywania rolnictwa. O ile w warunkach wcześniejszej polityki rolnej, kiedy subwencje służyły w przewadze wsparciu dochodów, podatnicy, jako konsumenci mogli liczyć na spadek cen produktów rolnych a następnie żywności na rynku i tym samym na pewien zwrot poniesionych wydatków na rolnictwo, to obecnie wobec przeznaczania coraz większej części subwencji na rekompensowanie kosztów działań wynikających z nowych wymogów WPR dla gospodarstw rolnych, na taki zwrot liczyć nie mogą.

Trudniejsza sytuacja dochodowa w rolnictwie w ostatnim okresie

W 2014 i 2015 roku odnotowano pogorszenie się sytuacji ekonomicznej w rolnictwie UE, w tym w Polsce i w USA. W 2015 roku realny dochód wypracowany w rolnictwie UE spadł aż o 6%, co przy jednoczesnym zmniejszeniu zatrudnienia w całym sektorze o 1,8% przełożyło się na zmniejszenie realnego dochodu na jednego pełnozatrudnionego pracownika o 4,3%. Rok 2015 okazał się niekorzystny dla rolników w wielu krajach, a rolników niemieckich w szczególności. Ich dochody spadły realnie aż o 37,6%. Spadek dochodów polskich rolników Eurostat oszacował na 23,8%, co też jest wielkością znaczącą. Tym samym realny dochód przeciętnego polskiego rolnika był o 15% mniejszy niż w 2010 roku. Oprócz Polski i Niemiec ujemne dochody rolników odnotowały także: Luksemburg (-20%), Dania (-19,7%), Wielka Brytania (-19,3%), Rumunia (-19,2%), Czechy (-15,6%), Słowacja (-10,6%), Bułgaria (-9,9%), Finlandia (-7,2%), Węgry (-6,7%), Holandia (-4,7%), Malta (-4,0%) Litwa (-3,4%) i Austria (-2,6%).

W pozostałych 13 państwach Eurostat odnotował wzrost dochodów w rolnictwie. Najlepiej ukształtowała się sytuacja rolników w Chorwacji – w 2015 roku ich dochód był o 21,5% większy niż w roku poprzednim. Wzrost dochodów wystąpił także w takich krajach, jak: Łotwa (+14,3%), Francja (+8,8%), Włochy (+8,7%) oraz Belgia (+8,2%). Wzrost dochodów w pozostałych krajach nie był już tak znaczny i wyniósł odpowiednio: w Słowenii (+6%), w Hiszpanii

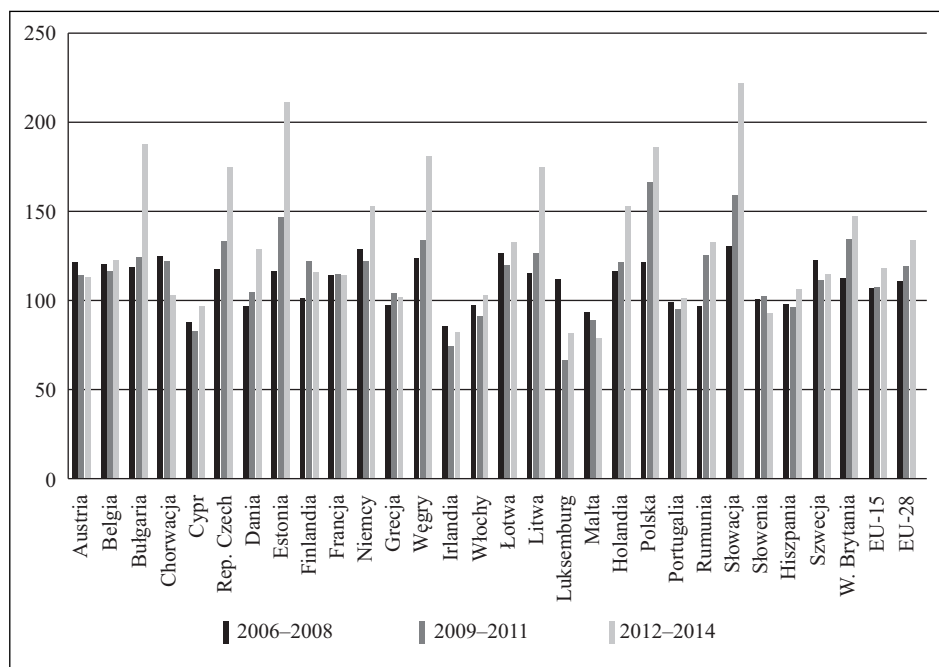
(+3,8%), w Portugalii (+3,4%), w Estonii (+3,2%), w Szwecji (+2,4%), w Irlandii (+1,4%), a na Cyprze zaledwie +0,7%.

Główne przyczyny spadku dochodów europejskich rolników wg Eurostatu to niższe w porównaniu z 2014 rokiem średnie ceny skupu mleka (-14,9%), żywca wieprzowego (-8,9%), buraków cukrowych (-26%), ziarna kukurydzy (-24,5%). Wpływ na niższe dochody miał też wzrost kosztów produkcji, średnio o 2,4%.

Według Eurostatu, dochody gospodarstw rolnych w 2015 roku, pomimo tego, że były niższe niż w 2014 roku, w porównaniu do średniego poziomu z ostatnich 5 lat były o 1% wyższe i o 2% niższe od średniej z okresu poprzednich trzech lat. Zatem dochody gospodarstw spadły w 2015 roku, ale pozostają w dużym stopniu na poziomie średnim z ostatnich lat. Według Goraja (2015), ten sam rachunek dla roku 2014 wykazał o 1,7% zmniejszenie dochodu w stosunku do roku 2013.

Długookresowe tendencje kształtowania się dochodów rolników w Unii Europejskiej

Długookresowe tendencje zmian dochodów rolników w UE są pozytywne (rysunek 4).



Rysunek 4. Realny dochód rolniczy na osobę pełnozatrudnioną w krajach Unii Europejskiej w latach 2005-2014 (2005=100)

Źródło: Opracowanie na podstawie danych Eurostat.

W porównywanych okresach w większości krajów odnotowano wzrostowe tendencje dochodów rolniczych. Jedynie w Austrii, Belgii, Francji, Irlandii, Portugalii, Luksemburgu, Słowenii i Malcie odnotowano bądź lekki spadek, bądź stagnację dochodów w stosunku do pierwszego okresu analizy (lata 2006-2008). W pozostałych krajach miał miejsce systematyczny wzrost dochodów w porównywanych okresach trzyletnich. Biorąc pod uwagę specyfikę produkcji rolniczej jedynie analiza dochodów w okresach dłuższych może dać wiarygodny obraz kształtowania się dochodów. Okres trzyletni jest minimalny. Dopiero ocena za taki okres lub dłuższy daje właściwy obraz kształtowania się dochodów rolniczych. Oczywiście z punktu widzenia rolników istotne są zmiany zachodzące w poziomie dochodów z roku na rok. Jako oczywiste należy przyjąć, że dochody te będą się wahać, w jednym roku wzrastać, w następnym mogą spadać lub odwrotnie. Wynika z tego konieczność odkładania pewnej części dochodów w roku dobrej koniunktury, na pokrycie ewentualnych niedoborów finansowych w latach spadku dochodów. Nie jest to zadanie łatwe, ale niestety konieczne. Warto pomyśleć o potrzebie wprowadzenia systemowych zasad „odkładania” środków pieniężnych w okresach prosperity z przeznaczeniem na dofinansowanie dochodów w okresie dekonunktury. Zasadne jest wprowadzenie systemu ubezpieczeń dochodów rolniczych poprzez utworzenie czegoś w rodzaju funduszu ubezpieczeniowego dochodów, np. na wzór bankowego funduszu gwarancyjnego w systemie bankowym, czy ubezpieczeń wzajemnych. W przeciwnym razie, w okresach dekonunktury, rolnicy będą się upominać o dodatkowe wsparcie finansowe ze środków budżetowych.

Pomimo znaczącego wsparcia dochodów rolniczych w okresach spadku dochodów możemy obserwować zorganizowane akcje protestacyjne rolników, i to nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach UE. Ich celem jest uświadomienie trudnej sytuacji ekonomicznej władzom centralnym danego kraju, a także całemu społeczeństwu. Formy protestów są mniej lub bardziej drastyczne, czasem też uciążliwe dla innych obywateli (np. blokady dróg). To siłą rzeczy wywołuje różne oceny tego typu akcji w społeczeństwie i wzmacnia podziały między mieszkańcami miast i wsi. W opinii protestujących przedstawicieli wsi (rolników) w okresach spadku dochodów konieczna jest interwencja państwa.

Metodyczne problemy pomiaru dochodów rolniczych

Pomimo funkcjonowania poszczególnych krajów UE na jednolitym rynku europejskim obserwuje się zróżnicowanie cen produktów rolnych i cen środków produkcji. Między poszczególnymi krajami występują różnice w wielkości i strukturze produkcji rolnej, w tym plonów roślin i wydajności jednostkowych zwierząt, wielkości i strukturze ponoszonych nakładów, a w konsekwencji

i w poziomie osiągniętych dochodów rolniczych. Jeden z podstawowych sposobów pomiarów dochodów rolniczych w Unii Europejskiej polega na ustalaniu wielkości wartości dodanej netto na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie. Wynika z tego, że o poziomie dochodów rolniczych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej decyduje z jednej strony wartość dodana netto, z drugiej zaś zasoby pracy w rolnictwie przeliczone na jednostki pełnozatrudnione. Wartość dodana netto jest wypadkową wartości osiągniętej produkcji rolnej, wartości zużycia pośredniego, wartości zużycia środków trwałych i wielkości dopłat oraz subwencji produkcyjnych. Wartość dodana netto stanowi formę dochodu osiąganego z zaangażowanych czynników produkcji (ziemi, pracy i kapitału).

Do oceny zmian sytuacji dochodowej rolnictwa w Unii Europejskiej stosuje się często miary względne, pozwalające ocenić skalę i kierunek zmian dochodów w stosunku do okresu poprzedniego. Wskaźniki zmian większe od 100 oznaczają poprawę sytuacji dochodowej w rolnictwie, a mniejsze od 100 jej pogorszenie. Taki sposób prezentacji dochodów nie pozwala na bezwzględną ocenę zmian dochodów rolniczych, czy wskazanie bezwzględnych różnic w poziomie tych dochodów między krajami, czy typami gospodarstw. Stosując względne miary oceny poziomu dochodów rolniczych wychodzi się z założenia, że to właśnie kierunek zmian (poprawa lub pogorszenie) decydują o poziomie zadowolenia rolników z prowadzenia gospodarstwa rolnego. Naturalną skłonnością jest odnoszenie aktualnie osiągniętych wyników ekonomicznych do uzyskiwanych w roku poprzednim. Biorąc jednak pod uwagę zmienność dochodów rolniczych, tak krótki dystans odniesienia, nie daje pełnego obrazu zmian sytuacji ekonomicznej producentów rolnych. Stąd też często dynamikę zmian dochodów ustala się nie tylko w stosunku do poprzedniego roku, ale również do lat wcześniejszych. Tym samym uzyskuje się pełniejszy obraz zmian sytuacji dochodowej w rolnictwie.

W aktualnie stosowanej w Unii Europejskiej metodyce oceny zmian sytuacji dochodowej producentów rolnych ujmuje się wyłącznie te dochody, które mają swoje źródło w produkcji rolniczej i produkcji z nią związanej (np. przetwórstwo rolne realizowane w gospodarstwie). Nie uwzględnia się innych źródeł dochodów, takich np. jak dochody osiągnięte z pracy poza gospodarstwem rolnym, ewentualnych świadczeń emerytalno-rentowych czy socjalnych, przychodów z czynników produkcji (dzierżawa, wynajem). To niewątpliwie utrudnia obiektywną ocenę faktycznej sytuacji dochodowej rolników w UE i w poszczególnych krajach w tym w Polsce.

Pomimo wzrostu dochodów, po 2014 roku polscy rolnicy nie wyrażają nadmiernego optymizmu. Zapytani przez firmę Martin & Jacob o ocenę sytuacji materialnej pozytywnie wypowiedziało się o niej 31 proc. badanych. W 2010 r. zadowolonych było 39 proc. badanych. Ocena sytuacji materialnej poprawia się wraz ze wzrostem wielkości areалу gospodarstw rolnych. W przypadku tych, którzy uprawiają ponad 100 ha, tylko 17 proc. uważa, że przyszłość polskiego

rolnictwa jest zagrożona. Średnio zagrożenia dostrzega 48 proc. zapytanych rolników.

Należy jednak zauważyć, że dochody rolnicze są rezultatem nie tylko zaangażowania własnej pracy, ale również innych czynników produkcji (ziemi i kapitału). Stąd też niekiedy oblicza się dochód z pracy tj. po uwzględnieniu „wkładu” dochodotwórczego zaangażowanych nakładów ziemi i kapitału. W takim podejściu dochód jest zdecydowanie niższy niż średnia krajowa. Tu pojawia się jednak problem oceny uzasadnionego poziomu zaangażowania kapitału. Panuje przekonanie o przeinwestowaniu wielu gospodarstw rolnych, następstwem czego jest wzrost amortyzacji i spadek dochodów. Powstaje zatem pytanie, czy dla celów pomiaru poziomu dochodów rolników można akceptować każdy poziom zaangażowanego, często słabo wykorzystanego kapitału. Czy rolnik inwestujący ponad niezbędną konieczność w środki trwałe, zakupione przy udziale kredytu i koszty z tym związane, może oczekiwać uznania takiego kosztu i nakładu? Trudno jest ustalić uzasadniony poziom nakładu kapitałowego. Zaangażowanie dużego zasobu kapitału, słabo wykorzystanego obniża poziom dochodu, ale czy z tego powodu przedsiębiorca rolny może i powinien oczekiwać zwiększonego poziomu wsparcia ze środków budżetowych. Należy tu zauważyć, że niektóre instrumenty WPR „popychają” rolników w kierunku decyzji zakupowych ponad istniejące potrzeby. Równocześnie, z uwagi na konieczność zapewnienia wkładu własnego, kierują ich na drogę zadłużania gospodarstwa i wzrastającego ryzyka kredytowego. W przypadku braku możliwości spłaty rolnicy najczęściej oczekują dodatkowego wsparcia finansowego ze źródeł budżetowych w celu pokonania pojawiających się trudności. Na tej samej zasadzie, rzemieślnik inwestujący ponad miarę rzeczywistych potrzeb, z zaangażowaniem obcych środków finansowych mógłby również oczekiwać na zasadzie analogii pomocy zewnętrznej. Tego typu zachowania nie powinny uzyskiwać akceptacji społecznej. Nie można się zatem dziwić temu, że w społeczeństwie pojawia się sprzeciw dla dodatkowego wspierania finansowego producentów rolnych w takich sytuacjach.

Zarówno pomiar dochodów w rolnictwie, jak i ocena ich zróżnicowania między krajami UE są zagadnieniem złożonym. Dotyczy to zarówno metodyki Eurostat, GUS, jak i FADN. W metodologii FADN uwzględnia się wyłącznie dochody z działalności rolniczej, co nie oddaje rzeczywistej sytuacji dochodowej rodzin rolniczych. Podobnie, występujące odmienne podejścia metodyczne i praktyki w poszczególnych krajach nie ułatwiają obiektywizacji pomiaru dochodów rolników w różnych krajach. Przykładowo w Danii, w kosztach pracy uwzględnia się koszt pracy członków rodziny, z wyjątkiem rolnika. W Polsce koszt pracy członków rodziny nie jest uwzględniany. Podobnie, w Danii przyjęła się zwyczaj sprzedaży gospodarstwa rolnego następcy, podczas gdy w innych krajach są one przekazywane następcy nieodpłatnie. Tym samym w Danii występują wysokie koszty obsługi kredytów zaciągniętych na zakup gospodarstwa, podczas gdy w innych krajach koszt tego rodzaju nie występuje. To jest przy-

czyną tego, że w Danii występują niskie dochody rolników, pomimo osiągniętej wysokiej wydajności pracy i wysokiej sprawności procesów rolniczego wytwarzania. Inny problem w pomiarze dochodów rolniczych wynika z funkcjonowania tzw. szarej strefy.

W ocenie zmian dochodów rolników w czasie można też posłużyć się inną metodą, mianowicie poprzez porównania zmian dochodów rolników w danym kraju do innych krajów UE. Prawdziwe jest stwierdzenie, że dochody rolnicze w Polsce wzrosły w minionym okresie w stopniu większym niż w „starych” krajach UE. Nadal jednak dochody te są u nas znacznie niższe. Interesujące jest jednak to, że Polska pod względem poziomu dochodów rolniczych przeliczonych na osobę zatrudnioną zajmuje niezmiennie jedną z ostatnich pozycji (23–24 miejsce) w rankingu krajów EU-28 (Runowski 2015).

Stosowany w UE sposób pomiaru dochodów rolników jest krytykowany. Niedawny raport Parlamentu Europejskiego o dochodach rolników państw członkowskich UE zawiera krytykę koncepcji pomiaru dochodów gospodarstw rolnych i wskazuje na brak statystyk dotyczących dochodów gospodarstw rolnych, w tym zarówno pochodzących z gospodarstwa, jak i dochodów osiągniętych ze źródeł pozarolniczych. Przekonuje się w nim, że najbardziej odpowiednim wyznacznikiem tego czy WPR spełnia swój cel, jest to, czy polityka ta „zapewnia odpowiedni poziom życia ludności wiejskiej”, a więc czy zapewnia się rolnikom właściwy poziom dochodu rozporządzalnego w gospodarstwie rolnym. Jednak mimo pewnych wysiłków na rzecz zbierania takich danych w przeszłości, nadal brak jest systemu, który dostarczałby statystyk o pełnych dochodach gospodarstw domowych rolników w UE. Eurostat opracował i stosuje trzy wskaźniki (A, B i C) w ocenie dochodów w rolnictwie. Każdy z nich w sposób odmienny podchodzi do pomiaru dochodów w rolnictwie, a często również do innych wniosków. Wskazuje to, że pomiar dochodów ludności rolniczej UE wymaga dopracowania, co ułatwiłoby porównania z dochodami innych grup zawodowych.

Podsumowanie

Dochody rolnicze – jak wynika z przedstawionych rozważań – są przedmiotem wielu dyskusji a nawet sporów. Wynika to między innymi z trudności ich oceny, a w szczególności możliwości porównań z innymi grupami zawodowymi. Inne kwestie dyskusyjne wynikają z istniejącej zmienności dochodów z rolnictwie i zróżnicowania poziomu dochodów między poszczególnymi krajami. Z uwagi na silne lobby rolnicze w krajach Unii Europejskiej w okresach dekonjunkury w rolnictwie pojawiają się oczekiwania rolników dotyczące rozwiązywania problemów wynikających z uszczerbku dochodów. Główne oczekiwania kierowane są do rządów poszczególnych krajów jak i władz Unii Europejskiej i dotyczą głównie pomocy w rozwiązywaniu występujących problemów finansowych lub innych. Tego typu sytuacje występują również w Polsce, gdzie dochody rolnicze

wyraźnie wzrosły. Również w relacji do dochodów w innych krajach UE nie są one niskie, szczególnie wtedy gdy uwzględnia się występujące różnice w produktywności podstawowych czynników produkcji. Konieczne jest systemowe rozwiązanie problemu wynikającego ze zmienności dochodów w rolnictwie, poprzez wprowadzenie systemu ich ubezpieczeń. W przeciwnym razie nie uda się osłabić poziomu społecznych kontrowersji na temat dochodów w rolnictwie.

Literatura

Eurostat domain acct_eaa006.

USDA, Economic Research Service, Dane z sierpnia 2016.

CAP expenditure: European Commission, DG Agriculture and Rural Development (Financial Report). GDP: Eurostat.

Eurostat 2015 data.

Samuelson P.A., Nordhaus W.D., 2012, *Ekonomia*, Wyd. Rebis, Poznań.

Goraj L., 2015, News Release 223/2015 – 15.12.2015 r. Eurostat.

Runowski H., 2015, *Kierunki i skala zmian dochodów rolniczych w krajach Unii Europejskiej w latach 2005–2014*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, T. 17, z. 6.

Streszczenie

W artykule podjęto problem oceny kształtowania się dochodów rolniczych w Polsce i w krajach Unii Europejskiej oraz w USA. Poszukiwano odpowiedzi na pytania: Czy dochody te są niskie, czy wręcz przeciwnie, wysokie? Wskazano na występujące problemy metodyczne w ustalaniu wysokości dochodów rolniczych i tendencje zmian, występujące zróżnicowanie dochodowe między poszczególnymi krajami UE, oraz występujące kontrowersje w związku z oceną sytuacji dochodowej ludności rolniczej w porównaniu do dochodów ludności pozarolniczej. Z uwagi na nieuchronną zmienność dochodów rolniczych w czasie wskazano na potrzebę wprowadzenia systemu ubezpieczeń dochodów rolniczych.

Słowa kluczowe: dochody rolnicze, zróżnicowanie, tendencje, metodyka liczenia, kontrowersje,

Agricultural income – a source of socio-economic controversy

Summary

The article discusses the problem of assessing the formation of agricultural incomes in Poland and in the European Union and the United States. Answers to questions were sought: Is this income low, or by contrast high? It was pointed to the existing methodological problems in determining the amount of agricultural income and trends, existing differences in income between different EU coun-

tries, and the present controversy in the assessment of the income situation in agriculture in comparison with the income of non-agricultural population. Due to the inherent variability of agricultural incomes in time, the need to introduce an insurance system of agriculture income was pointed out.

Key words:

income agricultural diversity, trends, methods of counting controversy

Prof. dr hab. Marian Podstawka

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Kwestia agrarna – niektóre jej przejawy i przyczyny

Wprowadzenie

Kwestia agrarna to problemy związane z rozwojem rolnictwa oraz ludnością w nim zatrudnioną. Wspólnym kontekstem kwestii agrarnej jest jej wymiar historyczny. Chronologicznie ujmując kwestia agrarna polegała na głodzie ziemi, na pańszczyźnie, na uwłaszczeniu chłopów, na dysparytecie dochodów i warunków życia osób pracujących w rolnictwie oraz na interwencji władz publicznych w celu zmniejszenia ciężaru tych problemów. Inny wspólny kontekst kwestii agrarnej to jej permanentność. Na przestrzeni dziejów, systemów społeczno-politycznych, koncepcji ekonomicznych czy finansowych, jak dotąd nie udało się w żadnym państwie rozwiązać problemów rolnictwa i osób w nim pracujących. Powstaje w tym miejscu pytanie: czy podejmowane działania władz publicznych były nieudolne, nieracjonalne i okazały się nieskuteczne? Czy rolnictwo to trudna, skomplikowana i nierozwiązywalna kwestia? Wydaje się, że odpowiedź na te obydwa pytania winna być twierdząca. Jednakże ciężar problemów postawionych w owych pytaniach zdecydowanie przesuwają się w stronę rolnictwa i produkcji rolnej oraz ich osobliwości.

Celem tego opracowania jest wskazanie istoty współczesnej kwestii agrarnej oraz jej przyczyn i skutków. Hipoteza badawcza została sformułowana na bazie pytania drugiego i brzmi: Rolnictwo i produkcja rolna przez swoje osobliwości są determinantami współczesnej kwestii agrarnej, która wymaga działań interwencyjnych władz publicznych. Opracowanie przygotowano na podstawie rozważań własnych odwołujących się do literatury, a także wyników badań empirycznych dotyczących sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych. Badaniami własnymi objęto 571 gospodarstw położonych w województwach: łódzkim, lu-

belskim, mazowieckim i podkarpackim. Celem badań własnych było ukazanie ewentualnych różnic w sytuacji dochodowej gospodarstw w porównaniu do wyników gospodarstw będących w polu obserwacji FADN. Przy czym założono, że wyniki gospodarstw w sieci FADN będą lepsze od wyników osiągniętych przez ankietowane gospodarstwa.

Istota współczesnej kwestii agrarnej

Współczesna kwestia agrarna polega na:

- dysparytecie dochodowym ogółu ludności zatrudnionej w rolnictwie i poza nim;
 - nadmiernym zróżnicowaniu dochodowym pracujących w rolnictwie, co jest efektem kontynuacji zasobów i utrudnia politykę interwencjonizmu państwowego;
 - dysparytecie warunków życia ludności pracującej w rolnictwie i w działach poza rolnictwem oraz dysparytecie warunków życia wśród ludności rolniczej;
 - koncentracji, specjalizacji i intensyfikacji produkcji rolniczej prowadzącej do niekorzystnych zmian środowiskowych i skutkujących produkcją niezdrowej żywności;
 - adaptacji producentów rolnych do założeń polityki rolnej;
 - dostarczaniu przez wieś i rolnictwo dóbr publicznych.
- Jeśli chodzi o przyczyny współczesnej kwestii agrarnej, to są nimi:
- osobliwości przyrodniczo-biologiczne produkcji rolniczej i ziemi uprawnej;
 - niższe, w stosunku do działów poza rolnictwem, uzbrojenie kapitałowe siły roboczej i niższa wydajność pracy w rolnictwie;
 - niższe, niż poza rolnictwem, wykształcenie zatrudnionych w rolnictwie;
 - sztywny popyt na produkty żywnościowe i generalnie nadprodukcja żywności;
 - zbyt wolne przemiany struktury agrarnej;
 - brak społecznego szacunku do żywności i do osób ją produkujących.

Wymienione wcześniej hasłowo przyczyny współczesnej kwestii agrarnej są różnorodne, o różnej wadze i skutkach. Wśród nich można wyodrębnić te, które mają charakter ekonomiczny, produkcyjny i społeczny. Do przyczyn współczesnej kwestii agrarnej natury ekonomicznej zaliczyć należy:

- sztywność popytu na produkty żywnościowe;
- niższe uzbrojenie pracy i niższa wydajność czynników produkcji w rolnictwie niż poza nim;
- umiędzynarodowienie rynków rolnych;
- rozdrobnienie producentów rolnych kupujących środki do produkcji rolniczej;
- zbyt wolne zmiany w strukturze agrarnej;
- pełnienie przez rolnictwo funkcji pozaprodukcyjnych.

Z kolei wśród przyczyn współczesnej kwestii agrarnej o charakterze produkcyjnym wyróżnić należy:

- ograniczenie poziomu produkcji prawami przyrody i biologii;
- zróżnicowanie przestrzenne jakości ziemi uprawnej, co prowadzi do występowania renty różniczkowej I;
- większa niż poza rolnictwem wrażliwość produkcji rolniczej na warunki pogodowo-klimatyczne.

Wreszcie do uwarunkowań społecznych współczesnej kwestii agrarnej zaliczamy:

- niższe wykształcenie ludności produkującej żywność względem ludności pracującej poza rolnictwem;
- gorsze warunki życia osób produkujących żywność w stosunku do pracujących poza rolnictwem;
- brak społecznego szacunku do żywności, i do osób ją produkujących.

Wybrane ekonomiczne, produkcyjne i społeczne przyczyny współczesnej kwestii agrarnej

Nie sposób omówić w tym ograniczonym opracowaniu wszystkich przyczyn współczesnej kwestii agrarnej. Wybrane i scharakteryzowane zostaną najważniejsze z każdej grupy przyczyn. Jeśli chodzi o grupę przyczyn ekonomicznych, to za najważniejsze należy przyjąć te, które wiążą się z rozdrobnieniem podmiotów produkujących żywność i zaopatrujących się w środki produkcji rolnej. Sytuacja ta sprawia, że rolnicy funkcjonują na rynku prawie doskonałym, na którym jest wielu oferujących ten sam produkt i kupujących te same środki do produkcji rolnej. Występuje wśród nich doskonała konkurencja o klienta, o ceny. W takich warunkach dochodzi do niedowartościowania produktów rolnych, zwłaszcza produkowanych na działkach marginalnych. Dyskontują tę sytuację nabywcy produktów rolnych oraz sprzedający środki do produkcji rolnej. W rezultacie pośrednicy i przetwórcy produktów rolnych realizują dodatkową nadwyżkę finansową, która tworzona jest w rolnictwie. W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego dochodzi do, coraz to większego zaniżania cen produktów rolnych. Przejawia się to w tym, że maleje relatywnie udział ceny produktu rolniczego w cenie finalnego produktu żywnościowego. Przed II wojną światową za 1 kg żywca wieprzowego płacono rolnikowi 0,88 zł, a za 1 kg wyrobu wędliniarskiego zapłacić trzeba było 1,50 zł. A zatem relacja ceny surowca do ceny finalnego produktu wyniosła prawie 60%. Aktualnie za 1 kg żywca wieprzowego producent otrzymuje ok. 5 zł. Natomiast 1 kg przeciętnego wyrobu wędliniarskiego wyceniany jest dla konsumenta na kwotę prawie 20 zł.¹ Wobec tego analogiczna relacja wynosi 25%. Wyraźnie widać, że na przestrzeni około

¹ Dane GUS

80 lat niedoszacowanie cen produktów rolnych wzrosło ok. 2,5 krotnie. Jest to zbyt dużo, nawet jeśli uwzględnić wzrost wartości dodanej do obecnej produkcji wędlin wnoszony przez ich przemysł w stosunku do gorzej rozwiniętego przedwojennego przemysłu wędliniarskiego. Następstwem tych zjawisk jest drenaż nadwyżki finansowej z rolnictwa do działów przetwórczych i handlowych. Jak podaje A. Czyżewski i A. Mrówczyńska-Kamińska rocznie wypływa z rolnictwa do działów pozarolniczych ok. 8 mld zł².

Kolejnym problemem powodującym istnienie kwestii agrarnej jest dostarczanie przez rolnictwo dóbr publicznych w postaci zachowania dobrostanu środowiska. Dobra te charakteryzują się niekonkurencyjnością wobec produkcji żywności. Nie są one wyceniane przez rynek. Stąd rolnictwo za ich dostarczenie nie jest ekwiwalentnie wynagradzane. Sytuacja ta stanowi uzasadnienie dla działań interwencyjnych w sektorze rolnym³. Aktualnie wspierane są działania związane z tzw. zazielenianiem użytków rolnych. Te przedsięwzięcia mają przyczynić się do poprawy środowiska naturalnego. Przy okazji warto podkreślić, że na podobne wsparcie zasługują właściciele lasów, którzy dostosowując się do wytycznych wspólnej polityki rolnej dokonali zalesienia użytków rolnych. Jednakże jak do tej pory nie są oni wspierani finansowo za te działania, mając niewątpliwie pozytywny wpływ na jakość środowiska przyrodniczego.

Kolejnym efektem tych procesów jest zwiększający się dysparytet dochodowy rolników z ich pracy względem dochodów innych pracujących⁴. Dodatkowo skalę owego dysparytetu zwiększają niekorzystne relacje cen produktów rolnych do cen środków produkcji. Przewartościowanie cen środków produkcji rolniczej jest następstwem funkcjonowania prawie doskonałego rynku ich nabywców. Przykładowo, cena rozrzutnika do obornika jest porównywalna z ceną średniej klasy samochodu osobowego. Nie trzeba prowadzić analiz aby wykazać, iż stopień skomplikowania technicznego samochodu jest o wiele większy niż tej prostej maszyny rolniczej. Podobnych przykładów jest wiele. Generalnie rolnicy swoją sytuację na rynku oceniają w ten sposób, iż to co oni produkują systematycznie tanieje, natomiast ceny kupowanych przez nich produktów do produkcji rosną. Tym samym rozwierają się nożyce cen, co tak jak wskazano wcześniej sprawia, iż sytuacja dochodowa rolników względem innych grup zawodowych pogarsza się.

Z grupy przyczyn produkcyjnych współczesnej kwestii agrarnej omówione zostaną te, które wynikają z relatywnie większej wrażliwości produkcji rolniczej na warunki pogodowo-klimatyczne i są uzależnione od zróżnicowania jakościowego ziemi uprawnej. Te czynniki powodujące współczesną kwestię agrarną na-

²B. Czyżewski, A. Mrówczyńska-Kamińska, *Przeptywy międzygałęziowe i podział rent w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce w latach 1995–2005*, „*Ekonomista*” 2011, nr 2.

³A. Poczta-Wajda, *Zjawisko paradoksu rozwojowego w polityce rolnej*, „*Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*” T. 11 (2009), z. 2, s. 200.

⁴Dochody rolników zaprezentowane zostaną na podstawie ankiet przeprowadzonych w 2015 r. w dalszej części opracowania

leżą do najbardziej dyskusyjnych. Autorzy nie uznający ich za istotne posługują się różnymi przykładami i twierdzą że od warunków pogodowo-klimatycznych zależą takie działalności jak: górnictwo, transport, budownictwo czy myjni samochodowe. Owszem, to prawda. Jednakże te rodzaje działalności, oprócz transferu tego ryzyka na ubezpieczyciela mają inne skuteczne możliwości ochrony przed nim. W sytuacji niesprzyjających warunków zewnętrznych istnieje możliwość zaprzestania prowadzenia tych działalności. Wiąże się to jednak z przymusowymi urlopami pracowników i menadżerów. Inaczej ta kwestia wygląda w przypadku produkcji rolniczej. Oprócz produkcji pod osłonami, producent rolny nie ma żadnych możliwości zabezpieczenia jej przed suszą, nadmiernymi opadami deszczu, śniegu, przed mrozem, itp. Produkcja rolnicza należy do tych, które najbardziej są uzależnione od warunków zewnętrznych. Ma ona charakter procesów biologiczno-przyrodniczych, których nie można przerwać i spowodować ich zawieszenia jak w przypadku budownictwa czy transportu. W przypadku tego rodzaju działalności, jak wspomniano nie zostaną zrealizowane zyski i być może będą niewielkie straty. Jeśli chodzi o klasyczną produkcję rolniczą to w sytuacji złych warunków pogodowych, nie tylko nie będzie dochodów, ale producent odnotuje ogromne straty. W przypadku wczesnych jesiennych mrozów zniszczą one to wszystko, co producent poniósł w formie nakładów i spowodują stratę.

Oprócz tego, produkcja rolnicza charakteryzuje się długim cyklem produkcji zwłaszcza dotyczy to produkcji zwierzęcej. Ten długi cykl produkcji sprawia, że produkcja rolnicza jest szczególnie narażona na zmieniające się warunki rynkowe. W sytuacji dekoniunktury producent rolny nie jest w stanie szybko przestawić się na inne rodzaje produktów tak jak przykładowo w handlu czy w usługach. Zmiana kierunku produkcji rolniczej uzależniona jest od warunków glebowych, budynków, maszyn i sprzętu, wiedzy produkcyjnej itp. Produkcja rolnicza z tych względów, a zwłaszcza jeśli chodzi o ziemię rolniczą, jest mało mobilna. Zresztą ziemię rolniczą cechuje ogromne zróżnicowanie jakościowe i przestrzenne. Rolnicy uprawiają ziemię słabą, średnią i bardzo dobrą. To zróżnicowanie jakościowe i przestrzenne najważniejszego czynnika produkcji rolnej, jakim jest ziemia sprawia, że niektórzy producenci rolni realizują efekty renty różniczkowej I. To przyczynia się do rozwarstwienia dochodowego ludności rolniczej, co dodatkowo utrudnia politykę interwencjonizmu rolniczego. Jest oczywistym, że wszystkie przyczyny kwestii agrarnej wiążą się ze sobą, warunkują wzajemnie. Omawiane przyczyny współczesnej kwestii agrarnej, jakimi są uwarunkowania pogodowo-klimatyczne, uwarunkowania glebowe determinują problemem dysparytetu dochodowego rolników.

Jeśli chodzi o grupę czynników społecznych determinujących istnienie kwestii agrarnej to warto skupić się na jednym z nich, który dotyczy braku społecznego szacunku do żywności, i do jej producentów, zwłaszcza do tych, którzy produkują surowce żywnościowe. Jest takie społeczne przekonanie, że żywność

to swego rodzaju dar przyrody, ziemi, środowiska i innych nieopłacanych czynników produkcji. Wobec tego winna być ona powszechnie dostępna i raczej tania. Fakt ten jest efektem braku wiedzy dotyczącej technologii produkcji żywności i jej uwarunkowań. Zdecydowanie więcej jest konsumentów żywności niż jej producentów. I w ostatnich latach proporcje te ulegają zwiększeniu na rzecz konsumentów, co jest efektem wzrostu wydajności produkcji rolniczej. Oprócz tego brak społecznego szacunku do producentów żywności jest efektem antynomii między nimi, a jej konsumentami. Często konsument zapomina bądź braku mu wiedzy dotyczącej malejącego udziału ceny surowca rolniczego w cenie finalnego produktu żywnościowego. Warto także wskazać na pewien historycznie trwający paradygmat polegający na „wysferzaniu” się ludności rolniczej. Proces ten trwa i polega na tym, że dotychczasowi producenci żywności, stają się jej tylko konsumentami, mając zatrudnienie i dochody pochodzące z pracy poza rolnictwem. Osoby te odnoszą się do producentów żywności z pewną pogardą i traktują ich jako kategorię społecznie gorszą. Tworzy się swego rodzaju klimat podziału na lepszych, sprytniejszych i tych gorszych, mniej zaradnych, którzy skazani są na życie na wsi i na pracę w rolnictwie.

Sytuacji dochodowa gospodarstw rolnych w świetle wyników badań empirycznych

W tej części opracowania przedstawione zostaną wyniki badań ankietowych, dotyczące sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych – najważniejszego przejawu kwestii agrarnej. Ankiety opracowane zostały w ramach przeprowadzonych jesienią 2014 r. i wiosną 2015 r.⁵ szkoleń dla rolników. Badaniami objęto 571 gospodarstw rolnych zlokalizowanych w czterech województwach: łódzkim, lubelskim, mazowieckim i podkarpackim. Do obliczenia dochodów badanych gospodarstw zastosowano metodologię FADN. Chodziło o to, aby można było uzyskane wyniki skonfrontować z wynikami gospodarstw objętych rachunkowością FADN. Pełny zbiór gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną FADN obejmuje ok. 12100 gospodarstw indywidualnych, w zasadzie rodzinnych. Liczba ta waha się w zależności od roku badawczego w granicach od 12299 do 10900 gospodarstw. Próba ta jest statystycznie reprezentatywna dla pola obserwacji obejmującego ok. 750 tys. gospodarstw rolnych. Gospodarstwa prowadzące rachunkowość rolną są próbą reprezentującą w 2013 r. 1,03% ogółu gospodarstw rodzinnych w Polsce⁶. Generalnie gospodarstwa te uważane są za bardziej efektywne i celem tej części

⁵ Szkolenia dotyczyły zarządzania gospodarstwem rolnym ze szczególnym uwzględnieniem rachunkowości rolnej w gospodarstwie rolnym. Por. *Szkolenia dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie PROW na lata 2007–2013*, Warszawa 2014.

⁶ J. Pawłowska-Tyszko, *Sytuacja dochodowa rodzinnych gospodarstw rolnych na przykładzie FADN na tle innych grup zawodowych*, [w:] M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015.

opracowania jest porównanie ich wyników dochodowych z gospodarstwami rolników, którzy uczestniczyli w szkoleniach. Na rysunku 1. przedstawiono metodę obliczania dochodu rolniczego według FADN.

Produkcja roślinna , zwierzęca i pozostała		Saldo dopłat i podatków dotyczy dział. operacyjnej			
Zużycie pośrednie		Wartość dodana brutto			
Koszty bezpośred- nie	Koszty ogólne gospodarstwa				
		Amortyzacja	Wartość dodana netto		Dopłaty inwestycyjne
			Odsetki czynsz	Koszty pracy	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolniczego

Rysunek 1. Metoda obliczania dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego według FADN

Źródło: Polski FADN.

Produkcja to przychody ze sprzedaży produktów rolnych z dopłatami w okresie obrachunkowym skorygowana o transakcje nietowarowe takie jak: wartość produktów potencjalnie towarowych zużytych w gospodarstwie rolnym, w tym także z zakupu nieodpłatnie przekazywanych produktów, produkty przekazywane do gospodarstwa domowego oraz o różnicę stanu zapasów, zużycie pośrednie na cele produkcyjne produktów rolnych pochodzących z własnej produkcji, a także z zakupu. Oprócz tego, do tego rodzaju kosztów zalicza się wartość zużytych paliw, energii, usług obcych, prowizje bankowe, koszty podróży służbowych, ubezpieczenia itp. Amortyzacja to zmniejszenie wartości aktywów trwałych. Jest to koszt zużycia składników majątku trwałego. Koszty czynników zewnętrznych, to koszty zaangażowania obcych czynników produkcji w działalność operacyjną gospodarstwa rolnego takie jak: odsetki od kredytów, wynagrodzenia pracowników, czynsze za dzierżawione aktywa rzeczowe np.: ziemię.

Wartość dodana brutto to wartość produkcji ogółem pomniejszona o zużycie pośrednie i skorygowana o saldo dopłat i podatków. Wartość dodana netto jest nadwyżką ekonomiczną powstałą po odjęciu od wartości produkcji gospodarstwa rolnego wartości zużycia pośredniego, skorygowana o saldo dopłat i podat-

ków oraz pomniejszona o amortyzację. Wartość dodana netto reprezentuje nową wytworzoną wartość w gospodarstwie rolnym w okresie obrachunkowym przez ziemię, kapitał i pracę, niezależnie kto jest ich właścicielem. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego jest to wartość dodana netto powiększona o subsydia do inwestycji i pomniejszona o koszty zewnętrznych czynników wytwórczych takich jak: wynagrodzenia, odsetki, czynsze. Dochód ten jest nadwyżką ekonomiczną, reprezentującą opłacenie nakładów pracy rolników i zaangażowanie ziemi i własnego kapitału w działalność operacyjną gospodarstwa rolnego. Charakterystykę badanych gospodarstw przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Informacje dotyczące badanych gospodarstw

Województwo	Liczba gospodarstw	Użytki rolne (w ha)	Grunty orne (w ha)	Łąki (w ha)	Nieużytki (w ha)	Lasy (w ha)
Lubelskie	47	846,25	690,49	155,26	28,53	94,12
Łódzkie	63	1113,61	1018,98	94,63	42,66	51,24
Mazowieckie	375	7400,63	5501,27	1899,36	172,57	697,61
Podlaskie	86	2223,40	1465,93	757,47	27,2	76,65
Łącznie	571	11583,89	8676,67	2906,72	270,96	919,62

Źródło: Ankiety badanych gospodarstw.

Dane w tabeli 1. wskazują, że największą populację gospodarstw reprezentuje województwo mazowieckie (65,6%). Najmniejszą zaś województwo lubelskie (8,2%). Jeśli chodzi o strukturę użytków rolnych, to największy ich udział o powierzchni ogólnej odnotowano w województwie łódzkim (92,2%). W pozostałych województwach udział ten był nieco mniejszy i wynosił w województwie mazowieckim 89,5% i w województwie lubelskim 87,3%. Kolejna zestawienie (Tabela 2) przedstawia informacje o strukturze obszarowej badanych gospodarstw.

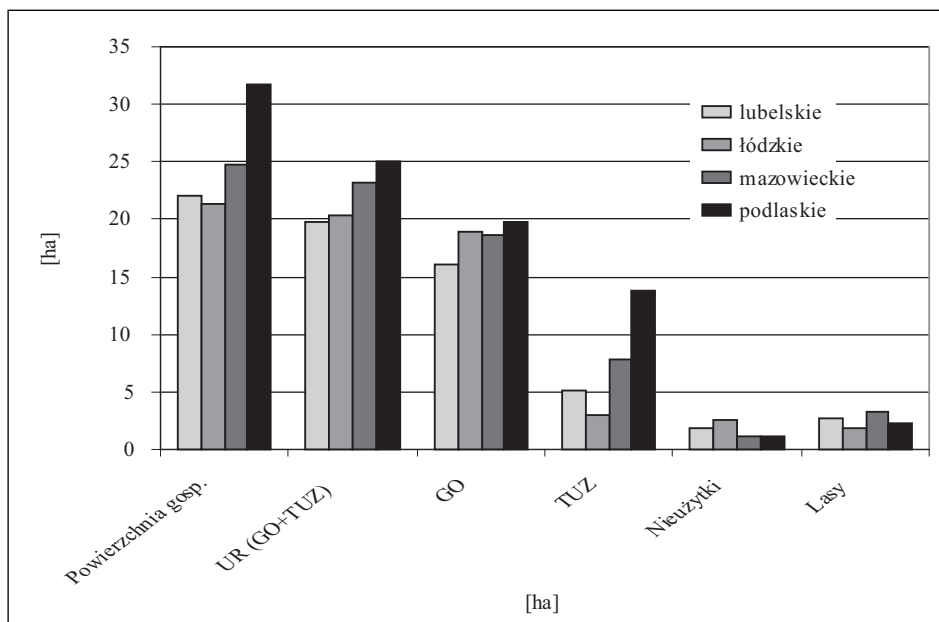
Średnia wielkość badanych gospodarstw była najmniejsza w województwie łódzkim i wynosiła 21,3 ha, zaś największa była w województwie podlaskim i wynosiła 31,8 ha. W pozostałych województwach średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosiła 22,1 ha w województwie lubelskim i 24,8 ha w województwie mazowieckim. Graficzne relacje dotyczące struktury obszarowej gospodarstw w ramach województw przedstawia tabela 2.

Dla porównania, statystyczne gospodarstwo w ramach FADN w 2014 r. dysponowało powierzchnią 19,5 ha użytków rolnych.

Tabela 2. Struktura obszarowa badanych gospodarstw

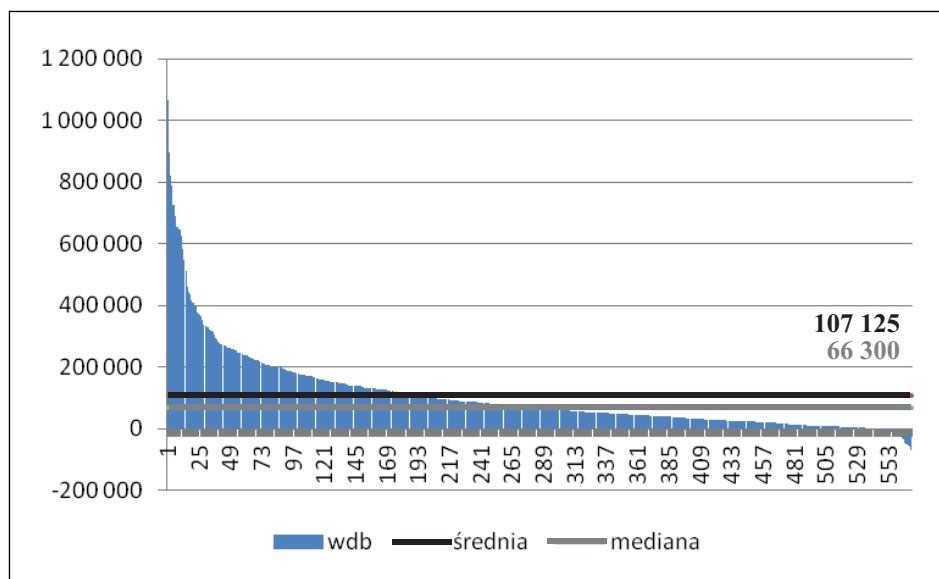
Grupy obszarowe (ha)	Województwo							
	lubelskie		łódzkie		mazowieckie		podlaskie	
	liczba gospodarstw	powierzchnia gospodarstw w ha	liczba gospodarstw	powierzchnia gospodarstw w ha	liczba gospodarstw	powierzchnia gospodarstw w ha	liczba gospodarstw	powierzchnia gospodarstw w ha
< 10	11	7,30	10	8,1	91	6,8	10	6,6
10-20	19	15,50	34	14,8	117	14,8	32	16,6
20-30	8	26,2	14	26,1	67	24,5	12	26,8
30-40	3	36,6	2	33,0	41	35,2	12	35,7
40-50	3	46,5	-	44,0	21	46,0	7	44,5
>50	3	62,4	3	108,3	38	73,6	13	76,8
Łącznie	47	22,1	63	21,3	375	24,8	86	31,8

Źródło: Ankiety badanych gospodarstw.

**Rysunek 2. Średnia wielkość badanych gospodarstw (ha)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet

W ujęciu bezwzględnym, wartość dodana brutto wahała się od -70 tys. zł do ponad 1 mln zł wobec średniej na poziomie 107 tys. zł i medianie 66 tys. zł. W 36 przypadkach, tj. 6% ogółu ankiet, wartość dodana brutto była ujemna. Dominowały wśród nich gospodarstwa o roślinnym kierunku produkcji (wartość produkcji roślinnej była większa niż 50% wartości produkcji ogółem; 29 na 36 przypadków). Wartość dodaną brutto w zakresie 0-100 tys. zł wygenerowano w 330 gospodarstwach, co stanowiło 58% wskazań, a 100-500 tys. zł w 190 gospodarstwach, tj. 33%. Z kolei wśród gospodarstw o największej wartości tej kategorii dochodowej, powyżej 500 tys. zł, dominowały gospodarstwa o zwierym kierunku produkcji – było ich 10 spośród 15.



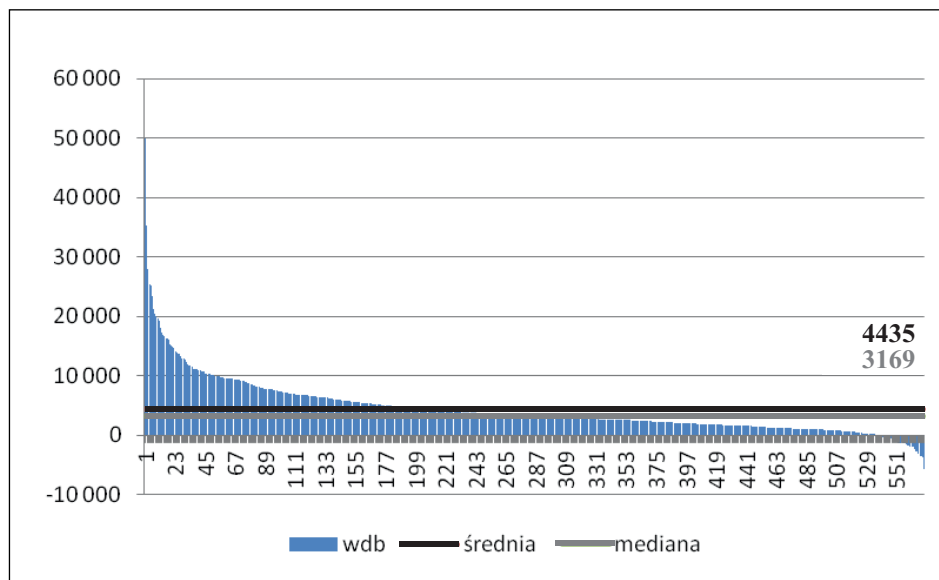
Rysunek 3. Wartość dodana brutto w gospodarstwach, w zł.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

W przeliczeniu na powierzchnię gospodarstwa wartość dodana brutto kształtowała się na poziomie od -5,8 tys. zł do 50 tys. zł wobec średniej 4,4 tys. zł i mediany 3,2 tys. zł. Gospodarstwa o wartości dodanej brutto od 0 do 10 tys. zł stanowiły 85% ankietowanych, a w przedziale 10-20 tys. zł 8%.

Ankietowane gospodarstwa przeciętnie osiągały lepsze wyniki (107 tys. zł) niż te w ramach FADN ogółem, a uzyskiwane wyniki plasowały je w grupie co najmniej średnio-małych gospodarstw rolniczych FADN (wielkość ekonomiczna 25-50 tys. euro rocznie). Według danych FADN za 2014 rok, statystyczne gospodarstwo w Polsce odnotowało bowiem wartość dodaną brutto na poziomie 65 tys. zł. Przy czym najniższą wdb w ramach FADN osiągnęły gospodarstwa

utrzymujące zwierzęta trawożerne (36 tys. zł), a najwyższą gospodarstwa drobiowe (366 tys. zł) – jednak te gospodarstwa z uwagi na charakter produkcji są w zasadzie zakładami produkcyjnymi. Wśród gospodarstw o roślinnym kierunku produkcji najlepiej prezentowały się te z uprawami ogrodniczymi (108 tys. zł).



Rysunek 4. Wartość dodana brutto w zł na 1 ha powierzchni gospodarstwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

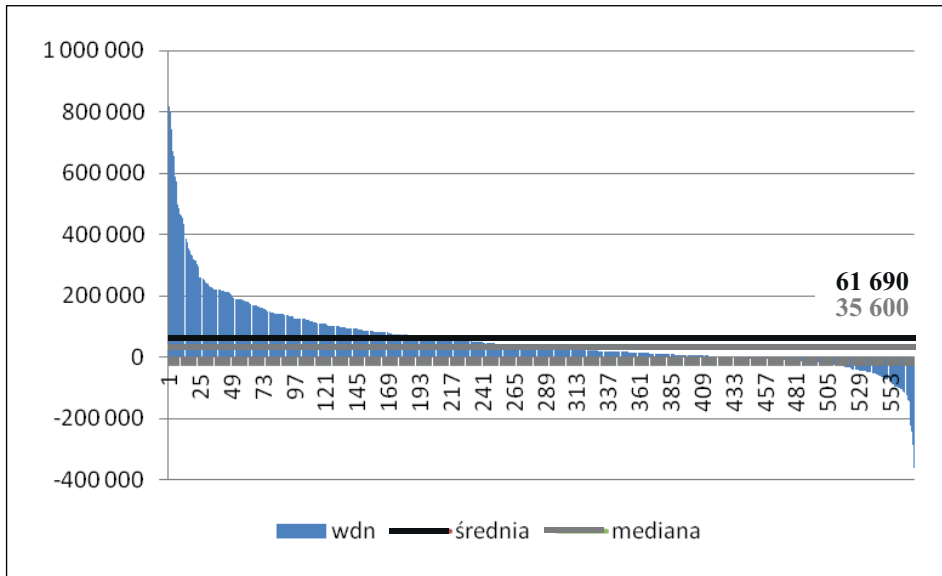
Tabela 3. Wartość dodana brutto w gospodarstwach w ramach FADN w 2014 roku w zł

Zmienna	Razem / ogółem	Uprawy polowe	Uprawy ogrodnicze	Uprawy trwałe	Krowy mleczne	Zwierzęta trawożerne	Trzoda chlewna	Drób	Mieszane
Wartość dodana brutto	65 068	78 797	107 793	62 456	88 071	36 444	81 934	366 352	44 797

Źródło: Polski FADN, *Wyniki Standardowe 2014 uzyskiwane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN*. Część I. *Wyniki Standardowe*, Warszawa 2015.

Ciężar kosztów amortyzacji budynków, maszyn i urządzeń spowodował, że w ujęciu bezwzględny wartość dodana netto kształtowała się w przedziale od

ok. -362 tys. zł do 817 tys. zł wobec 62 tys. zł średniej i 36 tys. zł mediany. Większe niż w przypadku wdb było zróżnicowanie wartości w udzielonych odpowiedziach (wskaźnik zmienności ukształtował się na poziomie 193%). Większa była przy tym liczba gospodarstw z ujemnym wynikiem tej kategorii i wyniosła ona 129 gospodarstw (23%). Wszystkie te gospodarstwa prowadziły zwierzęcy kierunek produkcji. Wynik dodatni odnotowały jedynie gospodarstwa o roślinnym kierunku produkcji. Wśród nich, 312 uzyskało wdn w przedziale 0-100 tys. zł, co stanowiło 55% ogółu gospodarstw.



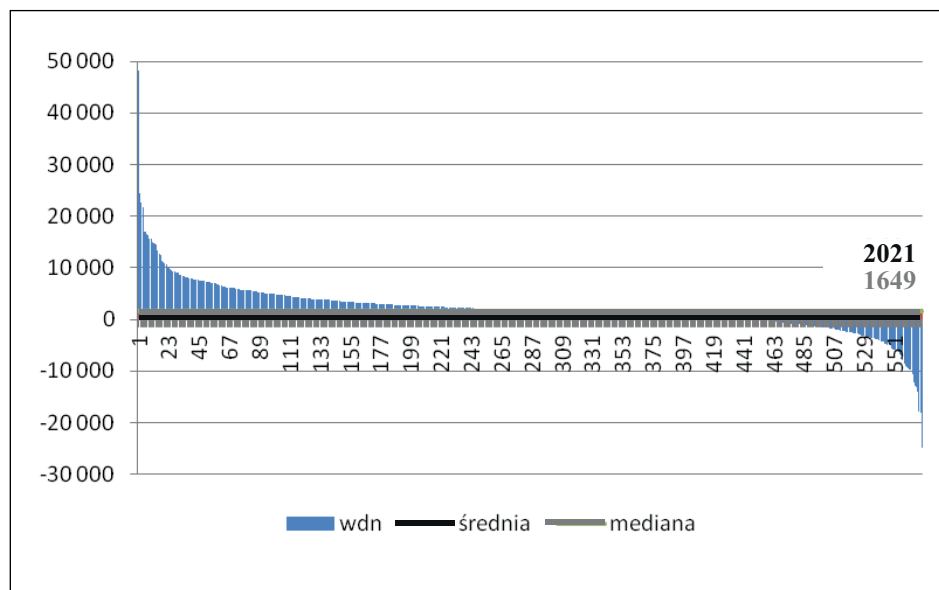
Rysunek 5. Wartość dodana netto w gospodarstwach, w zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

W przeliczeniu na powierzchnię gospodarstwa, wartość dodana netto kształtowała się w zakresie od ok. -25 tys. zł do 48 tys. zł wobec średniej 2 tys. zł i mediany 1,6 tys. zł. Gospodarstwa z wdn na poziomie 0-10 tys. zł na 1 ha stanowiły 74%.

Podobnie jak w przypadku wdb, ankietowane gospodarstwa przeciętnie osiągały lepsze wyniki (61 tys. zł) niż te w ramach FADN ogółem. Według danych FADN za 2014 rok, statystyczne gospodarstwo w Polsce odnotowało bowiem wartość dodaną netto na poziomie 45 tys. zł. Przy czym najniższą wdn w ramach FADN osiągnęły gospodarstwa utrzymujące zwierzęta trawożerne (23 tys. zł), a najwyższą gospodarstwa drobiowe (313 tys. zł). Wśród gospodarstw o roślinnym kierunku produkcji ponownie najlepiej prezentowały się te z uprawami ogrodnictwymi (82 tys. zł). Ale w przeciwieństwie do ankietowanych gospo-

darstw, w grupie FADN, obok gospodarstw roślinnych, dodatnią wdn notowały również gospodarstwa zwierzęce – z trzodą chlewną, krowami mlecznymi, zwierzętami trawożnymi, a nawet mieszane.



Rysunek 6. Wartość dodana netto w zł na 1 ha powierzchni gospodarstwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

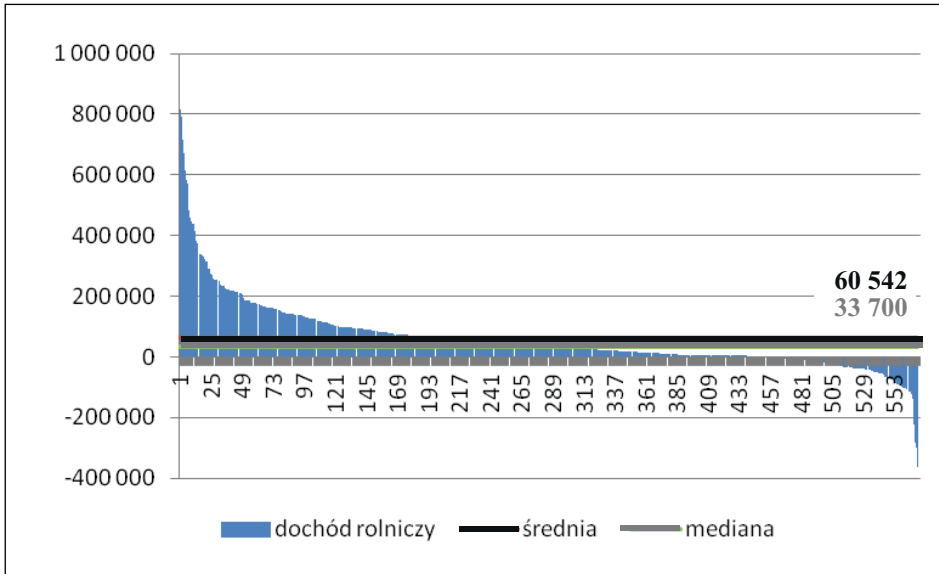
Tabela 4. Wartość dodana netto w gospodarstwach w ramach FADN w 2014 roku w zł

Zmienna	Razem / ogółem	Uprawy polowe	Uprawy ogrodnicze	Uprawy trwałe	Krowy mleczne	Zwierzęta trawożerne	Trzoda chlewna	Drób	Mieszane
Wartość dodana netto	45 375	57 424	82 478	31 827	63 905	23 084	55 819	312 726	29 085

Źródło: Polski FADN, *Wyniki Standardowe 2014 uzyskiwane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. Część I. Wyniki Standardowe*, Warszawa 2015.

Uwzględnienie kosztów czynników zewnętrznych, w postaci kosztów dzierżawy, pożyczek i kredytów, oraz salda dopłat związanych z inwestycjami spo-

wodowało, że liczba gospodarstw z ujemnym wynikiem zwiększyła się do 131 (23%). Wśród nich nie było gospodarstwa o roślinnym kierunku produkcji. W ujęciu bezwzględny, dochód rolniczy kształtował się od ok. -362 tys. zł do 817 tys. zł wobec 61 tys. zł średniej i 34 tys. zł mediany. Dochód rolniczy w przedziale 0-100 tys. zł uzyskało 317, tj. 56% gospodarstw, a 74, tj. 13% gospodarstw w zakresie 100-200 tys. zł. Wskaźnik zmienności dochodu rolniczego wyniósł 195%.

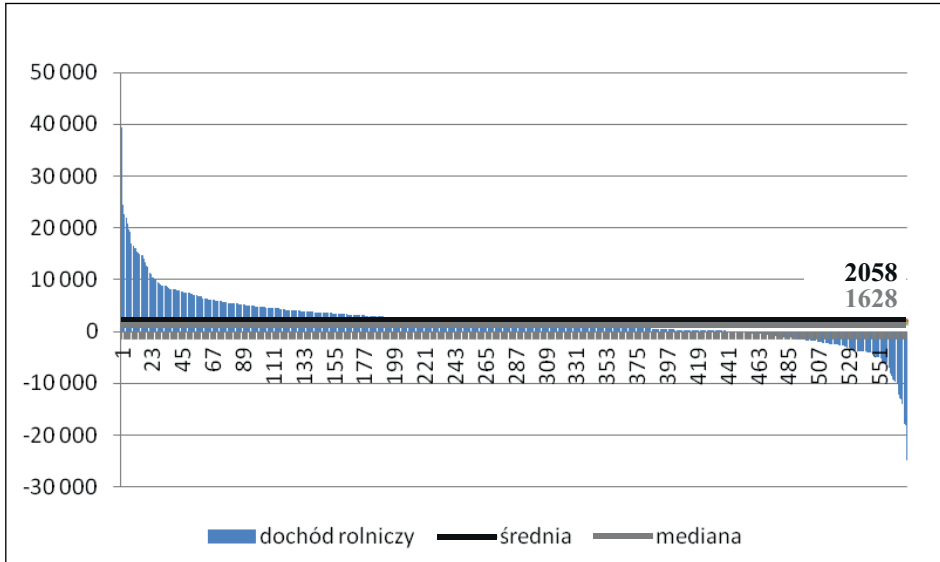


Rysunek 7. Dochód rolniczy w gospodarstwach, w zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

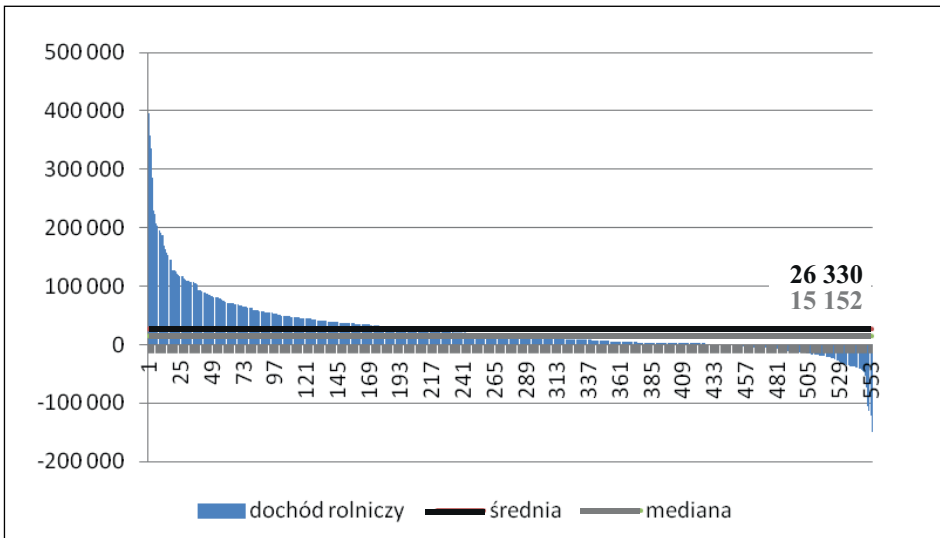
W przeliczeniu na jednostkę powierzchni gospodarstwa dochód rolniczy kształtował się od ok. -25 tys. zł do 39,5 tys. zł wobec średniej 2,1 tys. zł i mediany 1,6 tys. zł. Dochód rolniczy w zakresie 0-10 tys. zł wytworzyło 414 gospodarstw, tj. 73% ogółu.

W 554 przypadkach (na 571) ankietowani odpowiedzieli na pytanie o liczbę osób pracujących w gospodarstwach. Najczęściej w gospodarstwie pracowały 2 osoby, choć wśród wskazań znalazło się również np. 7 osób. Uzyskany dochód rolniczy kształtował się w granicach od -150 tys. zł do 397 tys. zł na osobę wobec 26,3 tys. zł średniej i 15,1 tys. zł mediany. W 127 gospodarstwach, tj. 23% wskazań, dochód rolniczy na 1 osobę pracującą był ujemny. Dochód rolniczy 0-100 tys. zł na osobę odnotowano w 389 gospodarstwach (70% udzielonych odpowiedzi) – 61% z nich stanowiły gospodarstwa o zwierzęcym kierunku produkcji. W grupie 38 gospodarstw o najwyższym dochodzie powyżej 100 tys. zł na osobę, 28 (74%) prowadziło produkcję zwierzęcą.



Rysunek 8. Dochód rolniczy w zł na 1 ha powierzchni gospodarstwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.



Rysunek 9. Dochód rolniczy w zł na osobę pracującą w gospodarstwie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

W grupie FADN w 2014 roku średni dochód z gospodarstwa ukształtował się na poziomie 36,2 tys. zł na osobę, a wśród gospodarstw badanych wynosił

średnio 26,3 tys. zł na osobę, co stanowi 73% poziomu gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną. Najmniejszy dochód uzyskały średnio gospodarstwa FADN z uprawami trwałymi (17 tys. zł) oraz ze zwierzętami trawożernymi i mieszane (po ok. 21,4 tys. zł).

Tabela 5. Dochód rolniczy na osobę pracującą w gospodarstwach FADN (w zł)

Zmienna	Razem / ogółem	Uprawy polowe	Uprawy ogrodnicze	Uprawy trwałe	Krowy mleczne	Zwierzęta trawożerne	Trzoda chlewna	Drob	Mieszane
Dochód rolniczy	36 127	43 995	57 752	17 225	60 434	21 271	50 751	268 067	21 474

Źródło: Polski FADN, *Wyniki Standardowe 2014 uzyskiwane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. Część I. Wyniki Standardowe*, Warszawa 2015.

Wnioski

Kwestia agrarna jest ciągle aktualna.

1. Zmieniają się jej przejawy, jednakże przyczyny pozostają te same. Głównie związane są one z czynnikiem ziemi i uwarunkowaniami przyrodniczo-biologicznymi produkcji rolniczej oraz z przesłankami ekonomicznymi.
2. Rolnicy w obliczu istnienia kwestii agrarnej w swoich działaniach dostosowują się do zmian w polityce rolnej.
3. Rolnictwo dostarcza dobra publiczne, które nie są wyceniane i rekompensowane przez rynek.
4. Gospodarstwo FADN uzyskuje o ok. 1/3 lepsze wyniki dochodowe w przeliczeniu na jedną osobę pracującą w stosunku do badanych gospodarstw.

Literatura

- Czyżewski B., Mrówczyńska-Kamińska A., *Przepływy międzygałęziowe i podział rent w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce w latach 1995–2005*, „*Ekonomista*” 2011, nr 2.
- Pawłowska-Tyszko J., *Sytuacja dochodowa rodzinnych gospodarstw rolnych na przykładzie FADN na tle innych grup zawodowych*, [w:] M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015.
- Poczta-Wajda A., *Zjawisko paradoksu rozwojowego w polityce rolnej*, „*Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*” T. 11 (2009), z. 2.
- Polski FADN, *Wyniki Standardowe 2014 uzyskiwane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. Część I. Wyniki Standardowe*, Warszawa 2015.

Streszczenie

Kwestia agrarna jest wciąż aktualna. Zmieniają się jej przejawy. Przyczyny jej pozostają niezmiennie. Głównie chodzi tu o osobliwości związane z jednym z czynników produkcji w rolnictwie, jakim jest ziemia. Dodatkowo kwestię agrarną powoduje: sztywny popyt na żywność, umiędzynarodowienie produkcji i handlu żywnością oraz uwarunkowania przyrodniczo-biologiczne produkcji rolniczej. Pozostaje aktualnym syntetyczny przejaw kwestii agrarnej, polegający na niższych dochodach rolników względem innych grup zawodowych. Przeprowadzone badania potwierdziły hipotezę, że gospodarstwa FADN uzyskuje o ok. 1/3 lepsze wyniki dochodowe w przeliczeniu na jedną osobę pracującą w stosunku do badanych gospodarstw.

Słowa kluczowe:

kwestia agrarna, gospodarstwa rolnicze, FADN, dochód rolniczy

Summary

The agrarian question is still valid although its symptoms have modified over time. However, the causes remain unchanged. Mainly these are the peculiarities associated with one of the factors of production in agriculture which is agricultural land. In addition, the agrarian question results in: an inelastic demand for food, internationalization of production and trade in food and environmental determinants of agricultural production. Lower incomes of farmers in relation to other professional groups as a synthetic manifestation of the agrarian question, remain still valid. The empirical study confirmed that incomes per working unit of FADN's farms are approx. one third higher than in case of interviewed farms.

Key words:

agrarian question, farms, FADN, agricultural income

Prof. dr hab. Joanna Szwacka-Mokrzycka

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Paradygmaty współczesnej gospodarki żywnościowej w Polsce

Paradygmat w najogólniejszym rozumieniu oznacza „osiągnięcie naukowe, które w pewnym okresie dostarcza modelowych rozwiązań w danej dziedzinie nauki”¹. Pojęcie to wprowadził filozof Thomas S. Kuhn w 1962 r., przyjmując, że „paradygmat stanowi zbiór pojęć i teorii tworzących podstawy danej nauki”². Teorie i pojęcia tworzące paradygmat nie są kwestionowane, przy założeniu, że są one twórcze poznawczo. Wzorcowy paradygmat powinien być spójny logicznie i pojęciowo oraz zawierać tylko te pojęcia i teorie, które tworzą podstawy danej nauki. Ponadto powinien stwarzać możliwość tworzenia teorii szczegółowych opartych na faktach. W świetle poglądów Kuhna, dla dojrzałej nauki typową drogą rozwojową jest kolejne przechodzenie w procesie ewolucji od jednego do innego paradygmatu. W sytuacji zmiany paradygmatu „świat naukowy zmienia się jakościowo i jest jakościowo wzbogacany przez fundamentalnie nowe zarówno fakty, jak i teorie”³.

Przedmiot badań

W prezentowanym artykule skupiłam uwagę na przeglądzie paradygmatów mających odniesienie do sektora gospodarki żywnościowej. Zatem należy wyjaśnić, jak interpretować pojęcie „gospodarka żywnościowa”. Przeważnie pojęcie to jest traktowane bliskoznacznie z pojęciem agrobiznesu⁴. W świetle poglądów

¹ Encyklopedia PWN, Warszawa 2016.

² T.S. Kuhn, *The structure of scientific revolutions*, 2nd ed., Chicago 1962, http://projektintegracja.pravo.hr/download/repository/Kuhn_Structure_of_Scientific_Revolutions.pdf [dostęp: 9.09.2016].

³ Ibidem.

⁴ A. Woś, *Agrobiznes*, t. 1, *Makroekonomika*, Warszawa 1996; A. Kos, J. Szwacka-Salmonowicz, *Marketing produktów żywnościowych*, Warszawa 1997; G. Karasiewicz *Systemy dystrybucji artykułów rolno-spożywczych na rynku polskim*, Warszawa 2001.

Wosia pojęcie gospodarki żywnościowej jest określeniem, które poprzedziło rozwój teorii agrobiznesu⁵. Gospodarka żywnościowa stanowi system wzajemnie powiązanych sektorów zaangażowanych w produkcję, przetwarzanie i dystrybucję produktów rolno-żywnościowych⁶. Wspomniany system powiązań poszczególnych ogniw agrobiznesu ma charakter komplementarny i kompensacyjny. Gospodarka żywnościowa obejmuje swoim zakresem następujące sektory:

- sektor zaopatrzenia rolnictwa w środki produkcji rolnej
- sektor produkcji rolnej
- sektor przetwórstwa żywności
- sektor dystrybucji
- sektor spożycia
- sektor instytucji wspomagających działalność w obrębie gospodarki żywnościowej.

Między powyższymi sektorami istnieją związki komplementarne i kompensacyjne (substytucyjne)⁷. Związki komplementarne polegają na dostosowaniu do siebie poszczególnych ogniw gospodarki żywnościowej. Skuteczność i efektywność tych powiązań jest zależna od stopnia i poziomu dostosowania się wszystkich sektorów. Stąd też każda zmiana w sektorach, mających bezpośredni związek z pozostałymi, pociąga konieczność zmian w pozostałych, związki zaś kompensacyjne (substytucyjne) poszczególnych sektorów gospodarki żywnościowej wyrażają się w możliwości częściowego zastępowania jednego z ogniw przez inne. W odniesieniu do sektorów, między którymi występują ścisłe związki, powoduje to przejście niektórych funkcji ogniwa, o niskim poziomie efektywności, przez pozostałe.

W prezentowanym opracowaniu uwagę skoncentrowałam przede wszystkim na trzech ogniwach gospodarki żywnościowej, mających wiodące znaczenie w procesie dostosowawczym podaży do popytu na rynku rolno-żywnościowym: sektorze produkcji rolnej, sektorze przetwórstwa żywności oraz sektorze spożycia.

Stan wiedzy na temat paradygmatów w gospodarce żywnościowej

Na temat paradygmatów w rolnictwie i gospodarce żywnościowej występuje wiele poglądów, często bardzo rozbieżnych. W literaturze przedmiotu można znaleźć różne klasyfikacje modeli odzwierciedlających zróżnicowany stopień regulacji gospodarki przez państwo. Coleman wyróżnił, w odniesieniu do rolnictwa, cztery paradygmaty nawiązujące do różnych modeli regulacji stosowa-

⁵ A. Woś (red.), *Agrobiznes*, t. 2, *Mikroekonomia*, Warszawa 1998.

⁶ R.L. Kohl, J.N. Uhl, *Marketing of agricultural products*, New York 1990.

⁷ R. Głowacki, *Przedsiębiorstwo na rynku*, Warszawa 1987.

nych przez państwo⁸. W ramach paradygmatu rolnictwa zależnego państwo prowadzi interwencję na rynkach rolnych. Paradygmat konkurencyjności wskazuje na pierwszeństwo rynkowej alokacji przed państwową interwencją. Paradygmat wielofunkcyjny jest związany z rozwojem obszarów wiejskich i ochroną środowiska, a paradygmat rolnictwa globalnego mówi, że producenci rolni stanowią część światowego łańcucha podaży. Za rozumieniem paradygmatów proponowanym przez Colemana opowiada się też Zawojska⁹. Współcześnie w odniesieniu do gospodarki żywnościowej występuje wiele paradygmatów. Wśród naukowców przebija się pogląd, że modelowym rozwiązaniem w dziedzinie gospodarki żywnościowej jest paradygmat dotyczący globalizacji i zrównoważonego rozwoju. W świetle wielu poglądów, paradygmat globalizacji jest odzwierciedleniem megatrendów współczesnego rozwoju społeczno-gospodarczego¹⁰.

W ciągu drugiej połowy XX wieku dominujące znaczenie miał paradygmat rolnictwa industrialnego. Opierał się on na forsowaniu efektywności ekonomicznej przez wzrost produktywności i postęp techniczny. Prowadziło to do koncentracji ziemi i konsolidacji gospodarstw rolnych. Za paradygmatem rolnictwa industrialnego opowiadało się wielu naukowców. Można zgodzić się z poglądem Czyżewskiego, że paradygmat rolnictwa industrialnego jest zastępowany współcześnie przez koncepcję rozwoju rolnictwa zrównoważonego, w której szczególną funkcję pełnią małe gospodarstwa rolne. Opiera się on na wielokierunkowości celów – od wytwarzania żywności, przez zaspokajanie potrzeb socjalnych i kulturowych, do dbałości o środowisko naturalne. Można uznać, że paradygmat wielofunkcyjny (nawiązując do wyróżnienia zaproponowanego przez Colemana) wpisuje się w model zrównoważonego rozwoju. Przyjęcie paradygmatu rolnictwa zrównoważonego pozostaje w ścisłej korelacji z oceną sytuacji gospodarczej w skali globalnej, a mianowicie, kurczeniem się zasobów naturalnych i pracy w rolnictwie, przy jednoczesnej konieczności zwiększania podaży żywności w celu zapobieżenia głodowi na świecie¹¹. Zwiększenie podaży żywności może odbywać się przez industrializację rolnictwa, co w efekcie prowadzi do wzrostu koncentracji opartej na skali działalności i wytwarzaniu żywności na skalę przemysłową. Konsekwencje wynikające z długoletniego prowadzenia produkcji rolniczej w systemie gospodarki industrialnej spowodowały, że wzrósł niepokój społeczny skierowany na konieczność zachowania posiadanych zasobów i ochronę środowiska naturalnego. Rozwój rolnictwa industrialnego sprzyjał też powstawaniu struktur oligo- i monopolistycznych, zaprzeczających rozwojowi gospodarki rolnej opartej na mechanizmie rynkowym. Liczni naukowcy wyraż-

⁸ W.D. Coleman, W. Grant, T.E. Josling, *Agriculture in the New Global Economy*, Cheltenham 2004.

⁹ A. Zawojska, *Paradygmaty dla współczesnego rolnictwa – protekcjonizm kontra liberalizm*, „Roczniki Nauk Rolniczych” Ser. G T. 92 (2006), z. 2.

¹⁰ J. Naisbitt, *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Poznań 1997.

¹¹ J. Beddington, *Foresight. The future of food and farming*, London 2011.

nie wskazują na tendencję kierowania się zarówno samych producentów, jak i polityki poszczególnych państw w stronę zrównoważonego rozwoju.

W opozycji do paradygmatu rozwoju industrialnego pozostaje paradygmat rozwoju zrównoważonego. Istotnym argumentem wspierającym tę koncepcję jest stwierdzenie, że przyjęcie paradygmatu rolnictwa zrównoważonego „ułatwi pokonanie bariery popytu na żywność, z uwagi na fakt, że mechanizm adaptacyjny rolnictwa będzie w większym stopniu nastawiony na alokację czynników produkcji w zgodzie z wymogami środowiska naturalnego i jego dobrostanu”¹². Za koncepcją rolnictwa zrównoważonego opowiada się również Zegar, motywując to kwestionowaniem rolnictwa industrialnego jako sposobu na rozwiązanie problemów żywnościowych świata (głodu i niedożywienia)¹³. Pogląd ten jest formułowany zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, które w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego stoją przed dylematem wyboru ścieżki rozwojowej. Jako alternatywne rozwiązania przyjmuje się orientację na rolnictwo industrialne lub bazowanie na rolnictwie zrównoważonym. W konkluzji autor dochodzi do wniosku, że rozwój industrialny jest możliwy do realizacji przez kraje bogate w ziemię. Z kolei, w odniesieniu do krajów Afryki Subsaharyjskiej, Azji Południowej i Południowo-Wschodniej oraz Ameryki Środkowej jest sugerowany rozwój oparty na rolnictwie zrównoważonym¹⁴. Swoją argumentację badacz wiąże z licznymi studiami, które wskazują, że model gospodarki żywnościowej, opartej na ekonomii skali działalności, intensywnych technologiach, przy presji rosnącego popytu konsumenckiego, nie ma zastosowania do krajów o relatywnie niskim standardzie życia.

Kierunki zmian w sektorze rolno-żywnościowym pod wpływem procesów globalizacji

Liczne opracowania i analizy wyraźnie wskazują na tendencję kierowania się zarówno podmiotów zaangażowanych w sektorze gospodarki żywnościowej, jak i polityki poszczególnych państw w stronę zrównoważonego rozwoju. Jednak w dobie wszechobecnej globalizacji rolnicy i pozostali uczestnicy łańcucha żywnościowego poddawani są ogromnej presji związanej z naciskiem na koncentrację produkcji, intensyfikację i specjalizację, co w długofalowym efekcie prowadzi do monokultury, eliminacji funkcji społecznych i ekologicznych.

¹² A. Czyżewski, S. Stępień, *Ekonomiczno-społeczne uwarunkowania zmian paradygmatu rozwoju rolnictwa drobnotowarowego w świetle ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2013, nr 2.

¹³ J. Zegar, *Kwestia bezpieczeństwa żywnościowego a ekonomia*, [w:] A. Czyżewski, B. Klepacki (red.), *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

¹⁴ L.G. Horlings, T.K. Marsden, *Towards the real green revolution? Exploring the conceptual dimensions of a new ecological modernization of agriculture that could 'feed the world'*, „Global Environmental Change” Vol. 21 (2011).

Z prowadzonych badań jednoznacznie wynika, że w sektorze żywnościowym w Polsce występuje trwała tendencja procesów konsolidacyjnych przez fuzje i przejęcia przedsiębiorstw¹⁵. Mam tu na myśli przede wszystkim procesy dokonujące się w przetwórstwie i dystrybucji żywności. W konkluzji można stwierdzić, że rynek żywnościowy w Polsce odpowiada modelowi konkurencji oligopolistycznej.

Cechy charakterystyczne tego modelu to:

- ograniczona liczba przedsiębiorstw (sprzedawców); w praktyce spotykamy się z określeniem „wielka trójka” lub „wielka czwórka” dla scharakteryzowania podmiotów pełniących dominującą rolę na omawianym rynku;
- wysokie bariery wejścia (kapitałowe);
- silna współzależność między przedsiębiorstwami w zakresie budowania zaufania i decyzji cenowych;
- małe znaczenie cen jako instrumentu konkurencji;
- presja w kierunku innowacji.

O natężeniu rywalizacji wewnątrz sektora żywnościowego decyduje wiele czynników, ale wiodącą rolę przypisuje się wielkości i zróżnicowaniu przedsiębiorstw, stopniu nasycenia rynku oraz postępowi technologicznemu.

Nawiązując do wielości i zróżnicowania podmiotów, należy zauważyć, że w polskim sektorze żywnościowym występuje trwała tendencja do konsolidacji w wyniku działań integracyjnych o charakterze wertykalnym (wstecz lub w przód) lub horyzontalnym (w obrębie tego samego ogniwa). Relatywnie najwyższy jest poziom realizowanych działań w obrocie żywnością i przetwórstwie żywnościowym, zdecydowanie najniższy w rolnictwie. Na tym poziomie występuje duże rozproszenie podmiotów, przeważają gospodarstwa drobnotowarowe. O poziomie konkurencji wewnątrz sektora gospodarki żywnościowej decyduje też w istotnym stopniu popyt na żywność. Zróżnicowany stopień zaspokojenia potrzeb żywnościowych (nasycenia rynku produktami żywnościowymi) ma wpływ na kształt i natężenie konkurencji na tym rynku. Przedsiębiorstwa konkurują bezpośrednio ze sobą o przejęcie obecnych klientów (na rynkach nasyconych – produktów podstawowych), a także pośrednio o pozyskanie nowych nabywców (na rynku produktów wysoce przetworzonych – nowej generacji).

Istotne znaczenie z punktu widzenia pobudzenia konkurencji mają też szybkie zmiany w technologii w sektorze żywnościowym, które w ostatnich latach w znacznym stopniu przyczyniły się do pobudzenia procesów innowacyjnych, a tym samym kreacji nowych metod wytwarzania, nowych produktów żywnościowych, jak też zmiany sposobów dystrybucji i promocji.

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotnego znaczenia nabiera związek między wyborem modelu gospodarki żywnościowej a możliwością

¹⁵ J. Szwacka-Mokrzycka, *Tendencje rozwojowe popytu i podaży żywności w Polsce*, Warszawa 2013.

kreacji popytu na żywność. W świetle badań prowadzonych przez licznych autorów na temat poziomu zaspokojenia potrzeb żywnościowych w Polsce wynika, że w ciągu pierwszej i drugiej dekady XXI w. nastąpił znaczny wzrost poziomu nasycenia tych potrzeb¹⁶. Ten stan należy przede wszystkim wiązać ze sposobem zaspokajania potrzeb żywnościowych przez gospodarstwa domowe o relatywnie wysokim poziomie dochodów. W gospodarstwach relatywnie najuboższych wciąż niski jest poziom zaspokojenia podstawowych potrzeb żywnościowych. Zatem przedstawiona konstatacja dotyczy głównie poziomu zaspokojenia potrzeb podstawowych i jest silnie wiązana z wysokością rozporządzalnych dochodów pozostających do dyspozycji gospodarstwa domowego. Z prowadzonych analiz wynika, że istnieje wciąż duży potencjał dla rozwoju popytu na żywność wysoko przetworzoną zarówno w wymiarze rynku krajowego, jak i zewnętrznego. Mam tu na myśli generowanie popytu na produkty żywnościowe „nowej generacji”, charakteryzujące się znacznie niższym poziomem nasycenia potrzeb niż w przypadku produktów tradycyjnych. Wiążąc te rozważania z czynnikami wpływającymi na globalizację konsumpcji, można wyróżnić zarówno sprzyjające temu procesowi, jak i hamujące jego rozwój¹⁷. Czynnikami sprzyjającymi są zarówno te, które tkwią po stronie popytu, jak i po stronie podaży. Wśród czynników sprzyjających globalizacji można wymienić możliwość nabywania przez konsumentów produktów globalnych oraz wzrost ich przestrzennej mobilności. Wśród czynników podażowych – nasilenie konkurencji oraz dążenie przedsiębiorstw do osiągania korzyści skali, jak też swobodny przepływ czynników produkcji oraz rozwój nowych technologii. Niewątpliwie czynnikiem sprzyjającym globalizacji jest rozwój konkurencji i poszukiwanie przez przedsiębiorstwa nowych rynków zbytu (w ujęciu międzynarodowym).

Priorytetowym czynnikiem hamującym globalizację konsumpcji są uwarunkowania kulturowe. W ich świetle można wyróżnić postawy globalne konsumentów, wyrażające się w akceptacji produktów globalnych, oraz postawy etnocentryczne, związane z akceptacją produktów rodzimych, o silnych konotacjach kulturowych.

Na tle przedstawionego powyżej ustalenia można wyróżnić dwa modele zachowań konsumenckich na rynku żywnościowym, odmienne pod względem sposobu kreacji zachowań konsumenckich na rynku europejskim. Pierwszy z nich nawiązuje do koncepcji unifikacji zachowań konsumenckich na rynku europejskim. Model drugi, bazujący na dywersyfikacji (część społeczeństwa charakteryzująca się relatywnie niskim poziomem aktywności) mieści się w ramach modelu zakładającego konsumpcję na ograniczonym poziomie (relatywnie tanich produktów o silnych konotacjach kulturowych)¹⁸.

¹⁶ M. Kwasek (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, [33], *Analiza bezpieczeństwa żywnościowego Polski*, Warszawa 2015; J. Szwacka-Mokrzycka, *Stimulators and barriers of demand for food. Polish case*, „Acta Scientiarum Polonorum”. *Oeconomia R.* 15 (2016), z. 3.

¹⁷ K. Mazurek-Łopacińska, *Zachowania nabywców i ich konsekwencje marketingowe*, Warszawa 2003.

¹⁸ J. Szwacka-Mokrzycka, *Tendencje rozwojowe popytu i podaży żywności w Polsce*, Warszawa 2013.

Koncepcja rozwoju gospodarki żywnościowej w Polsce – wybór paradygmatu

Z punktu widzenia przedstawionych w artykule poglądów nadrzędne znaczenie w kształtowaniu modelu gospodarki żywnościowej w Polsce mają paradygmaty zrównoważonego rozwoju i globalizacji. Paradygmat zrównoważonego rozwoju wyłania się na gruncie gospodarki opartej na gospodarstwach drobnotowarowych, pełniących zarówno funkcje ekonomiczne, jak i społeczne. Odpowiada on wyzwaniom stawianym współcześnie przed gospodarką żywnościową, w ramach której wiodące znaczenie ma finalne zaspokojenie potrzeb konsumenta, a szczególnie jakościowy wymiar tego zaspokojenia. Jednocześnie, w warunkach procesów internacjonalizacji, przybierających coraz bardziej na sile, trudno jest poszczególnym gospodarkom świata uwolnić się od paradygmatu globalizacji. Narzuca on pewne kanony postępowania w ramach poszczególnych gospodarek w wymiarze światowym. Mam tu na myśli kształtowanie strategii działania z perspektywy rynku globalnego, globalne wykorzystanie zasobów, globalną organizację działalności oraz wybór rynków działania z perspektywy konkurencji na całym rynku globalnym.

Jak już zostało powiedziane, paradygmat globalizacji określa pewne ramy prowadzenia działalności gospodarczej w wymiarze międzynarodowym. Natomiast w ujęciu lokalnym (gospodarek poszczególnych krajów, czego przykładem jest Polska), rozwój sektora gospodarki żywnościowej powinien być wspomagany przez gospodarstwa drobnotowarowe. Należy pamiętać, że małe gospodarstwa spełniają wiele funkcji, zarówno produkcyjnych, jak i społecznych, w tym konsumpcyjnych. Dostarczają żywności zarówno członkom rodziny, jak i konsumentom, ukierunkowanym na spożycie ekologiczne i agroturystykę. W nurt globalizacji są wkomponowane przede wszystkim gospodarstwa wielkotowarowe, których przewodnim celem jest maksymalizacja zysków. W sytuacji, gdy zyski z działalności nie są generowane, są często podejmowane (w ramach globalizacji) inwestycje w pozarolniczych działach gospodarki. Do tego upoważnia obserwacja i wiedza na temat kierunków rozwoju globalizacji. Patrząc na globalizację przez pryzmat popytu i zróżnicowanych potrzeb konsumentów w wymiarze światowym, należy zauważyć, że rozwój strategii globalnych opiera się na dwóch nurtach działań, a mianowicie: standaryzacji (unifikacji) i dywersyfikacji na poziomie lokalnym. Główną przesłanką standaryzacji, ale i jej ograniczeniem, jest stopień podobieństwa zachowań nabywców na rynkach zagranicznych. Z prowadzonych badań, które wskazują jednoznacznie na podnoszenie się poziomu życia gospodarstw domowych, wynika, że system gospodarki żywnościowej w Polsce wpisuje się w drugi nurt¹⁹. Punktem wyjścia do takiego poglądu jest analiza tendencji zmian we wzorcach zachowań konsumentów polskich,

¹⁹ Ibidem.

jak też strategii prowadzonych przez przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego i handlowe na wspomnianym rynku. Na tle prowadzonych badań można wysnuć tezę, że coraz większego znaczenia na rynku żywnościowym w Polsce nabiera segment nabywców wysokiej jakości żywności, wytwarzanej z wykorzystaniem metod ekologicznych. Przedstawiona teza bardzo ściśle nawiązuje do paradygmatu zrównoważonego rozwoju współczesnej gospodarki. Punktem wyjścia do forsowania tego poglądu jest możliwość utrzymania harmonijnego rozwoju gospodarstw drobnotowarowych w Polsce przez realizację funkcji ekonomicznych i społecznych.

Koncepcja rozwoju gospodarki żywnościowej opartego na paradygmacie rolnictwa zrównoważonego stwarza warunki dla utrzymania harmonii między środowiskiem naturalnym a możliwościami i sposobami zaspokajania zróżnicowanych potrzeb społeczności lokalnej i szeroko pojętych potrzeb konsumentów. Współcześnie znacznie istotniejszym problemem, z punktu widzenia konsumenta, jest sposób zaspokajania potrzeb w zgodzie z układem preferencji nabywczych, a nie ilość spożywanej żywności. Przemawia za tym dokonująca się zmiana wzorców konsumpcyjnych żywności w Polsce w ciągu ostatnich 20 lat. Rozwiązanie problemu (ilościowego zaspokojenia potrzeb żywnościowych) w odniesieniu do większości gospodarstw domowych w Polsce mamy praktycznie już za sobą.

Podsumowanie

Prowadzone rozważania upoważniają do stwierdzenia, że nie wypracowano jednego, uniwersalnego modelu rozwoju dla gospodarki żywnościowej. Wiodące znaczenie w kreowaniu rozwoju rolnictwa i jego otoczenia ma paradygmat zrównoważonego rozwoju i globalizacji, stwarzający pewne ramy postępowania w obrębie gospodarek poszczególnych krajów.

W odniesieniu do paradygmatów dotyczących rolnictwa należy uwzględniać specyfikę danej gospodarki. Chodzi o istotną rolę, jaką pełnią gospodarstwa drobnotowarowe w rozwoju ekonomiczno-społecznym Polski. Ma to też istotne odniesienie w ustawodawstwie UE, gdzie wyraźnie zwraca się uwagę na wsparcie drobnych gospodarstw rolnych. Rozwój sektora gospodarki żywnościowej w Polsce oparty na paradygmacie zrównoważonego rozwoju w istotnym stopniu odpowiada na potrzeby konsumentów, coraz bardziej świadomych i wyedukowanych, podnoszących coraz wyżej poprzeczkę producentom w zakresie spełniania przez nich standardów jakościowych. Zatem można uznać, że to współczesny konsument stanowi dyktat na rynku, w istotny sposób wpływając na kształt i kierunki rozwoju gospodarki żywnościowej w Polsce.

Literatura:

- Beddington J., *Foresight. The future of food and farming*, London 2011.
- Coleman, W.D., Grant W., Josling T.E., *Agriculture in the New Global Economy*, Cheltenham 2004.
- Czyżewski A., Stępień S., *Ekonomiczno-społeczne uwarunkowania zmian paradygmatu rozwoju rolnictwa drobnotowarowego w świetle ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2013, nr 2.
- Encyklopedia PWN*, Warszawa 2016.
- Głowacki R., *Przedsiębiorstwo na rynku*, Warszawa 1987.
- Horlings L.G., Marsden T.K., *Towards the real green revolution? Exploring the conceptual dimensions of a new ecological modernization of agriculture that could 'feed the world'*, „Global Environmental Change” Vol. 21 (2011).
- Chmielewska B. (red.), *Kierunki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2008.
- Karasiewicz G., *Systemy dystrybucji artykułów rolno-spożywczych na rynku polskim*, Warszawa 2001.
- Kohl R. L., Uhl J. N., *Marketing of agricultural products*, New York 1990.
- Kos A., Szwacka-Salmonowicz J., *Marketing produktów żywnościowych*, Warszawa 1997.
- Kuhn T.S., *The structure of scientific revolutions*, 2nd ed., Chicago 1962, http://projektintegracja.pravo.hr/_download/repository/Kuhn_Structure_of_Scientific_Revolutions.pdf [dostęp: 9.09.2016].
- Kwasek M. (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, [33], *Analiza bezpieczeństwa żywnościowego Polski*, Warszawa 2015.
- Mazurek-Łopacińska K., *Zachowania nabywców i ich konsekwencje marketingowe*, Warszawa 2003.
- Ménard C., Klein P.G., *Organizational Issues in the Agrifood Sector: Toward a Comparative Approach*, „American Journal of Agricultural Economics” Vol. 86 (2004), No. 3.
- Naisbitt J., *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Poznań 1997.
- Szwacka-Mokrzycka J., *Stimulators and barriers of demand for food. Polish case*, „Acta Scientiarum Polonorum”, *Oeconomia R.* 15 (2016), z. 3.
- Szwacka-Mokrzycka J., *Tendencje rozwojowe popytu i podaży żywności w Polsce*, Warszawa 2013.
- Woś A., *Agrobiznes*, t. 1, *Makroekonomika*, Warszawa 1996.
- Woś A. (red.), *Agrobiznes*, t. 2, *Mikroekonomia*, Warszawa 1998.
- Zawojska A., *Paradygmaty dla współczesnego rolnictwa – protekcjonizm kontra liberalizm*, „Roczniki Nauk Rolniczych” Ser. G T. 92 (2006), z. 2.
- Zegar J., *Kwestia bezpieczeństwa żywnościowego a ekonomia*, [w:] A. Czyżewski, B. Klepacki (red.), *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Zegar J., *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012.

Streszczenie:

Celem przewodnim opracowania jest przedstawienie, w jakim kierunku ewoluuje rozwój gospodarki żywnościowej w Polsce na tle polityki prowadzonej w tym zakresie w krajach Unii Europejskiej. Punktem wyjścia rozważań jest przedstawienie komponentów gospodarki żywnościowej ze szczególnym uwzględnieniem tych, które spełniają podstawową rolę w procesach dostosowawczych podaży do popytu na rynku rolno-żywnościowym. Następnie, uwzględniając paradygmaty funkcjonujące w rolnictwie, wskazano kierunki zmian dokonujących się w rolnictwie i jego otoczeniu pod wpływem globalizacji. W ostatniej części opracowania omówiono wybór paradygmatu rozwoju gospodarki żywnościowej.

Słowa kluczowe:

paradygmaty rozwoju gospodarki żywnościowej, globalizacja gospodarki żywnościowej, zrównoważony rozwój

Paradigms of the contemporary food economy in Poland

Abstract:

The aim of this paper is to present the direction of the food economy change in Poland on the background of EU countries. The starting point for consideration is the presentation of the food chain, with the emphasis on the contribution to these which create the crucial role in the food economy system. The next section is devoted to the overview the directions of changes in agriculture and its environment under globalisation processes. The last part of the study is devoted to the paradigms of the food economy development.

Key words:

paradigms of food economy development, globalisation of food economy, sustainable development

Prof. dr hab. Jarosław Gołębiowski

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Dostosowania rolnictwa w Polsce do zmian w łańcuchu żywnościowym w latach 2000–2015

Wstęp

Mimo, że rolnictwo w krajach rozwiniętych wytwarza zaledwie 1–4% PKB i zatrudnia poniżej 10% ogółu zawodowo czynnych pracowników, to jego problemy koncentrują uwagę polityki gospodarczej i opinii publicznej w znacznie większym stopniu niż wynikałoby to ze znaczenia w strukturze gospodarki. W przeszłości pojęcie kwestia agrarna utożsamiane było z takimi problemami jak: niedostatek produkcji rolnej, wyzysk rolników, silny dysparytet cen i dochodów w rolnictwie, niekorzystną strukturą agrarną, czy niedostateczną integracją sektora rolnego z gospodarką rynkową¹. Współcześnie pojęcie kwestii agrarnej rozumie się jako zespół problemów powstających w procesie reprodukcji w rolnictwie, a mających swe źródło w specyfice tejże produkcji, których rozwiązanie rzutuje na rozwój całej gospodarki narodowej. Symptomaticznie kwestii agrarnej jest również nienadążanie rozwoju rolnictwa za rozwojem pozostałych działów gospodarki². Podkreślić należy, że rolnictwo jest źródłem najważniejszego produktu ludzkości, jakim jest żywność. Jednakże we współczesnej gospodarce produkty żywnościowe, są nie tylko wytworem rolnictwa, ale w coraz większym stopniu efektem współdziałania całego „łańcucha żywnościowego”. W tym długim i złożonym systemie rolnictwo jest jednak ogniwem najważniejszym, niemożliwym do zastąpienia.

¹ J. Wilkin J., *Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne*, (Referat przygotowany na VIII Kongres Ekonomistów Polskich: „Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia rozwoju”, 2007, <http://www.pte.pl/pliki/0/247/PTE-KongresWilkin.doc> [data dostępu: 12.09.2016]).

² A. Czyżewski, Anna Matuszczak, *Dylematy kwestii agrarnej w panoramie dziejów*, „Zeszyty Naukowe” SGGW, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 90, 2011.

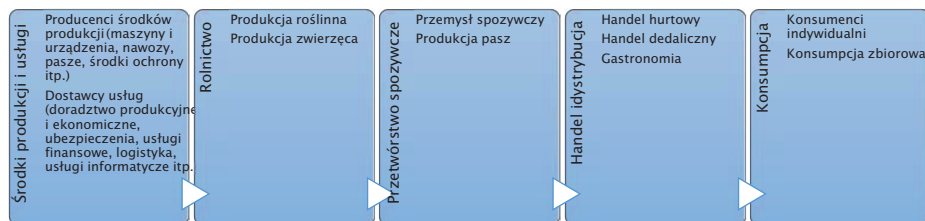
Liberalizacja handlu i obrotów czynnikami produkcji, procesy koncentracji w przemyśle i sektorach dystrybucji wpływają silnie na miejsce rolnictwa w łańcuchu żywnościowym oraz na sytuację grup producentów rolnych. Producenci rolni należą zazwyczaj do grupy silnie rozproszonych i słabych ekonomicznie uczestników agrobiznesu. W pozarolniczych ogniwach łańcucha żywnościowego, a zwłaszcza w sektorach zaopatrzenia w środki produkcji, przetwórstwie i handlu ukształtowały się struktury oligopolistyczne. Stan ten wpływa na sytuację i funkcjonowanie rolnictwa i rolników.

Głównym celem prezentowanych badań jest określenie charakteru i tempa dostosowań rolnictwa do zmian zachodzących w łańcuchach żywnościowych w okresie członkostwa Polski w UE.

Wykorzystane w niniejszym opracowaniu materiały statystyczne zostały pozyskane z baz danych i opracowań GUS, a także studiów literaturowych.

Łańcuch żywnościowy

Definiując pojęcie łańcuch żywnościowy Tomczak stwierdza, że zapewnia on podaż żywności od bramy farmy do konsumenta, transformując surowce rolnicze w produkty, które mogą być wygodnie kupowane, przygotowane i konsumowane³. Łańcuch ten obejmuje przedsiębiorstwa skupu i przetwórstwa rolniczego, dystrybucji, usług żywnościowych i handlu detalicznego, który w wyniku ogólnych przemian i potrzeb gospodarczych ulega ciągłym zmianom i unowocześnieniom⁴. Łańcuch żywnościowy jest więc sekwencją procesów wytwórczych i usługowych koniecznych do uzyskania z surowca żywnościowego finalnych dóbr konsumpcyjnych. Na rysunku 1 przedstawiono schemat identyfikujący główne ogniwa składające się na łańcuch żywnościowy.



Rysunek 1 Ogniwa łańcucha żywnościowego

Źródło: Opracowanie własne.

Łańcuch żywnościowy jest zatem sekwencją etapów i procesów mających miejsce w produkcji, przetwórstwie, dystrybucji, magazynowaniu i postępowaniu

³ F. Tomczak, *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGH w Warszawie, Warszawa 2004.

⁴ J. Gołębiowski., *Efektywność systemów marketingowych w gospodarce żywnościowej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010.

niu z żywnością oraz jej składnikami, począwszy od produkcji pierwotnej aż do konsumpcji. Należy podkreślić także, iż ważny jest towarzyszący wszystkim tym procesom przepływ informacji od samego powstania produktu, aż do znalezienia się dobra u finalnego odbiorcy⁵.

Tabela 1. Etapy ewolucji łańcucha żywnościowego

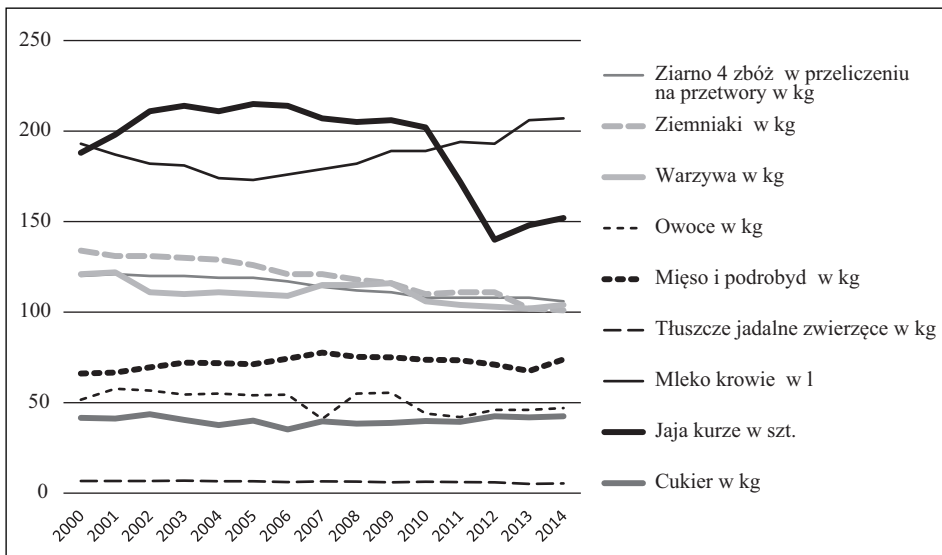
Okresy	Cechy charakterystyczne
Od plejstocenu do mezolitu	Zbieractwo i łowiectwo
Od 10 tys. p.n.e. – Azja, Afryka (Egipt)	Uprawa ziemi, hodowla, wymiana płodów
Od 5 tys. p.n.e. – powstanie miast	Rolnictwo, przetwórstwo, handel
XV wiek – odkrycie Nowego Świata	Handel światowy żywnością – pojawienie się nowych produktów na rynku np. w Europie ziemniaki, tytoń, kukurydza itd.
XIX wiek – wiek wynalazków	Środki produkcji i usługi – powstają pierwsze mechaniczne maszyny do uprawy roli i przetwórstwa żywności, a także nowe technologie w przetwarzaniu i przechowywaniu żywności
Lata 40. – 90. XX wieku – początki gospodarki globalnej	Szybki rozwój szeroko rozumianych środków produkcji i usług związanych z dostawą poszczególnych ogniw gospodarki żywnościowej, w rolnictwie – zielona rewolucja, żywność GMO, środki ochrony roślin; w przemyśle spożywczym – polepszacze, utrwalacze żywności, nowe rodzaje żywności wysoko przetworzonej; w handlu – nowe formaty (sklepy dyskontowe, centra handlowe, sprzedaż przez Internet, nowe rodzaje transportu itp.)
Przełom XX i XXI wieku – przyspieszony rozwój integracji i globalizacji światowej gospodarki żywnościowej	Pod wpływem procesów globalizacji rynek żywnościowy ewoluje w kierunku silniejszej orientacji rynkowej (szybki przepływ informacji, rozwój marketingu i nauk związanych z żywnością: genetyką, mikrobiologią itp.). Z jednej strony coraz większy nacisk kładzie się na aspekty jakościowe i ekologiczne związane z potrzebą zapewnienia konsumentom bezpiecznej żywności o wysokich walorach jakościowych oraz ochrony środowiska naturalnego, z drugiej strony pojawiają się zagrożenia: kryzysy żywnościowe, protekcjonizm państwowy, koncentracja produkcji w KTN (oligopolizacja, monopolizacja), spekulacje na rynkach finansowych, zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego.

Źródło: Chechelski P., *Ewolucja łańcucha żywnościowego*. Prezentacja na konferencji „Przemysł spożywczy – otoczenie rynkowe, inwestycje, ekspansja zagraniczna” IERiGŻ-PIB, UEK, Kraków, 25 października 2013 roku.

⁵ W. Szymanowski, *Zarządzanie łańcuchami dostaw żywności w Polsce. Kierunki zmian*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.

Współczesny łańcuch żywnościowy ukształtował się w wyniku ewolucyjnych przeobrażeń determinowanych przez czynniki społeczne, struktury rynku i zmiany technologiczne. Na strukturę łańcucha żywnościowego wpływał poziom rozwoju gospodarczego, uwarunkowania geograficzne i klimatyczne oraz historyczne. Chechelski wyodrębnia siedem etapów w rozwoju łańcuchów żywnościowych (tabela 1).

Ważną determinantą restrukturyzacji łańcucha żywnościowego w ostatnich latach są również zmiany konsumpcji żywności. Szymanowski wyodrębnia na rynku żywności trzy megatrendy, które kształtują rozwój łańcucha żywnościowego. Związane są one z zachowaniem zdrowia poprzez produkcję żywności funkcjonalnej, dodatków do żywności i żywności ekologicznej; wygodą dzięki produkcji żywności gotowej do spożycia; spełniającymi przyjemność produktami kuchni etnicznych, regionalnych⁶. Te globalne tendencje mają swoje odzwierciedlenie w ilościowych i jakościowych zmianach popytu i spożycia artykułów pochodzenia rolniczego. Na rysunku 2 przedstawiono tendencje w spożyciu podstawowych artykułów żywnościowych na 1 mieszkańca w latach 2000–2014.



Rysunek 2. Spożycie podstawowych artykułów żywnościowych na 1 mieszkańca w Polsce w latach 2000–2014

Źródło Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2007, Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2010 i 2015, GUS, Warszawa.

⁶ W. Szymanowski, *Zarządzanie łańcuchami dostaw żywności w Polsce. Kierunki zmian*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.

Jak wynika z danych GUS łańcuch żywnościowy generuje rosnące zapotrzebowanie na przetworzone produkty pochodzenia zwierzęcego, szczególnie mleczne i mięsne. Spadkowe tendencje występują natomiast spożyciu produktów zbożowych, ziemniaków, warzyw, a ostatnim okresie również jaj kurzych. Zmiany zachowań konsumentów na rynku finalnych produktów kształtują zapotrzebowanie na surowce rolnicze i wpływają na działalność przetwórstwa i handlu żywnością.

W ostatnich dwóch dekadach w łańcuchach żywnościowych na całym świecie zachodziły dynamiczne zmiany. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, rosnące znaczenie sklepów wielkopowierzchniowych w handlu detalicznym i konsolidacja w sektorze przetwórstwa, w istotnym stopniu zmieniły nie tylko sposób organizowania transakcji pomiędzy poszczególnymi ogniwami łańcucha, ale również obowiązujący układ sił i zależności⁷. Procesy te wpływają również na zwiększenie liczby ogniw pośrednich w łańcuchu żywnościowym, wydłużenie kanałów dystrybucyjnych, wzrost wymiany handlowej surowcami i produktami żywnościowymi w skali świata, postęp w procesach technologicznych i przechowalnictwie wydłużający okres przydatności do konsumpcji artykułów żywnościowych.

Zmiany strukturalne w rolnictwie

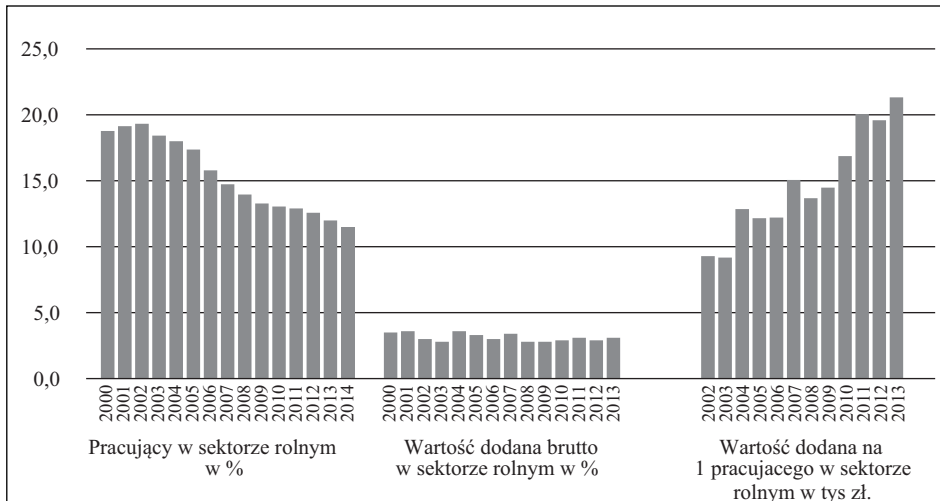
Rolnictwo jest ważnym elementem łańcucha żywnościowego i całej gospodarki narodowej. Sektor produkcji rolniczej odgrywa szczególną rolę w rozwoju społecznym i ekonomicznym terenów wiejskich, wyznacza główne kierunki wykorzystania gruntów i kształtuje środowisko przyrodnicze oraz krajobraz. Ilościową pozycję rolnictwa w gospodarce określają wskaźniki udziału w produkcji i zatrudnieniu. Z danych GUS wynika, że udział pracujących⁸ w sektorze rolnym⁹ w relacji do pracujących w gospodarce narodowej ogółem zmniejszył się z około 19% w latach 2000–2003 do 11,5% w roku 2014 (rysunek 3).

⁷D. Mileczarek-Andrzejewska, A. Malak-Rawlikowska, J. Fałkowski, *Pozycja rolników w łańcuchu żywnościowym na przykładzie sektora mleczarskiego w Polsce* „Roczniki Naukowe”, 2015, SERiA, tom XVII, zeszyt 2, s. 163–168.

⁸Do pracujących zaliczono wszystkie osoby w wieku 15 lat i więcej, które w okresie badanego tygodnia:

– wykonywały przez co najmniej 1 godzinę pracę przynoszącą dochód lub zarobek, – miały pracę, ale jej nie wykonywały: a) z powodu choroby, urlopu macierzyńskiego lub wypoczynkowego, b) z innych powodów, przy czym długość przerwy w pracy wynosiła: – do 3 miesięcy, – powyżej 3 miesięcy, ale osoby te były pracownikami najemnymi i w tym czasie otrzymywały co najmniej 50% dotychczasowego wynagrodzenia (od I kwartału 2006 r.). Do pracujących – zgodnie z międzynarodowymi standardami – zaliczani byli również uczniowie, z którymi zakłady pracy lub osoby fizyczne zawarły umowę o naukę zawodu lub przyuczenie do określonej pracy, jeżeli otrzymywali wynagrodzenie. Ze względu na przyjęte założenia metodologiczne badania, liczba pracujących uzyskana w wyniku BAEL nie obejmuje niektórych kategorii osób, które są wliczane do pracujących w sprawozdawczości z zakresu zatrudnienia, m.in.: a) pracujących, mieszkających w hotelach pracowniczych, b) pracujących za granicą na rzecz polskich pracodawców.

⁹Sektor rolny obejmuje: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (sekcja A PKD)



Rysunek 3. Sektor rolny w gospodarce narodowej

Źródło: Rachunki regionalne. Bank Danych Lokalnych GUS 2000–2014; Rynek pracy, Bank Danych Lokalnych GUS.

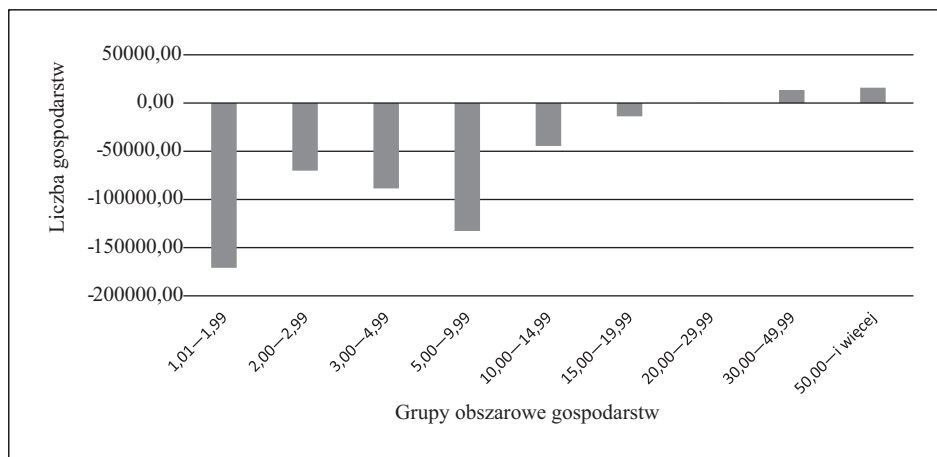
Udział rolnictwa łącznie z łowiectwem, leśnictwem i rybactwem w gospodarce mierzony udziałem w wartości dodanej brutto wynosił w latach 2000–2013 około 3%. Wysoka liczba pracujących w rolnictwie wpływała na niską wydajność pracy. Poziom wydajności pracy w sektorze rolnym mierzonej wartością dodaną brutto na 1 pracującego w okresie 2000–2013 stanowił 1/5 wydajności pracy w gospodarce narodowej ogółem.

W latach 2000–2014 wyraźnemu zmniejszeniu uległy zasoby ziemi wykorzystywane w rolnictwie. Powierzchnia użytków rolnych będących w użytkowaniu zmalała o 3,2 mln ha (tj. o 18 %) – z 17,8 mln ha w 2000 roku do 14,6 mln ha w roku 2014, natomiast powierzchnia zasiewów uległa zmniejszeniu o 2 mln ha UR (z 12,4 mln ha do 10,4 mln ha). Jest to zjawisko związane głównie z rozwojem budownictwa, postępującym uprzemysłowieniem, zalesianiem czy też niewykorzystywaniem gleb najsłabszych.

W okresie 2000–2014 zmianom uległa również struktura obszarowa gospodarstw rolnych. Jak wynika z danych GUS ogólna liczba gospodarstw rolnych powyżej 1 ha zmniejszyła się o 491 073 (ponad 26 %) z 1 885 704 do 139 463¹⁰. Na rysunku 4 przedstawiono zmiany liczby gospodarstw w Polsce w poszczególnych grupach obszarowych użytków rolnych. Zmniejszeniu uległa liczba gospodarstw we wszystkich grupach obszarowych poniżej 20 ha UR, w grupie obszarowej 20–30 ha liczba gospodarstw wzrosła bardzo nieznacznie, tylko o 110, tj. o 0,17%.

¹⁰ „Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2007”, „Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2015”. GUS, Warszawa.

Znaczny wzrost liczby podmiotów nastąpił natomiast w grupie gospodarstw największych. O ponad 13 tys. w grupie gospodarstw o powierzchni od 30 do 50 ha UR (tj. o prawie 50%) i o ponad 15 tys. gospodarstw, tj. o 100% w przypadku gospodarstw o powierzchni przekraczającej 50 i więcej ha. Wg danych GUS za 2006 r. powierzchnia UR w gospodarstwach powyżej 1 ha wynosiła 15,2 mln ha z czego już ponad 35% areалу było w gospodarstwach powyżej 20 ha UR¹¹.



Rysunek 4. Zmiany liczby gospodarstw wg. grup obszarowych w roku 2014 w stosunku do 2000 r.

Źródło: Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2007, Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2015. GUS, Warszawa, obliczenia własne.

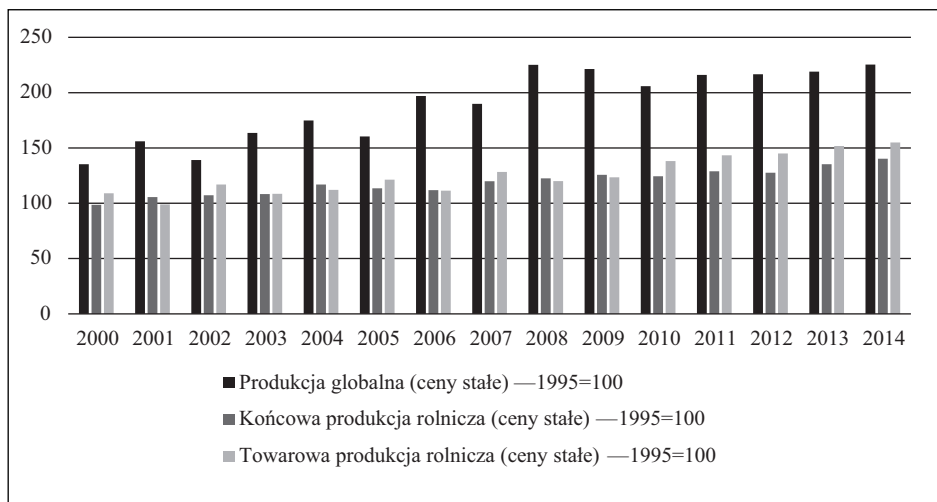
Obok zmian strukturalnych w rolnictwie i funkcjonowaniu gospodarstw rolniczych przeobrażenia w łańcuchach żywnościowych w powiązaniu z instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej wymuszają również zmiany w wielkości i strukturze produkcji rolniczej. Wigier podkreśla, że z przemianami struktury obszarowej wiążą się ściśle przemiany w strukturze produkcji. Wskazuje on, że w latach 2002–2010 liczba gospodarstw dokonujących zasiewów zmniejszyła się w Polsce o ok. 28% (z 2007 tys. do 1449 tys.), a przeciętny obszar zasiewów wzrósł o 1/3 do 7,2 ha. Zmniejszyła się liczba gospodarstw zajmujących się uprawą warzyw (o ponad 80%), ziemniaków (o 75%), buraków cukrowych (o 50%) i zbóż (o 22%), wzrosła natomiast liczba gospodarstw uprawiających rzepak (o 100%) i kukurydzę (o 20%). Zarówno w produkcji roślinnej, jak i zwierzęcej obserwowany był proces koncentracji produkcji. Wielkość przeciętnego stada bydła zwiększyła się z 5,9 do 11 sztuk (przy czym ponad 60% pogłowia było skupione w stadach liczących powyżej 20 sztuk), krów z 3,3 sztuki do 5,9 sztuki (w stadach liczących 10 i więcej sztuk skupione było 67,6% pogłowia), trzo-

¹¹ Ibidem.

dy z 24 do 38 sztuk (w stadach powyżej 500 sztuk skupione jest 33% pogłowa). W 2010 roku w stadach liczących ponad 10 tys. sztuk utrzymywano ponad 68,2% pogłowa niosek i ponad 90% pogłowa brojlerów¹².

Dostosowania w produkcji roślinnej i zwierzęcej

Z danych GUS wynika, że wartość globalnej produkcji rolniczej w latach 2000–2014 wyrażona w cenach stałych systematycznie wzrastała (rysunek 5). Szczególnie silny wzrost nastąpił w roku 2008 i w kolejnych latach kształtował się na wyrównanym poziomie. Jedynie w 2010 roku zanotowano niewielki spadek (o około 8%). W roku 2014 jej poziom został zrównany z wielkością uzyskaną w 2010 r. Systematyczny wzrost następował także w produkcji towarowej. Od roku 2000 do 2014 wzrosła ona o ponad 40%.

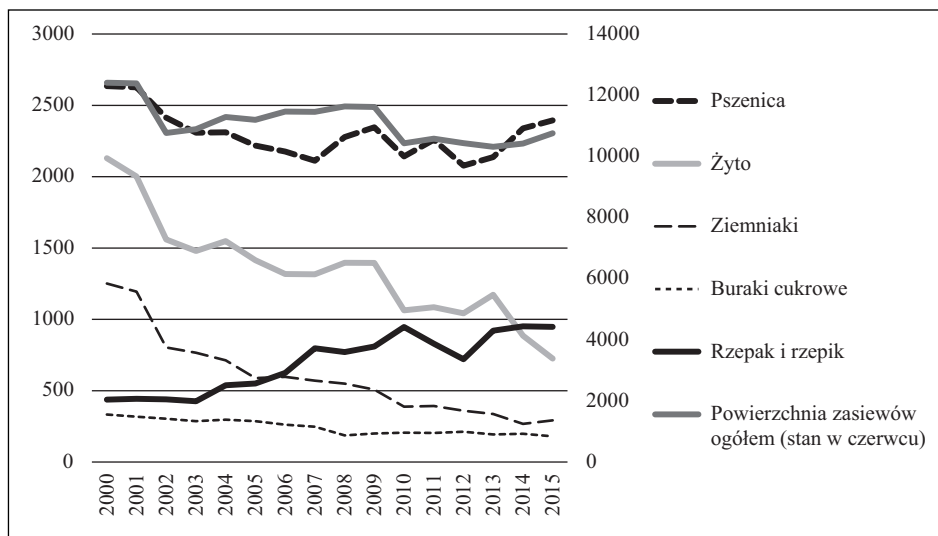


Rysunek 5. Zmiany produkcji globalnej i towarowej rolnictwa w latach 2000–2014

Źródło: Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2007, Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2015. GUS, Warszawa.

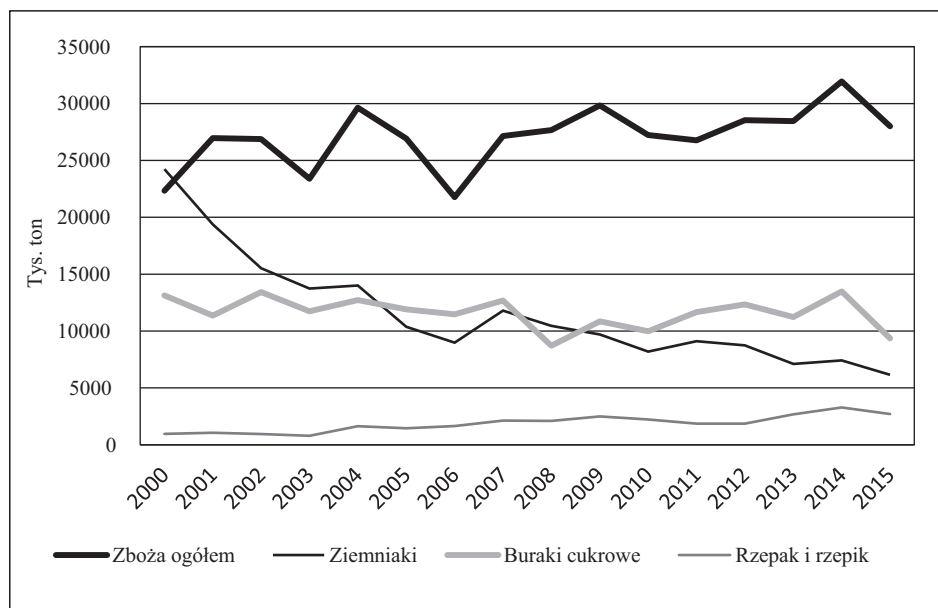
W strukturze zasiewów w latach 2000–2015 dominowały zboża (głównie pszenica), nastąpił natomiast znaczny spadek powierzchni uprawy żyta (o ponad 65%) oraz ziemniaków (ponad 76%) (rysunek 6). Dwukrotnie wzrosła natomiast powierzchnia produkcji rzepaku, który stał się w ostatnich latach liderem na rynku roślin przemysłowych, jako najważniejszy wśród roślin oleistych.

¹² M. Wigier, *Wpływ polityki rolnej na zmiany strukturalne w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 4(337), 2013, s. 3–19.



Rysunek 6. Zmiany powierzchni zasiewów głównych ziemiopłodów w Polsce w latach 2000–2015

Źródło: Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2007, Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2015. GUS,

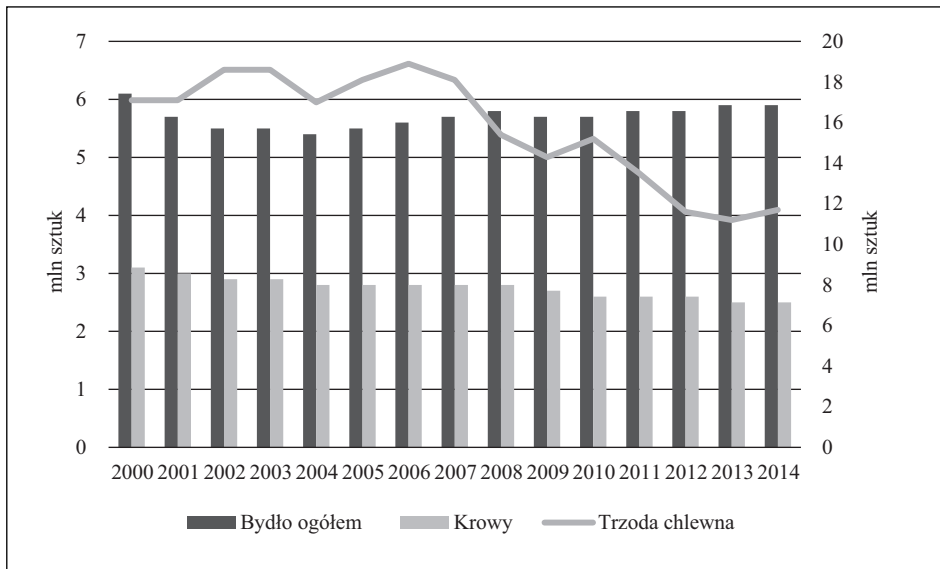


Rysunek 7. Zbiory głównych ziemiopłodów w Polsce w latach 2000–2015

Źródło: Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2007, Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2015. GUS,

Zmiana powierzchni zasiewów powinna sugerować zmiany w wolumenie produkcji. Nie zawsze tak się dzieje gdyż zmiany w agrotechnice pozwalają uzyskiwać wyższe plony. Można wskazać tu na ziemniaki, których powierzchnia uprawy zmniejszyła się ponad czterokrotnie, natomiast zbiory obniżyły się jedynie dwukrotnie (rysunek 7). Nie wystąpiła natomiast podobna sytuacja w przypadku rzepaku, gdzie wzrost powierzchni zasiewów był prawie proporcjonalny do wzrostu zbiorów.

W analizowanym okresie zmiany wystąpiły również w produkcji zwierzęcej. Zmniejszeniu uległo pogłowie krów (obniżenie liczby sztuk o około 20%) (rysunek 8) a pogłowie trzody chlewnej zmniejszyło się o około 30%.



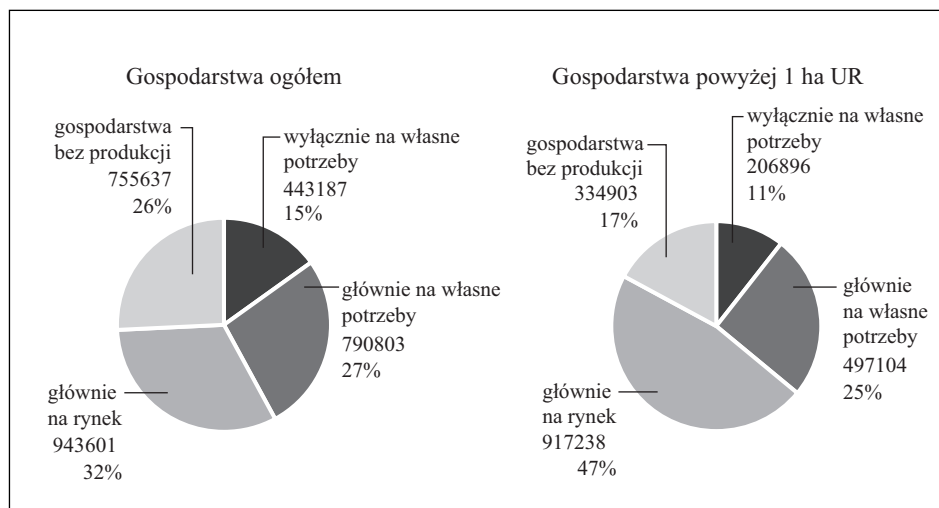
Rysunek 8. Zmiany pogłowia bydła i trzody chlewnej w Polsce w latach 2000–2014

Źródło: Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2007, Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2015. GUS,

Powiązania gospodarstw rolnych z rynkiem

Sektor rolnictwa jest początkowym ogniwem w łańcuchu żywnościowym i podstawowym elementem podaży strony rynku rolnego. Produkty wytworzone w rolnictwie mogą zostać przeznaczone na sprzedaż, mogą być wykorzystane w gospodarstwie jako obrót wewnętrzny lub mogą trafić do własnego gospodarstwa domowego rolnika i zostać w nim przeznaczone do spożycia. Niektóre gospodarstwa mogą także rezygnować z produkcji rolniczej i poszukiwać źródeł dochodów w działalności pozarolniczej. Cechą polskiego rolnictwa jest

jego znaczne rozdrobnienie oraz zróżnicowany stopień powiązań z rynkiem. W latach 2000–2015 podobnie jak w okresie transformacji systemowej występowały procesy zmian orientacji rynkowej gospodarstw rolnych. Z danych Powszechnego Spisu Rolnego 2002 wynika, że w 2002 r. 26% gospodarstw rolnych nie prowadziło produkcji rolniczej, a tym samym nie dokonywało sprzedaży produktów rolnych (rysunek 9). W grupie gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha UR wskaźnik ten wynosił 17%. Oznacza to, że 83%, tj. około 1,6 mln gospodarstw prowadziło działalność rolniczą¹³.



Rysunek 9. Gospodarstwa rolne wg celu produkcji rolniczej

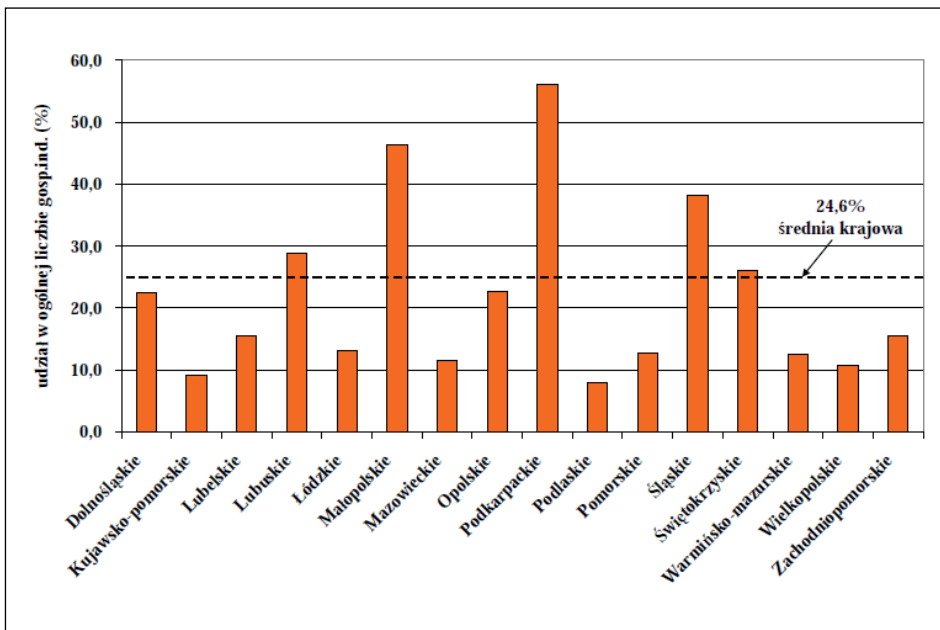
Źródło Cele produkcji w gospodarstwach rolnych, Wyniki powszechnego spisu rolnego 2002, GUS 2003, obliczenia własne.

W 2010 r. 1891,1 tys. gospodarstw prowadziło działalność rolniczą. Stanowiły one 83% ogólnej liczby gospodarstw rolnych w Polsce (2277,6 tys.). Wskaźnik ten był znacznie wyższy w gospodarstwach indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych. W tej grupie gospodarstw aż 95% było zaangażowanych w działalność rolniczą¹⁴.

¹³ W 2002 r. GUS do działalności rolniczej zaliczał: zaliczał się produkcję roślinną (wszystkie uprawy rolne, warzywnictwo i ogrodnictwo) i produkcję zwierzęcą (chów i hodowla zwierząt, produkcja surowych nieprzetworzonych produktów zwierzęcych) oraz działalność usługową związaną z rolnictwem prowadzoną z wykorzystaniem własnego sprzętu.” (Wybrane elementy sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych 2002 PSR 2002 GUS)

¹⁴ Kacprzak E., *Analiza zmian dochodów gospodarstw rolnych oraz stopnia ich powiązań z rynkiem rolnym w latach 2002–2010*, [w:] Głębocki B. (red.), *Zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa*, „Powszechny Spis Rolny 2010”, GUS Warszawa 2014.

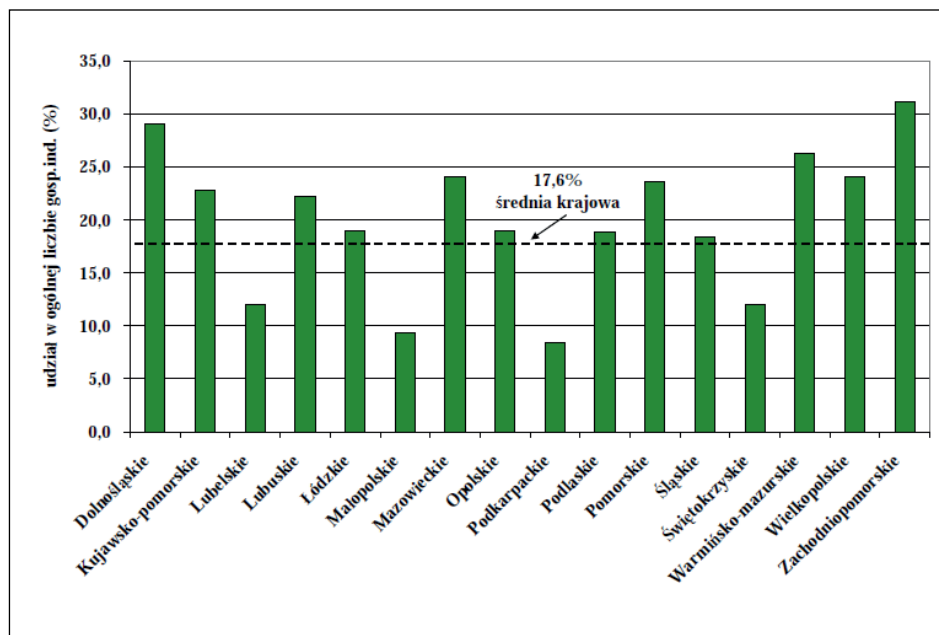
W 2010 r. w grupie gospodarstw indywidualnych prowadzących działalność rolniczą, 38,3% (723,6 tys.) gospodarstw domowych użytkownika zużywało więcej niż 50% wartości wytworzonej końcowej produkcji rolniczej na cele samozaopatrzenia. Ten rodzaj gospodarstw jest typowy dla Polski południowej. Szczególnie wysokim udziałem gospodarstw prowadzących produkcję roślinną i zwierzęcą wyłącznie na samozaopatrzenie cechowały się województwa podkarpackie i małopolskie, w których osiągnął on poziom odpowiednio: 56% i 46,3% (rysunek 10). Z kolei wskaźnik ten miał najniższe wartości (był około trzykrotnie mniejszy od średniej krajowej) w województwach kujawsko-pomorskim (9,1%) oraz podlaskim (8%).



Rysunek 10. Udział gospodarstw produkujących na samozaopatrzenie wg województw

Źródło: Kacprzak E., *Analiza zmian dochodów gospodarstw rolnych oraz stopnia ich powiązań z rynkiem rolnym w latach 2002-2010*, [w:] Głębocki B. (red.), *Zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa*, Powszechny Spis Rolny 2010, GUS Warszawa 2014.

Stopień powiązań gospodarstw z rynkiem zależy głównie od poziomu sprzedaży produktów. Gospodarstwa produkujące wyłącznie na rynek w 2010 r. stanowiły 17,6% ogólnej liczby gospodarstw. Odsetek gospodarstw zorientowanych rynkowo był silnie zróżnicowany regionalnie (rysunek 11). Wartość tego wskaźnika wahała się od 8,4% w województwie podkarpackim, 9,2%, w województwie małopolskim (dwukrotnie mniej niż średnia krajowa) do 29,1% w województwie dolnośląskim i 31,1% w województwie zachodniopomorskim.



Rysunek 11. Udział gospodarstw produkujących wyłącznie na rynek wg województw

Źródło: Kacprzak E., *Analiza zmian dochodów gospodarstw rolnych oraz stopnia ich powiązań z rynkiem rolnym w latach 2002-2010*, [w:] Głębocki B. (red.), *Zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa*, Powszechny Spis Rolny 2010, GUS Warszawa 2014.

Gospodarstwa rynku lokalnego w polskim rolnictwie

Gospodarstwa towarowe mogą w łańcuchu żywnościowym wykorzystywać zarówno krótkie jak i długie kanały sprzedaży. Procesy globalizacji i koncentracji produkcji wpływają na wydłużenie kanałów marketingowych. Z drugiej strony wiele korzyści dla producentów rolnych i konsumentów może występować gdy są wykorzystywane krótkie kanały sprzedaży i stosowana strategia sprzedaży bezpośredniej¹⁵. Sprzedaż artykułów rolno-spożywczych wyprodukowanych w gospodarstwie bezpośrednio konsumentom należy do jednych z najstarszych kanałów dystrybucji żywności. Ze względu jednak na znaczne rozdrobnienie rolnictwa różne formy bezpośrednich transakcji handlowych między rolnikami i konsumentami zawsze występowały i odgrywały istotną rolę w strukturze rynku żywności w Polsce.

¹⁵ J. Gołębiowski, O. Bareja-Wawryszuk, *Znaczenie sprzedaży bezpośredniej w polskim rolnictwie*, „Roczniki Naukowe” SERIA z. 3 tom XVIII, s. 82–88, 2016.

Szczegółowe dane dotyczące wykorzystywania przez rolników kanałów bezpośrednich w sprzedaży artykułów żywnościowych i działalności na rynkach lokalnych dostarczają dane Powszechnego Spisu Rolnego 2010 (tabela 2).

Tabela 2. Znaczenie gospodarstw rynku lokalnego w polskim rolnictwie w 2010 r.

Wyszczególnienie	Gospodarstwa indywidualne prowadzące działalność rolniczą na powierzchni 1 i więcej ha UR		Udział gospodarstw rynku lokalnego w ogólnej liczbie gospodarstw rolniczych
	razem	w tym gospodarstwa rynku lokalnego*	
	tys.	tys.	%
Gospodarstwa rynkowe**	984,594	185,732	18,9
Gospodarstwa samozaopatrzeniowe***	509,029	19,673	3,9
Gospodarstwa ogółem	1493,623	205,405	13,8

- * gospodarstwa rynku lokalnego – gospodarstwa indywidualne prowadzące działalność rolniczą na powierzchni 1 i więcej ha UR, które realizują powyżej 50% produkcji towarowej w sprzedaży bezpośredniej.
- ** gospodarstwa rynkowe – gospodarstwo indywidualne prowadzące działalność rolniczą na powierzchni 1 i więcej ha UR, które sprzedaje $\geq 50\%$ na rynek.
- *** gospodarstwa samozaopatrzeniowe – gospodarstwa indywidualne prowadzące działalność rolniczą na powierzchni 1 i więcej ha UR, które zużywają $> 50\%$ wartości produkcji rolniczej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Powszechnego Spisu Rolnego 2010 – Zrównoważenie polskiego rolnictwa, GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2010/powszechny-spis-rolny-2010-zrownowazenie-polskiego-rolnictwa,11,1.html> [dostęp 15.06.2016]

Wyniki spisu zawierają informacje dotyczące liczebności gospodarstw rynku lokalnego w polskim rolnictwie. Pojęciem gospodarstwa rynku lokalnego określa się gospodarstwa indywidualne prowadzące działalność rolniczą na powierzchni 1 i więcej ha UR, które realizują powyżej 50% produkcji towarowej w ramach sprzedaży bezpośredniej.

Według danych GUS w 2010 r. w Polsce było takich gospodarstw ponad 205 tys., co stanowiło 13,8% gospodarstw indywidualnych prowadzących działalność rolniczą na powierzchni 1 i więcej ha użytków rolnych. Udział gospodarstw rynku lokalnego jest zróżnicowanych w głównych typach gospodarstw indywidualnych wyróżnionych ze względu na charakter powiązań z rynkiem. W grupie gospodarstwach rynkowych, a więc sprzedających powyżej 50%

wartości produkcji na rynek udział ten wynosił 18,9%. Oznacza to, że blisko 1/5 gospodarstw towarowych, zorientowanych rynkowo powyżej 50% wartości sprzedaży realizuje w ramach sprzedaży bezpośredniej na rynkach lokalnych zaopatrując finalnych konsumentów żywności. Odsetek gospodarstw rynku lokalnego jest natomiast znacznie mniejszy w przypadku gospodarstw samozaopatrzeniowych. W tej grupie gospodarstw indywidualnych podmioty zorientowane na rynki lokalne stanowiły zaledwie 3,9%.

Z najnowszych dostępnych danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2013 roku liczba gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha UR, w których wartość bezpośredniej sprzedaży konsumentom osiągała co najmniej 50% wynosiła w Polsce 211870¹⁶. Stanowiło to już 14,9% ogólnej liczby gospodarstw rolnych w Polsce. W porównaniu z rokiem 2010 liczba gospodarstw rolnych sprzedających 50% i więcej wytworzonych produktów w ramach bezpośrednich kanałów dystrybucji wzrosła o 3,1%.

Podsumowanie

Pojęcie kwestii agrarnej jest współcześnie rozumiane jako zespół problemów w rolnictwie, które mają swe źródło w specyfice rolnictwa i produkcji rolniczej. Jedną z oznak problemu agrarnego jest niedostosowanie rolnictwa do organizacji i rozwoju całego łańcucha żywnościowego. Globalizacja, liberalizacja handlu oraz procesy koncentracji w przemyśle i sektorach dystrybucji wpływają na rolnictwo i producentów żywności wymuszając procesy dostosowawcze.

W latach 2000–2015 sytuacja rolnictwa i gospodarstw rolnych w Polsce zmieniała się w związku z procesami przeobrażeń w łańcuchach żywnościowych jak oddziaływania instrumentów polityki rolnej. Dostosowania miały miejsce zarówno w sferze struktur rolnictwa jak i wielkości i struktury produkcji. Gospodarstwa rolne w Polsce zmieniały również swoją orientację rynkową. W polskim rolnictwie zwiększyły udział gospodarstwa towarowe nastawione na sprzedaż i uzyskiwanie dochodów z produkcji rolniczej. W dalszym ciągu jednak znaczny odsetek gospodarstw stanowią podmioty wytwarzające produkty rolne wyłącznie na samozaopatrzenie.

Procesy globalizacji i koncentracji produkcji wpływają na wydłużenie kanałów marketingowych. Z drugiej strony wiele korzyści dla producentów rolnych i konsumentów może występować gdy są wykorzystywane krótkie kanały sprzedaży. Badania wykazały, że w Polsce różne formy bezpośrednich transakcji handlowych między rolnikami i konsumentami odgrywają w łańcuchu żywnościowym coraz większą rolę.

¹⁶ *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 r. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS 2014.

Literatura

- Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 r. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS 2014.
- Chechelski P., *Ewolucja łańcucha żywnościowego*. Prezentacja na konferencji „Przemysł spożywczy – otoczenie rynkowe, inwestycje, ekspansja zagraniczna”, IERiGŻ-PIB, UEK, Kraków, 25 października 2013 roku.
- Czyżewski A., Matuszczak A., 2011, *Dylematy kwestii agrarnej w panoramie dziejów*, „Zeszyty Naukowe SGGW”, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 90.
- Gołębiowski J., *Efektywność systemów marketingowych w gospodarce żywnościowej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010.
- Gołębiowski J., Bareja-Wawryszuk O., 2016, *Znaczenie sprzedaży bezpośredniej w polskim rolnictwie*. „Roczniki Naukowe” SERIA z. 3 tom XVIII, s. 82–88.
- Kacprzak E., *Analiza zmian dochodów gospodarstw rolnych oraz stopnia ich powiązań z rynkiem rolnym w latach 2002–2010*, [w:] Głębocki B. (red.), *Zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa*, Powszechny Spis Rolny 2010, GUS Warszawa 2014.
- Milczarek-Andrzejewska D., Malak-Rawlikowska A., Fałkowski J., 2015, *Pozycja rolników w łańcuchu żywnościowym na przykładzie sektora mleczarskiego w Polsce*, „Roczniki Naukowe” SERIA, tom XVII, zeszyt 2, s. 163–168.
- Powszechny Spis Rolny 2010 – Zrównoważenie polskiego rolnictwa, GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2010/powszechny-spis-rolny-2010-zrownowazenie-polskiego-rolnictwa,11,1.html> [dostęp 15.06.2016].
- Rachunki regionalne. Bank Danych Lokalnych GUS, 2000–2014.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2007, Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2015. GUS, Warszawa.
- Rynek pracy, Bank Danych Lokalnych, GUS, 2000–2014.
- Szymanowski W., *Zarządzanie łańcuchami dostaw żywności w Polsce. Kierunki zmian*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
- Tomczak F., *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGH w Warszawie, Warszawa 2004.
- Wigier M., 2013, *Wpływ polityki rolnej na zmiany strukturalne w rolnictwie. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 4(337), s. 3–19.
- Wilkin J., 2007, *Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne*, Referat przygotowany na VIII Kongres Ekonomistów Polskich: „Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia rozwoju”, <http://www.pte.pl/pliki/0/247/PTE-KongresWilkin.doc> [data dostępu: 12.09.2016].
- Wybrane elementy sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych 2002 PSR 2002 GUS.

Streszczenie

Głównym celem opracowania jest określenie charakteru i tempa dostosowań rolnictwa do zmian zachodzących w łańcuchach żywnościowych w okresie członkostwa Polski w UE. Wykorzystane w niniejszych badaniach materiały statystyczne zostały pozyskane z baz danych i opracowań GUS, a także studiów literaturowych. W latach 2000–2015 sytuacja rolnictwa i gospodarstw rolnych w Polsce zmieniała się w związku z procesami przeobrażeń w łańcuchach żywnościowych jak oddziaływania instrumentów polityki rolnej. Dostosowania miały miejsce zarówno w sferze struktur rolnictwa jak i wielkości i struktury produkcji. Badania wykazały, że polskim rolnictwie zwiększył się udział gospodarstwa towarowe nastawione na sprzedaż i uzyskiwanie dochodów z produkcji rolniczej. W dalszym ciągu jednak znaczny odsetek gospodarstw stanowią podmioty wytwarzające produkty rolne wyłącznie na samozaopatrzenie.

Procesy globalizacji i koncentracji produkcji wpływają na wydłużenie kanałów marketingowych. Z drugiej strony wiele korzyści dla producentów rolnych i konsumentów może występować gdy są wykorzystywane krótkie kanały sprzedaży. Badania wykazały, że w Polsce różne formy bezpośrednich transakcji handlowych między rolnikami i konsumentami odgrywają w łańcuchu żywnościowym coraz większą rolę.

Słowa kluczowe:

łańcuch żywnościowy, rolnictwo, kwestia agrarna

Adjustment of Polish agriculture to the changes in the food chain in the period 2000–2015

Summary

The main objective of the study is to determine the nature and pace of adaptation of agriculture to changes in food chains in the period of Polish membership in the EU. Statistical material used in this study was extracted from databases and studies of the Central Statistical Office of Poland as well as literature studies. In the period 2000–2015, the situation of agriculture and farms in Poland changed in connection with the processes of transformation in food chains as the impact of agricultural policy instruments. Adjustments were both in the sphere of agricultural structures and the size as well as the structure of production. Research proved that the share of commercial farms focused on selling and getting income from agricultural production increased in Polish agriculture. However, a significant proportion of households are still the entities producing agricultural products only for subsistence.

The processes of globalization and concentration of production influence the extension of marketing channels. On the other hand, many benefits for agricultural producers and consumers can occur when short sales channels are used. Studies proves that the various forms of direct commercial transactions between farmers and consumers in the food chain play an increasingly important role in Poland.

Key words:

food chain, agriculture, the agrarian question

Dr Aleksandra Chlebicka

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Skala produkcji i asortyment w organizacjach producentów owoców i warzyw w Polsce

Wprowadzenie

W porównaniach międzybranżowych, w zasadzie na całym świecie, producenci owoców i warzyw należą do liderów pod względem integracji poziomej¹. Działania o charakterze integracji poziomej polegają na łączeniu się podmiotów tego samego szczebla łańcucha marketingowego². Indywidualni producenci na zasadzie umowy łączą swój potencjał produkcyjno-ekonomiczny w jeden podmiot, co pozwala na korzystanie z efektów skali, obniżkę kosztów transakcyjnych i realizację funkcji marketingowych, które pozostają poza zasięgiem możliwości pojedynczego producenta³. W skali mezo- i makroekonomicznej zintegrowana podaż pozwala natomiast na lepszą koordynację całego łańcucha dostaw – umożliwia planowanie ilości i jakości produktów, zmniejsza asymetrię informacyjną na rynku, prowadzi do redukcji kosztów transakcyjnych, a w rezultacie przyczynia się do większej stabilizacji cen i lepszego dostosowania produktów do potrzeb finalnego odbiorcy⁴. Wzmocnienie siły przetargowej producentów rolnych na skutek działań integracyjnych pozwala rolnikom stać się pełnymi uczestnikami rynku poprzez zmianę pozycji rynkowej z biorcy cen na

¹ J. Bijman, C. Iliopoulos, *Support for Farmers' Cooperatives*, Bruksela 2012.

² W. Pomykało (red.), *Encyklopedia biznesu*, t. 2, Warszawa 1995, s. 796–801.

³ K. Herck, *Assessing generated Producer Organisations efficiencies by agricultural Producer Organisations*, Komisja Europejska, Bruksela 2014.

⁴ A. Chlebicka, J. Falkowski, T. Wołek, *Powstawanie grup producenckich a zmienność cen*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2009, nr 2, s. 59–71.

negocjatora cen i w efekcie zwiększenie udziału w cenie detalicznej produktów⁵. Obecnie w krajach UE około 40% owoców i warzyw kierowane jest na rynek przez grupy i organizacje producentów⁶. Również w Polsce, w ujęciu historycznym, marketing produktów ogrodnich zdominowany był przez spółdzielnie. W 1989 roku funkcjonowało 240 spółdzielni ogrodnich, które wprowadzały na rynek 70–80% produkcji⁷.

Ważnym elementem sprzyjającym procesom integracji w sektorze owoców i warzyw pozostaje specyfika produkcji i produktów. Ogrodnictwo, w porównaniu z pozostałą produkcją roślinną, wyróżnia się dużym rozdrobnieniem upraw i zróżnicowaniem asortymentu, sezonowością produkcji oraz wysoką intensywnością nakładów⁸. Natomiast takie cechy produktów jak psucie i masywność niosą z sobą konsekwencje dla przechowywania czy transportu. Wreszcie, z punktu widzenia konsumenta, poszczególne gatunki owoców (i warzyw) charakteryzują się wysokim stopniem wzajemnej substytucji (dotyczy to zarówno formy świeżej, jak i przetworzonej). Warto też zwrócić uwagę, że owoce i warzywa mają duży udział w produktach finalnych (w przypadku produktów przetworzonych) lub sprzedawane w postaci surowej w ostatecznej formie trafiają do konsumenta. Może to stanowić zachętę dla plantatorów do przejmowania wartości dodanej w łańcuchu dostaw⁹.

Wzmoczone zainteresowanie zespołowym działaniem w sektorze owoców i warzyw wynikało w dużej mierze po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Z jednej strony oznaczało ono zniesienie barier w handlu z krajami UE i w efekcie dostęp do chłonnych rynków, z drugiej strony konieczność konkurowania ze zdecydowanie lepiej zorganizowanymi rolnikami. Ponadto, udział we wspólnotowej organizacji rynku owoców i warzyw dawał szansę na skorzystanie z unijnego dofinansowania¹⁰. Jednocześnie postępowały procesy koncentracji w przetwórstwie i handlu produktami ogrodnymi, co dla producentów oznaczało konieczność odnalezienia się w nowych warunkach wymiany rynkowej. Zgłaszane przez odbiorców (zwłaszcza sieci handlowe i eksporterów) zapotrzebowanie na duże, jednolite pod względem jakościowym partie towaru wymusiło zmiany w organizacji funkcji marketingowych na szczeblu producenckim¹¹.

⁵ Więcej na temat siły przetargowej producentów rolnych w: D. Milczarek-Andrzejewska, *Zagadnienie siły w ekonomii – na przykładzie sektora rolno-spożywczego w Polsce*, Warszawa 2014.

⁶ *Przegląd unijnego systemu regulacji sektora owoców i warzyw, Konsultacje społeczne w sprawie wariantów strategicznych i oceny ich skutków*, Bruksela 2012. http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/policy/consultation/consultation-paper_pl.pdf

⁷ M. Brodziński, *Oblicza polskiej spółdzielczości wiejskiej, początki – rozwój – przyszłość*, Warszawa 2014, s. 134–139.

⁸ T. Filipiak, *Zmiany na rynku warzyw i gospodarstwach warzywniczych w Polsce po integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2014, s. 15–16.

⁹ J. Bijman, *Support for Farmers' Cooperatives Sector Report. Fruit and Vegetables*, Bruksela 2012.

¹⁰ F. Kapusta, *Rynek owoców w Polsce w okresie przedakcesyjnym i po akcesji do Unii Europejskiej*, „*Ekonomia XXI wieku*” 2012, nr 3, s. 9–17.

¹¹ J. Bijman, G. Hendrikse G., *Co-operatives in chains: institutional restructuring in the Dutch fruit and vegetables industry*, „*Journal on Chains and Network Science*” 2003, nr 3, s. 95–107.

Celem opracowania jest określenie skali produkcji i asortymentu organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce. Integracja pozioma producentów ma bowiem na celu uzyskanie korzyści skali. Te z kolei rozpatruje się między innymi w odniesieniu do wielkości obrotów jednym towarem i szerokości asortymentu¹². Przedstawiona tematyka wpisuje się w rozważania na temat integracji poziomej na etapie produkcji i marketingu, traktowanej jako sposób zwiększania konkurencyjności zarówno pojedynczych podmiotów, jak i całych branż. Intensyfikacja procesu integracji poziomej, stanowiącej swoistą alternatywę koncentracji gospodarstw w drodze kapitałowej, jest szczególnie pożądana ze względu na duże rozdrobnienie gospodarstw w Polsce.

Metodyka badań

W opracowaniu wykorzystano dane wtórne z wykazów organizacji i grup producentów owoców i warzyw publikowane do 2014 roku przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a od 2015 przez Agencję Rynku Rolnego oraz niepublikowane dane na temat wsparcia grup i organizacji producentów owoców i warzyw udostępnione przez Agencję Rynku Rolnego. Ze względu na dostępność danych, większość rozważań przeprowadzono w odniesieniu do roku 2014. Tam, gdzie było to możliwe, przedstawiono najbardziej aktualne dane, tj. za 2015 rok.

Integracja pozioma producentów owoców i warzyw w Polsce

Na koniec 2015 roku w Polsce funkcjonowało 305 grup i organizacji zrzeszających producentów owoców i warzyw¹³. Podmioty te, w zależności od statusu uznania lub wstępnego uznania przyznawanego na podstawie spełniania określonych prawem kryteriów, przyjmowały nazwę wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw (GP) lub uznanej organizacji producentów owoców i warzyw (OP). Zarówno grupy, jak i organizacje polegają na współpracy ogrodników na etapie produkcji i marketingu, która przejawia się w koncentracji podaży, stosowaniu jednolitych standardów produkcji oraz prowadzeniu wspólnej sprzedaży i polityki handlowej. Rozróżnienie nazewnictwa na GP i OP wynika z unijnej nomenklatury, zgodnie z którą organizacje producenckie podmioty prawne, które zostały utworzone z inicjatywy producentów, mają minimalnie pięciu członków, wytwarzają minimalną wartość 500 tys. zł

¹² M. Gorynia, *Zachowania przedsiębiorstw Rysunek okresie transformacji. Mikroekonomia przejścia*, Poznań 2000, s. 76–78.

¹³ W rejestrze prowadzonym przez Agencję Rynku Rolnego na koniec 2015 roku figuruje 341 podmiotów zrzeszających producentów owoców i warzyw, jednakże w przypadku 36 grup cofnięto uznanie lub wstępne uznanie i tym samym nie otrzymują one wsparcia ze środków publicznych

zbywalnej produkcji oraz dążą do realizacji co najmniej jednego z następujących celów:

- zapewnienie planowania i dostosowania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości,
- koncentracja dostaw i umieszczanie na rynku produktów wytwarzanych przez ich członków,
- optymalizacja kosztów produkcji i zysków z inwestycji, służących utrzymywaniu standardów dotyczących ochrony środowiska oraz stabilizowanie cen producentów¹⁴.

Natomiast wstępnie uznane grupy producenckie to podmioty, które nie spełniają jeszcze wymogów określających organizację producencką, ale docelowo chcą taki status otrzymać. Status wstępnie uznania i realizacja planu dochodzenia do uznania mają zatem na celu doprowadzenie grupy do sprostania wymogom pełnego uznania w ramach wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw¹⁵. Grupy i organizacje producenckie podlegają także innym zasadom wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej¹⁶.

Wśród podmiotów zrzeszających ogrodników w Polsce dominowały organizacje producenckie w liczbie 195, które zrzeszały 5336 członków. W przypadku Polski są to w większości podmioty, które powstały przed 2011 roku i realizowały plan dochodzenia do uznania jako wstępnie uznane grupy producenckie. W mniejszości pozostają obecnie wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw, które w liczbie 110 zrzeszają 1140 członków. Zmiany w liczebności zbiorowości GP i OP w latach 2002–2015 przedstawiono na rysunku 1. Proces tworzenia grup rozpoczął się w Polsce po 2004 roku¹⁷, wraz z możliwością uzyskania wsparcia w ramach wspólnej organizacji rynku¹⁸ oraz wcześniej przyjętej ustawy, która stworzyła ramy prawne do integracji poziomej rolników w Polsce¹⁹. Nieco ponad połowa organizacji powstała w latach 2009–2011.

¹⁴ Przepisy rozporządzenia nr 1308/2013 umożliwiają państwowym członkowskim uznawanie organizacji producentów, zrzeszeń organizacji producentów oraz organizacji międzybranżowych. Uznawanie organizacji producentów jest obowiązkowe w sektorach owoców i warzyw, chmielu oraz mleka i przetworów mlecznych. Obowiązkowe jest także uznawanie organizacji międzybranżowych w sektorze tytoniu. Uznawanie leży w kompetencji Agencji Rynku Rolnego.

¹⁵ O nadanie statusu wstępnego uznania mogły ubiegać się grupy producentów, które nie były w stanie spełnić wszystkich warunków pełnego uznania określonych w art. 122, art. 125a i art. 125b Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1234/2007, Tytuł III Rozdział I Sekcja 2 Rozporządzenia Komisji (WE) 1580/2007 oraz § 3 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie warunków wstępnego uznawania grup producentów owoców i warzyw, uznawania organizacji producentów owoców i warzyw oraz warunków i wymagań, jakie powinny spełniać plany dochodzenia do uznania.

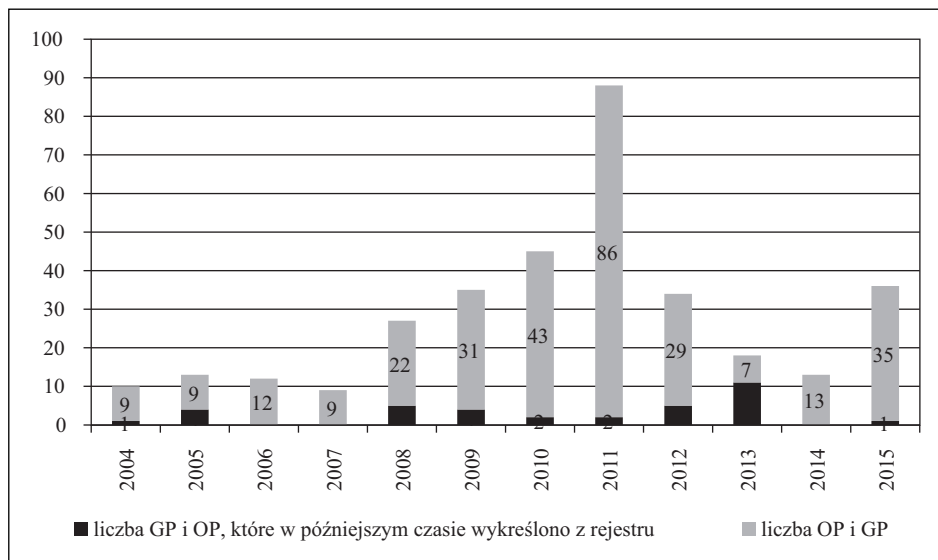
¹⁶ Więcej na temat unijnych i krajowych regulacji dotyczących GP i OP do roku 2010 w: *ABC organizowania i funkcjonowania grup producenckich*, Radom 2010.

¹⁷ *De facto*, w rejestrze o którym mowa wyżej, jest informacja o jednej grupie, która powstała w 2002 roku, ale ze względu na to, że została z rejestru wykreślona, nie uwzględniono jej na rys. 1.

¹⁸ Ustawa z dnia 19 grudnia 2003 roku o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (Dz.U. 2003, nr 223, poz. 2221).

¹⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o grupach producentów rolnych i ich związkach (Dz.U. 2000, nr 88).

Najwięcej uznanych organizacji producentów owoców i warzyw zarejestrowanych było w województwie mazowieckim (59 organizacji, tj. 30%), następnie w województwach: wielkopolskim (34 organizacje, tj. 17%), kujawsko-pomorskim (26 organizacji, tj. 13%) i lubelskim (23 organizacje, tj. 12%). Najwięcej uznanych organizacji producentów owoców i warzyw zarejestrowanych było w Polsce w ramach grupy produktów owoce i warzywa – 83 podmioty, następnie: owoce – 41, warzywa – 40, grzyby – 13 oraz owoce, warzywa i inne – 12.



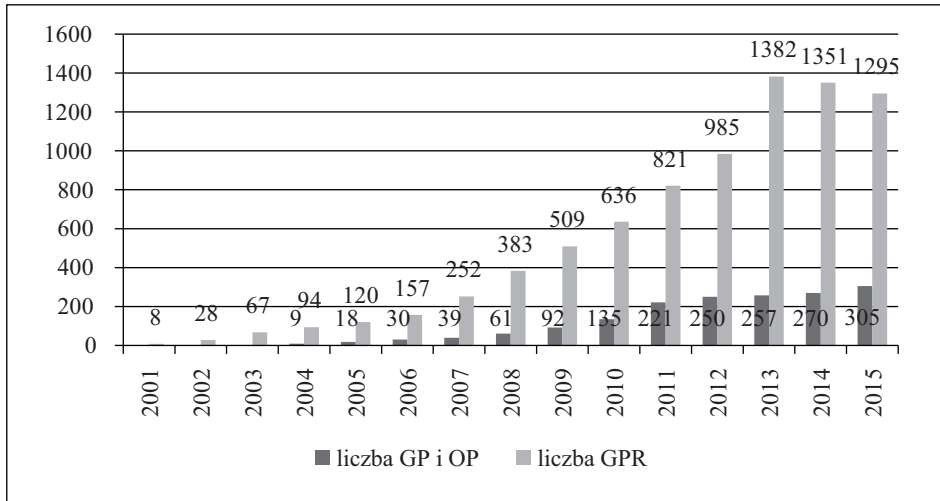
Rys. 1. Liczba wstępnie uznanych grup producenckich (GP) oraz uznanych organizacji producentów owoców i warzyw (OP) według daty założenia (wpisu do odpowiednich rejestrów) w latach 2004–2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów wstępnie uznanych grup producentów, uznanych organizacji producentów i ich zrzeszeń²⁰.

Na tle pozostałych producentów rolnych, ogrodnicy w Polsce wykazywali się dotychczas największą inicjatywą w zakresie współpracy w grupach producenckich. Dla porównania – w latach 2001–2015 powstało 1295 grup producentów rolnych (rys. 2). Relatywnie większe zainteresowanie ogrodników zakładaniem i przystępowaniem do grup producenckich było w dużej mierze spowodowane zdecydowanie atrakcyjniejszymi zasadami wsparcia grup na rynku owoców i warzyw. W zakresie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, GPR były

²⁰ Od 2015 roku rejestr wstępnie uznanych grup producentów oraz uznanych organizacji producentów i ich zrzeszeń prowadzi prezes ARR, wcześniej rejestry prowadzili marszałkowie województw.

wspierane w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR), natomiast wsparcie GP i OP było finansowane w zakresie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw (I filar WPR). Na wspieranie procesu integracji poziomej rolników w formie GPR w latach 2004-2013 przekazano około 830 mln zł²¹, natomiast grupy i organizacje producentów owoców i warzyw do dnia 14 kwietnia 2013 roku otrzymały łącznie około 4,3 mld zł pomocy finansowej, głównie środków przeznaczonych na inwestycje (prawie 95% wsparcia finansowego)²².



Rys. 2. Liczba wstępnie uznanych grup producenckich (GP) oraz uznanych organizacji producentów owoców i warzyw (OP) według daty założenia (wpisu do odpowiednich rejestrów) w latach 2004-2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów wstępnie uznanych grup producentów, uznanych organizacji producentów i ich zrzeszeń

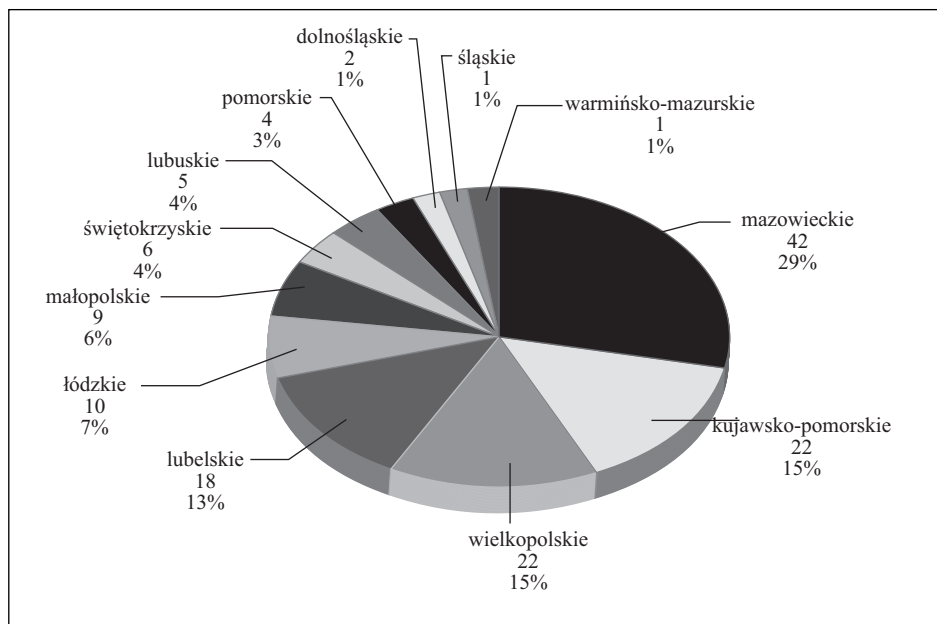
Skala produkcji i asortyment organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce w 2014 roku

W 2014 roku w Polsce działały 143 organizacje producentów owoców i warzyw. Rozmieszczenie przestrzenne tych podmiotów korespondowało z kon-

²¹ „Biuletyn informacyjny” 2016, nr 7–8, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 30.

²² Uzasadnienie zmian do ustawy z dnia 19 grudnia 2003 roku o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno (Dz.U. 2011, nr 145, poz. 868 i z 2012, poz. 243), uzasadnienie projektu dostępne na bip.kprm.gov.pl/download/75/7210/RM_108112_uzasadnienie.pdf i dane ze sprawozdań rocznych ARiMR.

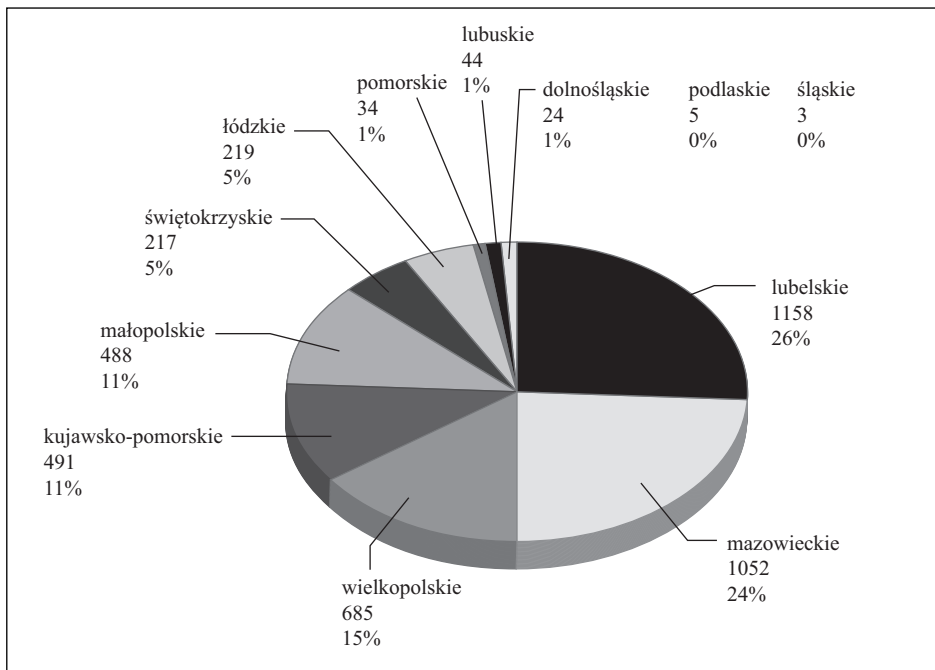
centracją krajowych upraw owoców i warzyw. Najwięcej organizacje utworzyli ogrodnicy w województwach mazowieckim (44 podmioty), wielkopolskim i kujawsko-pomorskim (po 22 przedsiębiorstwa). Więcej niż dziesięć organizacji producentów było w województwach lubelskim i łódzkim, w pozostałych województwach odnotowano mniej niż dziesięć podmiotów tego rodzaju (rys. 3).



Rys. 3. Struktura liczby organizacji producentów owoców i warzyw wg województw w 2014 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARR

Organizacje różniły się pod względem liczby zrzeszonych w nich producentów – średnio na podmiot przypadało 31 członków, najmniejsze grupy liczyły po pięciu członków, a największa 276. W organizacjach producentów owoców i warzyw najchętniej współpracowali ogrodnicy z województw mazowieckiego i lubelskiego, w sumie na te dwa województwa przypadała połowa wszystkich członków OP (rys. 4). Z kolei średnio najbardziej liczne w udziałowców organizacje występowały w województwach lubelskim (średnia liczba członków 64) i małopolskim (61).



Rys. 4. Struktura liczby członków organizacji producentów ogółem wg województw w 2014 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARR.

Badane podmioty prowadziły działalność głównie w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (ok. 70% OP), w dalszej kolejności wybierały formę zrzeszeń i stowarzyszeń (19% podmiotów) oraz spółdzielni (12%). W porównaniu z producentami owoców, producenci warzyw relatywnie częściej wybierali inne niż spółka z o.o. formy prawne, niemniej udział spółek w przypadku organizacji producentów warzyw był również duży i sięgał 60%. Forma prawna była także czynnikiem determinującym liczbę zrzeszonych w organizacjach członków. Największe pod względem liczby zrzeszonych producentów były zrzeszenia i stowarzyszenia, ze średnią liczbą 63 członków. Mniejszą liczbą członków charakteryzowały się spółdzielnie (średnia 39), a najmniejszą spółki z o.o. (średnia 21 producentów). W sumie największą liczbę producentów zrzeszały spółki – około 2 tys. (ponad 60% wszystkich zrzeszonych w OP), zrzeszenia i stowarzyszenia – 1,7 tys. (ok. 40% zrzeszonych w OP) i spółdzielnie – 669 członków (15% zrzeszonych w OP). Spółki wybierali producenci cechujący się relatywnie większą powierzchnią upraw, natomiast ci z najmniejszymi plantacjami współpracowali w zrzeszeniach i stowarzyszeniach (tab. 1).

Tabela 1. Organizacje producentów owoców i warzyw oraz ich członkowie wg formy prawnej OP w 2014 r.

Forma prawna OP	Liczba OP	Liczba członków OP w sumie	Średnia liczba członków na OP	Średnia liczba ha na OP	Średnia liczba ha na członka OP
spółka z o.o.	99	2046	21	237	11
zrzeszenie/stowarzyszenie	27	1708	63	219	3
spółdzielnia	17	669	39	200	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARR

Organizacje producenckie w 2014 roku były uprawnione do produkcji i sprzedaży następujących kategorii produktów: owoce, owoce i warzywa, warzywa oraz grzyby. Organizacje sadowników zrzeszały największą liczbę producentów (44% wszystkich zrzeszonych). W dalszej kolejności pod względem liczby zrzeszonych producentów plasowały się organizacje producentów owoców i warzyw, wyłącznie warzyw i grzybów.

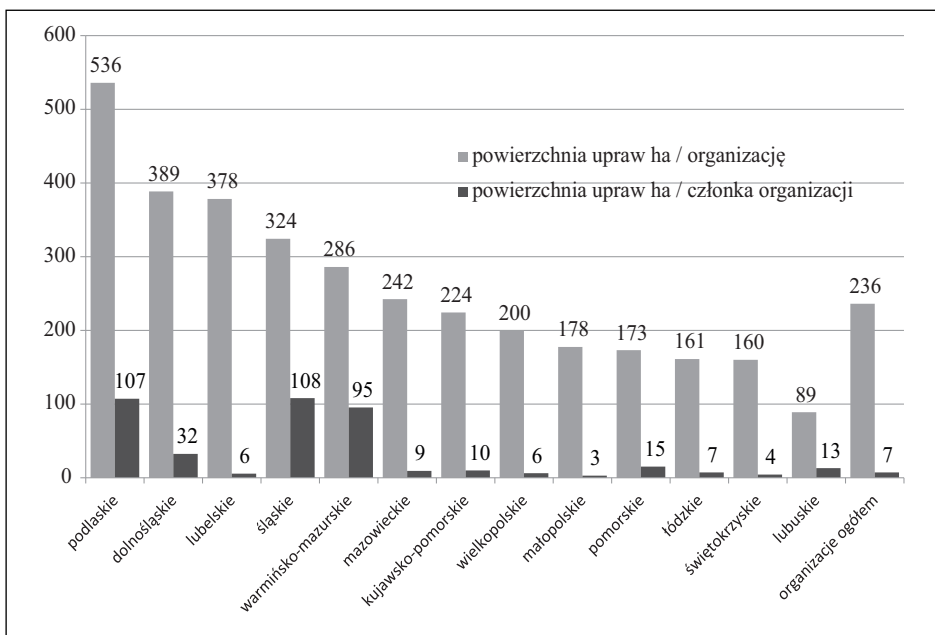
Gospodarstwa zrzeszone w organizacjach producenckich gospodarowały na powierzchni 31,4 tys. ha, z czego największy areal zajmowały uprawy owoców z drzew (53% całkowitej powierzchni w OP) i warzyw gruntowych (40% arealu do dyspozycji OP). Ze względu na specyfikę produkcji, zdecydowanie mniejszy udział w powierzchni upraw miały gospodarstwa specjalizujące się w produkcji owoców jagodowych (6%), zwłaszcza gospodarstwa z uprawami pod osłonami (1,6%) (tab. 2).

Tabela 2. Powierzchnia upraw producentów zrzeszonych w organizacjach producenckich w 2014 roku w ha (wielkość produkcji w t dla grzybów)

Całkowity obszar produkcji owoców i warzyw (nie uwzględniając grzybów) (ha)		31 414,07
Grzyby (t)		70 256,63
Owoce (ha)	Całkowity obszar	18 488,08
	(z czego) owoce z drzew	16 665,68
	(z czego) owoce jagodowe	1 817,40
	(z czego) czasowa uprawa (pod osłonami)	5,00
Warzywa (ha)	Całkowity obszar	12 925,99
	(z czego) warzywa gruntowe	12 435,90
	(z czego) warzywa pod osłonami	490,09

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARR.

Udział gospodarstw producentów zrzeszonych w organizacjach producenckich w całkowitej powierzchni upraw owoców i warzyw w Polsce w 2014 roku wynosił około 6%²³ i był zróżnicowany regionalnie. Największy udział powierzchni upraw ogrodnich w ujęciu wojewódzkim przypadła na województwa kujawsko-pomorskie i wielkopolskie. W najlepszym pod względem liczby OP i zrzeszonych producentów województwie mazowieckim organizacje producenckie dysponowały powierzchnią upraw o udziale na poziomie średniej krajowej. Największe pod względem upraw organizacje producentów owoców i warzyw, z powierzchnią powyżej 300 ha, znajdowały się w województwach podlaskim, dolnośląskim i lubelskim. Natomiast najmniejszym arealem dysponowały organizacje z województw lubuskiego, świętokrzyskiego, łódzkiego, pomorskiego i małopolskiego. Średnia powierzchnia upraw przypadająca na OP wynosiła 236 ha. Z kolei relatywnie największe gospodarstwa członkowskie zrzeszone w organizacjach producentów owoców i warzyw odnotowano w przypadku województw śląskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. Najmniejszym arealem dysponowali członkowie organizacji producenckich z województw małopolskiego i świętokrzyskiego. Podstawowe informacje na temat upraw producentów zrzeszonych w organizacjach, z uwzględnieniem kierunku produkcji, przedstawiono na rysunku 5.



Rys. 5. Charakterystyka organizacji producentów owoców i warzyw (bez grzybów) pod względem powierzchni upraw według województw.

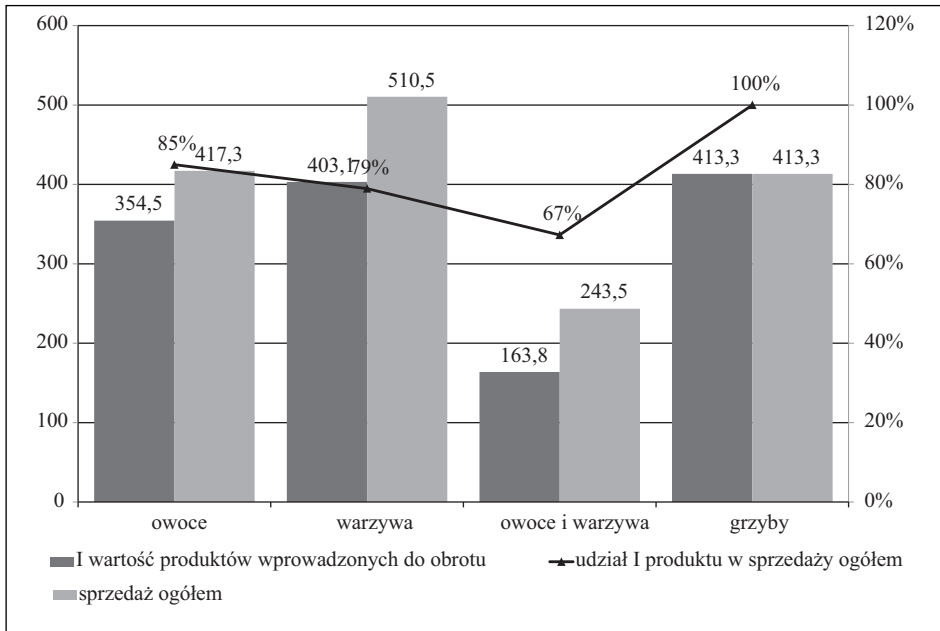
Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARR

²³ W 2014 roku według GUS powierzchnia upraw owoców i warzyw wynosiła 506 118 ha.

Asortyment organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce w 2014 roku

Organizacje producentów owoców i warzyw w 2014 roku wprowadziły na rynek produkcję o wartości 1,6 mld zł. Dla większości podmiotów (70%) produkcja własna członków OP stanowiła ponad 70% wartości sprzedaży, a w przypadku połowy przedsiębiorstw było to więcej niż 90%. Z kolei dla jednej czwartej organizacji udział produktów ze skupu wynosił 30–50% wartości sprzedaży.

Badane podmioty cechowała wysoka specjalizacja asortymentowa. W większości podmiotów udział najważniejszej pozycji asortymentowej w wartości sprzedaży przekraczał 70%. W produkcji pomidorów specjalizowały się 34 OP, które do obrotu wprowadzały produkty o 20% udziale w sprzedaży wszystkich organizacji producentów owoców i warzyw. Taki sam udział w całkowitej wartości sprzedaży OP miały jabłka, w produkcji których specjalizowało się 30 OP. Pozostałe kategorie produktów, z udziałem niższym niż 4% wartości sprzedaży, to: marchew, cebula szalotka, brokuły i kalafior (w przypadku warzyw) oraz gruszki, wiśnie i czereśnie, maliny, borówki i porzeczki (w przypadku owoców). Wartość sprzedaży najważniejszego produktu (I) w odniesieniu do sprzedaży ogółem wg kategorii produktów przedstawiono na rysunku 6.



Rys. 6. Charakterystyka organizacji producentów owoców i warzyw (bez grzybów) pod względem powierzchni upraw według województw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARR.

Podsumowanie

Grupy i organizacje producentów owoców i warzyw w Polsce w 2015 roku stanowiły nieomalże jedną czwartą zbiorowości grup producentów rolnych zrzeszających rolników z pozostałych branż. Układ przestrzenny grup i organizacji był pochodną koncentracji krajowej produkcji owoców i warzyw, zwłaszcza w odniesieniu do produkcji owoców z drzew. Najlepszym pod względem liczby podmiotów, liczby zrzeszonych członków i powierzchni upraw skoncentrowanych w OP było województwo mazowieckie. Organizacje wyspecjalizowane w produkcji owoców zdominowane były przez producentów owoców z drzew, zwłaszcza jabłek. W przypadku warzyw, najlepiej zorganizowani byli producenci pomidorów. Badane podmioty nastawione były na produkcję i sprzedaż warzyw i owoców deserowych (trafiających do konsumenta w postaci świeżej). Odnotowano też wysoki stopień koncentracji obrotów, świadczący o specjalizacji asortymentowej – najważniejsza kategoria produktowa wygenerowała prawie 90% wartości sprzedaży organizacji producenckich.

Wartość sprzedaży uzyskana w 2014 roku przez ogrodników zrzeszonych w organizacjach producenckich wyniosła około półtora mld zł i stanowiła około 14% wartości krajowej produkcji towarowej owoców i warzyw (12,4% w przypadku owoców i 15,5% w przypadku warzyw). Odnosząc wyniki badań przeprowadzone w 143 OP w 2014 roku na całą zbiorowość GP i OP w 2015 roku można szacować, że podmioty te wprowadzały na rynek około 30% krajowej produkcji owoców i warzyw.

Liczba zrzeszonych producentów w OP i GP w 2015 roku stanowiła zaledwie 2% liczby gospodarstw prowadzących produkcję owoców i warzyw w Polsce i około 4% gospodarstw z powierzchnią plantacji powyżej 5 ha i 8% gospodarstw z powierzchnią powyżej 10 ha. Istnieje zatem duży potencjał do zrzeszania się producentów owoców, zwłaszcza producentów owoców jagodowych i warzyw gruntowych. W najbliższym czasie należy się jednak spodziewać spowolnienia procesu integracji poziomej na rynku owoców i warzyw. Z pewnością będzie to efekt już osiągniętego poziomu zorganizowania rynku, a także pogorszenia warunków dofinansowania działalności inwestycyjnej grup ogrodniczych.

Literatura

- ABC organizowania i funkcjonowania grup producenckich*, Radom 2010.
- Bijman J., Hendrikse G., *Co-operatives in chains: institutional restructuring in the Dutch fruit and vegetables industry*, „Journal on Chains and Network Science” 2003, nr 3.
- Bijman J., *Support for Farmers' Cooperatives. Sector Report Fruit and Vegetables*, Bruksela 2012.
- Bijman J., Iliopoulos C. (2012), *Support for Farmers' Cooperatives*, Bruksela 2012.
- „Biuletyn Informacyjny” 2016 nr 7–8, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

- Brodziński M., *Oblicza polskiej spółdzielczości wiejskiej, początki – rozwój – przyszłość*, Warszawa 2014.
- Chlebicka A., Fałkowski J., Wołek T., *Powstawanie grup producenckich a zmienność cen*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2009, nr 2.
- Filipiak T., *Zmiany na rynku warzyw i gospodarstwach w Polsce po integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2014.
- Kapusta F., *Rynek owoców w Polsce w okresie przedakcesyjnym i po akcesji do Unii Europejskiej*, „Ekonomia XXI wieku” 2014, nr 3(3).
- Milczarek-Andrzejewska D., *Zagadnienie siły w ekonomii – na przykładzie sektora rolno-spożywczego w Polsce*, Warszawa 2014.
- Przegląd unijnego systemu regulacji sektora owoców i warzyw. Konsultacje społeczne w sprawie wariantów strategicznych i oceny ich skutków*, Bruksela 2012
- Rejestr wstępnie uznanych grup producentów oraz uznanych organizacji producentów i ich zrzeszeń*, Warszawa 2016.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 932/2014 z dnia 29 sierpnia 2014 roku ustanawiające tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia dla producentów niektórych owoców i warzyw oraz zmieniające rozporządzenie delegowane (UE) nr 913/2014.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007.
- Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 roku ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie warunków wstępnego uznawania grup producentów owoców i warzyw, uznawania organizacji producentów owoców i warzyw oraz warunków i wymagań, jakie powinny spełniać plany dochodzenia do uznania.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2015 roku, Warszawa 2016.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2003 roku o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (Dz.U. 2003, nr 223, poz. 2221)
- Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o grupach producentów rolnych i ich związkach (Dz.U. 2000, nr 88).
- Uzasadnienie zmian do ustawy z dnia 19 grudnia 2003 roku o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno (Dz.U. 2011, nr 145, poz. 868 oraz 2012, poz. 243).

Streszczenie

Rynek owoców i warzyw należy do czołowych pod względem integracji poziomej, co wynika głównie ze specyfiki produkcji i marketingu produktów ogrodniczych. Zainteresowanie producentów współpracą w formie grup i organizacji producenckich w Polsce w ostatnich latach było zdeterminowane dofinansowaniem z UE, a także koncentracją podmiotów w handlu i przetwórstwie. W artykule dokonano podsumowania minionej dekady budowy struktur współpracy

w sektorze owoców i warzyw w Polsce. Głównym celem było określenie skali produkcji i asortymentu organizacji producentów owoców i warzyw. Na tej podstawie sformułowano wnioski co do perspektyw rozwoju organizacji producentów owoców i warzyw w kraju.

Słowa kluczowe:

rynek owoców i warzyw, organizacje producenckie, skala produkcji

Production scale and assortment in fruit and vegetables producers' organizations in Poland

Abstract

Fruit and vegetables is a leading agricultural market in terms of horizontal integration, which is mainly due to the specifics of horticultural production and marketing. Interest in groups and producer organizations in recent years in Poland has been determined by the concentration in trade and processing, as well as support from the EU budget. In the paper, the past decade of building cooperation structures in the fruit and vegetable sector in Poland is summarized. The main objective of the analysis was to determine the scale of production and assortment of producer organizations in fruit and vegetables sector. On this basis, conclusions were drawn about the prospects of the organization of fruit and vegetables market in Poland.

Key words:

fruit and vegetable producers' organizations, scale of production

Dr Olga Stefko

Wydział Ekonomiczno-Społeczny
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Potencjał polskich producentów ogrodniczych na tle UE

Ocena potencjału produkcyjnego nie należy do najprostszych, warunkuje ją bowiem wiele czynników o różnorodnym charakterze. Zakładając jednak, że porównań dokonuje się w skali międzynarodowej, na pierwsze miejsce wysuwa się sprawa wymiany towarów i usług, najczęściej nazywana handlem zagranicznym. Ma on duży wpływ na rozwój gospodarczy i terytorialny każdego kraju. Podstawowymi elementami związanymi z jego rozwijaniem są zmieniające się podaż i popyt, kreujące warunki konieczne do istnienia wymiany handlowej oraz pojawienie się nadwyżek produkcyjnych u wytwórców. Postępująca globalizacja, nowoczesne technologie oraz dążenie do maksymalizacji zysku powodują wzrost obrotów handlowych z zagranicą ze względu na szerokie możliwości i globalny rynek zbytu.

Zmiany o podłożu politycznym, społecznym i ekonomicznym zachodzące na rynkach międzynarodowych, w tym w ramach samej Unii Europejskiej, mają fundamentalny wpływ na sytuację wymiany zagranicznej poszczególnych krajów, a co na tym idzie – producentów rolniczych i ogrodniczych działających na danym obszarze. W ostatnich latach poważne problemy występowały w kontaktach polsko-rosyjskich. Zakładając jednak, że Polska jest członkiem Wspólnoty, można stwierdzić, że to Unia Europejska można mówić o swoistym konflikcie w ramach krajów europejskich i azjatyckich, zajmowanych przez Federację Rosyjską. Przyjmując powyższą tezę należy zakładać, że Unia, jako specyficznie powiązana grupa państw, może odnotowywać podobne problemy również w innych częściach swojego terytorium, z innymi partnerami gospodarczymi. Celem artykułu uczyniono zatem ocenę potencjału polskich producentów ogrodniczych na tle UE. Oferowany przez ogrodników rodzaj towarów jest, z jednej strony, na tyle specyficzny, a z drugiej powszechnie stosowany, że przeprowadzone na jego

podstawie analizy mogą udzielić wielu cennych informacji na temat obecnej sytuacji wewnątrz Wspólnoty.

Materiały i metody

Przy analizie potencjału zastosowano szereg materiałów wtórnych, w tym z zakresu handlu zagranicznego, ekonomii gospodarki żywnościowej oraz ogrodnictwa. Publikacja opiera się również na raportach rynkowych przedstawiających sytuację na rynku świeżych warzyw i owoców oraz ich przetworów. Do analiz wykorzystano dane pochodzące z GUS, a także z sieci danych rachunkowości rolnej gospodarstw rolnych FADN (ang. *Farm Accountancy Data Network*), opisujące ilościowo sytuację produkcyjną, ekonomiczną i finansową gospodarstw rolnych w krajach UE-27. Do oceny potencjału produkcyjnego wykorzystano następujące grupy danych: SE025 – powierzchnia użytków rolnych (UR) (w ha) – całkowity obszar ziemi użytkowanej rolniczo (użytków rolnych) = (UAA); nie uwzględnia się powierzchni uprawy grzybów, ziemi dodzierżawionej na okres krótszy niż 1 rok, ziemi zalesionej i pozostałych gruntów (dróg, stawów, nieużytków itp.); na tę powierzchnię składa się: ziemia własna, ziemia dodzierżawiona, ziemia użytkowana na zasadzie udziału w zbiorze z właścicielem; obejmuje ziemię rolniczą czasowo wyłączoną z uprawy z powodów technologicznych, a także ziemię czasowo wyłączoną z uprawy z powodu uczestnictwa w programie polityki rolnej; SE010 – nakład pracy ogółem (wyrażony w AWU) – całkowite nakłady pracy w ramach działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego, wyrażone w jednostkach przeliczeniowych pracy = osobach pełnozatrudnionych = 2 200 godz./rok; SE510 – średnia wartość kapitału gospodarstwa rolnego wyrażona w c.u. (odzwierciedla średnią arytmetyczną wartości kapitału pracującego na koniec roku obrachunkowego i wartość kapitału pracującego na początek roku obrachunkowego; na wartość kapitału pracującego składa się wartość zwierząt, upraw trwałych, urządzeń melioracyjnych, budynków, maszyn i urządzeń oraz kapitału obrotowego; nie są ujmowane kwoty i inne prawa, które nigdy nie mogą być oddzielane od wartości ziemi, parametr ten obliczany jest tylko w sytuacji, gdy wartość ziemi jest rejestrowana rozdzielnie od wartości budynków; SE516 – inwestycje brutto (c.u.).

Sytuacja na rynku międzynarodowym

Wymiana międzynarodowa ma istotny wpływ zarówno na wzrost gospodarczy danego kraju, jak również jego relacji w skali międzynarodowej¹. W latach 2004–2015 wartość polskiego eksportu obejmującego produkty z sektora rolno-spożywczego wzrosła o ponad 17,5 mln EUR (z 5,2 mln do 22,75 mln EUR).

¹ P. Szajner, *Polski handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi*, „Biuletyn Informacyjny” 2012, nr 4, s. 3–14.

Ważnym obszarem, z którego pochodzi znaczna część eksportowanych przez Polskę produktów, jest ogrodnictwo, zwłaszcza w odniesieniu do owoców, warzyw i ich przetworów. W 2015 r. wyeksportowano 1,1 mln ton owoców o wartości 540 mln EUR. Jak twierdzi Piwowar, jednym z głównych powodów dynamicznego wzrostu eksportu polskich produktów ogrodniczych jest ich jakość i konkurencyjna cena². Polska znajduje się w czołówce producentów jabłek oraz eksporterów malin, wiśni, truskawek, czarnej porzeczki oraz borówki amerykańskiej.

Wstąpienie Polski do UE spowodowało zmianę uwarunkowań handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi zarówno z pozostałymi krajami członkowskimi UE, jak i państwami trzecimi. Włączenie w obszar Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE), spowodowało zniesienie barier handlowych w handlowej wymianie wewnątrzspółnotowej, znacznie ułatwiło dostęp polskich produktów do ponad 500-milionowego rynku zbytu. Przyjęcie natomiast zasad Wspólnej Polityki Handlowej (WPH) zapewniło polskim eksporterom podobne warunki uczestnictwa w handlu międzynarodowym, jak i pozostałym krajom UE, a także identyczny poziom ochrony celnej oraz możliwości korzystania z instrumentów wsparcia eksportu³. W ogromnym stopniu skorzystał także na tym sektor rolno-spożywczy⁴. Wejście w struktury Unii Europejskiej było również silnym impulsem rozwoju tego sektora. Z jednej strony uzyskane fundusze unijne wspomogły procesy modernizacji przedsiębiorstw i dostosowanie ich do nowych warunków rynkowych. Z drugiej oznaczało to jednak otwarcie rynku krajowego i bezpośrednią konfrontację z silną międzynarodową konkurencją⁵. Uczestnictwo Polski we wspólnocie europejskiej wymusiło także konieczność przemodelowania lub wręcz stworzenia na nowo relacji handlowych z krajami spoza Unii⁶.

² A. Piwowar, *Jakość handlowa wybranych grup towarowych artykułów rolno-spożywczych w Polsce*, „Nauki Inżynierskie i Technologiczne” 2014, nr 2, s. 88–97.

³ K. Pawlak, *Polsko-rosyjski handel produktami rolno-spożywczymi po akcesji Polski do UE*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” Nr 407 (2015), s. 327–339, za: K. Pawlak, W. Poczta, *Międzynarodowy handel rolny. Teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju*, Warszawa 2011.

⁴ S. Urban, *Polski handel międzynarodowy owocami i ich przetworami w latach 2000–2007*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”. *Ekonomia* T. 2 (2009), nr 72, s. 160–171; I. Szczepaniak, *Ocena konkurencyjności sektora rolno-spożywczego w Polsce na tle innych nowych państw członkowskich UE*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2009, nr 2, s. 221–231.

⁵ A. Olszańska, *Rynek żywca w Polsce (1955–2010) – zmiany strukturalne, koncentracja produkcji i wahania podaży*, Wrocław 2012.

⁶ E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2012; J. Szymańska, *Udział Polski w handlu międzynarodowym żywnością. Ekonomika handlu żywnością i produktami rolnymi*, [w:] S. Urban, A. Olszańska (red.), *Ekonomika handlu żywnością i produktami rolnymi*, Wrocław 2015, s. 211.

W ciągu ostatnich lat eksport polskich owoców zmagał się z różnymi problemami, związanymi głównie z rosnącą konkurencją na rynku owoców, zwłaszcza ze strony takich krajów jak Grecja, Hiszpania, Chile czy Chiny. Sytuacji nie pomagały również zatargi polityczne, których wynikiem było nałożenie w 2014 r. przez Rosję embarga na niektóre produkty, w tym głównie owoce.

Mimo to, jak twierdzi Pawlak⁷, począwszy od kryzysu rosyjskiego z 1998 r., znaczenie Rosji jako partnera handlowego w sektorze rolno-spożywczym sukcesywnie się zmniejszało, ale nadal pozostaje ona ważnym wśród państw pozaunijnych odbiorcą polskich produktów rolno-żywnościowych. Rozwój eksportu do Rosji wynika, z jednej strony, z bliskości rynku docelowego, zapewniającej niższe koszty transportu i potencjalnie krótszy czas dostawy, a z drugiej – z wielkości tego rynku i zgłaszanego, a niezaspokojonego ze względu na brak samowystarczalności żywnościowej, efektywnego popytu. Z tych właśnie względów postanowiono przeanalizować sytuację poszczególnych państw członkowskich UE, jak również ich relacje z otoczeniem w kontekście wymiany produktami ogrodniczymi.

Potencjał produkcyjny UE

To, jak wygląda i kształtuje się wymiana międzynarodowa poszczególnych państw członkowskich UE, zależy w dużej mierze od tego, co mogą zaoferować. I nie chodzi tu tylko o możliwość podpisywania korzystnych kontraktów czy negocjacje cenowe, ale przede wszystkim o skalę i parametry jakościowe samej produkcji. Bez towaru nie ma mowy o jakiegokolwiek wymianie. Stąd tak ważna jest analiza potencjału, za którą stoją określone efekty produkcyjne. Sprawdzają się one do trzech zasadniczych obszarów odpowiadających podstawowym czynnikom produkcji: ziemi, pracy i kapitału. Występująca w produkcji ogrodniczej specyfika sprowadza się do zwiększenia znaczenia czynników praca (wiele technologii nie da się zmechanizować bez znacznych strat w zbiorach) i kapitał (m.in. produkcja pod osłonami) nad dominującą w rolnictwie ziemią. Relacje między nimi w 2013 r., w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich, przedstawia tabela 1.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1 średnia powierzchnia gospodarstw zajmujących się produkcją ogrodniczą w UE nie jest zbyt wysoka. Co prawda rosła ona systematycznie od 2009 r. (wynosiła wtedy 5,68 ha, w 2010 – 5,90, 2011 – 6,19, 2012 – 6,21), ale i tak w porównaniu z podobnymi zestawieniami dla produkcji rolniczej polowej, gdzie w 2013 średnia powierzchnia wynosiła 53,31 ha, była niewielka. Jest to jednak jedna z charakterystycznych cech produkcji ogrodniczej, która jest zdecydowanie bardziej intensywna niż rolnicza. Ta intensywność znajduje także swoje odzwierciedlenie w nakładach pracy.

⁷K. Pawlak, *Polsko-rosyjski handel...*, op. cit., s. 327–339.

Tabela 1. Ziemia, praca, kapitał w produkcji ogrodniczej państw członkowskich UE w 2013 r.

Państwa	Powierzchnia UR (w ha)	Nakład pracy ogółem (AWU)	Średnia wartość kapitału gospodarstwa rolnego (c.u.)	Inwestycje brutto (c.u.)
UE	6,84	3,21	222778	12242
Belgia	8,80	4,44	510603	46483
Bułgaria	2,64	3,02	71412	9200
Chorwacja	2,32	2,27	88480	1373
Czechy	6,05	4,45	237191	-1605
Dania	25,64	6,98	915352	37329
Estonia	16,49	1,65	61420	6821
Finlandia	9,73	5,19	558992	38731
Francja	8,05	4,15	228812	25138
Grecja	2,68	1,95	64217	1939
Hiszpania	13,10	2,75	160600	5018
Holandia	9,59	6,88	1077899	59772
Litwa	23,53	4,10	161214	24489
Malta	2,28	1,52	44380	1884
Niemcy	8,01	5,41	261777	29094
Polska	6,07	2,96	106296	9075
Portugalia	2,94	2,05	57530	6623
Rumunia	2,16	1,55	54174	448
Szwecja	9,12	4,23	367061	16834
Węgry	8,45	2,76	134213	12587
Wielka Brytania	22,03	10,82	480741	39553
Włochy	3,90	2,65	270095	3026

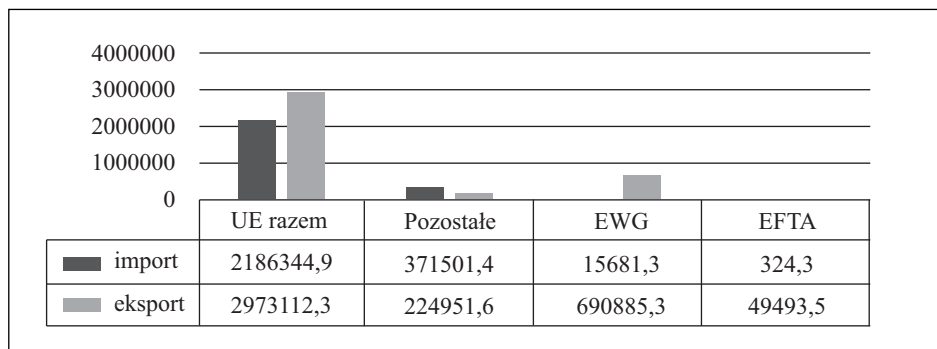
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN z 2016 r., <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database.cfm> [dostęp: maj 2016].

Średnio, w gospodarstwach ogrodniczych w UE w 2013 r., wynosiły one 3,21, podczas gdy w rolniczych 1,43. Potwierdza to wcześniej zasygnalizowane większe zmechanizowanie prac w rolnictwie przy jednoczesnym ciągłym nacisku na ręczne wykonywanie wielu zabiegów w ogrodnictwie. Średnia wartość kapitału w ogrodnictwie też znacznie przewyższa podobne wartości w produkcji rolniczej w 2013 r. (ogrodnictwo – 222 778, rolnictwo – 156 962). Ma to najprawdopodobniej związek z prowadzoną często w gospodarstwach ogrodniczych produkcją w warunkach kontrolowanych (osłony, pieczarkarnie). Nieco mniejsza różnica występuje przy inwestycjach brutto, ale tu również gospodarstwa ogrodnicze osiągnęły wyższe wartości (ogrodnictwo – 12 242, rolnictwo – 11 962).

Najwyższy potencjał produkcyjny pod względem wysokości osiąganych wartości (tabela 1) wśród państw UE posiadały w 2013 r. Dania i Wielka Brytania. Już sama wielkość powierzchni upraw ogrodnich w porównaniu ze średnią całej wspólnoty wypadła nadspodziewanie dobrze, bo była na poziomie ponad 25 ha. Pozostałe parametry należały również do najwyższych. Zróżnicowanie było jednak duże, bo posiadające najniższy potencjał Rumunia i Malta wykazały powierzchnię produkcyjną nieco ponad 2 ha przy nakładach pracy nieprzekraczających 1,5 (co jest raczej charakterystyczne dla produkcji rolniczej). Do dwóch wymienionych dołączyły również Czechy, które jako jedyny kraj członkowski UE wykazujący się posiadaniem produkcji ogrodniczej miał ujemne inwestycje brutto. Polska w tym zestawieniu plasowała się mniej więcej pośrodku. Nie posiadaliśmy największego potencjału wśród zajmujących się produkcją ogrodniczą, jednak nasze zasoby były na tyle duże, żeby być liczącym się graczem na arenie wymiany międzynarodowej.

Wymiana międzynarodowa

Potwierdzeniem decyzji o słuszności wejścia Polski do UE jest odnotowywane od lat dodatnie i stale rosnące saldo w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi. Po grupie „żywiec, mięso i przetwory” (19%) owoce i warzywa zajmują drugie miejsce (14%) w strukturze wartościowej polskiego eksportu. Jak ma się sytuacja osobno w odniesieniu do warzyw i oddzielnie dla owoców w relacji Unia – jej zagraniczni partnerzy, prezentują rysunki 1 i 2.



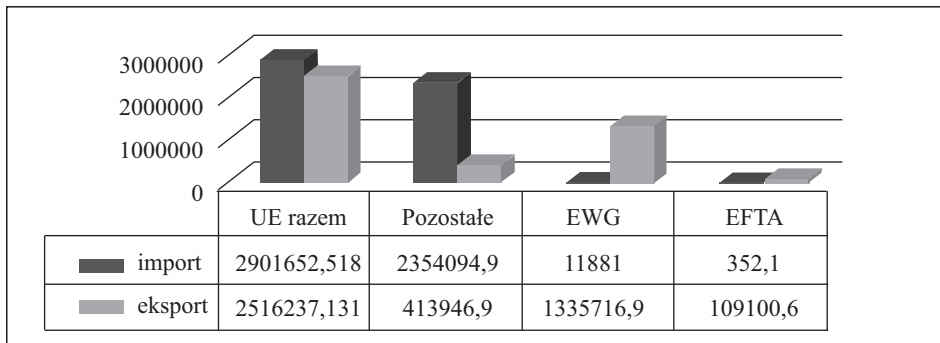
Rys. 1. Handel zagraniczny warzywami w 2014 r. (w cenach bieżących, w tys. zł)

Źródło: *Produkcja i handel zagraniczny produktami rolnymi w 2014 roku*, GUS, Warszawa 2015.

Dodatnie saldo, co wyraźnie widać na rysunku 1, występuje we wspólnocie jedynie w odniesieniu do warzyw. Sporo eksportują też kraje Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), w tym głównie Rosja. Na eksport, choć w mniejszej znacznie skali, postawiły też kraje EFTA (wśród nich przede wszystkim

kim Szwajcaria). Pozostałe (przede wszystkim USA, Chiny i Kanada) w 2014 r. więcej warzyw sprowadzały niż eksportowały.

W międzynarodowej wymianie owocami trendy się jednak nieco odwracają (Rys. 2). Różnice między wielkością sprowadzanych a wysyłanych produktów znacznie się różnicują. Unia odnotowuje ujemne saldo tej wymiany. Kraje tak zwane pozostałe, do których w tym przypadku dołącza również Ukraina, odnotowały w 2014 r. bardzo wysoki import owoców. Na eksport owoców natomiast wyraźnie stawiają kraje Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, w tym głównie Rosja, Białoruś i Kazachstan. W EFTA Norwegia i Szwajcaria przyczyniły się do tego, że ich grupa odnotowała w 2014 r. dodatnie saldo w międzynarodowej wymianie owocami jadalnymi.



Rys. 2. Wymiana międzynarodowa owocami w 2014 r. (w cenach bieżących, w tys. zł)

Źródło: *Produkcja i handel zagraniczny produktami rolnymi w 2014 roku*, GUS, Warszawa 2015.

Ze względu na ograniczenia edytorskie, przystępując do prezentacji wybranych wskaźników charakteryzujących wymianę międzynarodową, ograniczono się do omówienia głównych grup państw, pomijając porównania danych między poszczególnymi krajami.

Największe dodatnie saldo wymiany międzynarodowej warzywami miała Unia Europejska (w tym głównie Niemcy, Wielka Brytania i Francja), natomiast owocami Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza (w tym przede wszystkim Rosja). Państwa UE w 2014 r. więcej owoców sprowadzały niż sprzedawały, co dla producentów jabłek, soków zagęszczonych czy mrożonek może być ważną informacją dotyczącą kształtowania się popytu na rynku (tab. 2).

Tabela 2. Wskaźniki handlu zagranicznego warzywami i owocami w 2014 r.

Grupy państw	Saldo wymiany (w tys. zł)
Warzywa	
UE*	786767,3
EWG**	675204
EFTA***	49169,2
Pozostałe****	-146549,8
UE	-384523,4
EWG	1323835,9
EFTA	108748,5
Pozostałe	-1940148

* UE – 27

** Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Rosja, Tadżykistan

*** Islandia, Lichtenstein, Norwegia, Szwajcaria

**** w tym: Ukraina, Mołdawia, USA, Kanada, Chiny

Źródło: Opracowanie własne na danych GUS 2015.

Pozycja UE wśród pozostałych grup państw na rynku wymiany międzynarodowej, zwłaszcza owocami, nie należy do najmocniejszych, a potencjał produkcyjny Polski plasuje nasz kraj mniej więcej w połowie rankingu wiodących unijnych producentów ogrodnictwa – naturalny powinien być większy nacisk na wymianę międzynarodową opartą na warzywach.

W ciągu lat 2012–2014 zdecydowanie więcej sprowadzono do Polski owoców niż warzyw, zwłaszcza w ostatnim roku analizy. Zastanawiający jest jednak również fakt, że znacznie ponad połowę całej rodzimej produkcji owoców eksportowaliśmy. Na dodatek tendencja ta z roku na rok ulegała zwiększeniu. Przykład zatem naszego kraju pokazuje wyraźnie, jak duże jest zróżnicowanie w obrębie wspólnoty, do której należymy. Dowodzi to, że przeprowadzając analizy, należy być bardzo ostrożnym w generalizowaniu i wyciąganiu wniosków natury ogólnej.

Podsumowanie

Poziom wymiany międzynarodowej określonymi grupami towarów bardzo często powiązany jest nie tylko z potencjałem popytowym danego kraju, ale także z jego relacjami geo-politycznymi z otoczeniem. Przykładem zaburzeń takich relacji były chociażby embarga nakładane na Polskę przez Rosję, ostatnio dotyczące również produktów ogrodnictwa. Będąc członkiem UE, Polska liczy może na określone wsparcie, ale choć dla nas Rosja jest znaczącym partnerem handlowym, dla całej Wspólnoty jako takiej niekoniecznie musi mieć ona tak samo duże znaczenie. W artykule przyjęto tezę zakładającą, że Unia, jako specy-

ficznie powiązana grupa państw, może odnotowywać podobne problemy (jak my w relacjach z Rosją) również w innych częściach swojego terytorium, z innymi partnerami gospodarczymi. Celem artykułu uczyniono zatem ocenę potencjału produkcyjnego polskich producentów ogrodniczych na tle UE. Przyjęto, że ten rodzaj towarów jest, z jednej strony, na tyle specyficzny, a z drugiej powszechnie stosowany, że przeprowadzone na jego podstawie analizy mogą udzielić wielu cennych informacji na temat obecnej sytuacji wewnątrz Wspólnoty.

Okazało się, że choć potencjał produkcyjny poszczególnych krajów UE-27 jest spory, nasza Wspólnota jako taka nie prezentuje się najlepiej w porównaniu z innymi grupami państw zrzeszonych pod egidą wspólnych interesów (porównano UE-27 do EWG, EFTA i krajów tak zwanych pozostałych). Saldo zadowalające jest jedynie w odniesieniu do międzynarodowej wymiany warzywami. Potwierdza to przyjętą tezę i dowodzi konieczności śledzenia wymiany międzynarodowej produktami ogrodniczymi UE nie tylko na jej granicy wschodniej, z Rosją, ale również w pozostałych częściach świata. Co więcej, okazało się, że tendencje przyjęte dla całej Unii niekoniecznie mogą pokrywać się z tym, co występuje na terenie poszczególnych jej państw członkowskich. W artykule oparto się na przykładzie Polski, której wymiana międzynarodowa opiera się głównie na owocach, podczas gdy UE-27 stawia generalnie w handlu zagranicznym na warzywa. Dowodzi to zarówno konieczności bycia ostrożnym w generalizowaniu, jak i potrzeby przeprowadzenia dalszych, pogłębionych analiz i systematycznego śledzenia zachodzących na rynku zmian.

Literatura:

- Małuszyńska E., Gruchman B. (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2012;
- Olszańska A., *Rynek żywności w Polsce (1955–2010) – zmiany strukturalne, koncentracja produkcji i wahania podaży*, Wrocław 2012.
- Pawlak K., *Polsko-rosyjski handel produktami rolno-spożywczymi po akcesji Polski do UE*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” Nr 407 (2015).
- Pawlak K., Poczta W., *Międzynarodowy handel rolny. Teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju*, Warszawa 2011.
- Piwoń A., *Jakość handlowa wybranych grup towarowych artykułów rolno-spożywczych w Polsce*, „Nauki Inżynierskie i Technologie” 2014, nr 2.
- Produkcja i handel zagraniczny produktami rolnymi w 2014 roku*, GUS, Warszawa 2015.
- Raporty rynkowe. Rynek owoców i warzyw*, Warszawa 2015.
- Szajner P., *Polski handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi*, „Biuletyn Informacyjny” 2012, nr 4.
- Szczepaniak I., *Ocena konkurencyjności sektora rolno-spożywczego w Polsce na tle innych nowych państw członkowskich UE*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2009, nr 2.

Szymańska J., *Udział Polski w handlu międzynarodowym żywnością. Ekonomika handlu żywnością i produktami rolnymi*, [w:] S. Urban, A. Olszańska (red.), *Ekonomika handlu żywnością i produktami rolnymi*, Wrocław 2015.

Urban S., *Polski handel międzynarodowy owocami i ich przetworami w latach 2000–2007*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”. *Ekonomia* T. 2 (2009), nr 72.

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena potencjału polskich producentów ogrodniczych na tle UE. Po omówieniu sytuacji na rynku międzynarodowym oceniono potencjał produkcyjny poszczególnych państw członkowskich. Okazało się, że w porównaniu z innymi grupami państw UE-27 Polska nie ma najlepszej pozycji w wymianie międzynarodowej produktami ogrodniczymi. Analiza sytuacji Polski dowiodła, że sytuacja poszczególnych państw może być inna niż Unii jako całości. Trzeba być zatem ostrożnym w wysuwaniu generalnych wniosków szczególnie odnoszących się dla tak skomplikowanych organizmów, jak Unia Europejska, i przeprowadzać dalsze analizy.

Słowa kluczowe:

Słowa klucze: potencjał producentów, produkty ogrodnicze, Polska, UE

Potential of Polish horticultural producers against EU

Abstract

The purpose of article is to assess the potential of Polish horticultural producers against the EU. There is began by discussing the situation on the international market. Then rated production capacity of individual Member States. It turned out that, compared with other groups of the EU-27 does not have the best position in international trade horticultural products. Analysis of Polish situation proved, that singular country situation may differ a lot than EU as a whole. Therefore further analysis are necessary and there is a strong need for being cautious in making general assumptions to such complicated organisms like EU.

Key words:

Key words: potential of producers, horticultural products, Poland, EU

Dr inż. Anna Mazurkiewicz-Pizło

Wydział Turystyki i Rekreacji

Akademia Wychowania Fizycznego im. Józefa Piłsudskiego w Warszawie

Uwarunkowania rozwoju winiarstwa i enoturystyki (turystyki winiarskiej) w Polsce

Wprowadzenie

Zakładanie winnic w Polsce wpisuje się w koncepcję wielofunkcyjnego rozwoju wsi, która jest warunkiem ożywienia rozwoju obszarów wiejskich, a realizowana ma być poprzez szeroko pojętą przedsiębiorczość mieszkańców wsi. W Polsce istnieje duże zróżnicowanie między poszczególnymi gminami pod względem przedsiębiorczości. Często w ramach jednej społeczności funkcjonują osoby przedsiębiorcze, ale znacznie więcej jest osób bezradnych, które nie mają wizji przyszłości i charakteryzują się bierną postawą wobec zastanej rzeczywistości¹. Winiarstwo i turystyka winiarska może być nowym, innowacyjnym kierunkiem rozwoju aktywności na obszarach wiejskich, która przyczyni się nie tylko do wzrostu dochodów i zwiększenia liczby miejsc pracy², ale również do pobudzania przedsiębiorczości i tworzenia wzorców dla osób mających mniej odwagi w podejmowaniu nowych działalności.

Rozwój zainteresowania winiarstwem, a zwłaszcza turystyką winiarską, można zaobserwować na całym świecie. Dotyczy to nie tylko biznesu i podmiotów bezpośrednio zyskujących na rozwoju turystyki winiarskiej, ale również ludzi nauki, prowadzących badania w omawianym obszarze. W ostatnim dziesięcioleciu można zauważyć także wzrost zainteresowania winiarstwem i turystyką

¹ M. Kłodziński, *Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s.14.

² Szacuje się, że powstanie jednego gospodarstwa agroturystycznego na obszarze wiejskim daje około dziesięć nowych miejsc pracy, zob. D. Knecht, *Agroturystyka w agrobiznesie*, Warszawa 2009, s. 109.

winiarską (enoturystyką) w Polsce zarówno ze strony podażowej, jak i popytowej. Prowadzone są dyskusje, czy rozwój winiarstwa w Polsce ma perspektywy i czy rzeczywiście stanowić może źródło dochodu i jedną z możliwości rozwoju polskiej wsi. Czy koncepcja ta znajdzie potwierdzenie w rzeczywistości, dowiemy się za kilka lub kilkanaście lat. Niewątpliwie jednak możemy stwierdzić już dzisiaj, że od roku 2008, odkąd uznano Polskę jako kraj o potencjale winiarskim, powstaje coraz więcej winnic. Zgodnie z danymi rejestrowanymi przez Agencję Rynku Rolnego w roku winiarskim 2015/2016 zarejestrowano 103 winnice, podczas gdy w pierwszym roku, gdy powstał obowiązek rejestracji winnic, było ich 25 (patrz rys. 1). Może wydawać się, że nie jest to spektakularny wzrost, jednak winiarstwo w Polsce zaczyna się dopiero odradzać, a możliwości prowadzenia winnic pojawiły się wraz z uznaniem przez UE Polski jako kraju o potencjale winiarskim. Dodatkowo właściciele winnic dopiero uczą się, jak prowadzić winnicę i produkować dobre wina, ponieważ większość rolników i osób pragnących zająć się tym obszarem działalności nie ma doświadczenia, wiedzy ani umiejętności przekazywanych z pokolenia na pokolenie, jak ma to miejsce w krajach tradycyjnie kojarzonych z winiarstwem. Nie mieli też możliwości zdobycia formalnego wykształcenia w tym zakresie. *De facto* właściciele winnic podejmują działania często metodą prób i błędów, czerpiąc wiedzę z różnych źródeł i samodzielnie się doksztalając w tym zakresie. Biorąc jednak pod uwagę osiągnięcia winiarzy na różnych konkursach winiarskich, można stwierdzić, że produkowane w Polsce wina stają się coraz lepsze.

Cel i metody

Celem publikacji jest wskazanie najważniejszych uwarunkowań sprzyjających rozwojowi winiarstwa i enoturystyki w Polsce. W tym celu przeprowadzono analizę źródeł wtórnych, wykorzystując akty prawne dotyczące winiarstwa, produkcji wina i obrotu tym produktem, dane pochodzące z Agencji Rynku Rolnego na temat winnic, które produkują, sprzedają wino z własnej winnicy i zarejestrowały się w tej instytucji. Dokonano również przeglądu literatury naukowej związanej z omawianą problematyką. W publikacji wykorzystano metodę dedukcji.

Wyniki badań i dyskusja

Rozwój winiarstwa, i związanej z nim turystyki winiarskiej, może być rozpatrywany dwojako. Jako potencjalną możliwość pobudzenia rozwoju obszarów wiejskich, na których są dobre warunki dla upraw winorośli, a także jako nowy kierunek rozwoju turystyki, który stanowi oryginalną i modną formę spędzania wolnego czasu. Te dwa podejścia uzupełniają się, ponieważ nie istnieje turystyka winiarska bez winnic i winiarstwa, a jak pokazują doświadczenia krajów tradycyjnie kojarzonych z winem, winiarstwo bez turystyki generuje mniejsze

przychody. Warto pamiętać, że właściciele winnic podjęli działalność turystyczną jako efekt poszukiwań nowych kanałów dystrybucji wyrabianego przez siebie wina. Przy okazji, pojawia się wiele innych korzyści, takich jak: możliwość tworzenia baz danych, przeprowadzenia badań konsumentów i bliższego ich poznania, budowania lojalności wśród osób odwiedzających winnicę czy umacnianie marki wina.

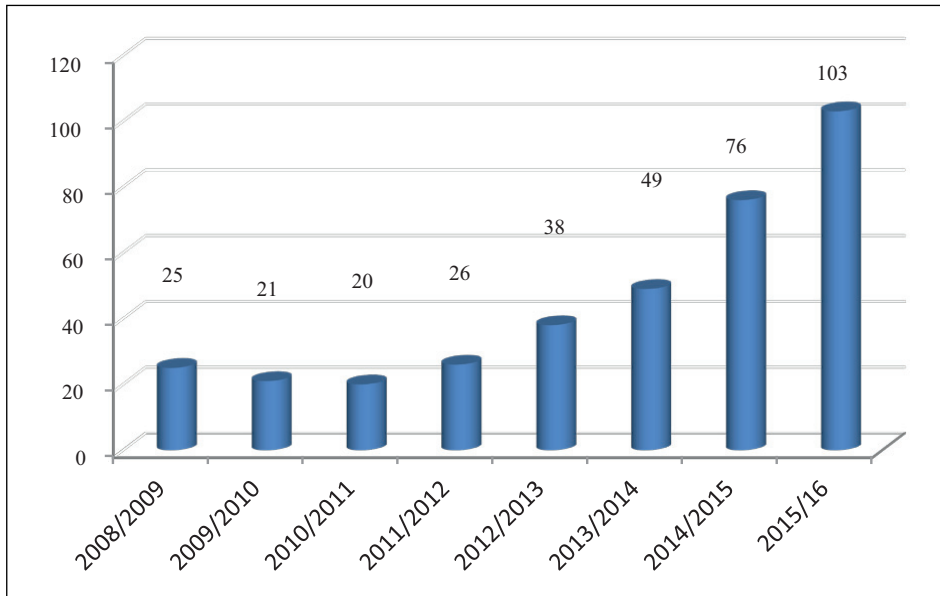
Powstające w Polsce liczne szlaki winiarskie, takie jak: Lubuski Szlak Miodu i Wina, Małopolski Szlak Winny, Podkarpacki Szlak Winnic, Sandomierski Szlak Winiarski, są potwierdzeniem, że turystyka winiarska jest postrzegana jako sposób na zyskanie turystów w regionie. Enoturystami są zwykle ludzie z wyższym wykształceniem, posiadający dochody wyższe od średniej krajowej, mający od 35 do 45 lat, interesujący się tematyką związaną z powstawaniem i produkcją wina³. Atrakcyjność tego segmentu rynku spowodowała, że wiele osób postrzega uprawę winorośli i produkcję wina jako potencjalne źródło dochodów. Zaczęto uprawiać winorośl, a następnie produkować wino. Waga rozwoju małych gospodarstw winiarskich nie wynika tylko z zysków dla indywidualnych właścicieli winnic, ale również z potencjalnych korzyści dla regionu, wynikających między innymi z większego nasilenia ruchu turystycznego i usług związanych z obsługą turystów, tym samym przyczyniając się do powstawania tzw. efektów mnożnikowych. Następują również zmiany społeczne, kulturowe i środowiskowe. Niebagatelną rolę odgrywa rozwój enoturystyki w budowaniu marki regionu, umożliwiając jego identyfikację. Nazwa wina wykorzystująca nazwę regionu tworzy szeroką znajomość regionu, np. Szampania we Francji. Działalność właścicieli winnic może wspomóc promocję regionu i jego walorów, np. potraw regionalnych, tradycji, dziedzictwa kultury regionu itp.

Winiarstwo w Polsce

Jeszcze w XX wieku niewiele mówiło się w Polsce na temat uprawy winorośli w celach produkcji i komercyjnej sprzedaży wina. Dopiero pierwsza dekada XXI wieku przyniosła zmiany w podejściu do winogradztwa, a zmiany sytuacji prawnej pozwoliły na zapoczątkowanie zakładania winnic i formalne uznanie ich działalności. Od roku gospodarczego 2008/2009 Agencja Rynku Rolnego została zobligowana do prowadzenia statystyk związanych ze sprzedażą wina pochodzącego z produkcji z własnych winnic. W pierwszym roku powstałego obowiązku prawnego zgłosiło się 25 winnic. Jednak kolejne lata, na skutek trudnień i niedogodności związanych z produkcją wina we własnym gospodarstwie, spowodowały spadek liczby winnic rejestrowanych w Agencji Rynku Rolnego. Przełom nastąpił dopiero po wprowadzeniu dla właścicieli winnic korzystnych

³ A. Mazurkiewicz-Pizło, *Typologie konsumentów turystyki winiarskiej*, „Miscellanea Oeconomicae” 2015, nr 2, s. 259–270.

warunków produkcji i sprzedaży wina, które zostaną omówione w dalszej części publikacji. W wyniku tego rokrocznie liczba winnic w Polsce wzrastała, osiągając w ostatnim roku gospodarczym 2015/2016 – 103 winnice (rys. 1).

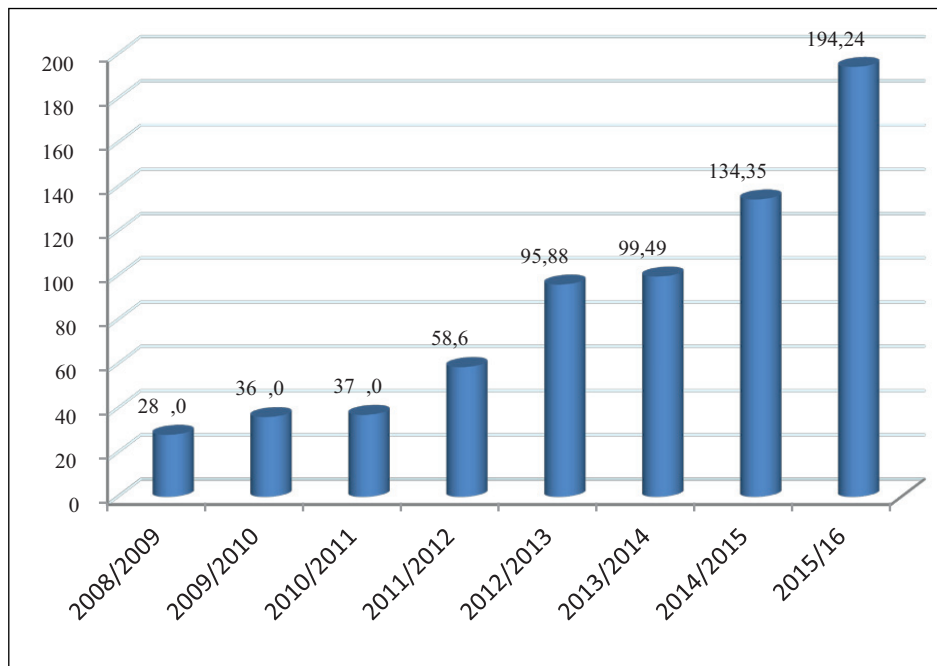


Rys. 1. Liczba winnic wpisanych do ewidencji Agencji Rynku Rolnego w poszczególnych latach gospodarczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Rynku Rolnego, 2009–2016.

Bardzo powoli wzrastał również areal upraw winorośli w Polsce, który w porównaniu z innymi krajami jest niewielki, o czym świadczyć może nieuwzględnianie go w statystykach europejskich. Z danych statystycznych Eurostat wynika, że w Polsce nie ma winnic. Analizując jednak nasze dane krajowe, można mówić o znaczącej zmianie, bowiem w ciągu ośmiu lat nastąpił prawie siedmiokrotny wzrost areal upraw winorośli (rys. 2).

Liczba winnic w poszczególnych regionach kraju jest zróżnicowana, co uzależnione jest od odpowiednich warunków klimatycznych, glebowych, a także społecznych w poszczególnych częściach kraju. Z danych z lat 2009/2010–2013/2014, pochodzących z Agencji Rynku Rolnego, wynika, że największa liczba winnic od roku 2012 znajduje się w województwie małopolskim. Duża liczba winnic w województwie mazowieckim wynika z tego, że część podmiotów zgłoszonych z tego województwa posiada uprawy winorośli w innych częściach kraju (rys. 3).

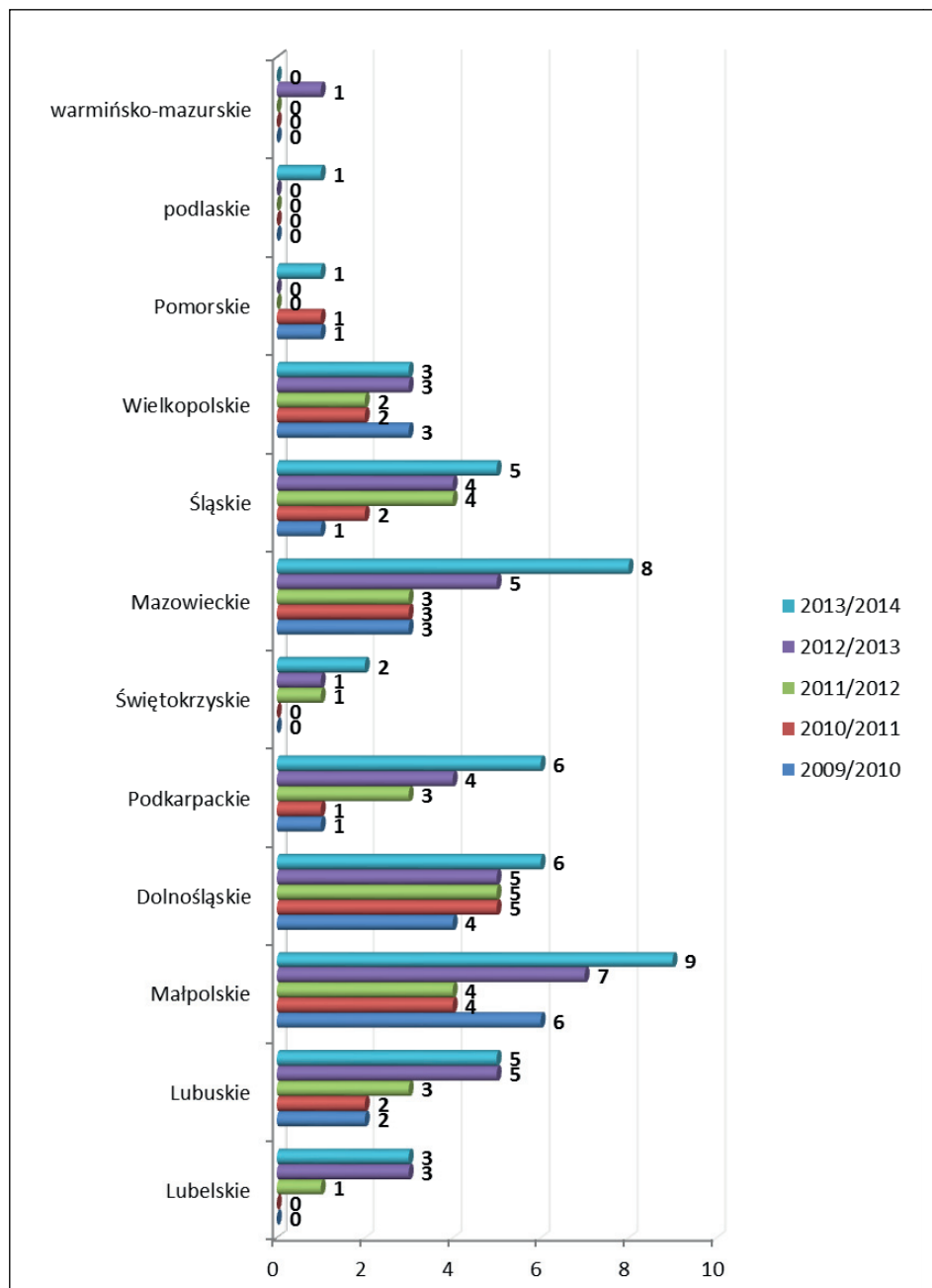


Rys. 2. Areal upraw winorośli w poszczególnych latach gospodarczych (w ha)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Rynku Rolnego, 2009–2016.

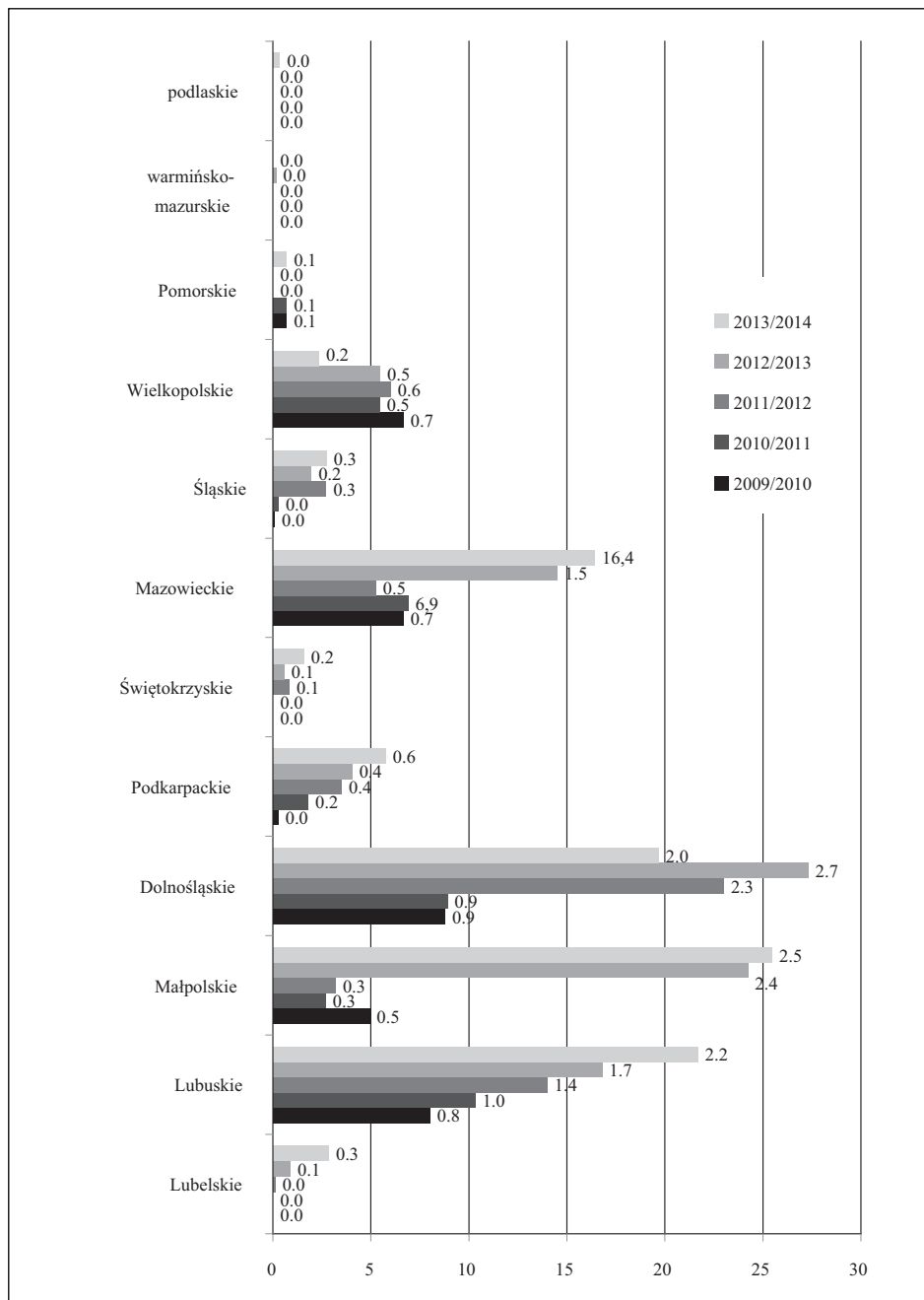
Oprócz systematycznego wzrostu liczby winnic rejestrowanych w Agencji Rynku Rolnego, analogicznie wzrasta powierzchnia upraw winorośli w poszczególnych regionach kraju. Systematyczny wzrost areалу upraw winorośli obserwuje się w Lubuskim i Małopolskim. Jednocześnie są to województwa, które w latach 2013/2014 miały odpowiednio 21,7 ha i 25,5 ha upraw winorośli (rys. 4).

Ostatnie dane z roku gospodarczego 2015/2016 potwierdzają pozycję lidera w areale upraw winorośli województwa lubuskiego, w którym występuje prawie 52 ha winnic. Na drugim miejscu pozostaje województwo małopolskie, w którym jest 45,5 ha upraw winorośli (rys. 5).



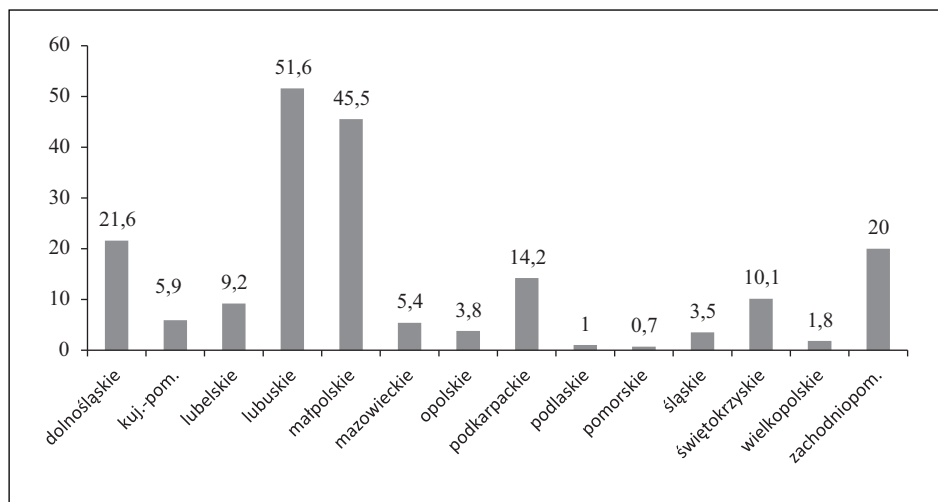
Rys. 3. Liczba winnic w poszczególnych województwach w latach gospodarczych 2009/2010–2013/14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Rynku Rolnego, 2009–2014.



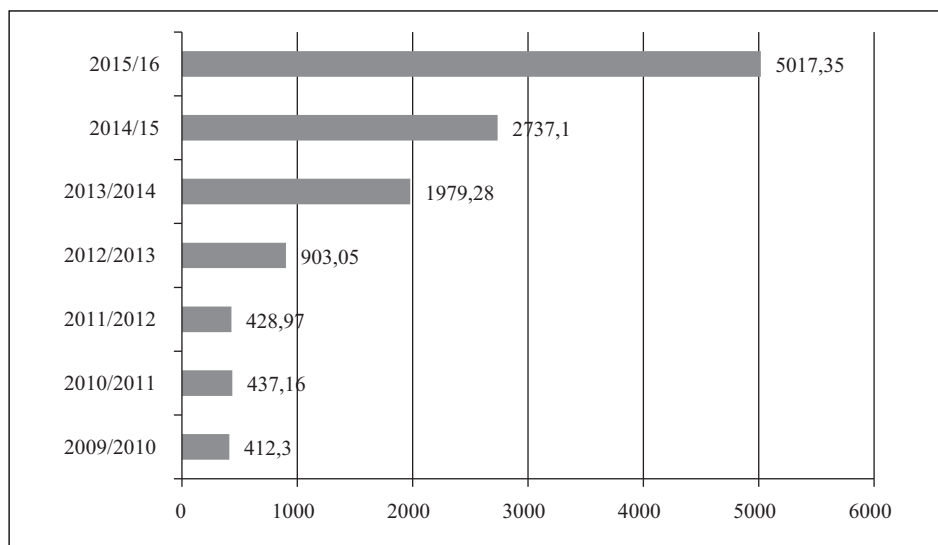
Rys. 4. Areal upraw winorośli (w ha) w poszczególnych województwach w latach gospodarczych 2009/2010–2013/14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Rynku Rolnego, 2009–2014.



Rys. 5. Areal upraw winorośli (w ha) w poszczególnych województwach Polski w roku gospodarczym 2015/2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Rynku Rolnego, 2016.



Rys. 6. Wielkość produkcji wina w Polsce w latach gospodarczych 2009/2010–2015/2016 (w hl)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Rynku Rolnego, 2009–2014.

Wraz z rozwojem winnic i coraz większym arealem upraw produkuje się w Polsce coraz więcej wina. W latach 2015–2016 wytworzono prawie dwukrot-

nie więcej tego trunku niż w poprzednim roku gospodarczym, wielkość produkcji wynosiła odpowiednio 5017,35 hl i 2737,1 hl (rys. 6).

Dane wskazują na systematyczny wzrost upraw winorośli w Polsce. Dotyczą one jednak wyłącznie winnic, w których produkowane jest wino na sprzedaż. Spodziewać się można, że areal upraw jest większy, jednak ze względu na przykład niewielki obszar zajmowany przez winnicę oraz stosunkowo niewielką ilość produkowanego wina, wielu właścicieli winnic nie zgłasza swojej działalności do Agencji Rynku Rolnego.

Czynniki oddziałujące na rozwój winiarstwa i enoturystyki w Polsce

Rozwijające się w Polsce uprawy winorośli i produkcja wina z własnej winnicy oraz kształtowanie oferty na podstawie zasobów winnicy determinuje wiele czynników. Najbardziej sprzyjające wydają się być: ocieplenie klimatu; wyhodowanie odmian winorośli bardziej odpornych na mrozy, susze, a także na patogeny grzybowe; coraz większe doświadczenie i umiejętności właścicieli winnic; aktywność środowiska winiarskiego, często zrzeszającego się w organizacjach non profit; wpisanie Polski do strefy A jako kraju o potencjale winiarskim; zmiana prawa; aktywna promocja polskiego winiarstwa; moda, prestiż spożywania wina (w pewnych kręgach piwa pić po prostu nie przystoi); zwiększająca się konsumpcja wina w Polsce, a także poszukiwanie nowych, przynoszących zysk obszarów działalności na terenach wiejskich. W dalszej części publikacji omówione zostaną, bardziej szczegółowo, wymienione czynniki.

Ocieplenie klimatu

Rok 2010 był 35 kolejnym rokiem o temperaturze globalnej wyższej niż średnia z XX wieku. Rok ten zakończył również najcieplejsze globalnie dziesięciolecie w historii bezpośredniej obserwacji i temperatury. Jak wskazują badania, temperatura globalna rośnie od 40 lat, wykazuje się jednak nieregularnością w czasie i przestrzeni. Regularnie od lat 60. XX wieku każda dekada w omawianym okresie była cieplejsza od poprzedniej. Zaobserwowana tendencja wzrostowa charakteryzuje się dużą zmiennością naturalną, co oznacza, że w pojedynczym roku bądź miesiącu przeciętna temperatura może być znacznie wyższa niż niższa tendencja ogólna. Ocieplenie nie rośnie w tempie równomiernym, średnie tempo ocieplenia w ostatnim ćwierćwieczu jest kilkakrotnie wyższe niż średnie tempo w ostatnich 100 latach⁴.

W Polsce odnotowywane w ostatnich latach ocieplenie klimatu wydaje się być przesądzone dla wszystkich pór roku. Uważa się jednak, że największy

⁴ Z. W. Kundzewicz, *Zmiany klimatu, ich przyczyny i skutki – możliwości przeciwdziałania i adaptacji*, „Studia BAS” 2012, nr 1 (12), s. 9–30.

wzrost temperatury będzie zimą. Jednocześnie widoczne odchylenia są najbardziej znaczące w omawianej porze roku, ponieważ zdarzają się zimy bardzo łagodne, ale nadal, choć stosunkowo rzadziej, mamy do czynienia z zimami bardzo mroźnymi, np. lata 2005–2006, 2009–2010, 2010–2011⁵.

W całej Europie Środkowo-Wschodniej, a także w Polsce, ocieplenie klimatu stwarza szanse na uprawy roślin ciepłolubnych, choć zagrożeniem dla nich mogą być ciągle zdarzające się duże mrozy zimą i wiosenne przymrozki. Ocieplenie klimatu niesie z sobą również wiele zjawisk niekorzystnych, wśród których najczęściej wymienia się: wzrost częstości fal upałów, a także intensywnych opadów, suszy w sezonie wegetacyjnym czy silnych wiatrów powodujących znaczące szkody na obszarach wiejskich⁶.

Pomimo korzystnej tendencji wzrostu temperatury, w Polsce występują znacznie trudniejsze warunki do uprawy winorośli w porównaniu z tradycyjnymi regionami winiarskimi. Warunki klimatyczne i glebowe powodują, że uzyskane winogrona charakteryzują się niższą zawartością cukrów (zwykle 17–23%), a tym samym niskim poziomem alkoholu oraz wyższą kwasowością i zawartością związków polifenolowych. Ma to jednak swoje plusy w postaci lepszej równowagi między zawartością cukru, kwasu a wartością pH oraz lepszą kumulacją niektórych związków aromatycznych, dzięki czemu wina stołowe mogą osiągać bardzo dobrą jakość. Wyższa kwasowość daje poczucie rześkości i świeżości, szczególnie w przypadku wina białego⁷.

Wyhodowanie odmian winorośli bardziej odpornych na mrozy

Liczne doświadczenia ostatnich lat wykazują, że winorośl można uprawiać również w chłodniejszych rejonach Europy. Możliwe jest również wyprodukowanie wina dobrej jakości. Należy jednak w tym celu właściwie dobrać odmiany winorośli do warunków otoczenie. Dla polskich winiarzy najbardziej korzystne są nowe odmiany winiarskie, zwłaszcza tzw. mieszańce złożone⁸, nazywane również hybrydami (krzyżówki winorośli europejskich z amerykańskimi). Wyróżniają się one wyższą od odmian winorośli właściwej wytrzymałością na mróz, mniejsze wymagania cieplne w okresie wegetacji⁹ i większą odpornością na choroby oraz wyższą plennością. Doświadczenia wskazują, że nadają się do upraw integrowanych, a także ekologicz-

⁵ Z. W. Kundzewicz, J. Kozyra, *Ograniczanie wpływu zagrożeń dla rolnictwa w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Polish Journal of Agronomy” 2011, nr 7, s. 68–81.

⁶ Z. W. Kundzewicz, J. Kozyra, *Ograniczanie wpływu zagrożeń dla rolnictwa w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Polish Journal of Agronomy” 2011, 7, s. 68–81.

⁷ M. Izajasz-Parchańska, M. Cioch, T. Tuszyński, *Monitoring parametrów technologicznych dojrzałości winogron na terenie Małopolskiej Winnicy Srebrna Góra w sezonie wegetacyjnym 2012*, „Acta Agrophysica” 2014, nr 21 (3), s. 263–278.

⁸ R. Myśliwiec, *Uprawa winorośli*, Kraków, <http://www.roman-mysliwiec.pl/uw-plantpress>. pdf [dostęp: 18.08.2016].

⁹ J. Rusnak, *Wino z własnej winnicy*, Karniowice 2012, s. 7.

nych (organicznych)¹⁰. W Polsce większość najczęściej sadzonych odmian winorośli należy do grupy tzw. mieszańców złożonych, które znacznie lepiej znoszą zmienne pogody oraz trudne warunki polskiego klimatu. Jednocześnie zachowują dobrą jakość konsumpcyjną owoców i wina. Są one uprawiane również w krajach o ugruntowanych tradycjach winiarskich, np. Regent i Rondo w Niemczech, Bianca na Węgrzech. W Polsce również zakłada się uprawy odmian winorośli właściwej, np. Riesling, Sylwaner, Weltliner, Traminer. Jednak odmiany te są bardziej wrażliwe na choroby oraz mrozy i zwykle są mniej plenne. Także potencjalna jakość wina z odmian *Vitis Vinifera* w chłodniejszym klimacie jest dyskusyjna, na co wpływ mają krótszy okres wegetacyjny, mniej słońca w okresie dojrzewania owoców i ciężkie gliniaste gleby, np. na Podkarpaciu. Wydaje się, że najlepszym obszarem do uprawy winorośli właściwej są lokalizacje cieplejsze, np. w regionie lubuskim. Jednak dla odradzającego się polskiego winiarstwa najbardziej przydatne będą mieszańce złożone, takie jak: Regent, Rondo, Hiberna, Jutrzenka, co potwierdzają medale przyznane dla producentów tych win¹¹ na międzynarodowych konkursach (Vinoforum, Enoexpo).

Większa wiedza i poprawa umiejętności właścicieli winnic

Wraz z popularyzacją uprawy winorośli coraz więcej osób zaczęło interesować się uprawą i pielęgnacją tych roślin. Brak tradycji uprawy winorośli i produkcji wina w Polsce skutkuje brakiem wiedzy przekazywanej z pokolenia na pokolenie (odwrotnie niż w sadownictwie). Zatem osoby, które zdecydowały się na założenie winnicy, musiały podjąć trud samodzielnej nauki, często metodą prób i błędów, szukając informacji w Internecie, na różnych forach winiarskich czy w literaturze fachowej. Dużą rolę w poprawie świadomości i umiejętności właścicieli winnic odegrały również szkolenia i programy organizowane przez stowarzyszenia winiarskie czy instytucje wspierające rozwój winiarstwa w Polsce. Regularnie takie szkolenia prowadzi Stowarzyszenie Winiarzy Podkarpacia i Zielonogórskie Stowarzyszenie Winiarskie. W stowarzyszeniach winiarskich, oprócz tradycyjnej nauki w postaci wykładów ekspertów ds. upraw winorośli, winiarskich, organizowane są wyjazdy terenowe, gdzie właściciele winnic bezpośrednio w winnicach uczą się prawidłowych nasadzeń, pielęgnacji, właściwego przycinania i dbałości o krzewy winorośli. Organizowane są również wyjazdy do winnic zagranicznych, gdzie polscy winiarze mają możliwość obserwacji, zadawania pytań, a także praktycznych zajęć u bardziej doświadczonych kolegów.

¹⁰ R. Myśliwiec, *Uprawa winorośli*, <http://www.roman-mysliwiec.pl/uw-plantpress.pdf> [dostęp: 18.08.2016].

¹¹ R. Myśliwiec, *Uprawa winorośli*, Warszawa 2013, s. 35; T. Golis, *Ilustrowany katalog odmian winorośli*, Skierniewice 2014.

Czynniki prawne

Polska została zaliczona do grupy państw Unii Europejskiej, w których prawo unijne zezwala na sprzedaż wina wyprodukowanego z winogron pochodzących z winnic krajowych, wraz ze zmianą do Rozporządzenia nr 1493/1999 przyjętą 20 grudnia 2005 roku¹². Zgodnie z tymi uregulowaniami, Polska została zaliczona do strefy A uprawy winorośli. W Unii Europejskiej wyróżnia się trzy główne strefy winorośli, w zależności od takich czynników, jak: warunki klimatyczne, obszar i rodzaj gleby. Uwzględniając to zróżnicowanie, ustalono dozwolone praktyki stosowane przy wyrobie wina, np. w strefie A dopuszczalne jest zwiększenie naturalnej zawartości objętościowej alkoholu przy użyciu określonych praktyk, jeśli nie przekracza on poziomu 3 proc. obj. W przypadku stref B i C wymogi te są bardziej zaostrzone, odpowiednio do 2% objętości i 1,5% objętości¹³.

W Polsce producenci win z własnych upraw winorośli, ze względu na zapisy prawne, które obligowały produkcję wina gronowego do prowadzenia składu podatkowego, do 2008 roku mieli bardzo ograniczone możliwości sprzedaży swoich wyrobów. Składy podatkowe obligowały ich bowiem do posiadania zaplecza technologicznego, własnego laboratorium i uzyskania zaświadczeń z różnych właściwych instytucji, co dla producentów stosunkowo niewielkich ilości wina stanowiło bariery nie do pokonania, ze względu na duże koszty i konieczność poświęcania dużej ilości czasu na wypełnienie wszystkich zobowiązań. W roku 2008 wprowadzona została zmiana w ustawie o podatku akcyzowym oraz ustawa o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina¹⁴. Zgodnie z nowymi przepisami, producenci wytwarzający wina gronowe w ilości 1000 hl rocznie zostali zwolnieni z konieczności posiadania składu podatkowego. Pomimo tego uproszczenia, producenci borykali się nadal z wieloma istotnymi dla nich problemami, takimi jak na przykład niejasność przepisów co do formy prawnej prowadzonej działalności. Dopiero 12 maja 2011 roku wprowadzono nową ustawę o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina¹⁵. Celem jej była nie tylko poprawa warunków dla rozwoju winiarstwa w Polsce, ale także zachęcanie do podjęcia komercyjnej produkcji i sprzedaży win z własnych gospo-

¹² Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 2165/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. zmieniającym Rozporządzenie nr 1493/1999 w sprawie wspólnej organizacji rynku wina z dniem 1 sierpnia 2006 roku.

¹³ J. Skiba, *Cudze chwalicie... czyli co warto wiedzieć o rynku wina w Polsce*, Warszawa 2011, s. 10–12.

¹⁴ Ustawa z dnia 22 stycznia 2004 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (Dz.U. 2004, nr 34, poz. 292 z późn. zm.), tzw. ustawa winiarska.

¹⁵ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrotem tymi wyrobami i organizacji rynku wina (Dz.U. 2011, nr 120 poz. 690; tzw. Ustawa o organizacji rynku wina). Ponadto winiarze zobowiązani do przestrzegania Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 2007, nr 70 poz. 473 z późn. zm.).

darstw. Nakłada ona wiele obowiązków, ale jednocześnie precyzuje działania winiarzy, z których najważniejsze dla właścicieli winnic to¹⁶:

- możliwość wyrabiania wina z własnego surowca w ilości do 1000 hl bez konieczności zarejestrowania i prowadzenia działalności gospodarczej; dzięki temu rolnicy zaangażowani w prowadzenie winnicy i produkcję wina nie tracą prawa do ubezpieczenia w KRUS,
- możliwość sprzedaży detalicznej wina w miejscu ich produkcji; powoduje to brak konieczności tworzenia specjalnego lokalu do sprzedaży win, który musiał spełniać określone wymagania i zatwierdzenia przez Sanepid,
- wyraźne odróżnienie wina pochodzącego w winogron z upraw własnych położonych na terytorium naszego kraju od tego, które produkowane jest w wyniku fermentacji soku winogronowego, produkowanego w ramach odstępowstwa uzyskanego przez Polskę¹⁷; od czerwca 2012 roku na etykietach win nie może się znaleźć informacja „polskie wino”, jeśli produkt wytwarzany jest z importowanego soku winogronowego. Takie produkt nazywany jest „wino z soku winogronowego”,
- określono zasady rejestrowania chronionych oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia polskich win gronowych,
- wprowadzono konieczność certyfikacji wina zgodnie z przepisami unijnymi, jeśli na jego etykiecie widnieć będzie nazwa szczepu, z którego wyprodukowano wino, oraz jego rocznik,
- umożliwiono używanie do produkcji wina większości odmian *Vitis Vinifera*, poza wyłączonej z legalnej uprawy,
- zalegalizowano popularne w Polsce szczepy winorośli, takie jak: muszkata odeski, jutrenka, *frontenac*, *la crescent*, które nie są zarejestrowane w innych państwach Unii Europejskiej.

Do obowiązujących obecnie aktów prawnych związanych z działaniami Agencji Rynku Rolnego na rynku wina należą¹⁸:

I. Akty prawne Unii Europejskiej

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające Rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 671, z późn. zm.), zwane w niniejszej broszurze Rozporządzeniem nr 1308/2013.

¹⁶ A. Mazurkiewicz-Pizło., *Enoturystyka jako szansa rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich*, Warszawa – Toruń 2013.

¹⁷ Wina otrzymywane w wyniku fermentacji soku winogronowego nie podlegają przepisom dotyczącym wspólnej organizacji rynku UE, w przeciwieństwie do win produkowanych z winogron z własnych upraw, które takim przepisom podlegają.

¹⁸ *Organizacja rynku wina w Polsce*, Agencja Rynku Rolnego 2014.

2. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 436/2009 z dnia 26 maja 2009 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2008 w odniesieniu do rejestru winnic, obowiązkowych deklaracji i sporządzania informacji na potrzeby monitorowania rynku, dokumentów towarzyszących przewozowi produktów i rejestrów prowadzonych w sektorze wina (Dz.U. UE L 128 z 27.05.2009, s. 15, z późn. zm.), zwane w niniejszej broszurze „rozporządzeniem Komisji 436/2009”.
3. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 555/2008 z dnia 27 czerwca 2008 roku ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2008 w sprawie wspólnej organizacji rynku wina w odniesieniu do programów wsparcia, handlu z krajami trzecimi, potencjału produkcyjnego oraz kontroli w sektorze wina (Dz.U. UE L 170 z 30.06.2008, s. 1, z późn. zm.), zwane w niniejszej broszurze Rozporządzeniem Komisji 555/2008.

II. Akty prawne krajowe

1. Ustawa z dnia 12 maja 2011 roku o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (Dz.U. 2014, poz. 1104), zwana w niniejszej broszurze Ustawą o organizacji rynku wina.
2. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 sierpnia 2014 roku w sprawie wzorów formularzy deklaracji składanych Prezesa Agencji Rynku Rolnego w zakresie wyrobu, rozlewu i wprowadzania do obrotu wyrobów winiarskich z wina, winogron lub moszczów winogronowych (Dz.U. 2014, poz. 1080).
3. Ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 2012, poz. 1356, z późn. zm.)

Aktywna promocja polskiego winiarstwa

W rozwoju winiarstwa w Polsce dużą rolę odegrały organizacje pozarządowe. Stowarzyszenia winiarskie, które powstają, najczęściej z inicjatywy właścicieli winnic, nie tylko sprzyjają wymianie doświadczeń i dzieleniu się wiedzą, ale również inicjują szkolenia zarówno teoretyczne, jak i w terenie, pobudzają działania ukierunkowane na turystykę, organizują różnego rodzaju imprezy i wydarzenia winiarskie, projektują szlaki winiarskie¹⁹. Do najwcześniejszych powstałych organizacji winiarskich zaliczyć można, m.in.:

- Fundację Polski Instytut Winorośli i Wina (2003),
- Stowarzyszenie Winiarzy Podkarpacia (2006),
- Zielonogórskie Stowarzyszenie Winiarzy (2006),
- Stowarzyszenie Winiarzy Małopolskiego Przełomu Wisły (2008),
- Małopolskie Forum Winne (2004).

¹⁹ Więcej na temat roli organizacji pozarządowych w rozwoju winiarstwa w Polsce można przeczytać w publikacji A. Mazurkiewicz-Pizło, *The importance of non-profit organisations in developing wine tourism in Poland*, „Journal of Tourism and Cultural Change” 2015, s. 1–11.

W poszczególnych regionach Polski również podejmowane są różnorodne działania mające na celu pobudzanie turystów do zainteresowania winnicami i enoturystyką. Czynią to nie tylko właściciele winnic, jako bezpośrednio zainteresowani, ale również organizacje pozarządowe, niektóre władze lokalne (np. gmina Janowiec, miasto Jasło) i regionalne oraz podmioty gospodarcze związane z turystyką. Do działań stymulujących rozwój turystyki winiarskiej w Polsce zaliczyć można:

- organizację konkursów winiarskich oraz corocznego konwentu winiarzy,
- powstawanie szlaków winiarskich (np. Sandomierski Szlak Winnic),
- organizację różnorodnych imprez winiarskich typu dni wina, winobranie, festyny itp.,
- zainteresowanie mediów winnicami polskimi (działania *public relations*), w wyniku czego pojawiają się na ich temat publikacje, reportaże, programy telewizyjne (np. Makłowicz w winnicy Jasiel),
- wydawanie broszur, katalogów i innych materiałów promocyjnych,
- udział w targach turystycznych,
- powstawanie organizacji branżowych w celu promowania winiarstwa i enoturystyki w Polsce,
- organizacja szkoleń,
- publikowanie prasy branżowej, np. „Winiarz Zielonogórski”,
- tworzenie placówek edukacyjnych: Muzeum Wina w Zielonej Górze, ścieżka edukacyjna w odtwarzanej winnicy na zboczu Zamku w Janowcu itd.,
- utworzenie podyplomowych studiów z zakresu enologii (Uniwersytet Jagielloński).

Różnorodność podejmowanych działań przyczynia się do rozwoju winiarstwa i enoturystyki w Polsce. Prowadzona aktywność jest wielokierunkowa. Opiera się nie tylko na informowaniu o istnieniu winnic, ale także na szeroko zakrojonej edukacji zarówno winiarzy, jak i turystów. Ponadto działalność podejmowana jest przez wiele różnych podmiotów, takich jak: indywidualni właściciele winnic, organizacje branżowe, media, a także władze lokalne i regionalne, np. sponsorowanie broszur informacyjnych, festiwali wina, katalogów itp. W województwie lubuskim od 2006 roku istnieje Lubuski Klaster Wina i Miodu, zainicjowany przez Lubuskie Stowarzyszenie Winiarzy, które przede wszystkim promuje i krzewi powrót do tradycji winiarskich oraz propaguje turystykę winiarską w regionie.

Zwiększająca się konsumpcja wina w Polsce

Wino jest trunkiem pitym na całym świecie. Wielkość jego spożycia uwarunkowana jest przede wszystkim czynnikami społecznymi i kulturowymi. Analizując roczne spożycie wina w wybranych krajach, można zauważyć pewną zmienność polegającą na wahaniach konsumpcji w poszczególnych latach. W wielu krajach występuje przemiennie wzrost i spadek konsumpcji, np. Austria, Estonia czy Grecja. Jednak porównując rok 2012 z 1995, w większości krajów nastąpił

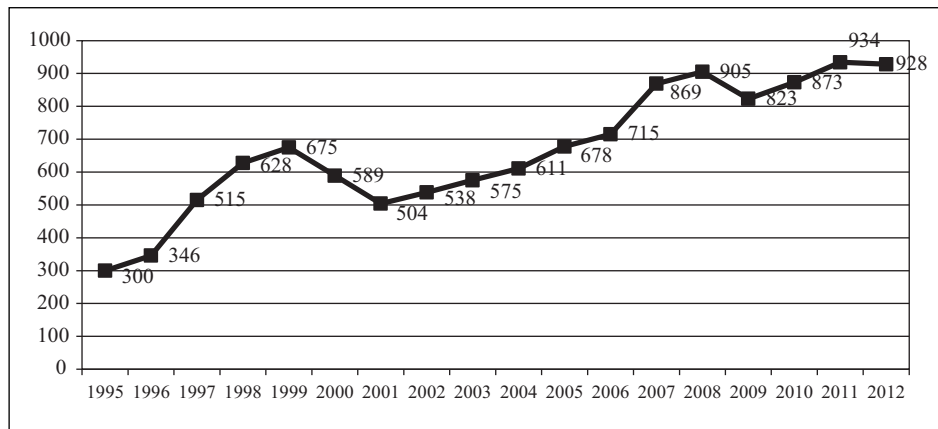
wzrost spożycia wina. Znaczący i budzący zdziwienie spadek spożycia obserwuje się w przypadku Francji, Węgier, Portugalii, Hiszpanii czy Włoch, a więc krajów tradycyjnie kojarzonych z winiarstwem (patrz tab. 1).

Tabela 1. Roczne spożycie wina w wybranych krajach w 1000 hl

Wybrane kraje	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
Austria	2 545	2 420	2 498	2 478	2 505	2 477	2 291	2 403	2 383	2 400	2 400	2 450	2 450	2 400	2 400	2 400	2 562	2 528
Belgia	0	0	0	0	0	0	2 400	2 724	2 614	2 741	2 791	2 903	2 900	2 990	2 850	2 760	2 917	2 872
Bulgaria	841	860	608	650	986	1 151	1 533	1 309	1 400	1 000	930	754	805	808	878	874	789	864
Czechy	637	640	655	654	650	673	897	1 087	1 174	820	1 100	1 300	1 770	1 974	2 006	2 000	2 005	1 799
Estonia	55	78	92	104	91	104	97	80	83	102	110	106	116	146	142	138	157	173
Francja	36 515	34 795	35 500	36 330	35 400	34 500	33 919	34 820	34 081	33 218	33 530	33 003	32 169	30 800	30 215	29 272	28 307	28 022
Niemcy	18 728	18 730	18 794	18 970	19 751	20 150	20 044	20 272	19 735	19 845	19 848	20 210	20 782	20 747	20 224	20 200	19 707	20 300
Grecja	2 696	2 636	2 686	2 927	3 059	2 861	2 947	2 466	3 072	3 300	3 586	3 200	3 300	3 200	3 029	3 248	2 852	3 068
Węgry	3 087	3 050	2 945	2 945	3 182	3 150	3 200	3 454	3 120	3 080	2 643	2 884	2 822	3 029	2 611	1 812	2 120	1 995
Włochy	35 623	34 693	30 855	31 840	31 563	30 800	30 150	27 709	29 343	28 300	27 016	27 332	26 700	26 166	24 100	24 624	23 052	22 633
Łotwa	96	101	74	57	164	147	119	145	166	51	70	154	104	93	82	19	21	22
Litwa	126	284	192	207	247	190	186	235	238	193	201	72	58	151	228	263	310	332
Portugalia	7 255	9 712	6 124	3 750	7 844	6 710	7 789	6 677	7 340	7 481	7 266	7 542	6 074	5 689	5 894	7 148	5 622	6 327
Rumunia	6 554	6 900	6 500	5 400	5 823	5 215	4 705	4 964	5 050	5 800	2 379	5 546	5 529	5 404	4 035	1 626	3 516	2 582
Słowacja	407	626	326	356	445	632	640	608	593	550	550	600	650	700	687	633	732	694
Słowenia	890	1 124	1 000	800	545	683	600	462	659	508	640	538	687	799	750	762	760	719
Hiszpania	15 336	14 459	14 589	14 793	14 249	14 046	14 238	13 960	13 798	13 898	13 686	13 514	13 100	12 168	11 271	10 896	9 950	9 850
Szwecja	1 071	1 142	1 051	1 101	1 202	1 182	1 320	1 473	1 502	1 324	1 535	1 462	1 768	2 008	2 154	2 224	2 295	2 312
Szwajcaria	2 800	2 930	2 900	2 914	2 946	3 088	3 077	3 011	2 967	2 933	2 875	2 806	2 920	2 911	2 885	2 803	2 731	2 671
Turecja	286	325	228	296	220	191	222	178	167	191	268	234	203	366	474	521	586	564
Wielka Brytania	6 303	6 811	8 148	8 765	9 284	9 696	10 336	11 222	11 584	12 742	13 143	12 672	13 702	13 483	12 680	12 900	12 860	12 801
USA	21 765	20 463	20 800	20 748	20 858	21 200	21 250	22 538	23 801	24 750	25 850	26 700	27 850	27 700	27 250	27 600	28 254	29 163

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OIV, <http://www.oiv.int/en/international-organisation-vine-and-wine> [dostęp: 20.08.2016].

Analizując roczne spożycie wina w Polsce, można zauważyć, pomimo wahań w poszczególnych latach, tendencję wzrostową. W 2012 roczna konsumpcja wina zwiększyła się ponadtrzykrotnie w porównaniu z rokiem 1995 (rys. 7).



Rys. 7. Roczne spożycie wina w Polsce w 1000 hl

Źródło: OIV, <http://www.oiv.int/en/databases-and-statistics/statistics> [dostęp: 19.08.2016]

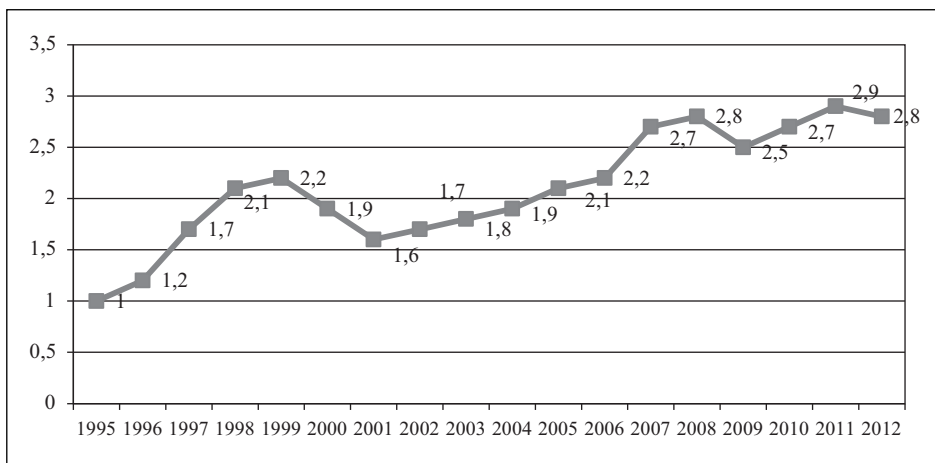
Roczne spożycie wina w przeliczeniu na osobę w poszczególnych krajach również jest różne. W niektórych krajach roczne spożycie wina wynosi ponad 40 l na osobę, np. Włochy, Francja, Portugalia. Z kolei w innych odnotowuje się konsumpcję tego trunku na poziomie znacznie niższym, np. Czechy, Bułgaria, Litwa, Słowacja (tab. 1). Spożycie wina w Polsce na tle innych krajów jest bardzo małe. Tylko w Turcji i na Łotwie wartość ta jest niższa i wynosi 11 l rocznie na osobę. W Polsce konsumpcja wina systematycznie wzrasta, jednak nie są to wartości znaczące w porównaniu z innymi krajami, od roku 2007 odnotowuje się, że przeciętny Polak wypija 3 l wina, wcześniej wartość ta oscylowała wokół 2 l (tab. 2). Widać zatem bardzo powolny wzrost, który prawdopodobnie będzie się otrzymywał w związku z licznymi czynnikami pobudzającymi do spożycia właśnie tego trunku, np. moda, prestiż, promocja ze strony nie tylko właścicieli winnic, ale także licznych dystrybutorów i sprzedawców win. Wreszcie intensywna promocja ze strony środowiska filmowego. Autorka publikacji obserwuje, że w wielu filmach i serialach bohaterowie piją wino w różnych sytuacjach życiowych: gdy jest im smutno, gdy jest im wesoło, gdy mają zły nastrój itd.

Tabela 2. Roczne spożycie wina w I osobę w wybranych krajach w latach 1995–2012

Wybrane kraje	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
Austria	39	37	38	38	38	37	34	36	35	35	35	35	35	34	34	34	36	35
Belgia	0	0	0	0	0	0	28	32	30	32	32	33	33	33	32	30	32	31
Bulgaria	12	13	9	10	15	17	23	20	21	15	14	11	12	12	14	14	12	14
Czechy	8	7	8	7	7	7	8	8	8	8	8	8	8	7	7	7	8	7
Estonia	5	7	8	9	8	9	9	7	7	9	10	10	10	13	13	13	14	16
Francja	78	74	76	77	74	72	70	71	69	67	67	65	63	60	59	57	55	54
Niemcy	27	27	27	27	28	29	28	29	28	28	28	28	29	29	28	28	27	28
Grecja	30	29	30	32	33	31	32	26	33	35	38	34	35	34	32	34	30	32
Węgry	36	36	35	35	37	37	38	41	37	36	31	34	33	35	31	21	25	23
Włochy	74	72	64	66	65	63	62	56	59	57	54	54	52	51	47	47	44	43
Łotwa	5	5	4	3	8	8	6	8	9	3	4	8	6	5	5	1	1	1
Litwa	4	10	7	7	9	7	7	8	9	7	7	3	2	6	9	10	12	13
Polska	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Portugalia	69	65	62	59	59	53	54	53	61	56	55	54	51	51	50	52	52	55
Rumunia	36	38	36	30	32	29	26	27	27	31	13	30	30	29	22	9	19	14
Słowacja	10	15	8	8	10	15	15	14	13	12	12	13	14	15	15	14	16	15
Słowenia	55	69	61	48	33	41	36	27	39	30	37	31	40	46	43	43	43	40
Hiszpania	47	44	44	44	42	41	41	40	38	38	37	36	34	32	29	28	25	25
Szwecja	15	16	15	15	17	16	18	20	20	18	21	20	23	26	28	28	29	29
Szwajcaria	48	50	50	50	50	52	52	50	49	48	46	45	46	45	44	42	41	39
Turecja	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1
Wielka Brytania	14	15	17	19	20	20	22	23	24	26	27	25	27	27	25	25	25	25
USA	10	10	10	10	9	10	9	10	10	11	11	11	12	11	11	11	11	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OIV, <http://www.oiv.int/en/international-organisation-vine-and-wine> [dostęp: 20.08.2016].

Szczegółowa analiza rocznego spożycia wina na osobę w Polsce pokazuje również powolną tendencję wzrostową (rys. 8). W mediach pojawiają się wypowiedzi różnych specjalistów ds. wina, wskazujące, że obecny poziom spożycia wina na osobę w Polsce kształtuje się na poziomie 7 l. Niestety, autorka pracy nie znalazła żadnego potwierdzenia tej informacji w dostępnych statystykach.



Rys. 8. Roczne spożycie wina na osobę w Polsce w litrach (l)

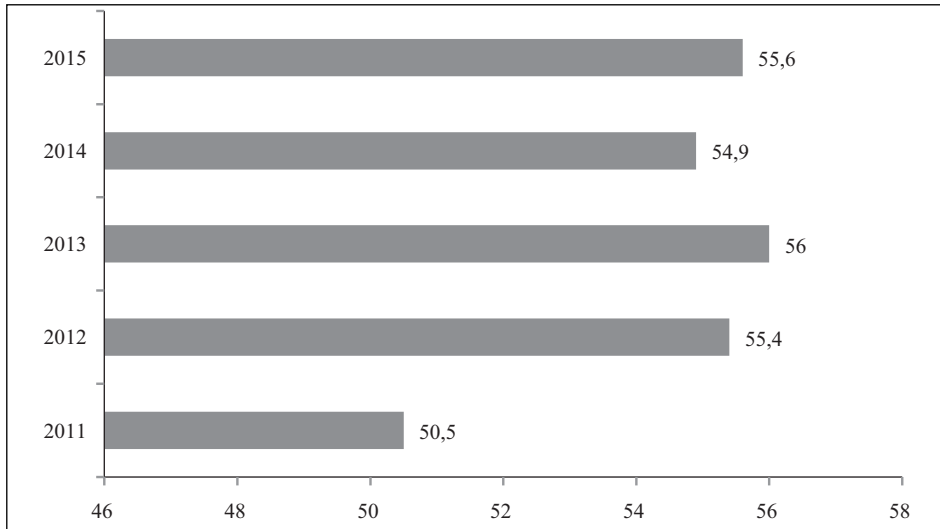
Źródło: OIV, <http://www.oiv.int/en/databases-and-statistics/statistics> [dostęp: 19.08.2016]

Wzrost spożycia wina przez Polaków potwierdzają również badania prowadzone przez ośrodek badawczy GfK Polonia. Zgodnie z przedstawionymi badaniami, rynek win gronowych w Polsce w roku 2015 odnotował wzrost zarówno w liczbie nabywców, jak i w ilości kupowanych produktów. Analizowana kategoria obejmowała zakupy win gronowych przeznaczonych do konsumpcji w domu. W roku 2015 ponad połowa gospodarstw domowych (55,6%) kupiło wino przynajmniej raz w roku (rys. 9). W porównaniu z poprzednim rokiem nastąpił wzrost o 0,7%, natomiast w wymiarze wartościowym kategoria ta wzrosła o 2,7%.²⁰

Przeciętne zakupy wina przez Polaków miały miejsce 5 razy w roku. Podczas zakupów nabywają średnio 1,1 l wina, wydając przeciętnie 18,2 zł. Zakup taki powtarza 67 % respondentów przynajmniej raz w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Miejscem, gdzie Polacy przeznaczają najwięcej środków finansowych na zakup wina, są sklepy dyskontowe, 39 proc. wartości wszystkich zakupów win gronowych odbywa się w tym sposobie dystrybucji, na kolejnym miejscu są hipermar-

²⁰<http://www.gfk.com/pl/aktualnosci/press-release/ponad-polowa-gospodarstw-domowych-w-polsce-kupuje-wino/>. Komunikat z dnia 31.03.2016. Data dostępu: 19.08.2016. Analizy powstały na podstawie danych pochodzących z prowadzonego od 20 lat Panelu Gospodarstw Domowych GfK Polonia. Jego próbę stanowi 8 tys. polskich gospodarstw domowych, zbierających dane za pomocą skanerów i raportujących o dokonywanych przez siebie zakupach produktów FMCG.

kety – 24% i supermarkety – 17%. Polacy w roku 2015 kupowali przede wszystkim wino czerwone, które stanowiło 56% wolumenu sprzedaży, wino białe 33% i niewielki udział procentowy miało wino różowe – 11%. Największy wzrost zakupów w stosunku do poprzedniego roku zanotowała kategoria win białych²¹.



Rys. 9. Odsetek gospodarstw domowych, w których przynajmniej raz w roku 2015 kupiono wino gronowe (w %).

Źródło: Panel Gospodarstw Domowych GFK Polonia, <http://www.gfk.com/pl/aktualnosci/press-release/ponad-polowa-gospodarstw-domowych-w-polsce-kupuje-wino/>. Komunikat z dnia 31.03.2016.

Analizując konsumpcję wina, warto wskazać na specyficzne zachowania konsumentów, co pozwoli właścicielom winnic odpowiednio ukierunkować swoje działania. Badania na polskim rynku wskazują, że wino najczęściej spożywane jest w domu (71,2%) lub u znajomych, rodziny bądź przyjaciół (65,8%). Członkowie rodzin (38,9%) i przyjaciele (42,9%) to grono, w którym najczęściej respondenci najczęściej pijają wino. Okazuje się też, że picie wina jest elementem w większości domowych podczas uroczystości rodzinnych. Widać tutaj pewną zmianę stylu konsumpcji wina, bowiem jeszcze kilkanaście lat temu podstawowym trunkiem na każdej niemal uroczystości były alkohole mocniejsze. Okazuje się również, że coraz częściej wino konsumowane jest przy okazji wspólnych posiłków, serwowane jako dodatek do potraw i zamawiane w restauracjach. Wydaje się, że konsumenci win są świadomi i wiedzą, co jest dla nich istotne. Ponad połowa respondentów (55%) zwraca uwagę przede wszystkim na wysoką jakość trunku i jego smak.

²¹<http://www.gfk.com/pl/aktualnosci/press-release/ponad-polowa-gospodarstw-domowych-w-polsce-kupuje-wino/>. Komunikat z dnia 31.03.2016.

W dalszej kolejności jest brana pod uwagę atrakcyjna cena produktu. Prawie 20% ankietowanych przyznaje, że kupując wino, bierze pod uwagę opinię znajomych. Co szósty badany potwierdza przywiązanie do marki przy wyborze wina. Tylko dla nielicznych (stwierdził tak co siódmy badany) ważny jest kraj i pochodzenie wina²². Analizując upodobania konsumentów, okazuje się również, że wina wytrawne i półwytrawne piją głównie kobiety żyjące w średniej wielkości miastach, legitymujące się wykształceniem średnim lub wyższym i zwykle wykonujące wolny zawód lub prowadzące własną działalność gospodarczą. Ten rodzaj wina popularny jest również wśród kobiet niepracujących, prowadzących dom rodzinny. Wina słodkie i półsłodkie piją głównie kobiety młode (26–35 lat), mające wyższe wykształcenie. Równie często piją je osoby rozwiedzione lub owdowiałe²³.

Wnioski

Rozważania przedstawione powyżej jednoznacznie wskazują, że winiarstwo i turystyka winiarska w Polsce systematycznie rozwijają się, do czego przyczyniają się omówione w pracy uwarunkowania. Aby proces ten dalej postępował, należy:

- wesprzeć edukację w zakresie upraw winorośli poprzez wprowadzenie możliwości formalnego wykształcenia, np. w szkołach zawodowych, technikach ogrodniczych czy na studiach wyższych;
- podejmować dalsze prace w zakresie udoskonalania odmian winorośli charakteryzujących się większą odpornością na patogeny, zmienne warunki pogodowe i krótszy okres wegetacyjny z jednoczesnym podtrzymaniem walorów jakościowych produkowanego z nich wina;
- zachęcać i wspomagać stowarzyszenia winiarskie w dalszym szkoleniu adeptów winiarstwa, promocji upraw winorośli i enoturystyki oraz organizacji różnych wydarzeń winiarskich;
- maksymalnie uprościć procedury prawne związane z prowadzeniem winnicy, produkcją wina i sprzedażą;
- wprowadzić ulgi lub dotacje do działalności turystycznej dla właścicieli winnic, którzy przyczyniają się do promocji regionu i zwiększania liczby turystów w regionie.

Przy niewątpliwym podziwieniu dla wyłaniającej się w Polsce branży i jej aktywnych działań na rzecz rozwoju, warto jednocześnie zwrócić uwagę, że może ona wywoływać również skutki negatywne, np. uzależnienie od alkoholu. Intensywna promocja konsumpcji wina, przekazująca informacje, nie zawsze potwierdzone naukowo, np. o konieczności picia wina dla zdrowia lub wręcz poprawy zdrowia i samopoczucia dzięki spożywaniu tego trunku, może wprowadzać w błąd społeczeństwo i zachęcać do regularnego spożywania wina jako panaceum na różne dolegliwości ciała i duszy.

²² http://www.rynki.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=734 [dostęp: 19.08.2016].

²³ http://www.rynki.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=734 [dostęp: 19.08.2016].

Literatura:

- http://www.rynki.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=734 [dostęp: 19.08.2016]
- Izajasz-Parchańska M., Cioch M., Tuszyński T., *Monitoring parametrów technologicznych dojrzałości winogron na terenie Małopolskiej Winnicy Srebrna Góra w sezonie wegetacyjnym 2012*, „Acta Agrophysica” 2014, nr 21 (3), s. 263–278.
- Kłodziński M., *Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 14.
- Knecht D., *Agroturystyka w agrobiznesie*, Warszawa 2009, s. 109.
- Kundzewicz Z. W., Kozyra J., *Ograniczanie wpływu zagrożeń dla rolnictwa w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Polish Journal of Agronomy” 2011, 7, s. 68–81.
- Kundzewicz Z. W., *Zmiany klimatu, ich przyczyny i skutki – możliwości przeciwdziałania i adaptacji*, „Studia BAS” 2012, nr 1 (12), s. 9–30.
- Mazurkiewicz-Pizło, *Typologie konsumentów turystyki winiarskiej*, „Miscellanea Oecologiae” 2015, nr 2, s. 259–270.
- Mazurkiewicz-Pizło A., *The importance of non-profit organisations in developing wine tourism in Poland*, „Journal of Tourism and Cultural Change” 2015, s. 1–11.
- Mazurkiewicz-Pizło A., *Enoturystyka jako szansa rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich*, Warszawa – Toruń 2013.
- Myśliwiec R., *Uprawa winorośli*, <http://www.roman-mysliwiec.pl/uw-plantpress.pdf> [dostęp: 18.08.2016].
- Myśliwiec R., *Uprawa winorośli*, Warszawa 2013, s. 35; T. Golis, *Ilustrowany katalog odmian winorośli*, Skierniewice 2014.
- Organizacja rynku wina w Polsce*, Agencja Rynku Rolnego 2014.
- Raport GfK Polonia, <http://www.gfk.com/pl/aktualnosci/press-release/ponad-polowagospodarstw-domowych-w-polsce-kupuje-wino/> [data dostępu 19.08.2016].
- Rusnak, *Wino z własnej winnicy*, Karniowice 2012.
- Skiba J., *Cudze chwalicie... czyli co warto wiedzieć o rynku wina w Polsce*, Warszawa 2011, s. 10–12.
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 roku o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrotem tymi wyrobami i organizacji rynku wina (Dz.U. 2011, nr 120 poz. 690) (tzw. Ustawa o organizacji rynku wina). Ponadto winiarze zobowiązani do przestrzegania Ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 2007, nr 70, poz. 473 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2004 roku o wyrobie o rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (Dz.U. 2004, nr 34, poz. 292 z późn. zm.), tzw. ustawa winiarska.

Streszczenie:

Zainteresowanie uprawą winorośli, produkcją wina z własnej winnicy i prowadzeniem działalności turystycznej związanej z winnicą wzrasta w Polsce od początku XXI wieku. Winiarstwo stało się popularne wśród osób nie tylko związanych z rolnictwem, ale również przedsiębiorców, ludzi nauki czy biznesu, którzy

upatrują w nim szansy na rozwój intratnej, a do tego prestiżowej działalności. Dla części osób zakładających winnicę w różnych regionach Polski, winiarstwo stało się również hobby, któremu poświęcają swój wolny czas. Celem publikacji jest identyfikacja uwarunkowań sprzyjających rozwojowi winiarstwa i enoturystyki w Polsce. Wykorzystano metodę analizy źródeł wtórnych, wykorzystując wyniki badań pochodzących z Agencji Rynku Rolnego (ARR), International Organisation of Vine and Wine (OIV) oraz GFK Polonia. Dokonano przeglądu literatury naukowej dotyczącej omawianej problematyki. W wyniku procesu badawczego autorka stwierdziła, że do najważniejszych czynników sprzyjających rozwojowi winiarstwa i enoturystyki w Polsce należą: ocieplenie klimatu; wyhodowanie nowych, bardziej odpornych odmian winorośli, coraz większe doświadczenie i umiejętności właścicieli winnic; aktywność środowiska winiarskiego, wpisanie Polski do strefy A jako kraju o potencjale winiarskim, zmiana prawa, promocja polskiego winiarstwa, moda, zwiększająca się konsumpcja wina w Polsce, a także poszukiwanie nowych, innowacyjnych form działalności na obszarach wiejskich w celu zwiększenia rentowności działalności rolniczej.

Słowa kluczowe:

organizacje non profit, innowacje, biznes, obszary wiejskie, turystyka.

Detrminants of wineries and wine tourism development in Poland

Abstract:

Since the beginning of the XXI century are increasing the interest in vineyards, wine productions and wine tourism in Poland. Viticulture has become more popular among people, not only related to agriculture, but also entrepreneurs, scientists and business. In this activity, they see a chance to lucrative and prestigious business to develop. For some people setting up a vineyard in various Polish regions, viticulture has also become a hobby. The aim of the publication is to identify conditions conducive to the development of viticulture and wine tourism in Poland. In the work were used the analysis of secondary sources using the results of research from the Agricultural Market Agency (ARR), the International Organisation of Vine and Wine (OIV) and GFK Polonia. Also were made a review of scientific literature on the discussed issues. As a result of the research process the author confirmed that the most important factors influencing the development of viticulture and wine tourism in Poland are: global warming, new, more resistant varieties of vine, growing experience and skills vineyard owners, a change of law, the promotion of Polish wine, fashion, the increasing wine consumption in Poland, as well as the search for innovative activities in rural areas in order to increase the profitability of agricultural activity.

Key words:

non profit organizations, innovations, business, rural areas, tourism.

Dr Piotr Gołasa

Wydział Nauk Ekonomicznych
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Kwestia agrarna w Unii Europejskiej a ochrona klimatu

Wprowadzenie

W ostatnich latach coraz większa grupa ekonomistów rolnictwa wskazuje na potrzebę odejścia od założeń neoklasycznej ekonomii dominujących w nowoczesnym rolnictwie. Wskazuje się, że stała pogoń za wzrostem wydajności, zmniejszaniem kosztów, wprowadzeniem nowych technologii, modernizacją parku maszynowego nie uwzględnia wszystkich skutków i właściwości produkcji rolniczej¹. Powoli europejskie rolnictwo odchodzi od tego z czym było do tej pory utożsamiane – produkcji żywności. Przed tym działem gospodarki zaczęto stawiać nowe, znacznie szerzej zakrojone cele. Rolnictwo powinno stać się również dostarczycielem szerokiego wachlarza dóbr publicznych i związanych z nimi pozytywnych efektów zewnętrznych swojej działalności. Chodzi tu min. o krajobraz rolniczy, bioróżnorodność ziemi rolniczej, jakość wody i jej dostępność, urodzajność gleby, stabilność klimatu, jakość powietrza².

Z drugiej strony można dostrzec również inny trend w polityce UE. Rolnictwo, do tej pory kojarzone głównie z pozytywnym oddziaływaniem na środowisko naturalne, a obecnie zostaje porównane do transportu czy budownictwa w jego zanieczyszczaniu. Chodzi to u emisję gazów cieplarnianych (GC), a przede wszystkim dwutlenku węgla. Emisja ta nasiliła się od początku rewolucji przemysłowej i związanym z nią spalaniem paliw kopalnych. Doprowadziło

¹ A. Czyżewski, B. Czyżewski, *Ziemia i jej renty w nowym paradygmacie rozwoju rolnictwa*, IX Kongres Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, www.pte.pl [dostęp: 25.08.2016].

² A. Daniłowska, *Provision of public goods by agriculture in Poland*, *Economic Science for Rural Development: production and cooperation in agriculture, bioeconomy, finance and taxes*, „Proceedings of the International Scientific Conference” No. 37 (2015).

to do znaczącego wzrostu poziomu tych gazów w atmosferze. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami, od okresu przedindustrialnego do chwili obecnej, poziom dwutlenku węgla wzrósł z 280 ppm do niemal 400 ppm³. Jest to poziom nie notowany w historii świata od 800.000 lat⁴. Wzrost poziomu gazów cieplarnianych w atmosferze, bezpośrednio przekłada się na różnego rodzaju zmiany w klimacie naszej planety, powodujące, że stają się one mniej przewidywalny i wzrasta liczba zdarzeń ekstremalnych (susze, powodzie, huragany). Powstają tutaj pewnego rodzaju kontrowersje czy rzeczywiście to człowiek odpowiada za te zmiany, czy może są one częścią naturalnego cyklu. Zwolennicy tego drugiego rozwiązania podają przykład ostatniej epoki lodowcowej, która zakończyła się 12 tysięcy lat temu, z pewnością bez ingerencji człowieka. Jednakże w środowisku naukowym raczej panuje zgodność, że ocieplenie klimatu ma podłoże antropogeniczne. Potwierdzają to badania przeprowadzane przez IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), stwierdzające z prawdopodobieństwem zbliżonym do pewności, że to człowiek odpowiada za gwałtowne zmiany klimatyczne jakie mają miejsce w ostatnich latach⁵.

Cel i metody

Biorąc pod uwagę kwestię rolnictwa jako emitenta gazów cieplarnianych oraz aktywnej roli UE w tym dziale gospodarki postawiono dwa cele badawcze. Pierwszy z nich polega na wyznaczenie wkładu rolnictwa UE w globalną emisję gazów cieplarnianych (w porównaniu do innych sektorów gospodarki). Drugim z celów jest określenie w jaki sposób UE w praktyce może ograniczać negatywne efekty zewnętrzne, jakimi z pewnością jest emisja GHG w rolnictwie.

Do realizacji celu badawczego zastosowano dane pochodzące z European Environmental Agency (EEA) za lata 1990–2013. Zostały one wyznaczone zgodnie z zaleceniami opracowanymi przez IPCC. Emisja z rolnictwa oznacza całość emisji antropogenicznej w rolnictwie z pominięciem spalania paliw (umieszczonego w dziale Energia)⁶. Do obliczeń emisji wykorzystano Global Warming Potential (GWP), czyli przelicznik umożliwiający określenie emisji poszczególnych GC jako ekwiwalentu CO₂. Poszczególne współczynniki zamieszczono w tabeli 1.

³ www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/weekly.html [dostęp: 25.08.2016].

⁴ A.K. Tripathi, Ch.D. Roberts, A.R. Eagle, *Coupling of CO₂ and Ice Sheet Stability Over Major Climate Transitions of the Last 20 Million Years*, „Science” 326 (4 December 2009), Published online 8 October 2009, s. 1394.

⁵ IPCC, *Intergovernmental Panel on Climate Change: Climate change 2013. The Physical Sciences Basis, Summary for Policymakers*, Switzerland 2013, s. 11.

⁶ European Environment Agency, *Manual for the EEA greenhouse gas data viewer, version 9.0–30, November 2015*, www.eea.europa.eu/data, dostęp: 20.08.2016.

Tabela 1. Potencjał cieplarniany

Gaz cieplarniany	Potencjał cieplarniany
CO ₂	1
CH ₄	25
N ₂ O	298
SF ₆	22 800
NF ₃	17 200

Źródło: IPCC, *Climate Change 2007: Working Group I: The Physical Science Basis*, s. 11.

W opracowaniu wszelkie wielkości emisji zostały przeliczone na ekwiwalent CO₂ i podane w Tg – milionach ton.

Teoretyczne podstawy ograniczania emisji

Podstawy teoretycznie interwencji państwa w kwestie emisji GC osadzone są w myśli ekonomii środowiskowej i powiązana z nią koncepcją efektów zewnętrznych. Jest jedna z niedoskonałości wolnego rynku skutkująca nieoptymalnym w rozumieniu Pareto alokacją zasobów. Zjawisko efektów zewnętrznych może przybrać formę efektów pozytywnych i negatywnych. W przypadku negatywnych efektów zewnętrznych, podmioty je wywołujące nie ponoszą pełnych kosztów swoich poczynań, co prowadzi do tego, że skala ich działalności będzie zbyt duża. Odwrotna sytuacja ma miejsce, przy istnieniu pozytywnych efektów zewnętrznych, gdy podmioty nie uzyskują odpowiedniego wynagrodzenia ze swojej działalności i będą ją podejmować w stopniu mniejszym niż pożądany. W przypadku rolnictwa mamy do czynienia z obiema sytuacjami. Z jednej strony ubocznym efektem działalności rolniczej jest tworzenie przyjemnego krajobrazu, zapewnienie bioróżnorodności, zachowania odpowiednich właściwości gleby. Z drugiej strony gospodarstwa rolne powodują zanieczyszczenie gleby i wód powierzchniowych związkami azotu, emitują znaczne ilości GC. Powstaje tu pytanie czy państwo powinno ingerować w takiej sytuacji i jak określić zakres takiej interwencji. W teorii ekonomii można się spotkać z dwoma alternatywnymi podejściami do tego problemu. Pierwsze z nich określane jest teorematem Coase a drugie podatkiem Pigou.

Podatek Pigou związany jest z założeniem, iż nie zawsze pełne koszty społeczne działalności gospodarczej są ponoszone przez podmiot ją prowadzący. Pigou pokazuje tu przykład dzierżawy, gdzie praktycznie zawsze ustala się odpowiednią karę za zwrócenie ziemi wydierżawiającemu w nie niewłaściwym stanie, a z drugiej strony dzierżawcy przysługuje wynagrodzenie za wprowadzenie ulepszeń zwiększających wartość dzierżawionej nieruchomości. Taka kompensacja jest jednak czymś wyjątkowym. W wielu przypadkach np. prywatne parki w miastach, prywatne oświetlenie domów, emisja zanieczyszczeń z ko-

minów fabryk skutki działalności wychodzą daleko poza granice danej działalności. Jako rozwiązanie tej kwestii Pigou podaje możliwość zastosowania podatków i premii⁷. Dzięki nim zostanie wyrównana rozbieżność pomiędzy indywidualnymi a społecznymi marginalnymi kosztami społecznymi. Dojdzie do internalizacji efektów zewnętrznych. Wysokość tych obciążeń powinna być ustalana indywidualnie dla każdego emitenta i być równa kosztom zewnętrznym na jedną jednostkę produktu. W wyniku ich zastosowania, w przypadku negatywnych efektów zewnętrznych (np. zanieczyszczeń) sprawcy mają dwie drogi działania. Po pierwsze mogą podjąć działania techniczne w celu ich ograniczenia, co zmniejszy nałożony na nich podatek. Do tej pory nie byli zainteresowani takim działaniem, gdyż oznaczało to poniesienie kosztów bez żadnych bezpośrednich korzyści. Po drugie mogą podnieść cenę produktu, tak aby zrekompensować nałożony podatek⁸. Idea wprowadzenia tego typu podatku jednak jest dosyć trudna w wykonaniu. Najważniejszy problem tkwi w określeniu poziomu kosztów zewnętrznych działania danego podmiotu, gdyż na rynku najczęściej działa wiele podmiotów zanieczyszczających środowisko. Nie można, więc sprostać założeniu Pigou i ustalić odrębnych kosztów efektów zewnętrznych dla każdego emitenta. W praktyce stosuje się więc rozwiązania wiążące wysokość podatku z rodzajem emitowanych zanieczyszczeń i wielkością emisji.

Nieco inne podejście do możliwości oddziaływania państwa występowanie efektów zewnętrznych przedstawia noblista R. Coase⁹. Jego zdaniem rola państwa powinna być tutaj znacząco ograniczona, gdyż problem efektów zewnętrznych może być rozwiązany przez wolny rynek. Każda ze stron, poszkodowana lub korzystająca z nich może przeprowadzić negocjacje, w sprawie usunięcia tych efektów tak, aby otrzymać pożądaný społecznie efekt. Ponieważ prowadzenie negocjacji pomiędzy podmiotami zanieczyszczającymi środowisko, oraz resztą społeczeństwa jest trudne ze względów organizacyjno-technicznych wydaje się, że podejście Coase jest niezbyt trafne, a istnienie tych efektów jest uzasadnieniem interwencjonizmu państwa. Również przeciwko temu rozwiązaniu staje świadomość kwestii środowiskowych. W przypadku emisji GC znacząca część społeczeństwa nie dostrzega w tym momencie wagi tego problemu, albo otwarcie neguje wpływ antropogenicznej emisji GC na zmiany klimatyczne¹⁰.

⁷ A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 4th ed., London 1932, s. 105.

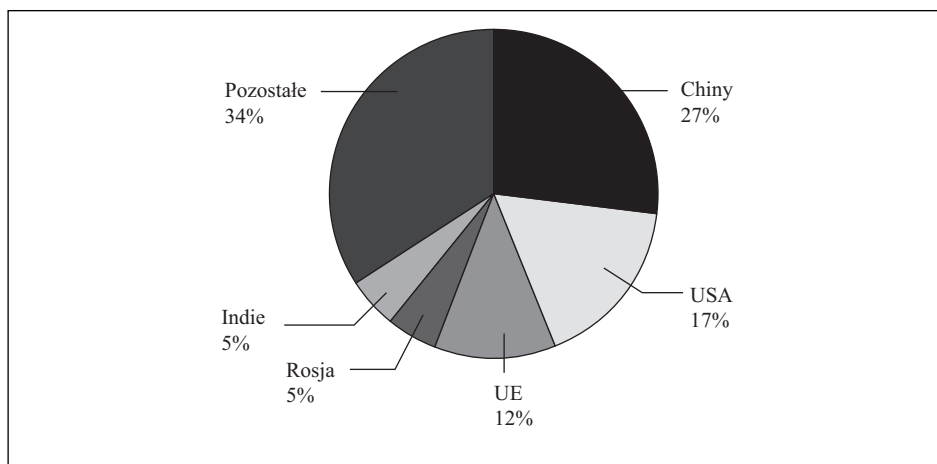
⁸ B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002, s. 44–45.

⁹ R.H. Coase, *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” Vol. 3 (1960), s. 1–44.

¹⁰ P. Gołasa, *Environmental economics versus the emission of greenhouse gases in the EU, Economic Science for Rural Development: Rural Development and Entrepreneurship, Bioeconomy, Home Economics*. Proceedings of the International Scientific Conference. No 41, 2016.

Wyniki badań

Całkowitą emisję GC można podzielić na źródła naturalne i antropogeniczne. W pierwszym przypadku mamy do czynienia w wielkością około 150 gigaton węgla każdego roku. W jej skład wchodzi 60 gigaton trafiających do atmosfery z roślin, 60 gigaton z gleb i 90 gigaton z oceanów. Antropogeniczna emisja natomiast to zaledwie 9,1 gigatony (6% emisji całkowitej). Pewna część tej emisji jest absorbowana przez naturalne procesy i jedynie 4,1 gigatony pozostaje w atmosferze stając się przyczyną efektu cieplarnianego¹¹. Ta właśnie ta wielkość powoduje zmiany klimatyczne. Wkład poszczególnych państw jest mocno zróżnicowany (Rys.1).

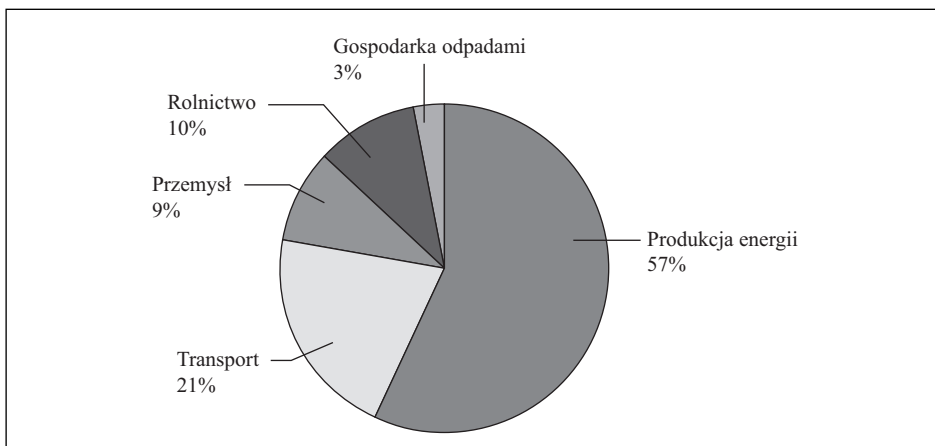


Rys. 1. Udział krajów globalnej emisji GC

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych U.S. Energy Information Administration, <http://www.eia.gov/> [dostęp: 26.08.2016].

Państwem emitującym największą część GC są Chiny ponad jedna czwarta globalnej emisji, na drugim miejscu USA i UE na trzecim z udziałem 12%. Przechodząc już do UE należy stwierdzić, iż zgodnie z danymi EEA sektorem gospodarki najmocniej wpływającym na zmiany klimatyczne jest produkcja energii, odpowiadająca za ponad połowę emisji GC. Na drugim miejscu jest transport i na trzecim rolnictwo z 10% udziałem w emisjach (Rys. 2).

¹¹ U.S Department of Energy: *Carbon Cycling and Biosequestration Integrating Biology and Climate Through Systems Science, Report from the March 2008 Workshop*, 2008, s. 4.

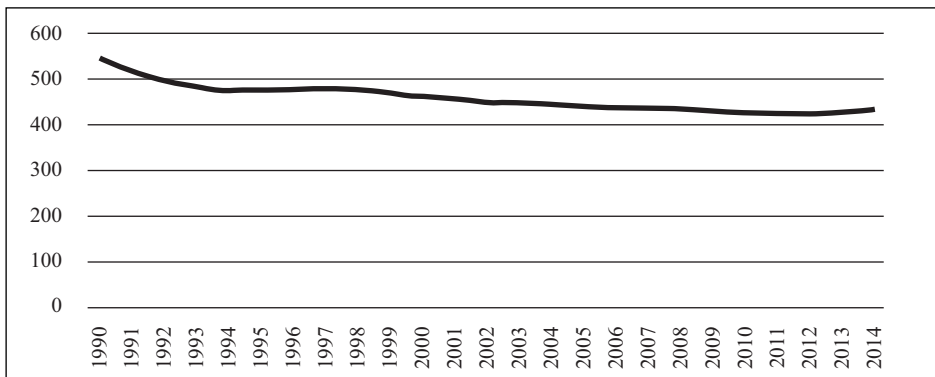


Rys. 2. Udział poszczególnych działów gospodarki UE w emisji GHG w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych European Environment Agency.

Należy tu zwrócić uwagę na kwestie metodologiczne związane z agregacją danych przez EEA. Transport na Rys 2. został wydzielony z grupy Energia (natomiast EEA podaje je łącznie). Ułatwia to zdaniem autora określenie kluczowych gałęzi emitentów GC. Z drugiej strony w emisji z rolnictwa nie została uwzględniona emisja GC związana z pozyskiwaniem energii w tym dziale gospodarki. Jest to zgodne z metodologią EEA i nie wpływa znacząco na otrzymanie wyniku.

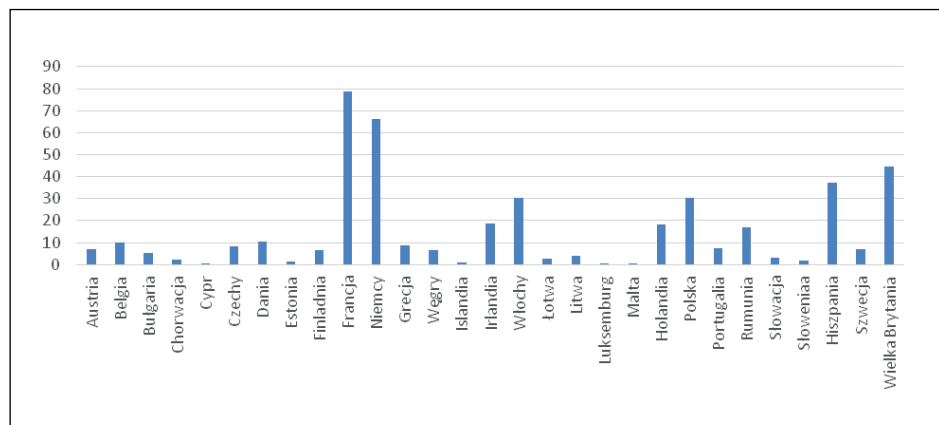
Rolnictwo UE jako całość emitowało w 2014 roku 435 Tg GC. Od początku badanego okresu wartość ta spadła o 20%. Największy spadek zanotowano na początku lat '90, kiedy to nastąpiły zmiany ustrojowe w krajach Europy Wschodniej. W późniejszym okresie również można odnotować spadek emisji, jednakże nie jest już on tak szybki (Rys. 3).



Rys 3. Wielkość emisji GC w rolnictwie UE w latach 1990–2014 w Tg

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych European Environment Agency.

Spadek emisji GC w rolnictwie był jednak słabszy niż spadek emisji w całej gospodarce UE, gdyż tam wyniósł 24,4%. Wśród państw UE występuje duże różnicowanie wartości emisji GC z rolnictwa.



Rys 4. Wielkość emisji GC w rolnictwie krajów UE w 2014 r. w Tg

Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Environment Agency.

Francja i Niemcy w rolnictwie emitują ponad 50 Tg GC rocznie. Polska z 30 Tg znalazła się na 5 miejscu.

Działania UE w celu ograniczania emisji GC

Dostrzegając potrzebę działania państwa pod auspicjami ONZ zawarły w 1992 roku United Nations Framework Convention on Climate Change¹². Jej najważniejszym wiążącym instrumentem jest podpisany w 1997 roku Protokół z Kioto, w którym 37 państw uprzemysłowionych podjęło zobowiązanie ograniczenia emisji GC. Unia Europejska w celu wypełnienia tych wymagań wprowadziła system handlu prawami do emisji CO₂ EU Emission Trading System (ETS). Obejmuje on 11 tysięcy elektrowni i podmiotów przemysłowych z 28 państw UE oraz większość lotów z tych państw¹³. System obejmuje branże związane z produkcją energii, energochłonnymi sektorami przemysłu, (produkcja cementu, stali, aluminium, papier, chemikalia, lotnictwo cywilne). Każde uprawnienie daje prawo do emisji 1 tony CO₂ (lub ekwiwalentu podtlenku azotu i perfluorowodorów). Przedsiębiorstwa działające w sektorach objętych ETS muszą posiadać odpowiednią ilość tych uprawnień w stosunku do swojej emisji. W przypadku braku nakładana jest na

¹² *United Nations: Framework Convention on Climate Change. FCCC/CP/2015/L.9. 12 December 2015.*

¹³ L. Parker, *Climate Change and the EU Emissions Trading Scheme (ETS): Looking to 2020*, „Current Politics and Economics of Europe” Vol. 22 (2011), No. 2.

nie kara. Firmy mogą pozyskiwać te uprawnienia na kilka sposobów. Pierwszym z nich jest bezpłatne otrzymanie od państwa członkowskiego. Przedsiębiorstwa mogą również kupować te uprawnienia lub wykorzystywać posiadane z poprzednich lat. Od 2013 roku głównym sposobem uzyskiwania uprawnień jest system aukcyjny. Jednakże warto zaznaczyć, że niektóre sektory gospodarki traktowane są preferencyjnie, gdyż uważane są za narażone na ryzyko „ucieczki emisji”. Zjawisko to polega na przenoszeniu zakładów produkcyjnych poza granice UE, w związku z kosztami funkcjonowania ETS.

Tak skonstruowany system w opinii władz UE jest lepszy od nakładania podatków. Jest to związane z tym, że to przedsiębiorcy mogą sami decydować jakie działania są dla nich najlepsze aby uniknąć kar oraz to, że wolny rynek określa cenę praw do emisji¹⁴. Na ten moment rolnictwo jako sektor gospodarki nie jest objęty bezpośrednimi działaniami związanymi z ograniczaniem emisji GC. Jednakże coraz częściej w opracowaniach przygotowywanych przez organy UE pojawiają się różne propozycje i scenariusze działań. Można je podzielić na kilka grup rozwiązań:

- Brak podjęcia szczególnych działań, pozostawienie kwestii emisji GC ustawodawstwu poszczególnych państw członkowskich.
- Określenie szczegółowych standardów dotyczących, norm środowiskowych, norm emisji czy też norm technologicznych. W szczególności możliwe jest wprowadzenie limitów emisji na poziomie Nuts 2 (województw) bez możliwości handlu prawami do emisji.
- Określenie limitów emisji z możliwością handlu prawami do emisji pomiędzy regionami i państwami, na wzór ETS.
- Udzielenie wsparcia, dotacji dla rolników stosujących technologie sprzyjające ograniczeniu emisji GC¹⁵

W propozycjach Komisji Europejskiej z lipca 2016 roku pojawiają się nowe konkretne rozwiązania. Dotyczą one tzw. sektora non-ETS (nie objętego systemem ETS) w skład, którego wchodzi rolnictwo, budownictwo i transport. KE chciałaby aby w całej UE emisje te do roku 2030 uległy zmniejszeniu łącznie o 30% w stosunku do bazowego 2005 roku. Poziom redukcji miałyby być różny dla poszczególnych państw członkowskich i wynosić od 0% (brak możliwości zwiększania emisji) do nawet 40%. Dla Polski we wstępnych ustaleniach przewidziano poziom 7%, przy czym warto zaznaczyć, że w dotychczasowej perspektywie do 2020 roku, Polska mogła zwiększyć emisje w sektorze non-ETS o 14%.

¹⁴ European Commission, *EU ETS Handbook 2015*, s. 5.

¹⁵ T. Fellman (ed.), *An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU agriculture*, Luxembourg 2015.

Wnioski

Przeprowadzone badania prowadzą do następujących wniosków:

1. Zmiany klimatyczne spowodowane emisją gazów cieplarnianych mają charakter antropogeniczny.
2. Unia Europejska odpowiada za ok 12% emisji gazów cieplarnianych na świecie. Natomiast udział rolnictwa UE w globalnej (światowej) emisji GC to 1,2%.
3. UE podjęła zdecydowane działania celem ograniczenia emisji GC, wprowadzając ETS, będący pierwszym i największym systemem handlu uprawnieniami do emisji.
4. ETS nie obejmuje w tej chwili rolnictwa, jednak KE prowadzi zaawansowane prace aby wprowadzić podobne rozwiązania również w tym sektorze gospodarki. Jednakże w porównaniu do roku 1990 rolnictwo UE, bez specjalnych instrumentów ograniczyło emisję GC o 20%.

Zmiany klimatyczne stają się faktem i potrzebne są działania mające na celu ich ograniczenie. W światowej polityce proekologicznej przoduje UE. Należy jednak, pamiętać że ma ona wysoką cenę i koszty jej prowadzenia spadają na obywateli UE. Kształt tej polityki będzie niezwykle istotny, zwłaszcza w tak wrażliwym sektorze jak rolnictwo. Ostatnie lata były niekorzystne praktycznie dla wszystkich branż (embargo rosyjskie, zniesienie kwot mlecznych, susze). Nałożenie dodatkowych obowiązków, ewentualnych limitów produkcyjnych czy nawet obowiązków administracyjnych może być nie do uniesienia przez osłabiony sektor. Warto więc prowadzić politykę ograniczania emisji, jednakże polegającą na wsparciu działań, inwestycji, technologii pro-klimatycznych a nie narzucaniu sztywnych ograniczeń emisyjnych i produkcyjnych.

Przyjęcie najnowszych propozycji KE spowodują, że rozwój sektora rolnego a zwłaszcza produkcji zwierzęcej w Polsce zostanie mocno utrudniony. Co więcej te rozwiązania możliwe, że wcale nie doprowadzą do zmniejszenia globalnej emisji GC, gdyż produkcja rolnicza może zostać przeniesiona z UE do krajów nie realizujących tak ambitnej polityki klimatycznej. Wprowadzenie tego typu rozwiązań powinno więc być w pierwszej kolejności zaakceptowane przez głównych producentów żywności na całym świecie, a dopiero później wprowadzane w UE.

Literatura

- Coase R.H., *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” Vol. 3 (1960).
- Daniłowska A., *Provision of public goods by agriculture in Poland, Economic Science for Rural Development: production and cooperation in agriculture, bioeconomy, finance and taxes*, „Proceedings of the International Scientific Conference” No. 37 (2015).
- European Environment Agency. *Manual for the EEA greenhouse gas data viewer, version 9.0– 30, November 2015*, www.eea.europa.eu/data [dostęp: 20.08.2016].

Fiedor B. (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002.
Gołasa P., *Environmental economics versus the emission of greenhouse gases in the EU, Economic Science for Rural Development: Rural Development and Entrepreneurship, Bioeconomy, Home Economics. Proceedings of the International Scientific Conference*. No 41, 2016.

MEMBER STATES' AGRICULTURE

Intergovernmental Panel on Climate Change: Climate change 2013, The Physical Sciences Basis, Summary for Policymakers, IPCC, Switzerland, 2013.

Komisja Europejska: EU ETS Handbook.

Pigou A.C., *The Economics of Welfare*, 4th ed., London 1932.

United Nations: Framework Convention on Climate Change. FCCC/CP/2015/L.9. 12 December 2015.

www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/weekly.html data dostępu 25.08.2016

Streszczenie

W pierwszej części opracowania przedstawiono teoretyczne podstawy zmian zachodzących w podejściu do rolnictwa i jego znaczenia dla społeczeństwa. Rolnictwo ma nie tylko dostarczać żywności lecz również wielu dóbr publicznych. W wyniku następujących zmian klimatycznych coraz częściej patrzy się na rolnictwo w kontekście ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (GC). W drugiej części opracowania na podstawie danych European Environmental Agency, określono wkład rolnictwa europejskiego w globalną emisję GC. Stwierdzono, że rolnictwo UE odpowiada za 1,2% emisji GC na świecie, a w okresie 1990-2014 nastąpił 20% spadek tych emisji. Pomimo tego władze UE dążą do wprowadzenia redukcji emisji w tym dziale gospodarki, nawiązując do już istniejącego Emission Trading System (ETS).

Słowa kluczowe:

rolnictwo, gazy cieplarniane,

The agrarian issue in European Union and climate protection

Abstract

In the first part of the article presents the theoretical basis of changes in the approach to agriculture and its importance for society. Agriculture is not only a source of food but also of many public goods. As a result of the climate changes increasingly looks at agriculture in the context of reducing greenhouse gas emissions (GHG). In the second part of the study based on data from the European Environmental Agency determined contribution to European agriculture in global GHG. It was found that EU agriculture is responsible for 1.2% of GHG emissions in the world, and in the period 1990-2014 there was a 20% reduction in these emissions. Despite this, the EU authorities wants to introduce emission reductions in this sector, referring to the existing Emission Trading System (ETS).

Key words:

agriculture, greenhouse gases,

Dr inż. Daniel Rogoźnicki

Wydział Nauk Ekonomicznych i Technicznych

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Prof. dr hab. Stanisław Kondracki

Wydział Przyrodniczy

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Dr inż. Alicja Baranowska

Wydział Nauk Ekonomicznych i Technicznych

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Kondycja i konkurencyjność polskiego rolnictwa w kontekście nowego okresu programowania Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020

Obserwując zmienną i niestabilną sytuację geopolityczną, nie tylko w Europie, ale również w innych częściach świata, jesteśmy zmuszeni do refleksji i stawiania często niełatwych pytań dotyczących naszej przyszłości. Żyjemy w czasach, kiedy rządy większości krajów Unii Europejskiej, borykając się ze skutkami światowego kryzysu gospodarczego (jednocześnie stojąc w obliczu nowych wyzwań ekonomicznych, społecznych i środowiskowych), próbują różnymi metodami znaleźć wyjście z tej trudnej sytuacji, stawiając sobie wiele nowych celów. Wśród wielu niewiadomych za kluczowe uznawane jest pytanie o kształt polskiego i „unijnego” rolnictwa w perspektywie średnio- i długoterminowej oraz jego kondycję wobec ekspansywnej, globalnej konkurencji.

Ze wszystkich elementów polskiej gospodarki żywnościowej to rolnictwo w starciu z globalizacją jawi się jako ogniwo najsłabsze, m.in. z racji swojego technicznego i technologicznego zapóźnienia, niskiej wydajności pracy i koncentracji produkcji. Przez ponad dekadę środki finansowe uzyskiwane z UE, a skierowane do rolnictwa, niewątpliwie przyspieszyły jego modernizację, ale w konfrontacji z rolnictwem globalnym nadal odznacza się ono niską konkurencyjnością, zwłaszcza pod względem produktywności ziemi i pracy. Jednocześnie wzrost subwencjonowania znacznie osłabił konieczność poprawy

efektywnego gospodarowania, intensyfikacji produkcji rolnej czy przebudowy struktur rolnych.

Z drugiej jednak strony integracja z UE w dużym stopniu neutralizuje zagrożenia, jakie dla polskiego rolnictwa niesie otwarta konkurencja na rynku światowym, poprzez działania związane z systemem ochronnym, który obejmuje rolnictwo w krajach unijnych¹. Zdaniem Wigiera² obecnie największym wyzwaniem współczesnego świata jest możliwie szybka odpowiedź na sytuacje kryzysowe, którymi w odniesieniu do rolnictwa głównie sąduża fluktuacja cen produktów rolnych na rynkach światowych oraz klęski żywiołowe. Dlatego też głównym zadaniem „wspólnotowej” polityki rolnej powinno stać się dostarczenie instrumentów, które z jednej strony wspomogą elastyczność produkcji wobec sytuacji na rynku, z drugiej pozwolą na szybką interwencję zarówno instytucji unijnych, jak i krajowych. Według Adamowicza „(...) ryzyko naturalne, produkcyjne i ekonomiczne jest nowym wyzwaniem współczesności. Wsparcie oderwane od produkcji ułatwia radzenie sobie z ryzykiem, gdyż umożliwia bardziej elastyczne dostosowanie produkcji do koniunktury rynkowej. Ułatwia także łagodzenie ryzyka nieprzewidywalnego”³. Istotnym ograniczeniem na drodze wzmocnienia konkurencyjności jest postępujące wyczerpywanie się zasobów naturalnych (gleba, woda, kopaliny), co zmusza do stałego poszukiwania nowych, innowacyjnych rozwiązań.

Cele i metody

Celem pracy jest dokonanie oceny konkurencyjności i kondycji polskiego rolnictwa w kontekście nowego okresu programowania Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020. Jest to zagadnienie wielowymiarowe, bardzo złożone i niezwykle ważne w okresie intensywnych przemian i przeobrażeń, jakim obecnie podlega polska wieś i obszary wiejskie. Wnikliwa analiza jakości czynników produkcji rolniczej w Polsce pozwala na prognozowanie najbardziej efektywnych sposobów ich zagospodarowania. Właściwie opracowana, racjonalna strategia działania w połączeniu ze skutecznym wykorzystaniem instrumentów finansowego wsparcia dla rolnictwa (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich – PROW na lata 2014–2020) stwarza niepowtarzalną szansę na wzrost konkurencyjności tej jednej z najważniejszych gałęzi polskiej gospodarki na arenie międzynarodowej.

¹ P. Chechelski, *Wpływ czynników globalnych na polską gospodarkę żywnościową*, [w:] M. Wigier (red.), *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, Warszawa 2011.

² M. Wigier, *Model rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2013, nr 1, s. 22–41

³ M. Adamowicz, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Polityka Unii Europejskiej*, Szczecin 2008, s. 26–35.

Praca ma charakter przeglądowy i została przygotowana na podstawie literatury przedmiotu badań oraz danych liczbowych zamieszczonych w „Rocznikach Statystycznych Rolnictwa” wydawanych przez Główny Urząd Statystyczny. Podstawą do opracowania i przedstawienia najważniejszych zmian wprowadzonych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 były regulacje prawne zawarte w dokumencie PROW 2014–2020 wydanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Cennym źródłem informacji stało się również Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz obserwacje własne.

Wyniki badań i dyskusja

Polskie rolnictwo i wieś u progu kolejnego okresu programowania na lata 2014–2020

Zasoby ziemi. Obszary wiejskie zajmują obecnie w Polsce 93% powierzchni kraju i zamieszkuje je 39,7% ogółu ludności. W dużym uproszczeniu można przyjąć, że struktura obszarowa obrazuje w pewnym stopniu stan systemu rolnictwa w danej chwili. Polska dysponuje dużymi zasobami użytków rolnych. W 2012 r. wynosiły one 15 mln ha i stanowiły 47,9% powierzchni Polski. Pod tym względem Polska plasuje się na 5 miejscu wśród krajów europejskich. W 2010 r. największy udział użytków rolnych w Unii Europejskiej (UE) miały: Francja 29,1 mln ha (15,6%), Hiszpania 27,5 mln ha (14,7%), Wielka Brytania 17,2 mln ha (9,2%), Niemcy 16,7 mln ha (9,0%) i Polska 14,6 mln ha (8,3%). Wart podkreślenia jest fakt, że w 2000 r. Polska była na trzecim miejscu w tej klasyfikacji⁴. Niestety, w latach 2010–2012 w Polsce na cele nierolnicze przeznaczono aż 3,2 mln ha użytków rolnych. Podobne zjawisko wystąpiło również w innych krajach europejskich i związane było przede wszystkim z tzw. wypadaniem najsłabszych jakościowo gruntów rolnych. Przeznaczano je głównie pod zalesienie (stymulowane dotacjami z UE) oraz na inne cele nierolnicze (np. budowę infrastruktury czy działalność usługową).

Rolnictwo polskie ma duże znaczenie w Unii Europejskiej, co pokazują wysokie lokaty na liście producentów żyta, ziemniaków, buraków cukrowych, mleka krowiego oraz mięsa z uboju. W 2011 roku produkcja krajowa stanowiła 8,9% unijnej produkcji zbóż (3. miejsce), 13,2 % unijnej produkcji ziemniaków (2.miejsce), 9,8% unijnej produkcji buraków cukrowych (2. miejsce), 8,7% unijnej produkcji owoców i warzyw (3. miejsce), 21% unijnej produkcji jabłek (1. miejsce), 8,3% unijnej produkcji mięsa z uboju oraz 8,3% unijnej produkcji mleka (4. miejsce)⁵.

⁴ „Rocznik Statystyczny Rolnictwa” 2013.

⁵ Ibidem, 2011.

Dużym ograniczeniem wykorzystania potencjału produkcyjnego polskiego rolnictwa i poprawy dochodowości tego sektora jest nadmierne rozdrobnienie struktury agrarnej. Obserwując rolnictwo krajów sąsiednich (nie tylko zachodnich), łatwo dostrzec, że dominującą pozycję zajmują tam gospodarstwa duże i bardzo duże. Dane z 2010 r. pokazują, że działalność rolniczą na powierzchni co najmniej 50 ha prowadziło 34,2% gospodarstw duńskich, 28,4% gospodarstw niemieckich i 12,2% gospodarstw słowackich, podczas gdy w Polsce takich gospodarstw było tylko 1,8%. W ciągu ostatniej dekady obserwowano jednak trend spadku liczby najmniejszych i nieefektywnych ekonomicznie gospodarstw rolnych na rzecz gospodarstw dużych, o dużej produkcji towarowej. Z danych tabeli 1 wynika, że w czasie 5 lat (od spisu rolnego w 2010 r.) liczba gospodarstw najmniejszych (poniżej 5 ha) i tych o powierzchni 5–20 ha zmniejszyła się odpowiednio o 10,5 i 5,3%. Odsetek gospodarstw największych wzrósł w tym czasie o 5,5% w grupie o powierzchni 20,01–50 ha i o 21,9% w grupie o powierzchni powyżej 50 ha, chociaż stanowiły one niespełna 10% wszystkich gospodarstw⁶.

Tabela 1. Struktura gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2010–2015 według powierzchni gospodarstw

Grupa obszarowa (ha)	2010		2013		2015	
	tys.	proc.	tys.	proc.	tys.	proc.
< 5	815,3	54	767,3	53,7	729,9	52
5–20	569,8	37,8	526,7	36,9	539,8	38,4
20,01–50	97	6,4	103,2	7,2	102,3	7,3
> 50	27	1,8	31,8	2,2	32,9	2,3
Ogółem	1509,1	100	1429	100	1404,9	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych.

Wśród czynników ograniczających działania zmierzające do poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa Chechelski wymienia również stosunkowo niską jakość gleb oraz warunki przyrodnicze, na które w dużej mierze nie mamy wpływu. Warto zwrócić uwagę, że gleby dobre i bardzo dobre (klasy I–III) stanowią jedynie 28,6%, a słabe i bardzo słabe (klasy V–VI) aż 32,3% ogółu gruntów ornych. W przypadku trwałych użytków zielonych tylko 15% stanowią gleby dobre, a około 42% przypada na gleby średnie i słabe. Pomimo tego intensyfikacja produkcji rolniczej jest możliwa. Możliwość stwarza postęp techniczny i technologiczny. Do zniwelowania ograniczeń natury agrotechnicznej niezbędne jest jednak przestrzeganie zasad racjonalnego gospodarowania, które wymagają wzrostu świadomości i kwalifikacji osób prowadzących gospodarstwa rolne⁷.

⁶ W. Poczta, A. Sadowski, A. Baer-Nawrocka, *Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR. Powszechny Spis Rolny 2010*, Warszawa 2013.

⁷ P. Chechelski, *Ocena potencjału polskiego rolnictwa oraz wpływu nowych programów Wspól-*

Zasoby pracy. Ważnym elementem potencjału produkcyjnego gospodarstw rolnych jest wielkość i wydajność zasobów pracy. Wzrost wydajności pracy skutkuje obniżeniem kosztów, zwiększeniem podaży tanich dóbr i usług, rozwojem rynku oraz przekłada się na wzrost siły nabywczej, a tym samym na poziom zamożności społeczeństwa⁸. Zdaniem Nowak⁹ czynnikami najsilniej oddziałującymi na wydajność pracy są m.in.: stopień technicznego uzbrojenia, wielkość gospodarstw, ilość i kwalifikacje siły roboczej, organizacja pracy oraz mechanizacja rolnictwa.

W polskim rolnictwie zasoby pracy są relatywnie duże, ale nie w pełni wykorzystane. Polska jest krajem o największym odsetku osób utrzymujących się z rolnictwa. W 2010 r. ludność rolnicza Unii Europejskiej stanowiła 4,3% (21,7 mln) ogółu mieszkańców, a w Polsce jej udział wynosił w tym czasie aż 15% (5,7 mln osób). Hiszpania, Włochy i Rumunia to także kraje o dużej liczbie ludności rolniczej, jednak jej odsetek w ogólnej liczbie mieszkańców był zdecydowanie mniejszy niż w Polsce i w 2010 r. wynosił odpowiednio 4,4% (2,038 mln), 3,3% (1,968 mln) i 8,4% (1,802 mln).

Nakłady siły roboczej w rolnictwie można określić liczbą AWU (*Annual Work Unit* – roczna jednostka pracy), która odzwierciedla czas przepracowany przez jedną osobę pełnozatrudnioną w ciągu roku w gospodarstwie rolnym. 1 AWU to równowartość 2200 godzin pracy wykonanej przez rolnika, członków jego rodziny oraz pracowników najemnych w ciągu roku w przeliczeniu na 100 ha UR. Średni poziom tego wskaźnika w grupie nowych krajów członkowskich w 2010 r. wynosił blisko 12, co prawie 3-krotnie przewyższało średnią wielkość dla UE-15 (4,1). Jest to głównie wynikiem wysokich wartości AWU w rolnictwie bułgarskim (16,2), rumuńskim (16,0), słoweńskim (15,9) oraz polskim (13,1). Najniższą zaś liczbę AWU w tym okresie odnotowano w Wielkiej Brytanii i Szwecji, tj. 1,9.

Pozytywnym zjawiskiem jest systematyczny, obserwowany zwłaszcza od 2004 r., wzrost wydajności pracy. Jest on częściowo związany z odpływem siły roboczej z rolnictwa do innych działów gospodarki. W Polsce tempo tego procesu jest jednak bardzo powolne. W pierwszej dekadzie XXI wieku liczba aktywnie pracujących w rolnictwie UE zmniejszyła się o 28,4%, w Polsce natomiast o 21,3%. Wynika to przede wszystkim z trudnej sytuacji na polskim rynku pracy, dużego rozdrobnienia rolnictwa, a także niskiej mobilności ludności rolniczej oraz niskiego poziomu wykształcenia, co przekłada się na brak możliwości przy-

nej Polityki Rolnej w latach 2014–2020 na zwiększenie jego konkurencyjności w Unii Europejskiej i na świecie, [w:] A. Kowalski, M. Wiger, M. Dudek (red.), *Nowa polityka rolna UE – kontynuacja czy rewolucja?* Warszawa 2014.

⁸ Z. Gołaś, M. Kozera, *Strukturalne uwarunkowania wydajności pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2012, nr 4/5, s. 25.

⁹ A. Nowak, *Zmiany wydajności rolnictwa Polski i innych krajów Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie” – Problemy Rolnictwa Światowego t. 11(26), 2011, s. 130–139.

stosowania się do zmian na rynku pracy¹⁰. Jak podkreślają Poczta i Siemiński¹¹, „stan wykształcenia rolników polskich jest jednym z czynników hamujących postęp i przemiany w rolnictwie oraz wpływa negatywnie na konkurencyjność jakościową zasobów ludzkich”. Jednakże, zdaniem Chechelskiego, trend obniżania wieku i stopniowy wzrost poziomu wykształcenia polskich rolników stwarza coraz większe możliwości i szanse stosowania innowacyjnych rozwiązań w produkcji rolniczej¹². Należy zatem sądzić, że dalsze zmiany idące w kierunku prawidłowego wykorzystania zasobów pracy przyczynią się w znacznej mierze do poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa.

Zasoby kapitałowe

Na zasoby kapitałowe gospodarstw rolnych składają się głównie środki produkcyjne trwałe i obrotowe, których wartość stanowią aktywa ogółem. Urynkowanie gospodarki wywołało w polskim rolnictwie wzrost udziału majątku trwałego w strukturze środków produkcji, który jednak ulega procesowi dekapitalizacji. Zdaniem Poczty¹³ odnowienie majątku trwałego w Polsce następuje jedynie w przypadku maszyn i urządzeń, natomiast zmniejszenie wartości dotyczy budynków oraz środków transportu. Zdaniem Wigiera¹⁴ blisko dwukrotny wzrost wartości inwestycji, możliwy dzięki programom współfinansowanym ze środków UE i źródeł krajowych, w latach 2005–2010 spowodował, że wartość środków trwałych w rolnictwie wzrosła blisko dwukrotnie, tj. z 8% do 15%. Procesy inwestycyjne dokonują się jednak w ograniczonej liczbie gospodarstw rolnych, głównie w tych największych i silnych ekonomicznie, których liczba szacowana jest na 150–250 tys.

Wyniki badań uzyskane przez Kowalczyka¹⁵ potwierdzają dodatnią korelację nakładów na zakup sprzętu i maszyn ze wzrostem produktywności gospodarstw. Autor tłumaczy to lepszą sytuacją materialną właścicieli gospodarstw o dużych nakładach inwestycyjnych. Mniejsze nakłady remontowe sprzętu technicznego i obiektów budowlanych w gospodarstwach o największej produkcji towarowej autor tłumaczy posiadaniem znacznie nowszych obiektów budowlanych i parku maszynowego. Niska efektywność działalności rolniczej prowadzonej w pozostałej części gospodarstw uniemożliwia odtworzenie majątku trwałego, co dodatkowo zwiększa stopień jego zużycia.

¹⁰ A. Szczukocka, *Poziom i dynamika zmian zatrudnienia w sektorze rolnym w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej*. „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie” – Problemy Rolnictwa Światowego t. 12 (27) 2012, z. 2, s. 114–122.

¹¹ W. Poczta, P. Siemiński, *Konkurencyjność rolnictwa polskiego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*. Poznań 2010.

¹² P. Chechelski, *Ocena potencjału...*, op. cit.

¹³ W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.) *Polska wieś. Raport o stanie wsi*, Warszawa 2012.

¹⁴ M. Wigier, *Model rozwoju rolnictwa...*, op. cit.

¹⁵ Z. Kowalczyk, *Poziom i formy finansowania inwestycji technicznych w wybranych w gospodarstwach rolniczych*, „Inżynieria Rolnicza” 2013, nr 3, s. 159–167.

Zakres oddziaływania programów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wobec bardzo dużych potrzeb inwestycyjnych uznawany jest za niewielki. Stanowią one jednak silny bodziec aktywności inwestycyjnej rolników. Potwierdzeniem tego jest liczba umów zawartych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych. W 2011 r. podpisano 25 883 takich umów na łączną kwotę ponad 3,7 mld zł¹⁶. Inwestycje dokonuje jednak bardzo wąskie grono gospodarstw, w większości towarowych i raczej dużych. Niepokojące jest, że odnowie parku maszynowego towarzyszy proces postępującej dekapitalizacji majątku trwałego¹⁷. Obserwujemy zatem poprawę technicznego uzbrojenia pracy. Przyczynia się to do poprawy jakości wykonywanych zabiegów agrotechnicznych, wzrostu produkcji i poprawy bezpieczeństwa pracy.

Modelowanie rozwoju rolnictwa w Polsce

Integracja z Unią Europejską stworzyła nowe warunki dla rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej, a uruchomienie „unijnych” programów rozwoju obszarów wiejskich jest przykładem działań stymulujących przekształcenia w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich. Wdrażane programy zachowują ciągłość celów ogólnych, poszerzając jednocześnie formy pomocy oraz zakres i wartość udzielanego wsparcia. Jako cele strategiczne polityki rolnej po 2004 r. obrano: poprawę konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, poprawę stanu środowiska przyrodniczego, podniesienie jakości życia i różnicowanie gospodarki obszarów wiejskich. Większość z nich, realizowana w latach 2007–2013, była niejako kontynuacją działań wdrażanych w poprzednim okresie programowania, dowodząc ciągłości polityki realizacji postawionych celów. Z przedstawionej wyżej analizy wynika jednak, że przemiany polskiego rolnictwa, dokonujące się w pierwszej dekadzie XXI wieku, następowały zbyt wolno, by zmniejszyć dystans do bardziej rozwiniętych krajów Europy i stworzyć warunki do efektywnego konkurowania na rynku europejskim. W tej sytuacji należy dołożyć wszelkich starań, aby poszukiwać i wdrażać takie koncepcje rozwoju, które pozwolą lepiej wykorzystać potencjał polskiego rolnictwa. Okazją ku temu jest nowy okres unijnego finansowania.

Cele Wspólnej Polityki Rolnej postawione na lata 2014–2020 wskazują, że oprócz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, rolnictwo europejskie czeka również nowe wyzwania. Do najważniejszych należą: ochrona zasobów, zmiany klimatyczne, gospodarka wodna, bioróżnorodność, energia odnawialna oraz zarządzanie ryzykiem i kryzysami. W perspektywie długoterminowej obserwujemy, że

¹⁶ *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za rok 2014*, Warszawa 2015.

¹⁷ M. Wigier, *Model rozwoju rolnictwa...*, op. cit.

Europejska polityka rolna podejmuje wielokierunkowe działania, które często wykluczają się wzajemnie. Osłabia to skuteczność realizacji założonych celów. Dlatego jednym z najtrudniejszych zadań jest zachowanie odpowiednich proporcji między tymi działaniami.

Zdaniem Wigiera¹⁸ w realia polskiej wsi najlepiej wpisuje się strategia przebudowy rolnictwa oparta na modelu dualnym. Jego podstawę stanowią nowoczesne, ekonomicznie wydajne i zdolne do rozwoju gospodarstwa farmerskie, konkurencyjne na rynku krajowym i międzynarodowym. Ich dopełnieniem powinny stać się drobne gospodarstwa rolne, wytwarzające żywność w niewielkiej skali metodami bardziej przyjaznymi dla ekosystemu, umożliwiającymi wykorzystanie posiadanych atutów środowiskowych i społeczno-kulturowych¹⁹. Zbyt niskie dochody uzyskiwane przez tych rolników, często skłaniają ich do podejmowania dodatkowej pracy i poszukiwania źródeł zarobkowania w działalności pozarolniczej. Takie rozwiązania nie gwarantują wysokich wyników ekonomicznych sektora rolniczego na tle innych krajów europejskich, ale w polskich warunkach stanowią dobrą możliwość rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Potwierdzeniem słuszności tego założenia jest obserwowany od lat trend rosnącego zróżnicowania struktury obszarowej w Polsce. Zdaniem Wąsa i Małażewskiej²⁰ współistnienie zarówno dużych, konkurencyjnych gospodarstw rolniczych, jak i licznych działających na mniejszą skalę przedsięwzięć z zakresu szeroko rozumianego agrobiznesu mogłoby przynieść poprawę wyników ekonomicznych sektora rolniczego.

Istota wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

Strategia modernizacji wsi i obszarów wiejskich, bazująca na modelu dualnym, doskonale wpisuje się w koncepcję wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Jednym z głównych założeń tego modelu jest implementacja w przestrzeni wiejskiej nowych funkcji pozarolniczych (produkcyjnych, handlowych i usługowych), wykorzystujących wiejskie zasoby wytwórcze. Pozwala to różnicować wiejską gospodarkę i ułatwia odejście od monofunkcyjności, opartej przede wszystkim na produkcji surowców rolniczych (hodowla zwierząt, uprawa roślin)²¹. Jest to zatem zagadnienie niezwykle szerokie i, obok ważnego aspektu tworzenia nowych miejsc pracy, powinno ono uwzględniać również działania

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ P. Chechelski., *Wpływ czynników globalnych...*, op. cit.

²⁰ A. Wąs, S. Małażewska, *Przemiany strukturalne w rolnictwie w wybranych krajach europejskich*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” T. 99 (2012), z. 4.

²¹ M. Kłodziński, *Przedsiębiorczość pozarolnicza na wsi w procesie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo” 2014, nr 1, s. 97–112.

obejmujące rozwój lokalnej przedsiębiorczości, dywersyfikację rolnictwa, rozwój infrastruktury i podnoszenie poziomu kwalifikacji rolników²². Kłodziński²³ prognozuje, że wielofunkcyjny rozwój powinien wywołać ożywienie gospodarcze terenów wiejskich, co warunkuje rozwiązanie wielu problemów, z którymi boryka się obecnie polska wieś. Brak możliwości zatrudnienia nadwyżki siły roboczej w znacznej mierze utrudnia proces poprawy rozdrobnionej struktury agrarnej. Autor ten nadmienia, że istotnym wyzwaniem dla procesu wielofunkcyjnego rozwoju jest także utrzymanie potencjału ludzkiego na wsi oraz zahamowanie niepożądanego trendu wyludniania się obszarów wiejskich.

Poza wspomnianą funkcją ekonomiczną i społeczną aktywność gospodarza na obszarach wiejskich spełnia również funkcje przyrodnicze i kulturowe²⁴. Stąd przekształcenia obszarów wiejskich powinny opierać się na strategii rozwoju różnorodności obszarów wiejskich, obejmującej zarówno sferę społeczno-gospodarczą, jak i kształtowanie oraz ochronę krajobrazu naturalnego i kulturowego. Szersze postrzeganie wielofunkcyjności, uwzględniające wszystkie te aspekty, zgodne jest z koncepcją rozwoju zrównoważonego. Idea ta pojawiła się w konsekwencji uświadomienia sobie przez społeczność międzynarodową zagrożeń wynikających z nadmiernej ekspansji gospodarki i jej wpływu na środowisko przyrodnicze (szczególnie w drugiej połowie XX w.) oraz nowego spojrzenia na system „człowiek–środowisko” i zależności, jakie w nim występują. Stała się ona pożądanym modelem rozwoju społeczno-gospodarczego w wielu krajach. W języku polskim termin „rozwój zrównoważony”, przyjęty jako odpowiednik angielskiego pojęcia *sustainable development*, często zastępowany jest określeniem „ekorozwój” lub „rozwój trwały”, „stabilny” czy „podtrzymywany”²⁵. Z analizy wielu istniejących w literaturze przedmiotu definicji przyjąć można, że jego istotą jest poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej i warunków życia na obszarach wiejskich w sposób nienaruszający zasobów wsi, do których należą walory środowiska naturalnego, krajobraz wsi, tradycje oraz dziedzictwo kulturowe. Podejście to harmonizuje prawa przyrody i ekonomii pod warunkiem respektowania w działaniach gospodarczych wcześniej obranego kierunku rozwoju, potrzeb i woli lokalnych społeczności oraz norm ekologicznych²⁶. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich postrzegany jest

²² Idem, *Istota wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce*, Warszawa 1997.

²³ Idem, *Bariery wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*. „Więś i Rolnictwo” 2012, nr 2, s. 40–56.

²⁴ J. Bański, W. Stola, *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa 2002, s. 15–16.

²⁵ H. Rouba, *Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego*, [w:] T. Markowski, D. Stawasz (red.), *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Łódź 2001, s. 205.

²⁶ W. Knapik, *Wybrane aspekty rozwoju polskich obszarów wiejskich na tle koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz zakorzenionych rynków*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” T. 16 (2014), z. 5, s. 109–113.

w kontekście uzyskiwania jednoczesnej poprawy na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej i ekologicznej. Jest on jednak w znacznym stopniu warunkowany efektami przemian ekonomicznych. Dlatego rozwój wielofunkcyjny jest istotną determinantą, a zarazem ważnym aspektem zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Ważne jest, aby przeobrażenia ekonomicznych funkcji obszarów wiejskich nie niosły negatywnych konsekwencji dla sfery przyrodniczej. Istnieje silne uzależnienie możliwości rozwoju funkcji pozarolniczych obszarów wiejskich od zachowania wysokiej jakości walorów przyrodniczych i krajobrazowych tych terenów²⁷. Dostrzegając tę istotną zależność Stasiak i Zgliński²⁸ postulują, aby radykalne przekształcenia strukturalne i modernizacja terenów rustykalnych nie ograniczały się jedynie do samego rolnictwa, ale obejmowały także szeroko rozumiane otoczenie środowiskowe i przyrodnicze oraz kwestie społeczne i kulturowe wsi. Takie kompleksowe podejście jest zgodne z aktualnymi założeniami Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, w której w znacznym stopniu rozwój rolnictwa związany jest z rozwojem wsi i umożliwiał obszarom wiejskim wielofunkcyjny rozwój gospodarczy, ekologiczny i społeczno-kulturowy.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 – szanse czy zagrożenia?

Europejski Model Rolnictwa oparty na paradygmacie wielofunkcyjności, który mieści się w koncepcji zrównoważonego rozwoju wsi, znalazł swoje praktyczne odzwierciedlenie w priorytetach i regulacjach prawnych Wspólnej Polityki Rolnej, w obecnym okresie programowania na lata 2014–2020. Chociaż postanowienia Komisji Europejskiej nie zmieniają diametralnie podstaw polityki rolnej, to wprowadzone już modyfikacje spowodowały istotne zmiany w funkcjonowaniu wsparcia. Dotychczasowa absorpcja funduszy unijnych udzielonych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w znacznym stopniu ułatwiła polskiemu rolnictwu kreowanie wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Warto przyjrzeć się nowej formie przyjętych rozwiązań i przeanalizować ewentualne ich konsekwencje. Z uwagi na szeroki zakres i złożoność tego zagadnienia do omówienia wybrane zostały tylko działania nowe oraz te, które cieszą się największym zainteresowaniem wśród potencjalnych beneficjentów, a tym samym najsilniej oddziałujące na polskie rolnictwo.

Wśród wielu instrumentów pomocowych Wspólnej Polityki Rolnej istotną rolę odgrywają **płatności bezpośrednie**. Były one i nadal pozostaną głównym

²⁷ M. Adamowicz, M. Zwolińska-Ligaj, *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW”. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing nr 2(51), 2009, s. 11–38.

²⁸ A. Stasiak, W. Zgliński, *Podstawowe problemy obszarów wiejskich na przełomie XX–XI wieku*, [w:] A. Stasiak, W. Zgliński (red.), *Wpływ przekształceń strukturalnych rolnictwa na zagospodarowanie przestrzeni wiejskiej*, Warszawa 1997.

źródłem wsparcia polskiego rolnictwa. Od lat są też one przedmiotem burzliwych dyskusji i wielu sprzecznych poglądów. Zagorzali przeciwnicy są przekonani, że środki te w dużym stopniu przeznaczane są na konsumpcję, a jedynie w niewielkim stopniu wspomagają rozwój gospodarstw rolnych, przez co spowalniają zmiany strukturalne i wzrost produktywności²⁹. Zdaniem innych³⁰ stanowią one „łatwe pieniądze praktycznie za nic”. Przez lata ekonomiści apelowali o maksymalną redukcję interwencji i wsparcia z I filara Wspólnej Polityki Rolnej o charakterze cenowo-dochodowym, a nawet stopniowe wygaszanie dopłat bezpośrednich³¹. Badania Smolarskiego wskazują jednak, że ta forma wsparcia jest ważnym czynnikiem przyczyniającym się do zwiększenia gruntów użytkowanych rolniczo³².

W obecnym kształcie na płatności bezpośrednie składają się: płatność podstawowa (70% koperty finansowej) i płatność proekologiczna, tzw. zazielenienie (30%). W obrębie płatności podstawowej 2% przeznaczono na płatność dla młodych rolników, 15% na wsparcie powiązane z produkcją, 5% stanowi wsparcie dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi, natomiast 10% trafia do uproszczonego systemu dla małych gospodarstw. O ile otrzymanie płatności podstawowej odbywa się na „starych zasadach” przy zachowaniu wymogów wzajemnej zgodności (*cross compliance*), o tyle uzyskanie płatności proekologicznej, tzw. zazielenienia (*greening*), wymaga wyłączenia 5% użytkowanych gruntów ornych na obszary proekologiczne (EFA) – dotyczy to gospodarstw o powierzchni 15 ha gruntów ornych. Dla gospodarstw posiadających powyżej 10 ha gruntów ornych obowiązkowa staje się także dywersyfikacja prowadzonych upraw. Wprowadzenie praktyki „zazielenienia” obligującej do zmniejszenia skali produkcji i dywersyfikacji limitującej w pewien sposób jej specjalizację oznacza ograniczenie dochodów, zwłaszcza dla dużych gospodarstw rolnych, a w efekcie wzrost kosztów funkcjonowania oraz spadek konkurencyjności³³. Pomimo tego istnieje liczna grupa rolników zgadzających się na „greening”, którzy uznają konieczność nadania całej Wspólnej Polityki Rolnej bardziej prośrodowiskowego charakteru. Była przedstawicielka Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Zofia Szalczyk, tłumaczy natomiast że: „jest to cena, jaką płacą środowiska rolnicze za

²⁹ W. Meyers, J. Ziółkowska, *WPR z perspektywy rolnictwa światowego*, [w:] Kowalski A., Wigier M., Dudek J., (red.), *Propozycje rozwiązań WPR 2013 a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, Warszawa 2013.

³⁰ R. Iwański, *Nowe płatności i nowy PROW są nierozwojowe, wywiad z M. Zagórskim, Farmer, portal nowoczesnego rolnika*, <http://www.farmer.pl> [dostęp: 21.08.2016].

³¹ M. Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020. Kontynuacja dotychczasowych założeń czy zmiana priorytetów rozwoju? – analiza stanowiska Polski*, [w:] B.H. Toszek, A. Wojtaszak (red.), *Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Warszawa 2012.

³² L. Smolarski, *Wpływ dopłat bezpośrednich na strukturę użytkowanej ziemi w gospodarstwach rolników indywidualnych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego” Nr 104 (2013), s. 41–54.

³³ P. Chechelski, *Ocena potencjału...*, op. cit.

to, że ogół społeczeństwa Unii zgadza się, by w budżecie jak największa część środków była przeznaczona na rolnictwo³⁴.

Zdaniem Kulawika³⁵ wprowadzone zmiany nie tylko nie zmienią dotychczasowego podejścia do tego instrumentu wsparcia, ale dodatkowo mogą stać się źródłem kosztów zarówno po stronie agencji płatniczych, jak i samych rolników (koszty dostosowania, transakcyjne). Odmienne stanowisko prezentują Sadowski i Antczak³⁶, przeprowadzona bowiem przez nich analiza struktury wydatkowania środków pochodzących z dopłat bezpośrednich w latach 2004–2010 wykazała znaczącą przewagę ich przeznaczenia na cele produkcyjne. Zdaniem tych autorów, przy uwzględnieniu specyfiki polskiego rolnictwa, takie zachowanie jest zbieżne z ogólną ideą funkcjonowania Unii Europejskiej, która zakłada podejmowanie działań mających na celu wyrównywanie poziomu rozwoju poszczególnych regionów. Dopłaty bezpośrednie pośrednio oddziałują także na skłonność do inwestowania i na samą wartość inwestycji³⁷.

Nowa perspektywa Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020 eksponuje ważną rolę, jaką odegrać mają małe gospodarstwa w europejskim modelu rolnictwa. Wzmocnienie ich pozycji na rynku będzie obejmować działania wykorzystujące instrumenty pochodzące zarówno z I, jak i z II filaru, między innymi poprzez zryczałtowaną płatność bezpośrednią. Do systemu dla małych gospodarstw w 2015 r. „automatycznie” włączeni zostali rolnicy, których łączna kwota płatności bezpośrednich nie przekroczyła równowartości w złotych 1250 EUR. Korzyścią z udziału w tym działaniu jest między innymi zwolnienie z konieczności spełnienia wymogów tzw. zazielenienia i zasady wzajemnej zgodności. Ponadto, uczestnicy systemu dla małych gospodarstw w ramach poddziałania 6.5 mogą trwale przekazać posiadane grunty na powiększenie innego gospodarstwa na określonych szczegółowo warunkach. W zamian otrzymają oni jednorazową rekompensatę w wysokości 120%, jaką otrzymaliby do 30 grudnia 2020 r. w ramach płatności bezpośrednich. Muszą jednak zobowiązać się do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej i po przekazaniu gospodarstwa rolnego nie będą podlegali ubezpieczeniu społecznemu rolników w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Głównym celem realizowanym w tym Programie jest poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych, które na skutek interwencji uzyskają trwałą rentowność. Ponadto na poprawę struktury agrarnej wpłynie ułatwienie transferu ziemi z gospodarstw małych do gospodarstw o odpowiednim potencjale rozwojowym. Wśród spodziewanych efektów wymieniana jest też reorientacja małych gospodarstw w kierunku rolniczym lub pozarolniczym. Taka forma restrukturyzacji

³⁴ K. Bujoczek, *Czy WPR wesprze rolników?*, „Top Agrar” 2013, nr 12, s. 5–10.

³⁵ J. Kulawik, *WPR się obroni (chyba)?*, *Nowe Życie Gospodarcze*, 2012, nr 3, s. 6–8.

³⁶ A. Sadowski, W. Antczak, *Kierunki wykorzystania dopłat bezpośrednich przez rodzinne gospodarstwa rolne położone w wybranych województwach*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, nr 4(26), s. 103–113.

³⁷ M. Wigier, *Model rozwoju rolnictwa...*, op. cit.

ma doprowadzić do znacznego wzrostu wielkości ekonomicznej gospodarstw bądź do rozpoczęcia działalności gospodarczej. Ten cel wpisuje się w priorytet 4.1 oraz priorytet 1.3 „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020” (SZRWRiR)³⁸.

O ile dotychczas stawki uzyskiwanych płatności bezpośrednich w Polsce były ujednolicone dla wszystkich uprawnionych do ich otrzymywania, to obowiązujący okres programowania stawia w pozycji uprzywilejowanej ludzi młodych. Panuje przekonanie, że ze względu na wyższe wykształcenie oraz większą skłonność do wprowadzania nowych, innowacyjnych rozwiązań w znacznym stopniu mogą oni przyczynić się do wzrostu produktywności gospodarstw. Stąd za cel kluczowy, oddziałujący na modernizację i podnoszenie konkurencyjności gospodarstw, uznaje się wymianę pokoleniową. Zachętą do rozpoczęcia i rozwijania działalności ma być zarówno wsparcie w ramach I filaru Wspólnej Polityki Rolnej w postaci „Płatności dla młodych rolników” otrzymywanej z koperty płatności podstawowej, jak i filaru II jako „Premia dla młodych rolników”.

Według zaproponowanych kryteriów o „premię” może ubiegać się osoba, która w dniu złożenia wniosku nie ukończyła 41 lat, ma odpowiednie kwalifikacje zawodowe i posiada gospodarstwo rolne nie dłużej niż 18 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy. Ponadto powierzchnia użytków rolnych w posiadanym gospodarstwie musi być co najmniej równa średniej krajowej, a w województwach, w których średnia powierzchnia gospodarstw jest niższa niż krajowa – gospodarstwo musi mieć wielkość średniej wojewódzkiej. Co ważne, premia w wysokości 100 tys. złotych (wyplacana w dwóch ratach), w przynajmniej 70% musi zostać przeznaczona na inwestycje w środki trwałe.

Obserwując klasyfikację rodzajów wsparcia w ramach PROW 2014–2020, zauważyć można wyodrębnienie rolnictwa ekologicznego (dotychczas składowa pakietu rolno-środowiskowego) jako osobne działanie, co uwydatnia jego znaczenie. Z uwagi na obecność naturalnie występujących, korzystnych uwarunkowań naszego kraju rolnictwo ekologiczne ma większe szanse konkurowania na rynku międzynarodowym niż w przypadku rolnictwa konwencjonalnego³⁹. Stwarza ono możliwość rozwoju dla wielu gospodarstw, w tym tych niewielkich, w których wykorzystywane są głównie własne zasoby siły roboczej. Dobrze wpisuje się to w koncepcję zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, dostarczając specyficznych towarów wysokiej jakości. Rolnictwo ekologiczne nie obciąża środowiska i w niewielkim stopniu zależy od nakładów zewnętrznych. Może ono umożliwić przetrwanie wsi i rolnictwa jako kategorii społecznych i kulturowych⁴⁰. Jednak, zdaniem Wosia⁴¹, aby rol-

³⁸ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, wersja 2.2. (PROW 2014–2020)*, http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PROW_2014_2020/wersja_skorzona_PROW_2014_2020_27042016.pdf [dostęp 27.04.2016].

³⁹ A. Woś, *Rolnictwo Polski wobec procesów globalizacji*, Warszawa 2001.

⁴⁰ U. Sołtysiak (red.), *Rolnictwo ekologiczne w praktyce*, Warszawa 1994.

⁴¹ A. Woś, *Rolnictwo Polski...*, op. cit.

nictwo ekologiczne stanowiło istotny składnik rolnictwa zrównoważonego, potrzebne jest zwiększenie jego udziału do poziomu 10–15% użytków rolnych. Obecnie gospodarstwa takie zajmują 3,9% powierzchni użytkowanej rolniczo w Polsce⁴².

Wnioski

Przedstawiona krótka analiza wskazuje, że polskie rolnictwo znajduje się w fazie przekształceń i intensywnego rozwoju. Jego poziom nadal odbiega jeszcze od poziomu rozwoju uzyskanego przez pozostałe państwa europejskie. Do najważniejszych mankamentów polskiego rolnictwa należą: duże rozdrobnienie strukturalne gospodarstw rolnych oraz ekstensywny charakter ich produkcji. Konsekwencją tego jest mało efektywne wykorzystanie posiadanego potencjału produkcyjnego, zwłaszcza ziemi i pracy, a niektóre instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej lata 2014-2020 wydają się ten stan rzeczy utrzymywać niż zmieniać. Wymienić tu można uproszczony system płatności bezpośrednich dla małych gospodarstw, płatność dla małych gospodarstw oraz zbyt niskie płatności dla rolników, którzy zdecydują się przekazać posiadane gospodarstwo. Uzyskane w ramach tych działań środki finansowe mogą osłabić konieczność poprawy efektywności gospodarowania i intensyfikacji produkcji rolnej. Nowe formy wsparcia (np. zazielenienie czy ograniczenie dopłat) nie sprzyjają rozwojowi gospodarstw wyspecjalizowanych, największych i najbardziej efektywnych. Dalszy rozwój sektora gospodarki rolnej jest trudny do przewidzenia i zależy od wielu czynników natury nie tylko mikro- i makroekonomicznej, ale też technicznej, demograficznej i politycznej.

W dobie kryzysu „przemysłowego modelu” rolnictwa europejskiego i światowego, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej do 2020 zakłada zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli oraz podnoszenie konkurencyjności obszarów wiejskich wykorzystując między innymi założenia strategii rozwoju zrównoważonego i wielofunkcyjnego. Stwarza to w polskich realiach szansę na efektywniejsze dysponowanie posiadanymi zasobami zarówno ziemi jak i pracy. Wdrażając taką koncepcję można uniknąć wielu negatywnych zjawisk, których doświadczyły kraje o wysokiej intensyfikacji rolnictwa. Dla pełnej realizacji obranego kierunku zmian niezbędne jest jednak interdyscyplinarne podejście i pełne wykorzystanie wiedzy, dotychczasowych doświadczeń i osiągnięć różnych dziedzin nauki.

⁴² „Rocznik Statystyczny Rolnictwa” 2013.

Literatura:

- Adamowicz M., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Polityka Unii Europejskiej*, Szczecin 2008.
- Adamowicz M., Zwolińska-Ligaj M., *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW”. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing nr 2(51), 2009.
- Bański J., Stola W., *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa 2002.
- Bujoczek K., *Czy WPR wesprze rolników?*, „Top Agrar” 2013, nr 12.
- Chechelski P., *Ocena potencjału polskiego rolnictwa oraz wpływu nowych programów Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014–2020 na zwiększenie jego konkurencyjności w Unii Europejskiej i na świecie*, [w:] A. Kowalski, M. Wiger, M. Dudek (red.), *Nowa polityka rolna UE – kontynuacja czy rewolucja?* Warszawa 2014.
- Chechelski P., *Wpływ czynników globalnych na polską gospodarkę żywnościową*, [w:] M. Wigier (red.), *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, Warszawa 2011.
- Gołaś Z., Kozera M., *Strukturalne uwarunkowania wydajności pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2012, nr 4/5.
- Iwański R., *Nowe płatności i nowy PROW są nierozwojowe*, wywiad z M. Zagórskim, *Farmer*, portal nowoczesnego rolnika, <http://www.farmer.pl> [dostęp: 21.08.2016].
- Kłodziński M., *Bariery wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*. „Wieś i Rolnictwo” 2012, nr 2.
- Kłodziński M., *Istota wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce*, Warszawa 1997.
- Kłodziński M., *Przedsiębiorczość pozarolnicza na wsi w procesie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo” 2014, nr 1.
- Knapik W., *Wybrane aspekty rozwoju polskich obszarów wiejskich na tle koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz zakorzenionych rynków*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” T. 16 (2014), z. 5.
- Kowalczyk Z., *Poziom i formy finansowania inwestycji technicznych w wybranych w gospodarstwach rolniczych*, „Inżynieria Rolnicza” 2013, nr 3.
- Kulawik J., *WPR się obroni (chyba)?*, *Nowe Życie Gospodarcze*, 2012, nr 3.
- Meyers W., Ziółkowska J., *WPR z perspektywy rolnictwa światowego*, [w:] Kowalski A., Wiger M., Dudek M., (red.), *Propozycje rozwiązań WPR 2013 a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, Warszawa 2013.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, wersja 2.2. (PROW 2014–2020)*, http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PROW_2014_2020/wersja_szkrocona_PROW_2014_2020_27042016.pdf [dostęp 27.04.2016].
- Nowak A., *Zmiany wydajności rolnictwa Polski i innych krajów Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie” – Problemy Rolnictwa Światowego t. 11(26), 2011.

- Poczta W., *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.) *Polska wieś. Raport o stanie wsi*, Warszawa 2012.
- Poczta W., Sadowski A., Baer-Nawrocka A., *Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR. Powszechny Spis Rolny 2010*, Warszawa 2013.
- Poczta W., Siemiński P., *Konkurencyjność rolnictwa polskiego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*. Poznań 2010.
- „Rocznik Statystyczny Rolnictwa” 2011, 2013.
- Rouba H., *Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego*, [w:] T. Markowski, D. Stawasz (red.), *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Łódź 2001.
- Sadowski A., Antczak W., *Kierunki wykorzystania dopłat bezpośrednich przez rodzinne gospodarstwa rolne położone w wybranych województwach*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, nr 4(26).
- Smolarski L., *Wpływ dopłat bezpośrednich na strukturę użytkowanej ziemi w gospodarstwach rolników indywidualnych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego” Nr 104 (2013).
- Sołtysiak U. (red.), *Rolnictwo ekologiczne w praktyce*, Warszawa 1994.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za rok 2014*, Warszawa 2015.
- Stasiak A., Zgliński W., *Podstawowe problemy obszarów wiejskich na przełomie XX–XI wieku*, [w:] A. Stasiak, W. Zgliński (red.), *Wpływ przekształceń strukturalnych rolnictwa na zagospodarowanie przestrzeni wiejskiej*, Warszawa 1997.
- Szczukocka A., *Poziom i dynamika zmian zatrudnienia w sektorze rolnym w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej*. „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie” – Problemy Rolnictwa Światowego t. 12 (27) 2012, z. 2.
- Walkowski M., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020. Kontynuacja dotychczasowych założeń czy zmiana priorytetów rozwoju? – analiza stanowiska Polski*, [w:] B.H. Toszek, A. Wojtaszak (red.), *Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Warszawa 2012.
- Wąs A., Małażewska S., *Przemiany strukturalne w rolnictwie w wybranych krajach europejskich*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” T. 99 (2012), z. 4.
- Wigier M., *Model rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2013, nr 1.
- Woś A., *Rolnictwo Polski wobec procesów globalizacji*, Warszawa 2001.

Streszczenie:

Przeprowadzono analizę stanu i uwarunkowań funkcjonowania polskiego rolnictwa pod kątem jego konkurencyjności i zdolności wykorzystania możliwości wynikających z wdrażania Programu Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020. W analizie uwzględniono zasoby ziemi, siły roboczej oraz zasoby kapitałowe

polskiego rolnictwa. Przedstawiono też istotę wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz możliwości i zagrożenia wynikające z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020. Stwierdzono, że modernizacja polskiego rolnictwa nie jest wystarczająca, a jego potencjał produkcyjny nie jest jeszcze w pełni wykorzystywany. Zwiększenie konkurencyjności i efektywności polskiego rolnictwa będzie możliwe, jeśli zastosuje się model dualny, którego podstawą są nowoczesne, duże, rozwojowe gospodarstwa towarowe, zdolne konkurować na rynku krajowym i międzynarodowym. Ich dopełnieniem powinny stać się mniejsze gospodarstwa rolne, w których żywność wytwarzana jest w niewielkiej skali metodami przyjaznymi dla ekosystemu, które umożliwiają wykorzystanie atutów środowiskowych i uwarunkowań społeczno-kulturowych.

Słowa kluczowe:

rolnictwo, Unia Europejska, Wspólna Polityka Rolna (WPR), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020

The condition and competitiveness of Polish agriculture in the context of the new scheduling period of The Common Agricultural Policy in the years 2014–2020

Abstract:

This paper is an analysis of the condition and determinants of the functioning of Polish agriculture regarding its competitiveness and also its capability to use the possibilities arising from the implementation of the Common Agricultural Policy in the years 2014–2020. In the study such factors as land resources, labour force and financial resources were taken into consideration. The essence of multifunctional and sustainable development of rural areas as well as opportunities and threats, that may come from The Rural Development Programme in the years 2014–2020 were presented. The paper states that the modernization of Polish agriculture is not sufficient yet, and its production potential is still underutilized. The improvement of competitiveness and efficiency of Polish agriculture is possible to achieve based on the dual – sector model. Its crucial part include modern, large and growing farms, which are capable of competing in the domestic market as well as foreign markets. Their complement should be smaller individual farms, where the food is produced on a much smaller scale by means of eco-friendly methods. They also effectively incorporate environmental benefits and socio-cultural considerations.

Key words:

agriculture, European Union, Common Agricultural Policy (CAP), Rural Development Programme 2014–2020

Dr Joanna Rakowska

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Samorządy gminne jako beneficjenci PROW 2007–2013

Wprowadzenie

Wspólna polityka rolna (dalej WPR) jest jedną z trzech najstarszych polityk ustanowionych w traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich¹. Powstała na mocy Traktatu Rzymskiego z 1957 roku, choć oficjalnie zaczęła funkcjonować pięć lat później. Z czasem stopniowa realizacja jej pierwotnych celów, powiększanie Jednolitego Rynku Wewnętrznego o nowe państwa członkowskie oraz zmiany uwarunkowań społeczno-gospodarczych we Wspólnocie, wymusiły wprowadzenie do WPR szeregu reform i modyfikacji². Jedną z najistotniejszych zmian było utworzenie, w ramach reformy zwanej Agenda 2000, II filara poszerzającego wcześniejszą politykę *stricto* rolną o coraz szerszy wachlarz działań ukierunkowanych na łagodzenie problemów oraz wzmacnianie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich. Z punktu widzenia rozwoju lokalnego, szczególnie istotnym celem jest zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich w całej UE oparty na wzmocnieniu potencjału ludzkiego na szczeblu lokalnym, budowie potencjału i poprawie warunków lokalnych oraz więzi między ośrodkami miejskimi a obszarami wiejskimi (patrz *The CAP...* 2010).

W latach 2007–2013 podstawowym narzędziem realizacji polityki wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich³ w Unii Europejskiej w ramach

¹ M. Adamowicz (red.): *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej – uwarunkowania, mechanizmy, efekty*. Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa 2009.

² J. Rakowska, *Implikacje doboru kryteriów delimitacji obszarów wiejskich dla realizacji Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce po 2013 r.*, „Europa Regionum” 2013, t. XVI, s. 385–398.

³ M. Adamowicz, E. Dresler: *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i jego wymiary*, [w:] *System środowiskowego i rolniczego modelowania w skali lokalnej*, Adamowicz M., (red. nauk.), Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa 2009, s. 75–102;

II filara WPR były Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Szczegółowe określenie treści i struktury PROW 2007–2013 zawarto już w Rozporządzeniu (WE) nr 1698/2005 (art. 15 ust. 2 oraz załącznik II) i w Decyzji Rady 2006/144/WE⁴. W rozporządzeniu podkreślono konieczność „[...] uwzględnienia różnorodności sytuacji, od wyludniających się i podupadających oddalonych obszarów wiejskich aż po podmiejskie obszary wiejskie znajdujące się pod rosnącą presją centrów miejskich”. Wszystkie PROW-y były współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz środków krajowych Państw Członkowskich. Podstawę prawną stanowiło Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁵ i Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁶.

W Polsce priorytety i kierunki rozwoju obszarów wiejskich, podlegające wsparciu z EFRROW, zostały określone w Krajowym Planie Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich⁷. Zakres i formę wsparcia określał Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), składający się z czterech osi priorytetowych, obejmujących 23 działania, z których 4 były adresowane między innymi do samorządów gminnych jako potencjalnych beneficjentów wsparcia z EFRROW. Objęcie tych podmiotów wsparciem z PROW miało bardzo duże znaczenie dla wsparcia rozwoju lokalnego, ponieważ samorządy gmin pełnią w tym procesie wiodącą rolę. Wynika to z faktu, że mają one najlepsze rozeznanie potrzeb społeczności lokalnej, a poprzez realizację swoich obowiązków ustawowych i pozaustawowych mają obowiązek dbania o dobro ogółu mieszkańców. Stanowi to uzasadnienie wsparcia UE także dla działań tej grupy.

Włączenie samorządów gmin do grona adresatów – potencjalnych beneficjentów PROW 2007–2013 – rodzi pytanie o ich aktywność i udział w pozyskaniu i wykorzystaniu środków unijnych z tego źródła oraz stanowi przesłankę podjęcia niniejszego tematu badawczego.

M. Stanny: *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii nauk, Warszawa 2013.

⁴ Decyzja Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013), Dz.Urz. UE L 55/20; J. Rakowska: *PROW 2007-2013 jako narzędzia polityki ukierunkowanej terytorialnie*, Journal of Agribusiness and Rural Development, 4(38) 2015, s. 821–828, DOI: 10.17306/JARD.2015.85

⁵ Dz.Urz. UE L 277/1 z 21.10.2005 r.

⁶ Dz.Urz. UE L 368/15 z 23.12.2006 r.

⁷ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2009.

Cel i metody badania

Głównym celem prezentowanego badania jest określenie udziału jednostek samorządu gminnego w dofinansowaniu unijnym z PROW 2007–2013 i przestrzennego zróżnicowania wartości pozyskanego dofinansowania w przeliczeniu na mieszkańca.

Zakres podmiotowy badania objął wszystkie samorządy gminne i utworzone przez nie jednostki organizacyjne będące beneficjentami PROW 2007–2013.

Zakres przedmiotowy badania obejmuje wszystkie projekty zrealizowane przez samorządy gminne i ich jednostki organizacyjne wykazane w bazie PROW 2007–2013 jako płatności zrealizowane.

Badanie obejmuje okres budżetowy 2007–2013.

Dla realizacji przyjętych celów badania wykorzystano ilościowe dane wtórne pochodzące z bazy projektów PROW 2007–2013 Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS), a także jakościowe dane wtórne zebrane na podstawie analizy dokumentów programowych PROW oraz opracowań dotyczących II filara Wspólnej Polityki Rolnej UE.

Przyjęte założenia badawcze obejmowały uwzględnienie wyłącznie projektów zakończonych, dla których zostały zrealizowane płatności z EFRROW. Z analizy wyłączono dane dotyczące projektów oznaczonych w bazie jako „umowy rozwiązane”.

Wyniki badania

Spośród ogółu działań realizowanych w ramach PROW 2007–2013 gminy i/lub ich jednostki organizacyjne były wskazane jako jedyni adresaci Działania 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz jako jedni z adresatów Działania 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi” i 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” w komponencie małych projektów i odnowy wsi. Określony w PROW 2007–2013 zakres celów dla poszczególnych działań determinował rodzaj projektów, które mogły być współfinansowane z EFRROW. W związku z powyższym, cele działań, których adresatami były samorządy gmin, determinowały rodzaj inwestycji, na które jednostki te mogły pozyskać wsparcie w ramach PROW 2007–2013.

I tak, za główne cele Działania 321 „*Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej*” przyjęto⁸:

⁸ Źródło: <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/OS-3-Jakosc-zycia-na-obszarach-wiejskich-i-roznicowanie-gospodarki-wiejskiej/Podstawowe-uslugi-dla-gospodarki-i-ludnosci-wiejskiej> oraz <http://www.prow2007.sbr.pl/index,15,44,pl.html> [dostęp: 31.07.2016].

- poprawę warunków życia oraz prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach wiejskich poprzez rozwijanie niektórych elementów infrastruktury technicznej zapewniających dostęp do podstawowych usług dla ludności i gospodarki (szczególnie dla projektów w zakresie gospodarki wodno-ściekowej oraz tworzenia systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych),
- zmniejszenie zużycia paliw kopalnych poprzez realizację inwestycji umożliwiających wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności wiatru, wody, energii geotermalnej, słońca, biogazu albo biomasy,
- stworzenie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, także poprzez budowę infrastruktury szerokopasmowego Internetu zarówno dla odbiorców prywatnych, jak i instytucjonalnych,
- rozwój i poprawę warunków sprzedaży bezpośredniej poprzez budowę i modernizację lokalnej infrastruktury handlowej (targowisk).

Głównym celem Działania 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi” była „poprawa jakości życia na obszarach wiejskich przez zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi oraz promowanie obszarów wiejskich”⁹. Szczególnie istotną kwestią było w przypadku tego działania zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich oraz zwiększenie atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich. W związku z tak określonymi celami, pomoc finansowa była udzielana na projekty w zakresie budowy, przebudowy, remontu lub wyposażenia obiektów pełniących funkcje publiczne, społeczno-kulturalne, rekreacyjne i sportowe, służących promocji obszarów wiejskich, w tym propagowaniu i zachowaniu dziedzictwa historycznego, tradycji, sztuki i kultury; kształtowaniu obszaru przestrzeni publicznej; budowy, remontu lub przebudowy infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych, sportowych lub społeczno-kulturalnych; zakupu obiektów charakterystycznych dla tradycji budownictwa w danym regionie, w tym budynków będących zabytkami, z przeznaczeniem na cele publiczne; odnawiania, eksponowania lub konserwacji lokalnych pomników historycznych, budynków będących zabytkami lub miejsc pamięci oraz kultywowania tradycji społeczności lokalnej oraz tradycyjnych zawodów.

Samorządy gminne były także adresatami pomocy finansowej w ramach Działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, w zakresie małych projektów (tj. inwestycji, które nie odpowiadały warunkom przyznania pomocy w ramach działań osi 3) oraz inwestycjom odpowiadającym warunkom przyznania pomocy w ramach działania 321 „Odnowa i rozwój wsi”¹⁰. Działanie to miało na celu umożliwienie mieszkańcom obszaru objętego lokalną strategią rozwoju (LSR) realizacji projektów w ramach tej strategii. Realizacja strategii powinna przyczynić się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich mię-

⁹ Źródło: <http://www.prow2007.sbr.pl/index,31,50,pl.html> [dostęp 31.07.2016].

¹⁰ Źródło: <http://www.prow2007.sbr.pl/index,32,56,pl.html> [dostęp 31.07.2016].

dzy innymi poprzez wzrost aktywności lokalnych społeczności i stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy.

Tabela 1. Podstawowe efekty aktywności samorządów gminnych w pozyskaniu dofinansowania z PROW 2007–2013

Wyszczególnienie	Projekty zrealizowane przez samorządy gmin w ramach Działań:			
	313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi”	321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”	413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”	Łącznie
Liczba	6089	5334	24 445 w tym: 7410 odnowa wsi 17035 małe projekty	35 868
Udział w liczbie projektów zrealizowanych przez ogół beneficjentów	85,8%	100%	66,5% w tym: 91,9% odnowa wsi 59,3% małe projekty	72,6%
Wartość dofinansowania pozyskanego przez gminy [mln zł]	1536,16	5 104,35	1411,74 mln zł w tym: 1124,65 odnowa wsi 287,90 małe projekty	8052,25
Udział w dofinansowaniu pozyskanym przez ogół beneficjentów	85,9%	100%	82,3% w tym: 92,3% odnowa wsi 58,0% małe projekty	93,6%

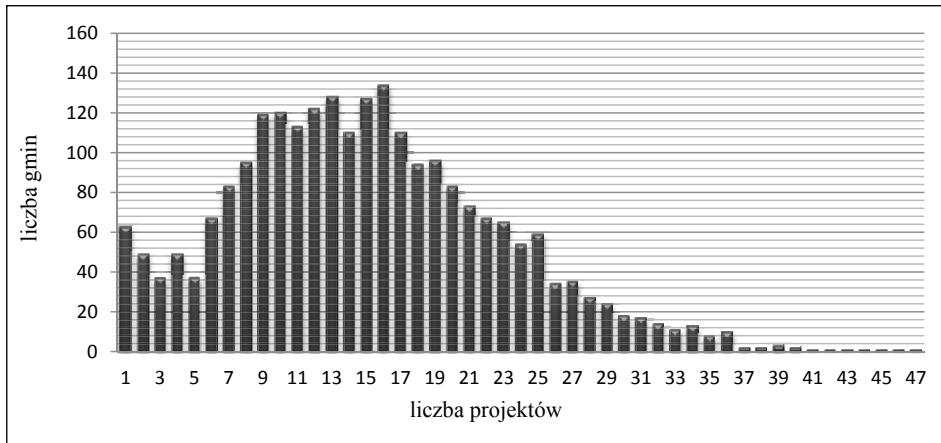
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych bazy PROW ARiMR i MRiRW.

W wyniku realizacji PROW 2007–2013, z jego działań skierowanych do samorządów gminnych, skorzystało 2355 jednostek, tj. 95% gmin funkcjonujących w kraju w badanym okresie. Łącznie zrealizowały one 35 868 projektów w ramach trzech adresowanych do nich działań (tab. 1). Gminy pozyskały współfinansowanie z EFRROW w kwocie 8052,25 mln zł. Stanowiło to 93,6% całkowitego dofinansowania wypłaconego ogółowi beneficjentów realizujących projekty w ramach analizowanych działań. Struktura pozyskanego przez gminy dofinansowania, według trzech adresowanych do nich działań, przedstawia się

następująco: 19,1% pozyskano z Działania 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi”, 63,4% z Działania 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” i 17,5% z Działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, w tym 3,6% z zakresu wdrażania małych projektów i 13,9% z zakresu inwestycji ukierunkowanych na odnowę wsi.

Największa liczba projektów została zrealizowana w ramach Działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, z przewagą tzw. małych projektów, których realizacja nie spowodowała jednak absorpcji adekwatnego udziału dofinansowania z EFRROW. Największą kwotę dofinansowania, przekraczającą 5 mld zł, gminy otrzymały z Działania 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” – realizując tu najmniejszą liczbę umów spośród analizowanych działań.

Największy odsetek, bo aż 86,8 gmin-beneficjentów zrealizował projekty w ramach wszystkich trzech analizowanych działań, 7% zrealizowało projekty w ramach dwóch działań i najmniej – 6,2% w ramach jednego działania. Zgodnie z przyjętymi celami i zakresem udzielanej pomocy, poszczególne analizowane działania oferowały gminom wsparcie dla realizacji projektów o różnym charakterze, oddziałujących na kwestie społeczne, ekonomiczne i środowiskowe. Realizacja przez poszczególne gminy licznych projektów w ramach wszystkich trzech działań umożliwiła im uzyskanie wsparcia dla wszystkich trzech aspektów rozwoju zrównoważonego – ekonomicznego, społecznego i środowiskowego.



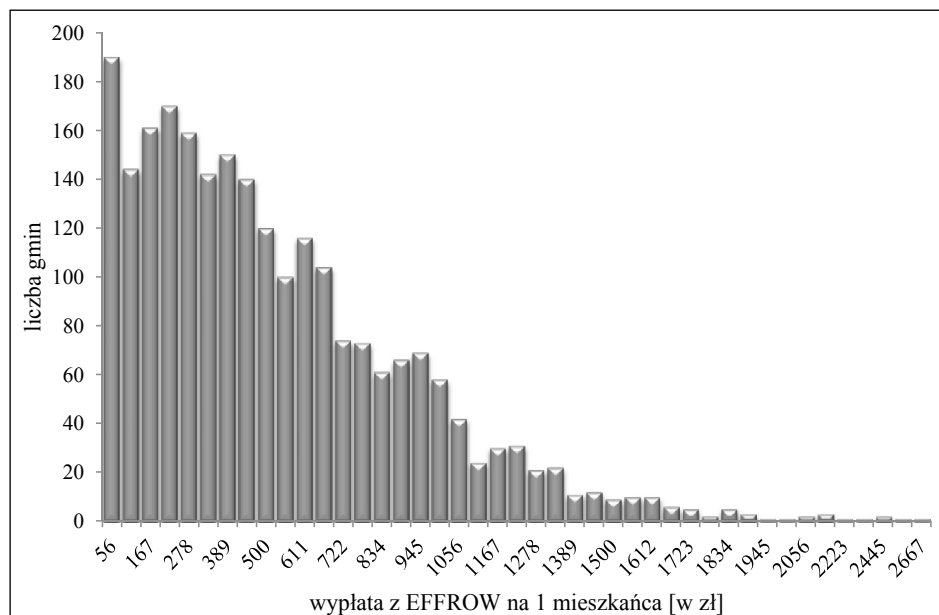
Rys. 1. Rozkład gmin według liczby projektów współfinansowanych z PROW 2007–2013.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych bazy PROW ARiMR i MRiRW.

Pomimo iż gminy zrealizowały w ramach PROW 2007–2013 różną liczbę projektów: od jednego w przypadku 63 gmin aż do 53 w przypadku gminy Wieliczka (rys. 1), to najliczniejszą grupę stanowi 1368 gmin (57,5% gmin-beneficjentów PROW 2007-2013), które zrealizowały od 8 do 19 projektów (rys. 1). W skali kraju

wyróżniają się gminy: Godów (woj. śląskie), Sztum (woj. pomorskie) i krajowa rekordzistka - Wieliczka (woj. małopolskie). Ich samorządy i jednostki organizacyjne zrealizowały w ramach PROW 2007-2013 odpowiednio 48, 51 i 53 projekty. Liczba projektów przekłada się na wartość 4,07 mln zł dofinansowania pozyskanego przez Godów, 4,36 mln zł przez Sztum i 10,09 mln zł przez Wieliczkę. Wszystkie z tych gmin zrealizowały największą liczbę swoich projektów w ramach Działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, małe projekty. Jednak największa część pozyskanego dofinansowania pochodziła z pozostałych dwóch działań, co nie przekładało się na liczbę zrealizowanych projektów. Są to relacje typowe dla gmin, które zrealizowały w ramach PROW 2007-2013 więcej niż 8 projektów.

W ujęciu bezwzględnym kwoty dofinansowania wypłacone gminom z EFRROW zamykały się w przedziale od 8813 zł (Radymno, woj. podkarpackie) do 100 984 474 zł (Wieliczka). Natomiast w przeliczeniu na mieszkańca wartość ta zamyka się w przedziale od prawie jednego zł w 10 gminach-beneficjentach PROW do 2667 zł na mieszkańca (Budziszewice, woj. łódzkie). Analiza rozkładu liczby gmin według wartości dofinansowania pozyskanego z PROW 2007-2013 na mieszkańca (rys. 2) wskazuje na malejącą liczbę gmin w kolejnych przedziałach wzrastającej wartości pozyskanego dofinansowania, z niewielkimi wyjątkami wynikającymi z dużego uszczegółowienia przyjętego podziału.



Rys. 2. Rozkład gmin według wartości dofinansowania pozyskanego z PROW 2007–2013 w przeliczeniu na mieszkańca.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych bazy PROW ARiMR i MRiRW oraz BDL GUS.

Najwyższe dofinansowanie przekraczające 2000 zł na mieszkańca pozyskało 11 gmin – wszystkie to gminy wiejskie według typologii GUS. Stanowią wyróżniające się pod tym względem grono beneficjentów PROW 2007–2013 (tab. 2).

Tabela 2. Gminy o najwyższych wartościach dofinansowania pozyskanego z PROW 2007–2013 na mieszkańca

Lp.	Gmina	Województwo	Pozyskane dofinansowanie z EFRROW	
			na mieszkańca [w zł]	ogółem [w mln zł]
1	Powidz	wielkopolskie	2035	4,393
2	Radków Kołaki Kościelne	świętokrzyskie	2045	5,277
		podlaskie	2067	4,990
3	Osina	zachodniopomorskie	2071	6,090
4	Żelechlinek	łódzkie	2100	7,162
5	Płoskinia	warmińsko-mazurskie	2205	5,848
6	Lewin Kłodzki	dolnośląskie	2378	4,521
7	Dubicze Cerkiewne	podlaskie	2397	4,215
8	Rudka	podlaskie	2399	4,953
9	Pęcław	dolnośląskie	2496	5,819
10	Budziszewice	łódzkie	2667	5,913

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych bazy PROW ARiMR i MRiRW oraz BDL GUS.

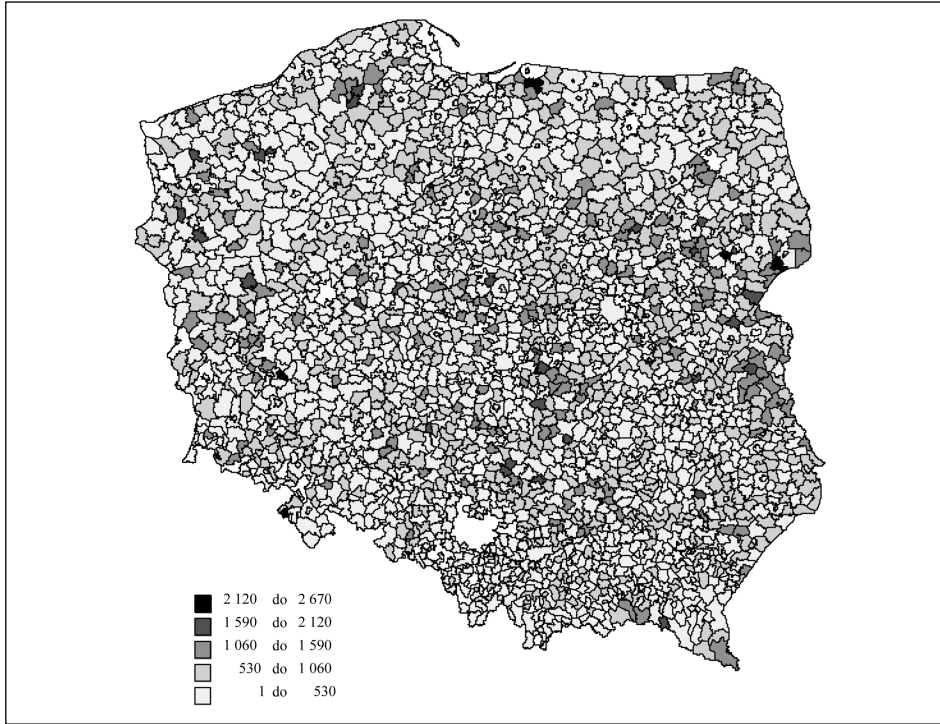
Gmina Budziszewice, która pozyskała z PROW 2007–2013 najwyższą w całym kraju wartość dofinansowania w przeliczeniu na mieszkańca, zrealizowała 16 projektów. Przy czym we wszystkich przypadkach beneficjentem była jednostka samorządu lokalnego. Zrealizowane projekty miały bardzo różnorodny charakter, odpowiadający zarówno gospodarczym, społecznym, jak i środowiskowym aspektom zrównoważonego rozwoju lokalnego. W ramach Działania 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” wybudowano gminną oczyszczalnię ścieków w miejscowości Budziszewice, przydomowe oczyszczalnie ścieków na terenie gminy Budziszewice, a także kanalizację sanitarną z kanałami bocznymi i przepompowniami w Budziszewicach. W ramach Działania 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi” wybudowano plac zabaw i miasteczko ruchu drogowego, urządzono ścieżkę sportową w miejscowości Budziszewice, wybudowano boisko wielofunkcyjne i plac wypoczynkowy w miejscowości Mierzno, wyremontowano budynek świetlicy wiejskiej w Węgrzynowicach i świetlicę wiejską ww wspomnianych Budziszewicach, poddano rewitalizacji jego centrum poprzez utworzenie Budziszewickiego Ryneczku jako wielo-

funkcyjnego centrum miejscowości, a także zagospodarowano zbiornik wodny w Węgrzynowicach. W ramach Działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” (małe projekty) zrealizowano Przegląd Twórczości Ludowej podczas Dożynek Gminnych w Budziszewicach, zorganizowano piknik ekologiczny i ekologiczny Dzień Dziecka w Gminie Budziszewice, zrealizowano projekt Kultywowanie tradycji muzycznych w Gminie Budziszewice poprzez założenie orkiestry dętej, utworzono Centrum Informacji Ogólnodostępnej w Gminie Budziszewice, kupując 15 komputerów przenośnych, wybudowano boisko wielofunkcyjne i urządzono strefę reprezentacyjną przed kościołem w Budziszewicach, przestrzeń rekreacyjno-sportową i miejsca aktywności rekreacyjnej z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii w miejscowości Rękawiec, boisko w Węgrzynowicach i plac zabaw w miejscowości Mierzno.

Wymienione wyżej projekty są reprezentatywne dla większości inwestycji realizowanych przez gminy w ramach PROW 2007–2013, choć nie stanowią ich pełnej listy¹¹. Stanowią przykład realizacji celów wskazanych działań w praktyce – ich odniesienia do lokalnych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych.

W PROW 2007-2013 nie zakładano specjalnego wsparcia dla gmin w regionach czy podregionach o szczególnych cechach. Nie zastosowano także innych kryteriów ukierunkowania pomocy z tego źródła do podregionów. Stąd, z powodu braku wskazań formalnych, zróżnicowanie przestrzenne wartości dofinansowania pozyskanego przez gminy w przeliczeniu na mieszkańca (rys. 3) wynika wyłącznie z aktywności tych jednostek w aplikowaniu o środki z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Analiza zróżnicowania wartości dofinansowania pozyskanego przez gminy z EFRROW *per capita* w przeważającej części kraju nie wykazuje istnienia jednolitych klastrów gmin o podobnym poziomie wykorzystania środków z tego źródła. Jedyne widoczne skupisko stanowi 13 gmin w województwie lubelskim, które zaabsorbowały od 1060 zł do 1590 zł na 1 mieszkańca. Natomiast duża liczebność (1432) gmin, które zaabsorbowały od 1 zł do 530 zł *per capita* powoduje, że stanowią one swoiste „tło” dla pozostałych jednostek. Zróżnicowanie przestrzenne wartości dofinansowania pozyskanego przez gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca (rysunek 3) – wobec wcześniej omówionego braku wskazań formalnych - wynika w głównej mierze z aktywności tych jednostek w aplikowaniu o środki z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

¹¹ Inne przykłady w: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Przykłady zrealizowanych projektów*, Warszawa 2012.



Rys. 3. Zróżnicowanie wartości dofinansowania pozyskanego przez gminy z EFRROW w przeliczeniu na mieszkańca.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych bazy PROW ARiMR i MRiRW oraz BDL GUS.

Dyskusja

Zarówno bardzo duży udział w pozyskaniu dofinansowania z EFRROW, jak i w liczbie zrealizowanych projektów dowodzi wysokiej aktywności gmin w wykorzystaniu wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich w ramach II filara Wspólnej Polityki Rolnej. Gminy były także aktywnymi beneficjentami funduszy z Programów Operacyjnych 2007–2013¹². Jest to istotny fakt w zestawieniu z ich aktywnością w pozyskiwaniu wsparcia także z PROW, ponieważ dowodzi, że pomimo różnic w procedurach aplikacyjnych, implementacyjnych i rozliczeniowo-kontrolnych, a także w montażu finansowym, unijne źródła bezzwrotnej pomocy finansowej są przez samorządy gmin w pełni wykorzystywane.

¹² J. Rakowska: *Samorządy gmin jako beneficjenci polityki spójności UE w latach 2007–2013*, opracowanie w druku.

Aktywna postawa władz lokalnych może wpłynąć na kształtowanie warunków rozwoju gospodarczego przestrzeni lokalnej i regionalnej¹³, tym samym uruchamiając tzw. „spiralę rozwoju”¹⁴.

Duża liczba projektów zrealizowanych w ramach działań PROW oferujących wsparcie dla różnych aspektów rozwoju lokalnego – społecznych, ekonomicznych i środowiskowych – przyczyniła się do realizacji założeń rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym. Jednocześnie stanowiła narzędzie realizacji podstawowych zadań gmin, do których należy zaspokajanie podstawowych zbiorowych potrzeb wspólnoty – społeczności lokalnej¹⁵, spełnienie jej podstawowych oczekiwań¹⁶, dbanie o interes ogólnospołeczny¹⁷ i załatwianie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Jednocześnie poprzez pomoc w ramach działań ukierunkowanych na odnowę wsi umożliwiła samorządom lokalnym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom takim jak „gwałtowna erozja, a nawet destrukcja dziedzictwa wiejskiego”¹⁸. Analiza charakteru zrealizowanych przez gminy projektów wskazuje, że spełniają one postulat¹⁹ wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, w tym także zachowania naturalnego krajobrazu i tradycyjnych wartości kulturowych.

Podsumowanie

Z adresowanych do gmin w ramach PROW 2007-2013 trzech działań skorzystało 95% gmin. Dzięki realizacji projektów przez samorządy gmin i ich jednostki organizacyjne wskazane w dokumentach programowych jako potencjalni beneficjenci. Pozyskały z EFRROW 94% całkowitego dofinansowania wypłaconego beneficjentom w ramach analizowanych trzech działań PROW. Gminy to także grupa beneficjentów, która zrealizowała w ramach analizowanych działań

¹³ A. Kozuch, *Zarządzanie lokalne: stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich*. Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa naukowego nr 23, Ostrołęka 2009, s. 137-146, [za:] P. Będzińska, 2015. *Samorząd terytorialny w procesie programowani obszarów wiejskich na lata 2014-2020*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie...*, op. cit.

¹⁴ J. Smolik: *Samorząd gminny i rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*. Studia i Monografie IERiGŻ-PIB, nr 147, Warszawa 2009, s. 36.

¹⁵ J. Sierak, G. Maśloch, R. Górniak, *Fundusze Unii Europejskiej jako instrument niwelowania dysproporcji zagospodarowania jednostek terytorialnych w Polsce – lata 2004–2006 (synteza badań statutowych)*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 95, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2015.

¹⁶ J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

¹⁷ A. Sekuła: *Bariera rozwoju lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. Filipiak B., Szewczuk A., Zychowicz Z., (red.), „Zeszyty naukowe” nr 401, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005, s. 587–600.

¹⁸ J. Jaskiernia: *Uwarunkowania oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój obszarów wiejskich w świetle analiz Rady Europy*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich*, P. Litwiniuk (red. nauk.), Instytut Prawa Ustrojowego, Warszawa 2015.

¹⁹ D. Łobos-Kotowska: *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie...*, op. cit.

największą liczbę projektów. Aż 85% gmin-beneficjentów PROW 2007–2013 zrealizowało od 8 do 53 projektów, przy czym 87% gmin w tej grupie zrealizowało projekty w ramach wszystkich trzech adresowanych do nich działań.

W ujęciu indywidualnym poszczególne gminy zrealizowały bardzo różną liczbę projektów i pozyskały zróżnicowane wartości dofinansowania zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w przeliczeniu na mieszkańca. Należy jednak zaznaczyć, iż liczba zrealizowanych projektów nie przekłada się na wartość pozyskanego z EFRROW dofinansowania ani w ujęciu bezwzględnym, ani w przeliczeniu na mieszkańca. Analiza zróżnicowania wartości dofinansowania pozyskanego przez gminy z EFRROW *per capita* w przeważającej części kraju nie wykazuje istnienia jednolitych klastrów gmin o podobnym poziomie wykorzystania środków z tego źródła. Jest to zgodne z wynikami badań przeprowadzonych na poziomie regionalnym²⁰.

Literatura

- Adamowicz M., (red.): *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej – uwarunkowania, mechanizmy, efekty*, Wydawnictwo SGGW w Warszawie, Warszawa 2009.
- Adamowicz M., Dresler E., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i jego wymiary*, [w:] *System środowiskowego i rolniczego modelowania w skali lokalnej*, Adamowicz M., (red. nauk.), Wydawnictwo SGGW w Warszawie, Warszawa 2009, s. 75–102.
- Będzińska P., *Samorząd terytorialny w procesie programowania obszarów wiejskich na lata 2014–2020*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich*, Litwiniuk P. (red. nauk.), Warszawa 2015.
- Decyzja Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013)*, Dz.Urz. UE L 55/20.
- Drejska N., *Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich województwa mazowieckiego przez samorząd regionalny*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich*, Litwiniuk P. (red. nauk.), Warszawa 2015.
- Jaskiernia J., *Uwarunkowania oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój obszarów wiejskich w świetle analiz Rady Europy*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich*, Litwiniuk P. (red. nauk.), Warszawa 2015.
- Kożuch A., *Zarządzanie lokalne: stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich*. „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2009, nr 23, s. 137–146.
- Łobos-Kotowska D.: *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich*, Litwiniuk P. (red. nauk.), Warszawa.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*. Warszawa 2010.

²⁰ N. Drejska, *Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich województwa mazowieckiego przez samorząd regionalny*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie...*, op. cit.

- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Kierunki rozwoju obszarów wiejskich. Założenia do „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa”*. Warszawa 2010.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich*. Warszawa 2009.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Przykłady zrealizowanych projektów*. Warszawa 2012.
- Rakowska J., *Implikacje doboru kryteriów delimitacji obszarów wiejskich dla realizacji Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce po 2013 r.*, t. XVI, Szczecin 2013, s. 383–396.
- Rakowska J.: *PROW 2007–2013 jako narzędzia polityki ukierunkowanej terytorialnie*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2015, nr 4(38) 2015, s. 821–828.
- Rakowska J.: *Samorządy gmin jako Beneficjenci polityki spójności UE w latach 2007–2013*, w druku, Warszawa 2016.
- Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. UE L 368/15.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. UE L277/1 z dnia 21.10.2005.
- Sekuła A., *Bariery rozwoju lokalnego*, „Zeszyty Naukowe” 2005, nr 401, s. 587–600.
- Sierak J., Maśloch G., Górniak R., *Fundusze Unii Europejskiej jako instrument niwelowania dysproporcji zagospodarowania jednostek terytorialnych w Polsce – lata 2004–2006 (synteza badań statutowych)*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, „Zeszyt Naukowy” 2015, nr 95.
- Smolik J., *Samorząd gminny i rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, „Studia i Monografie IERiGŻ-PIB” 2009, nr 147.
- Stanny M., *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii nauk, Warszawa 2013.
- The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2010)672 final, 18.11.2010.
- Us M., Adamowicz M., *Rola programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 dla powiatów bialskiego i zamojskiego oraz życia ich mieszkańców*, [w:] *Współczesne dylematy polskiego rolnictwa* 3, T. 2, red. Zarzecka K., Kondracki S., Wydawnictwo PSW JPii, Biała Podlaska 2014.
- Zimmermann J.: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Netografia

- Strona internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/OS-3-Jakosc-zycia-na-obszarach-wiejskich-i-roznicowanie-gospodarki-wiejskiej/Podstawowe-uslugi-dla-gospodarki-i-ludnosci-wiejskiej> [dostęp: 31.07.2016]
- Strona http://www.prow2007.sbr.pl/index,15,44,pl.HYPERLINK_„http://www.prow2007.sbr.pl/index,15,44,pl.html”html [dostęp: 31.07.2016]

Streszczenie

Samorządy gmin są kluczowym aktorem rozwoju lokalnego. Utworzenie II filara Wspólnej Polityki Rolnej oraz realizacja jego celów w latach 2007–2013 poprzez implementację w państwach członkowskich UE Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnictwa na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, umożliwiła gminom pozyskanie wsparcia na realizację projektów inwestycyjnych także z tego źródła. Zakończenie okresu budżetowego 2007–2013 umożliwia określenie udziału gmin w pozyskaniu wsparcia z adresowanych do nich trzech działań PROW 2007–2013 i analizę efektów jego wykorzystania. Samorządy gminne były bardzo aktywnymi beneficjentami PROW 2007–2013 – skorzystało z niego 2355 gmin, które łącznie zrealizowały 35 868 projektów, pozyskując z EFRROW 8052,25 mln zł. Stanowiło to 93,6% całkowitego dofinansowania wypłaconego beneficjentom w ramach analizowanych trzech działań PROW. Aż 86,8% gmin-beneficjentów zrealizowało projekty w ramach wszystkich adresowanych do nich działań, przy czym aż 1996 jednostek, czyli 84,8% gmin-beneficjentów PROW 2007–2013, zrealizowało od 8 do 53 projektów. Znaczna liczba oraz zróżnicowana tematyka i zakres inwestycji współfinansowanych z EFRROW przyczyniły się do realizacji założeń zrównoważonego wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich przez samorządy gminne.

Słowa kluczowe:

samorządy gminne, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013

LAU 2 self-governments as beneficiaries of Rural Development Plan 2007–2013

Abstract

Local LAU 2 self-governments are key actors of local development. Establishing the II pillar of Common Agricultural Policy of EU and achieving its objectives through implementation of Rural Development Programmes co-financed in Member States from European Agricultural Fund for Rural Development allowed LAU 2s to get the support also from CAP. Completing 2007–2013 budget perspective enables defining how LAU2s benefitted from RDP 2007–2013 and what main effects they produced. LAU 2s self-governments were very active beneficiaries of RDP – 2355 LAU2s carried out 35868 projects in all, obtaining 8052,25 million PLN from EAFRD. It made 93,6% of the whole funding obtained by all beneficiaries from the three actions addressed also to LAU2s. As many as 86,8% LAU2s – RDP beneficiaries carried out projects under all three analysed actions, at the same time 1996 LAU2s carried out from 8 to 53 projects under RDP 2007–2013. Numerous investments, different themes and scope of carried out projects enabled communes implementation EU guidelines of sustainable and multifunctional development of rural areas.

Key words:

LAU 2 self-governments, Rural Development Programme 2007–2013